



# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

45

KWARTALNIK 45/2012 ISSN 1507 - 4757

---

ORGANIZACJA, EKONOMIKA  
I PROBLEMY SPOŁECZNE

---

OCHRONA ZDROWIA  
I REHABILITACJA

---

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

---

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2012

## **UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik**  
Nr 45/2012 r.  
ISSN 1507-4757

**Wydawnictwo w wykazie czasopism naukowych Polskiej Bibliografii  
Naukowej, punktowane w Części B, kategoria: Nauki społeczne,**  
na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego  
z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii  
naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. 2012 r. poz. 877).

### **Wydawca**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

### **Redakcja**

Jan Kopczyk (redaktor naczelny)  
Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)  
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)  
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

### **Rada Programowa**

Członkowie: dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,  
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,  
dr Ryszard Miazek, dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka,  
prof. dr hab. Marian Podstawka

### **DTP**

Igor Zalewski

### **Skład**

Oddział Regionalny KRUS  
Warszawa, ul. Mińska 25  
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13  
Zam. nr 207/12

### **Adres redakcji**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego  
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190  
tel. 22 592 64 15, 022 592 64 00, 22 592 64 30  
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

## W numerze

### Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

### Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Regulacje prawne krajowego systemu emerytalnego  
w ocenie Komisji Europejskiej  
i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości:  
implikacje ustawowe w 2012 roku  
*Wojciech Nagel*

7

Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę  
na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych  
*Damian Walczak*

33

### Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Kształtowanie się pojęcia wypadku  
w ubezpieczeniu społecznym rolników  
*Katarzyna Rodak*

46

## **Ubezpieczenia na świecie**

Wpływ dopłat bezpośrednich UE na poziom życia  
polskich rolników

*Katarzyna Głąbicka*

66

## **Ustawodawstwo i orzecznictwo**

Emerytury rolnicze po nowelizacji

*Wojciech Jaskuła*

81

## **Recenzje i noty**

Wielozawodowość w rodzinach rolniczych

*Robert Korsak*

104

## **Dokumentacja i statystyka**

Pozabudżetowe źródła finansowania innowacyjnych projektów  
w sektorze usług publicznych

– relacja z debaty panelowej na konferencji pt.

„*KRUSplus modernizacja i nowoczesne rozwiązania*”

*Opracowanie redakcyjne*

124

## Od Redakcji

*Szanowni Państwo*

od obecnego 45/2012 numeru kwartalnika Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego publikacje ukazujące się w tym czasopiśmie mogą być wliczane do dorobku naukowego autorów. Nasze wydawnictwo zostało ujęte w wykazie czasopism naukowych Polskiej Bibliografii Naukowej, w kategorii *Nauk społecznych*, wg kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. (Dz. U. 2012 r. poz. 877). Do wszystkich współautorów „*Ubezpieczeń w Rolnictwie. Materiałów i Studiów*” i Rady Programowej kierujemy serdeczne podziękowania za wartościowe materiały i recenzje, dzięki którym czasopismo osiągnęło oczekiwany poziom *stricte* naukowego wydawnictwa.

W obecnym numerze m.in. dr Wojciech Nagel z Uniwersytetu w Białymstoku przedstawił implikacje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 grudnia 2011 roku. TS orzekł, iż występuje brak zgodności pomiędzy postanowieniami Traktatu Wspólnotowego, dotyczącymi swobody przepływu kapitału, a przepisami polskiego prawa. Zawierają one ograniczenia w odniesieniu do inwestycji na rynkach zagranicznych, dokonywanych przez otwarte fundusze emerytalne. W wyroku podtrzymano zarzuty sformułowane w skardze wniesionej do Trybunału w dniu 16 lipca 2009 roku, które obejmowały zastrzeżenia związane z ograniczeniami w przepływie kapitału. W szczególności dotyczyły one ustanowienia limitu w wysokości 5% wartości lokat, które mogły być inwestowane poza granicami Polski. W efekcie wydanego orzeczenia resort finansów przedstawił projekt zmiany przepisów prawnych, zawartych zwłaszcza w art. 143, art. 136 ust. 3 oraz art. 136a ust. 2 przedmiotowej ustawy. W dniu 4 lipca 2012 roku projekt został przekazany do konsultacji społecznych. Podczas opracowywania tekstu artykułu, projekt ten był przedmiotem konsultacji instytucjonalnych i – zdaniem autora – należy spodziewać się jego uchwalenia do końca bieżącego roku.

Kolejny autor pozyskany do współpracy z kwartalnikiem KRUS – dr hab. prof. PR Katarzyna Głębicka, specjalizująca się w polskiej i europejskiej polityce społecznej, analizuje mechanizmy strukturalne i rynkowe Wspólnej Polityki Rolnej i ich wpływ na poziom życia polskich rolników. Autorka zauważa, że choć dopłaty bezpośrednie funkcjonują dla polskich rolników od 2004 r. i w 2010 roku po raz pierwszy osiągnęły po-

ziom 100% wysokości dopłat obowiązujących w państwach „starej Unii”, jak również dochody gospodarstw rolnych wzrosły w Polsce najszybciej w Unii Europejskiej, bo o 150%, to wciąż renty i emerytury oraz świadczenia pomocy społecznej stanowią znaczną część dochodów gospodarstw rolnych, szacowaną wg autorki na ok. 15%.

Damian Walczak w opracowaniu nt. pozafilarowych form oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych, stawia z kolei odmienną tezę, iż wbrew powszechnym opiniom rolnicy są jedną z najlepiej zabezpieczonych na starość grup społeczno-zawodowych, na co wskazują nakłady na inwestycje w gospodarstwach rolnych i obrót gruntami rolnymi.

W niniejszym wydaniu wiele miejsca poświęcono tematowi, na którym ostatnio szczególnie skupiała się uwaga opinii publicznej i co do którego bardzo trudno było osiągnąć społeczny i polityczny *consensus*, a mianowicie na reformie emerytalnej wprowadzonej ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw. W publikacji Wojciecha Jaskuły znajdziemy wiele wyjaśnień (o czym niewiele w mass mediach), dotyczących istotnych zmian, które wprowadza wskazana ustawa także w systemie emerytalno-rentowym w ubezpieczeniu społecznym rolników, takich jak stopniowe podwyższanie od 2013 r. wieku emerytalnego przyszłych świadczeniobiorców KRUS i zrównanie go docelowo (tak jak w systemie powszechnym) do 67 lat dla kobiet i mężczyzn; likwidację po 31 grudnia 2017 r. tzw. „wcześniejszej” emerytury rolnej na rzecz nowego świadczenia – emerytury częściowej, wypłacanej na nieco innych zasadach niż w systemie powszechnym.

*dr Jan Kopczyk*  
*redaktor naczelny*

# **Regulacje prawne krajowego systemu emerytalnego w ocenie Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE: implikacje ustawowe w 2012 roku**

---

## **Wprowadzenie**

---

Kryzys finansowy, który ujawnił się w latach 2007-2008, objął początkowo kraje o najbardziej rozwiniętych rynkach finansowych. Jego zasięg podważył zaufanie wobec wypracowanych standardów ratingowych oraz oferowanych inwestorom instrumentów finansowych. Wzrosło zainteresowanie problematyką szacowania ryzyk, takich jak ryzyko kredytowe, ryzyko stóp procentowych, ryzyko kursów walutowych, płynności operacyjnej oraz adekwatności kapitałowej.<sup>1</sup> Zawirowanie na rynku kredytów hipotecznych ujawniło ryzyko papierów wartościowych zabezpieczonych kredytami hipotecznymi typu „subprime”, o ponadprzeciętnym ryzyku niewypłacalności kredytobiorcy. Załamanie się ich cen, a także wartości opartych o nie derywatów kredytowych, doprowadziło do utraty płynności najpierw banków inwestycyjnych, w dalszej kolejności wpłynęło na trudności pozostałej części sektora. Było to związane z rosnącym brakiem zaufania do instytucji finansowych, których płynność finansowa jest jednoznacznie powiązana z ich reputacją. W efekcie nastąpiło masowe wycofywanie wkładów oszczędnościowych, a skala i charakter obserwowanych zjawisk przywołały wydarzenia z lat trzydziestych ubiegłego wieku, w okresie po wielkim kryzysie ekonomicznym.

---

<sup>1</sup> Por. Uemura. D.G., Deventer. D.R., *Zarządzanie ryzykiem finansowym w bankach*, ZBP Warszawa 1997, s. 7.



Zawirowania na rynkach kapitałowych skłaniają ku dokonaniu analizy możliwości lokacyjnych otwartych funduszy emerytalnych, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zmienił się kontekst regulacji prawnych, które powinny być zgodne z prawem wspólnotowym, na co uwagę zwróciła Komisja Wspólnot Europejskich, formułując zastrzeżenia do kilku przepisów ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 1997 roku. Celem opracowania jest analiza zaprezentowanych argumentów, w tym stanowiska rządu polskiego, które doprowadziły do wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TS UE).

---

## 1. Aktywa otwartych funduszy emerytalnych, klasy instrumentów finansowych

---

Zgodnie z powszechnie przyjętą typologią, aktywa w gospodarce dzielone są na aktywa rzeczywiste (służące w procesie produkcji lub konsumpcji) oraz finansowe, które notyfikują prawa do przyszłej produkcji lub konsumpcji.<sup>2</sup> Fundusze emerytalne w Polsce gromadzą aktywa wyłącznie w instrumentach finansowych, cechą rynków bardziej rozwiniętych jest akumulacja środków także w aktywa rzeczywiste.

Analiza portfeli inwestycyjnych OFE wskazuje na ich silną korelację z sytuacją na regulowanym rynku akcji, pomimo iż dominującym składnikiem aktywów są bezpieczne papiery dłużne. W okresie rozwijania się kryzysu finansowego na przełomie 2007 i 2008 roku nastąpił spadek krajowego indeksu giełdowego o blisko 30 tys. punktów (od października 2007 roku do lipca 2008 roku). Wpłynęło to na spadek wartości aktywów OFE z kwoty 140 mld zł (na początku 2008 r.) do 130,6 mld zł (w końcu 2008 r.), pomimo przekazania przez ZUS do funduszy w tym czasie ponad 15,7 mld zł składek ich uczestników.<sup>3</sup> Ujemne stopy zwrotów z aktywów wyniosły w tym czasie 16,2%, zaś ujemny wynik finansowy – 24,2 mld zł. Jednocześnie subportfel akcji obniżył swoją wartość o 12,6 mld zł, osiągając wielkość 39,9 mld zł, co było zarówno efektem spadku ich wartości, jak i przebudowy struktury portfeli. Zarządzający funduszami podjęli lokowanie aktywów głównie w papiery dłużne, w których zaangażowane przekroczyło w tym czasie 72% wartości portfela. Po upływie trzech lat zmien-

---

<sup>2</sup> Por. Gajek L., Ostaszewski K.: *Plany emerytalne, zarządzanie aktywami i zobowiązaniami*, WNT Warszawa 2002, s. 127.

<sup>3</sup> Por. *Informacja o sytuacji...* op. cit. s. 2.

nej koniunktury na rynku kapitałowym, a ostatnio także powrotu ostrożnego optymizmu na międzynarodowe giełdy papierów wartościowych, struktura portfela aktywów OFE uległa zmianie. Obecnie łączna wartość aktywów netto na rachunkach 14 funkcjonujących funduszy emerytalnych wynosi 241,8 mld zł, z czego skarbowych papierów wartościowych zgromadzono na kwotę 119 mld zł, a w akcjach ulokowano 70 mld zł.<sup>4</sup>

Głęboki regres, który wystąpił w latach 2008-2009 na globalnym rynku kapitałowym i także w Polsce, wzbudził niepokój uczestników funduszy. Okazało się, iż rynek kapitałowy jest nieodporny na pojawiające się ryzyka, które skorelowane są w szczególności z istotą jego funkcjonowania. Wielkość przeceny funduszy emerytalnych w danym kraju zależała od ekspozycji poszczególnych funduszy na ryzyko i była funkcją sposobu konstruowania portfeli inwestycyjnych. Fundusze, których aktywa obejmowały w większości papiery dłużne i były oparte na bezpiecznych strategiach inwestycyjnych, zanotowały w 2008 roku niższe straty. Dane, które dotyczą stóp zwrotu odnotowanych w 23 krajach OECD, w których prywatne fundusze emerytalne posiadają aktywa w wysokości nie mniejszej niż 4% PKB, wskazują, iż realne stopy zwrotu w 2008 roku były o 17% niższe aniżeli w końcu roku poprzedzającego.<sup>5</sup> Uwzględniając udział funduszy emerytalnych w USA, których aktywa wynoszą około 50% wartości aktywów pozostałych krajów uczestniczących w przedstawionym wyliczeniu, ujemna stopa zwrotu z inwestycji wyniosła 23%, z tym że w przypadku USA straty osiągnęły blisko 26% wartości aktywów. Najwyższe ujemne stopy zwrotu zanotowano ponadto w krajach o najbardziej rozwiniętych rynkach finansowych: w Irlandii – blisko 38%, Australii – 27% oraz w Islandii – 23%. Stosowano w nich agresywne strategie inwestycyjne, często oparte o złożone, hybrydowe instrumenty finansowe i w efekcie straty, które fundusze doświadczyły były ponadprzeciętne.

Najmniejsze straty z poczynionych lokatach, w wysokości 10-12,5%, były udziałem funduszy emerytalnych na Słowacji, w Norwegii, Hiszpanii i Szwajcarii. W Niemczech przecena aktywów nie przekroczyła 9%, w dwóch krajach ujemne stopy zwrotu wyniosły odpowiednio około 7,5% (Czechy) i 5% (Meksyk).<sup>6</sup> Główną przyczyną wystąpienia w analizowanym okresie istotnego zróżnicowania w uzyskanych wynikach inwestycyjnych był sposób lokowania aktywów. Fundusze z mniejszych krajów inwestowały głównie w papiery dłużne, w szczególności emitowane przez rządy, w krajach dużych lub o bardziej rozwiniętych rynkach finansowych, polityka lokacyjna była bardziej wyeksponowana na ryzyko związane z rynkiem papierów

---

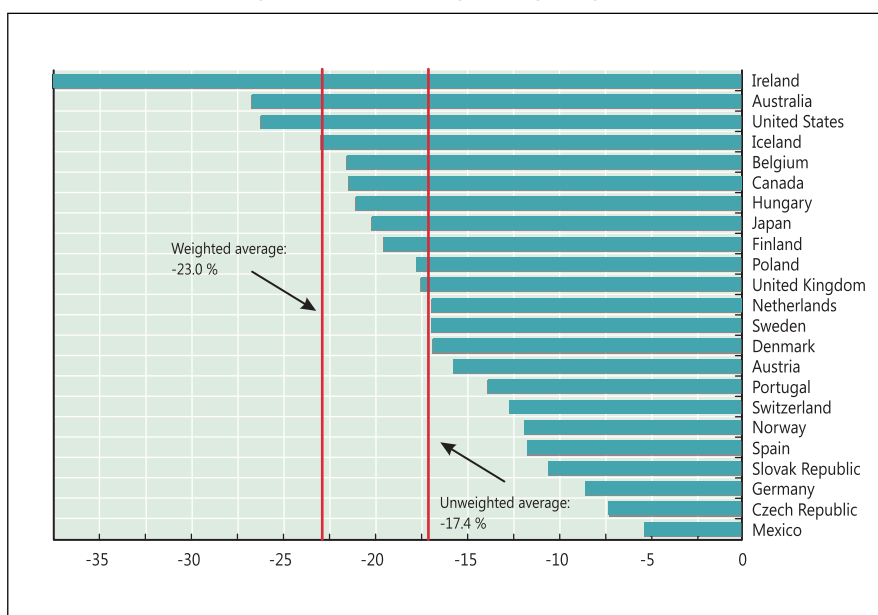
<sup>4</sup> Por. *Rynek OFE, dane miesięczne*, KNF lipiec 2012.

<sup>5</sup> Por. *Pensions At a Glance, Retirement – income Systems in OECD countries*, OECD 2009, s. 32.

<sup>6</sup> *Pension At a Glance...*, op. cit. s. 32.

wartościowych. W przypadku Irlandii, przeciętny portfel funduszu zawierał przeciętnie 2/3 aktywów ulokowanych w akcjach, w USA, Kanadzie, Japonii i Wielkiej Brytanii – 50% i więcej.<sup>7</sup> Straty polskich funduszy emerytalnych były na poziomie zbliżonym dla średniej krajów OECD (bez USA) i wyniosły około 17,5%. Przewidywany portfel inwestycyjny OFE w końcu 2007 roku był zbudowany w oparciu o lokaty w obligacje (59,9%) oraz akcje (34,7%). W kolejnym roku uległ on istotnej przebudowie, która polegała na podwyższeniu udziału dłużnych papierów wartościowych (75,1%) oraz obniżeniu udziału lokat do poziomu 21,4% wartości aktywów funduszu.<sup>8</sup> Wyniki inwestycyjne w latach 2009-2012 stopniowo poprawiały się, a straty zanotowane w okresie kryzysowym zredukowano. Średnia ważona stóp zwrotu OFE (w okresie 3 lat), wyliczona i podana<sup>9</sup> przez KNF w kwietniu 2012 roku, wyniosła 31,6% a minimalna stopa – 15,8%, była znacząco wyższa aniżeli w okresie pięcioletnim na prezentowanym diagramie.

**Diagram 1**  
**Realne stopy zwrotu funduszy emerytalnych w 2008 roku**



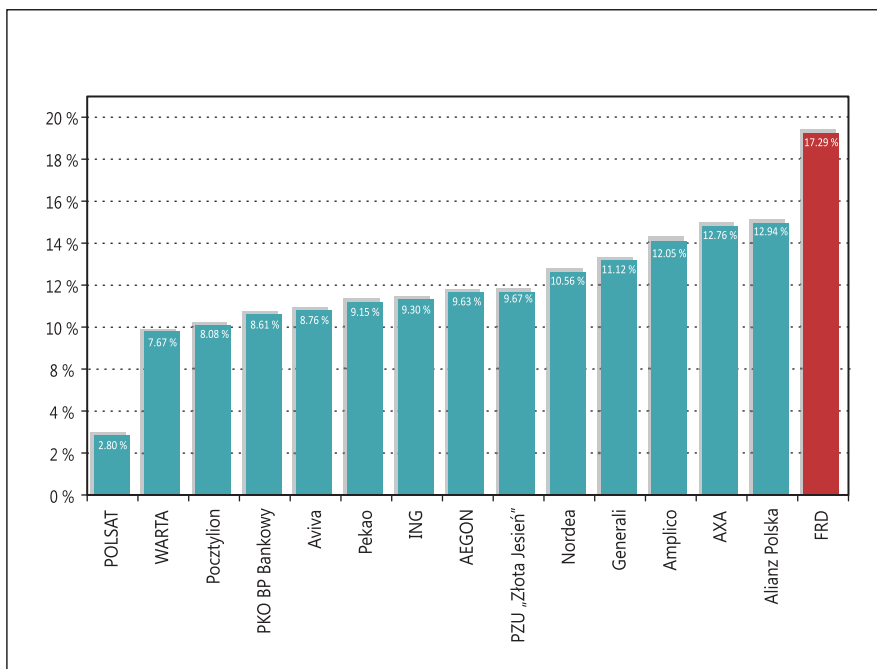
Źródło: *Pensions At a Glance, Retirement – income Systems in OECD countries, OECD 2009, s. 33.*

<sup>7</sup> *Pension At a Glance...*, op. cit. s. 33.

<sup>8</sup> *Dane o rynku OFE, dane roczne (kategorie lokat)*. KNF 2008 r.

<sup>9</sup> *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 31.03.2009-30.03.2012*, KNF 2012 r.

**Diagram 2**  
**Stopy zwrotu OFE i FRD z aktywów w latach 2007-2011**



Źródło: Fundusz Rezerwy Demograficznej, ZUS 2012 (dane za KNF).

Wszystkie OFE osiągnęły stopę zwrotu wyższą od minimalnej i były one dodatnie. Najlepsze wyniki osiągnęły fundusze zarządzane przez ING (33,76%) i Amplico (32,38%), najniższe AEGON OFE (28,79%) i OFE Pocztylion (15,81%). Podane przez Komisję Nadzoru wysokości poszczególnych stóp zwrotu wpłynęły na podział rachunków premiovych oraz przychody PTE. Środki pieniężne na rachunkach premiovych OFE<sup>10</sup> wyniosły 69,4 mln zł. Na rachunek rezerwy poszczególnych OFE zostało przeniesione 49,3 mln zł, a do funduszy przekazano 20,1 mln zł, co wpłynęło na poprawę ich wyników finansowych.

<sup>10</sup> Zgromadzone w półroczu poprzedzającym wyliczenie trzyletnich stóp zwrotu OFE na dzień 30 marca 2012 roku.

## 2. Stanowisko Komisji Europejskiej w odniesieniu do regulacji prawnych funduszy emerytalnych

---

W grudniu 2007 roku Komisja Europejska wskazała na nieadekwatność kilku polskich przepisów ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (dalej ustawy o offe) z art. 56 ust 1 Traktatu WE.<sup>11</sup> Zastrzeżenia związane były z przekonaniem Komisji, iż ustawa oraz rozporządzenia wykonawcze ograniczają inwestycje polskich funduszy emerytalnych. Należało zatem dokonać analizy istniejących standardów inwestowania, a także możliwości zmian, dywersyfikujących z jednej strony ryzyka inwestycyjne, z drugiej zaś umożliwiających uczestnikom OFE dokonywanie zmian w strukturze portfeli. Obowiązujący stan prawny to uniemożliwia, ponieważ za wymienione decyzje odpowiedzialni są zarządzający funduszami, którzy mają bezpośredni wpływ na kształtowanie struktury portfeli. Występuje pewna nierównowaga wobec uczestników funduszy inwestycyjnych oraz posiadaczy rachunków inwestycyjnych, którzy nie mają wpływu na charakter dokonywanych inwestycji.

Zastrzeżenia, które zostały zgłoszone w grudniu 2007 roku oraz ponownie we wrześniu 2008 roku, dotyczyły m. in. treści przepisu art. 141 ust. 1 ustawy o offe – możliwości lokowania aktywów funduszu w enumeratywnie wymienione kategorie lokat. Zastrzeżeniami objęte zostały także przepisy art. 143 ust. 1 i 2 ustawy, dotyczące inwestycji zagranicznych, oraz ustanowionego limitu (5%) wartości lokowania aktywów danego OFE w tę kategorię lokat. Szczegółowe uwagi dotyczyły także brzmienia art. 136 ust. 3 i 136a ust. 2, które stanowią o sposobie pokrywania kosztów zarządzania przez fundusz oraz kosztów przechowywania aktywów i rozliczania transakcji obrotu aktywami, z udziałem zagranicznych instytucji rozliczeniowych.<sup>12</sup> W odpowiedzi rząd polski argumentował, iż art. 56 ust. 1 Traktatu WE: „nie ma zastosowania do otwartych funduszy emerytalnych z uwagi na ich szczególną rolę w ustawowym systemie zabezpieczenia społecznego”. Stanowisko wskazywało, iż kwestie limitowania inwestycji pozostają w kompetencji kraju – członka UE, jako konsekwencja ustalania reguł rodzimych systemów emerytalnych. Powołano się także na brak zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej odnośnie zasadności tego rozumowania w trakcie negocjacji akcesyjnych.

---

<sup>11</sup> Por. *Uzasadniona opinia, naruszenie nr 2007/2262*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 18.09.2008.

<sup>12</sup> *Uzasadniona opinia...*, op. cit. str. 3.

Komisja Europejska, w przedstawionym w 2009 roku stanowisku, podtrzymała przekonanie o naruszeniu traktatu wspólnotowego, co było wyrazem braku akceptacji przyjętej powyżej argumentacji rządu polskiego. Warto prześledzić wspomniane zastrzeżenia z punktu widzenia konstrukcji prawnej, która towarzyszy stanowisku wspólnotowemu. Powołanie się na artykuł 56 ust. 1 Traktatu WE wskazuje na przekonanie o istnieniu ograniczeń w przepływie kapitału, sankcjonowanych przez polskie przepisy. Komisja wskazywała, iż: „w ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.”<sup>13</sup> Podkreślano, iż formalny brak definicji pojęcia „przepływ kapitału”, nie stanowi przeszkody w realizacji orzecznictwa, które wywodzi się z przepisów towarzyszących Traktatowi<sup>14</sup> i to pojęcie definiuje.<sup>15</sup> Wynika z faktu, iż inwestycje otwartych funduszy emerytalnych (w wystąpieniu mowa jest o „funduszach emerytalnych”, co obejmuje zapewne także pracownicze fundusze emerytalne), mogą być katalogowane według wymienionego załącznika do dyrektywy.

W rezultacie lokacje te domyślnie dotyczą różnych przepływów, według następującego katalogu:<sup>16</sup>

1. Operacje odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku kapitałowym i pieniężnym (pozycje III. A. 2. i V. A. 2.),
2. operacje dotyczące jednostek uczestnictwa przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania (pozycja IV. A. 2. i 4),
3. operacje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych (pozycja VI. B), jeżeli inwestycja ma na celu uzyskanie efektywnego udziału w zarządzie albo kontroli nad spółką, można rozważyć także inwestycje bezpośrednie (pozycja I.).

Podstawą wystąpienia Komisji Europejskiej stało się przekonanie o ograniczeniu przez polskie przepisy inwestycji funduszy emerytalnych i wskazanie, że limitowanie dodatkowo zaostrza enumeracja inwestycji notyfikowanych w kraju lub za granicą. Na cenzurowanym znalazły się trzy przepisy ustawy o offe, w tym artykuł 141 ust. 1, których konstrukcja została podważona z punktu widzenia niemożliwości zastosowania ich w krajach członkowskich. Chodzi tutaj w szczególności o:

---

<sup>13</sup> Tamże, s 4.

<sup>14</sup> Por. Załącznik do dyrektywy 88/361/EWG (dyrektywa Rady z dnia 24 czerwca 1998 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu, Dz. U. L 178 z 8 lipca 1988 r.).

<sup>15</sup> Por. Wyrok w sprawie C-367/98, *Komisja przeciwko Portugalii*, pkt. 37 oraz w sprawie C-222/97, *Trummer i Mayer*, pkt. 20 i 21.

<sup>16</sup> Por. *Załącznik do dyrektywy...* op. cit.

1. Pożyczki i kredyty udzielane Skarbowi Państwa lub Narodowemu Bankowi Polskiemu oraz obligacje i inne dłużne papiery wartościowe, w tym depozyty, kredyty i pożyczki innych podmiotów, gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski. Jeśli zatem inwestycja jest dokonywana albo gwarantowana przez Skarb Państwa, albo bank centralny innego państwa, nie może być ona kwalifikowana (jeśli nie mieści się w granicach ustanowionych art. 143 ustawy) przez polski fundusz emerytalny.
2. Obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 141, pkt. 9-12). Zdaniem Komisji, w przypadku gdy papiery te zostały wyemitowane w innym państwie członkowskim, nie mogą być przedmiotem inwestycji OFE.
3. Akcje spółek zagranicznych muszą być notowane na głównej giełdzie papierów wartościowych, podczas gdy art. 141 ust. 1 (pkt. 5) obejmuje, poza akcjami spółek notowanych na jakiegokolwiek giełdzie (w tym obligacji zamiennych (pkt 4), także akcje notowane na regulowanym rynku pozagiełdowym lub dopuszczone do publicznego obrotu.

Komisja Europejska sformułowała zastrzeżenia dotyczące konstrukcji przepisu art. 136 ustawy, która ogranicza inwestycje transgraniczne, z uwagi na okoliczność niebrania pod uwagę – dla celów ustalania wartości aktywów netto – wartości krajowych i zagranicznych funduszy inwestycyjnych. Ma to istotną konsekwencję, z uwagi na fakt wyliczania opłaty za zarządzanie funduszu właśnie w oparciu o wartość aktywów netto funduszu. Można wywieść stąd przekonanie, iż zarządzający nie będą zainteresowani pozyskiwaniem do portfeli tego typu instrumentów. Dostępne dane dotyczące inwestycji OFE wskazują, iż inwestycje za granicą stanowią przeciętnie mniej niż 1% zagregowanego portfela funduszy (1,39 mld zł).<sup>17</sup> Najwyższą wartość osiągnęły one w na koniec maja 2007 roku – inwestycje te osiągnęły kwotę 1,71 mld zł. Obecnie wynoszą one 1,1 mld zł i stopniały one w stosunku do stanu na koniec 2011 roku o blisko 300 mln zł.<sup>18</sup> Brak motywacji do inwestowania przez zarządzających może obejmować także krajowe fundusze inwestycyjne, lokujące za granicami Polski. Poddany krytyce przepis art. 136 ust. 2 stanowi, iż koszty transakcji związanych z zagranicznymi instytucjami rozliczeniowymi mogą być pokrywane z aktywów funduszu przez OFE tylko do wysokości nieprzekraczającej odpowiednich kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych. A zatem pojawić się może brak motywacji do zagranicznego lokowania części aktywów,

---

<sup>17</sup> Por. *Aktywa OFE, dane za wrzesień 2008 r.*, Komisja Nadzoru Finansowego 2008 r.

<sup>18</sup> Por. *Aktywa OFE, dane za grudzień 2011 r.*, Komisja Nadzoru Finansowego 2012 r.



z uwagi na niemożność obciążenia pełnymi opłatami za realizację transakcji zagranicznych. Może rodzić to podejrzenie o uprzywilejowanie inwestycji krajowych. W konkluzji do wstępnej części tzw. uzasadnionej opinii wskazuje się na demotywacyjne znaczenie wymienionych przepisów prawa, w konsekwencji zaś wykreowanie przez nie sytuacji ograniczającej swobodę przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

---

### **3. Rekomendacje zmian w regulacjach prawnych w latach 2008-2009: Komisja Nadzoru Finansowego, IGTE oraz RRRF przy Ministrze Finansów**

---

Doświadczenia w funkcjonowaniu kapitałowego filara systemu emerytalnego, które zostały zebrane w okresie dziesięciu lat od wdrożenia reformy emerytalnej w 1999 roku, wpłynęły na podjęcie problematyki zmian w regulacjach dotyczących funduszy emerytalnych. Objęte nimi powinny być również otwarte fundusze emerytalne, jednakże potrzeba korekt przepisów powinna dotyczyć także funkcjonowania pracowniczych funduszy emerytalnych. W latach 2008 i 2009 przedstawione zostały dwie koncepcje zmian w polityce lokacyjnej OFE: Komisji Nadzoru Finansowego oraz wymienionej poniżej Grupy Roboczej,<sup>19</sup> a także stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych.<sup>20</sup> Propozycja Komisji w dużej mierze ożywiła dyskusję ekspertów oraz przedstawicieli rynku finansowego, którzy wzięli udział w pracach Grupy Roboczej ds. instrumentów finansowych OFE, usytuowanej przy Ministerstwie Finansów.<sup>21</sup> Zakończono je w 2008 roku, a zredagowany projekt zmian w prawie przedstawiono instytucjom uczestniczącym w jej pracach w styczniu 2009 roku.

Rekomendacja KNF obejmowała możliwość zniesienia części ograniczeń inwestycyjnych OFE oraz poszerzenia możliwości lokowania akty-

---

<sup>19</sup> Por. *Rekomendacje zmian w zakresie ograniczeń inwestycyjnych OFE, z uwzględnieniem zwiększenia możliwości ekspozycji na ryzyka rynków zagranicznych*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008.

<sup>20</sup> Por. *Propozycje IGTE dotyczące zmian w systemie emerytalnym*, IGTE, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> Grupa Robocza ds. przeglądu prawa w zakresie możliwości lokowania aktywów otwartych funduszy emerytalnych została powołana 17 marca 2008 roku i działała w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego przy Ministrze Finansów.



wów na rynkach zagranicznych.<sup>22</sup> W celu ich implementacji zaproponowano uwzględnienie istniejącej konstrukcji prawnej oraz zakreślono horyzont czasowy, w którym zmiany miałyby zostać dokonane. Za zasadne uznano stopniowe, etapowe ich dokonywanie, począwszy od zmian w istniejących aktach wykonawczych do przedmiotowej ustawy. W dalszej kolejności przewidywano uchwalenie nowych aktów wykonawczych, przy skorzystaniu z istniejących delegacji ustawowych, a w końcowym etapie – dokonanie zmian w ustawie. Miały one prowadzić w kierunku większej aniżeli dotychczas dywersyfikacji aktywów, w tym dopuszczenia do większej elastyczności w zakresie ekspozycji zagranicznej. W średnim horyzoncie czasowym, który jak można przypuszczać dotyczyłby okresu do 3. lat, zostałyby wprowadzone fundusze o zróżnicowanym profilu ryzyka. W rekomendacji Komisji wyodrębniono cztery typy funduszy (A, B, C, D), których wewnętrzna konstrukcja i stosowane polityki lokacyjne miały być zależne od rodzaju przyjętych strategii: od agresywnej (o największej ekspozycji na ryzyko) do konserwatywnej (najbezpieczniejszej). Koncepcja ta jest zbliżona do funkcjonującej formuły multifunduszy w Chile, gdzie każde towarzystwo emerytalne (AFP) zarządza ich 5. typami, od A do E.<sup>23</sup> Użytkiwane stopy zwrotu są uzależnione od ekspozycji na ryzyko rynku akcji: na przykład – fundusz A może inwestować do 80% aktywów, D do 20%, zaś E – wyłącznie w papiery dłużne.

W średnim horyzoncie czasowym przewidywano również rozwiązania prawne opisujące dodatkowe możliwości osiągnięcia dochodów przez otwarte fundusze emerytalne. Najdłuższy okres na realizację zmian w zamierzeniu Komisji miał być przeznaczony na kwestie najbardziej złożone. Dotyczą one nowego podejścia do limitowania ryzyka działalności inwestycyjnej, a co za tym idzie, zmiany koncepcji nadzoru nad rynkiem emerytalnym.<sup>24</sup> Towarzyszyłaby temu zmiana systemu bodźców (premiowania) PTE, a także powiązanie ich interesu z horyzontem inwestycyjnym OFE.

Rekomendacja KNF stała się impulsem dynamizującym podjęcie prac w innych gremiach, czego wyrazem stało się przedstawienie przez IGTE stanowiska zawierającego konkretne propozycje zmian zarówno w ustawie o offe, jak i w przepisach wykonawczych. Zostały one zawarte w dokumencie wprowadzającym, który podjęła Grupa Robocza przy Ministerstwie Finansów. Rozpoczęła ona swoje prace w dniu 2 kwietnia 2008 roku, a ich efektem było przyjęcie stanowiska, zawierającego 15 propozycji zmian w prawie. Najbardziej istotne z nich zostaną zanalizowane w dalszej części opracowania.

<sup>22</sup> *Rekomendacje...* op. cit. s. 1-2.

<sup>23</sup> Por. Conrads E.: *Multi Funds: Experiences and Trends w: Funded Systems Their Role in Solving the Pension Problem*, International Federation of Pension Fund Administrators (FIAP), Santiago 2008, s. 219.

<sup>24</sup> *Rekomendacje...*, op. cit. s. 9.

Tematyka zarysowana w rekomendacji organu nadzoru znalazła swoje odniesienie w założeniach zmian do przedmiotowej ustawy, przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w styczniu 2009 r. Warto wspomnieć, iż celem proponowanych przez MPiPS zmian uczyniono modernizację zasad działania funduszy emerytalnych.<sup>25</sup> Miała ona zostać dokonana poprzez przedsięwzięcia w czterech obszarach tematycznych:

- 1) wprowadzenie funduszy o profilowanym ryzyku (multifunduszy),
- 2) reformę systemu opłat i kosztów systemu,
- 3) poprawę adekwatności kapitałowej,
- 4) zmiany w zasadach akwizycji.

Pomimo tak zakrojonego zakresu nowelizacji, przedmiotem przedstawionego w lutym b.r. projektu ustawy, uczyniono kwestię wąską, ograniczoną do zmian w systemie opłat i kosztów funkcjonowania PTE i OFE. Prowadzić miały one do istotnej obniżki pobieranej prowizji od 2010 roku (z 7% do 3,5%) oraz zmianie algorytmu wynagradzania towarzystw, po przekroczeniu określonej, zakumulowanej sumy aktywów w funduszu (ostatecznie ustalono ją na 45 mld zł).<sup>26</sup> Propozycja wyłączenia kosztów z szerszego układu modernizacji i uczynienia zmian w ich konstrukcji wyłącznym przedmiotem dyskutowanej nowelizacji wzbudziła kontrowersje. Podnoszono, iż co najmniej równie istotne, jest wprowadzenie wielofundusowości, a co za tym idzie, doprowadzenie do zróżnicowania strategii inwestycyjnych OFE. Doświadczenia zagraniczne wskazują, iż wartością dodaną wprowadzenia multifunduszy stała się presja na konkurowanie w zakresie stóp zwrotu oraz indywidualizacja podejścia zarządzającego do uczestnika. W ujęciu makroekonomicznym wskazuje się na stabilizowanie lokalnego rynku kapitałowego oraz pojawienie się nowych klas instrumentów lokacyjnych.<sup>27</sup>

Ograniczenie zakresu nowelizacji wzbudziło obawę, iż zahamuje to wdrożenie propozycji, które zostały wypracowane przez Grupę Roboczą. Ich charakter był konsensualny i stanowiły one efekt wielomiesięcznego integrowania propozycji urzędów, w tym organu nadzoru oraz uczestników rynku finansowego. Dodatkowe zastrzeżenia odnośnie przedmiotu nowelizacji, zgłaszane w szczególności przez przedstawicieli IGTE, dotyczyły skali redukcji prowizji i opłat, a także tempa ich wprowadzenia. Należy stwierdzić, iż głosy ekspertów w tej sprawie były podzielone, także stanowiska instytucji opiniujących zmiany nie były jednorodne. Argumentacja zawarta w projekcie węższej od oczekiwanej nowelizacji ustawy, przed-

---

<sup>25</sup> Założenia nowelizacji... 2009 s. 2.

<sup>26</sup> Uzasadnienie do zmiany..., op. cit. s. 22-23.

<sup>27</sup> Conrads E.: *Multi Funds: Experiences and Trends w: Funded Systems (...)*, 2008 s. 218-219.

stawiona przez resort pracy w lutym 2009 roku, zawierała stwierdzenie o trudności w szybkim uzgodnieniu sposobu „dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych OFE”, uznając kwestię zmiany opłat za priorytetowe przedsięwzięcie.<sup>28</sup> Jednakże warto pamiętać, iż już w styczniu tego roku zasadniczo gotowy był projekt zmian w kierunkach polityki lokacyjnej, którego przyjęcie mogłoby przyspieszyć prace nad koncepcją wielofunduszowości.

Analiza rekomendacji Grupy Roboczej wskazuje, iż miały one charakter uelastyczniający platformę inwestycyjną funduszy emerytalnych. Spełniały one kryteria ostrożnościowe i zakładały ewolucyjną ścieżkę dojścia do założonych celów. W trakcie konsultacji zgłoszono szereg propozycji korekt przepisów w dwóch istotnych dla OFE aktach prawnych o randze rozporządzeń:

1. Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju (Dz. U. Nr 229, poz. 2286, z późn. zm.),
2. Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne (Dz. U. Nr 32, poz. 276, z późn. zm.).

Podobnie jak w Rekomendacji KNF przedłożono propozycję, aby w pierwszym rządzie dokonać zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Finansów. Korekty ustawowe pozostawiono do dalszego wypracowania, podobnie jak w rozporządzeniu dotyczącym limitowania działalności lokacyjnej. Zakładano, iż wówczas podjęta zostanie także kwestia przygotowania konstrukcji tzw. multifunduszy – funduszy o profilowanym ryzyku.

Zaproponowano rozszerzenie możliwości lokowania aktywów OFE, poprzez uzupełnienie o tytuły uczestnictwa będące przedmiotem obrotu na podstawowych giełdach rynków kapitałowych. W tym celu miano wyodrębnić je jako odrębną kategorię aktywów. Korzyści upatrywano w dywersyfikacji portfela inwestycyjnego oraz niskich opłatach za zarządzanie. Zaproponowano także, aby katalog lokat poszerzyć o: „inne papiery wartościowe emitowane przez spółki notowane na podstawowych giełdach tych państw”. Pozwoliłoby to nie zawęzić możliwości lokowania aktywów. Uczestnicy konsultacji uznali, iż ocena inwestycyjna (rating) emitenta określonego papieru wartościowego, pod kątem jego zdolności do spłaty zaciągniętych zobowiązań, powinna dotyczyć jedynie papierów wartościowych wynikających z zaciągniętego długu. Dominującym było przekonanie, iż inne papiery powinny podlegać jedynie profesjonalnej ocenie in-

---

<sup>28</sup> Uzasadnienie..., s. 19-20.

westorów, podobnie jak w przypadku lokat krajowych, a także ogólnym zasadom dotyczącym lokowania aktywów funduszu określonym w ustawie.<sup>29</sup>

Kolejna propozycja poszerzająca dotyczyła zmian w zakresie lokowania w instrumenty pochodne (IP). Instrument ten zabezpieczać może zgromadzone aktywa przed utratą ich wartości, która związana jest z ryzykiem inwestycyjnym i fluktuacją wyceny. Zaproponowano, aby powszechne towarzystwo emerytalne było zobowiązane do prowadzenia analizy ryzyka inwestycyjnego wynikającego z lokaty w IP. Jednocześnie nie byłoby dozwolone zajmowanie tzw. opcji otwartej, zarówno długiej, jak i krótkiej. Uwzględniając to poszerzenie, uznano za właściwe wykorzystanie delegacji ustawowej do wydania przez rząd rozporządzenia regulującego lokowanie aktywów OFE w prawa pochodne lub instrumenty finansowe.<sup>30</sup> Dominującym stało się przekonanie, iż istnieje konieczność stworzenia takiego prawa, które zapewni ograniczenie dowolności inwestowania w IP oraz kontrolę ryzyka inwestycyjnego.

Akceptację uzyskał pomysł uzupełnienia dotychczasowej kategorii lokat,<sup>31</sup> o tytuły uczestnictwa emitowane przez instytucje wspólnego inwestowania notowane na rynkach giełdowych. Chodziło o możliwość lokowania aktywów OFE w fundusze typu ETF (*Exchange-Traded Fund*), która miała zostać uwzględniona przy zmianach w zakresie ustawowych lokat w poszczególne instrumenty finansowe. Limit inwestycji określono do wysokości 10% aktywów funduszu, z koniecznością ustalenia definicji ETF na potrzeby nowelizacji.

Ważną inicjatywą, która zakreślała nowe brzmienie ustępu art. 136 ust. 3 ustawy, była kwestia uznania lokat w otwarte fundusze inwestycyjne notowane na rynkach giełdowych (np. ETF) – dopuszczone na podstawie art. 141 ust. 1 pkt 8 ustawy – za odrębną kategorię aktywów. Uznano, iż w tym przypadku decyzje inwestycyjne podejmują OFE, zatem powinny być one uwzględniane przy ustalaniu wartości zarządzanych aktywów netto funduszu, o której mowa w art. 136 ust. 2 i 2a ustawy o OFE. Jako punkt odniesienia dla systematyki pojęć należy ponadto uznać przepisy ustawy w ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

---

<sup>29</sup> *Sprawozdanie z prac...*, op. cit. s. 2-3.

<sup>30</sup> Jest o nich mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

<sup>31</sup> Opisane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne.

Problematyka kosztów zarządzania aktywami OFE, która stała się centralnym punktem zaproponowanej przez resort pracy nowelizacji ustawy w początku 2009 roku, została podjęta także podczas prac Grupy Roboczej. Analizowano kontrowersyjny temat kosztów zarządzania aktywami OFE na rzecz zagranicznych instytucji rozliczeniowych. Konstrukcja artykułu 136a ustawy ogranicza dotychczas możliwość lokowania aktywów funduszu za granicą. Jest to związane z nałożeniem na PTE obowiązku pokrywania kosztów zarządzania aktywami funduszu, stanowiących równowartość opłat ponoszonych na rzecz zagranicznych instytucji rozliczeniowych – do wysokości nieprzekraczającej kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych. Argumentowano, iż rezygnacja z ust. 2 wymienionego artykułu, spowoduje większą skłonność do inwestycji zagranicznych, tworząc przestrzeń do większej dywersyfikacji aktywów. Niezbędnym wydaje się przy tej zmianie, dążąc w konsekwencji do zminimalizowania ryzyka utraty ich wartości, wprowadzenie limitu kosztów z zastosowaniem stawek uznanych izb rozliczeniowych. Sensownym kompromisem była zmiana brzmienia omawianego ustępu w sposób, który certyfikuje punkt odniesienia kosztów (uznane zagraniczne instytucje rozliczeniowe) do wysokości nie wyższej niż określona w statucie funduszu.<sup>32</sup>

Lokowanie aktywów w waluty obce jest zagadnieniem, które obejmuje instrument finansowy, problematykę limitu inwestycji oraz instytucji (jednej lub większej ich liczby), w których zarządzający dokonywaliby lokat. Limit inwestycji wyniósłby 5% wartości aktywów funduszu, a waluty obce stanowiłyby odrębną kategorię lokat. Miałoby to pozytywne znaczenie dla dywersyfikacji kierunków inwestowania, podnoszono także znaczenie obniżki kosztów ponoszonych przez OFE. Występowały one dotychczas w związku ze sprzedażą walut obcych po dokonaniu określonej transakcji, zgodnie w wymogami ustawy. Zasadność lokowania w waluty obce wynika również z konieczności wypłaty dywidendy w przypadku akcji bądź odsetek w przypadku obligacji. Ponadto w przypadku śmierci członka OFE może mieć miejsce wypłata środków osobom uposażonym zamieszkałym w innym kraju i konieczność wymiany waluty polskiej na walutę tego kraju.<sup>33</sup> Aby uniknąć niebezpieczeństwa koncentracji aktywów w jednym miejscu uznano, iż w jednym banku (albo w dwóch lub większej liczbie banków będących podmiotami związanymi) łącznie może być ulokowane nie więcej niż 5 % wartości aktywów funduszu. W przypadku jednego dowolnie wybranego banku lub grupy banków będących podmiotami związanymi limit mógłby (po nowelizacji) wynosić 7,5%.

---

<sup>32</sup> Propozycja została zgłoszona przez przedstawiciela organu nadzoru i przyjęta w ostatecznej redakcji.

<sup>33</sup> Por. *Sprawozdanie z prac...* op. cit., s. 5.

Postulowaną zmianą było wprowadzenie oddzielnej kategorii lokat w postaci tytułów uczestnictwa – emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania – notowanych na podstawowych giełdach rynków kapitałowych (UCITS). Miałyby być one oddzielone od notowanych instytucji wspólnego inwestowania typu ETF. Podobnie – warranty subskrypcyjne, które są powszechnie stosowanym instrumentem finansowym na rynku kapitałowym, jednakże przepisy ustawy nie uwzględniają ich w możliwościach lokacyjnych.

Zagadnieniem, które wydaje się być jednym z najbardziej spektakularnych w omawianej problematyce, jest zmiana wysokości limitów lokacyjnych oraz tempa jej wprowadzania. Chodzi tutaj zasadniczo o możliwość większej ekspozycji zagranicznej w działalności PTE, także w kontekście zastrzeżeń Wspólnoty Europejskiej formułowanych wobec prawa funkcjonowania funduszy emerytalnych w Polsce.<sup>34</sup> Wydawał się, iż wypracowane w zasadzie konsensualnie stanowisko,<sup>35</sup> mogłoby okazać się wspierające w dialogu rządu ze stroną wspólnotową, z uwagi na poszerzenie możliwości inwestycji pozakrajowych. Zaproponowano, aby zmiany były wprowadzane etapowo, począwszy od 2010 roku (10% wartości aktywów w ew. ekspozycji zagranicznej), następnie 15% – do końca roku 2012, kolejne pięć – do końca 2014 roku. Całość koncepcji posiadała znamiona konserwatywne, zważywszy, iż maksimum alokacji określono na 30% począwszy od 2015 roku, co w świetle prawa wspólnotowego było propozycją adekwatną do istniejących rozwiązań. Należy jednak pamiętać, iż pomysł nowelizacji w tym obszarze był wypracowywany w okresie największego od lat załamania stóp zwrotu oraz znaczącej utraty wartości portfeli funduszy na najbardziej rozwiniętych rynkach zagranicznych. Znamienny był przykład Irlandii, w której aktywa funduszy emerytalnych w okresie pomiędzy lutym 2008 a lutym 2009 straciły przeciętnie blisko 35% swojej wartości.<sup>36</sup>

Przy konstruowaniu propozycji zmierzających ku dywersyfikacji lokat w oparciu o wyższe limity inwestycji zagranicznych wskazywano, iż w teorii portfelowej dywersyfikacja wiąże się z możliwością uzyskiwania zarówno wyższych stóp zwrotu, jak i zmniejszania ryzyka inwestycyjnego. Podejście to dowartościowuje długoterminowe strategie inwestycyjne, które są charakterystyczne w perspektywie emerytalnej. Przy zastosowaniu elastycznej konstrukcji, można zaproponować budowę przykładowego portfela zrównoważonego, o strukturze aktywów: 35% akcje, 35% dłużne papiery krajowe

---

<sup>34</sup> Por. *Uzasadniona opinia...* op.cit. s. 1.

<sup>35</sup> Zdanie odrębne przedstawiło Stowarzyszenie UNFE, które wyrażało obawę o zwiększenie ryzyka inwestycyjnego ponoszonego przez członków OFE, co w sytuacji aprecjacji złotego może doprowadzić do obniżenia stóp zwrotu osiągniętych przez OFE oraz poziomu przyszłych emerytur.

<sup>36</sup> Por. *Pensions At Glance...* op. cit., s. 32.



oraz 30% – zagraniczne instrumenty finansowe. Konstrukcja taka stanowiłaby jednocześnie duże wyzwanie dla podaży krajowej emisji oraz wykupu w terminach zapadalności bonów skarbowych. Proponowany limit docelowy nie stwarzał zagrożenia dla inwestycji OFE, a dla racjonalizacji ich działalności lokacyjnej należy umożliwić zarządzającym nimi towarzystwom podejmowanie decyzji na bazie rachunku ekonomicznego. Ostatnią z istotnych propozycji stanowiła inicjatywa wprowadzenia możliwości inwestowania przez fundusze emerytalne w produkty strukturyzowane (w tym certyfikaty i obligacje strukturyzowane) notowane na giełdzie.<sup>37</sup> Warto wspomnieć, iż instrumenty te podlegają w większości państw UE emisji w oparciu o przepisy prawa krajowego. Jest to powód, który może uzasadniać możliwość zakwalifikowania ich do kategorii innych zbywalnych papierów wartościowych, wyemitowanych na podstawie prawa obcego.

Rekomendacje zmian przepisów prawnych, które uzgodniono w ramach prac Grupy Roboczej stanowiły znaczącą próbę modernizacji funkcjonowania rynku OFE. Bilans dekady doświadczeń funkcjonowania OFE uzasadnia dywersyfikację portfeli, wzbogacenie instrumentarium finansowego oraz wprowadzenie wielofunduszowości. Działalność funduszy okrzepła, a dotychczasowe limity spełniły swoje zadanie. Mają one znaczenie zwłaszcza w okresie początkowego rozwoju rynku, stanowiąc niezbędny mechanizm asekuracji ryzyka inwestycyjnego. Trafnym wydaje się być pogląd, iż z czasem: „*limity inwestycyjne przekształcają się w limity ekspansji*”.<sup>38</sup> Wydaje się także, iż petryfikacja możliwości lokacyjnych powoduje osłabienie motywacji zarządzających, co może wpłynąć na kształtowanie się długoterminowych stóp zwrotu.

Istotną implikacją ograniczenia zmian w ustawie wyłączenie do aspektu kosztów systemowych, jest podtrzymanie mechanizmu nabywania przez towarzystwa papierów dłużnych skarbu państwa. Stały się one głównym aktywem funduszy, osiągając w 2009 roku blisko 72% struktury ich portfela inwestycyjnego,<sup>39</sup> obecnie w 2012 roku przy lepszej koniunkturze giełdowej – 61%. Z drugiej strony OFE, ulokowały środki pieniężne w akcjach, w wysokości 78 mld zł w końcu lipca 2012 roku (31% udziału w aktywach), stały się znaczącym inwestorem instytucjonalnym.

Nagłe szoki finansowe, które pojawiły się w ostatnich dwóch dekadach, ujawniły nowe ryzyka, których efektem były przeceny walorów giełdowych oraz narastające trudności finansowania deficytów budżetowych wielu państw. Zalicza się do nich także Polska, co powinno skłaniać do

---

<sup>37</sup> Por. *Sprawozdanie z prac...* op. cit., s. 10.

<sup>38</sup> Por. Stańko D., *Społeczne znaczenie istniejących i proponowanych mechanizmów bezpieczeństwa w kapitałowym systemie emerytalnym*, [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. Szumlicz T. SGH, Warszawa 2005, s. 187.

<sup>39</sup> Dane zagregowane za KNF, 30.06.09, 30.07.12.

modernizacji polityki lokacyjnej oraz implementacji nowoczesnych rozwiązań zagranicznych. Wprowadzenie multifunduszy może także wpłynąć na podniesienie świadomości ubezpieczeniowej, ponieważ wzrośnie znaczenie uczestnika OFE oraz podejmowanych przez niego decyzji. Doświadczenia minionej dekady wskazują, iż zaniechania związane z wprowadzeniem koniecznych zmian umacniających system emerytalny, w szczególności jego bezpieczeństwo i finansowanie, czyni ich późniejsze wdrożenie trudniejszym. Przykładem było opóźnione wprowadzenie tzw. emerytur pomostowych oraz wieloletnie unikanie debaty w sprawie konieczności podwyższenia wieku emerytalnego. Brak wdrożenia przygotowanych w latach 2008-2009 zmian w przepisach prawnych dotyczących inwestycji funduszy emerytalnych ułatwił Komisji Europejskiej skierowanie do TS UE pozwu przeciwko Polsce. Wydaje się bezsporne, iż opisanej sytuacji dałoby się uniknąć – należało wcześniej, bez zewnętrznej presji, dostosować przepisy krajowe do wymogów traktatowych.

---

#### **4. Konstrukcja części kapitałowej systemu emerytalnego po reformie: charakter publiczno-prywatny**

---

W okresie wprowadzania reformy emerytalnej, segment kapitałowy był tworzony na podstawie częściowej (OFE) bądź całkowitej (PPE) dobrowolności uczestnictwa. W przypadku OFE, osoby pomiędzy 30. a 50. rokiem życia miały wybór i często decydowały się na przystąpienie do nowo powołanych instytucji emerytalnych. Liczba członków funduszy w ostatnich latach wzrosła: w końcu 2008 roku wynosiła ona blisko 13,82 mln osób,<sup>40</sup> zaś w lipcu 2012 roku osiągnęła 15,77 mln osób.<sup>41</sup> Obecnie osoby, które podejmują zatrudnienie, przystępują do systemu kapitałowego obowiązkowo. Zapewnia to systemowi powszechność uczestnictwa i stabilność źródeł finansowania. W tym znaczeniu twierdzenie, iż system repartycyjny (ZUS) oraz kapitałowy, związany z OFE, stanowią łącznie system o charakterze obowiązkowym, jest zgodne z prawdą. Istota finansowania składki przekazywanej do funduszy polega na transferowaniu części składki wpływającej uprzednio w całości do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Państwo z tego tytułu refunduje FUS kwotę, stanowiącą rów-

---

<sup>40</sup> *Aktywa OFE*, dane na 31.12.2008 r., Komisja Nadzoru Finansowego (dane za ZUS).

<sup>41</sup> *Rynek OFE. Dane miesięczne, lipiec 2012*, KNF (dane za ZUS).



nowartość zagregowanej składki; w 2009 roku zaplanowano ją w wysokości 22,3 mld zł.<sup>42</sup> W 2011 roku, na skutek obniżenia wysokości składki z 7,3 do 2,3% refundacja była znacząco niższa i wyniosła około 8 mld zł. Państwo w sposób stały i systemowy zasila system repartycyjny, ostatnio poprzez faktyczne zwiększenie jego zaangażowania w wielkość przyszłego świadczenia emerytalnego. Oba systemy, repartycyjny i kapitałowy, funkcjonują w silnym powiązaniu, które wymaga stałej uwagi oraz konserwowania mechanizmu przepływów w corocznym budżecie państwa. Ponadto, powołując podmioty kapitałowego rynku emerytalnego, dokonano delegacji części uprawnień państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego. Mając to na uwadze, strona skarżona postawiła tezę, iż realizując cele publiczne podmioty te należą do sfery publicznej i powinny być traktowane, jako jej element.

Powyższa argumentacja nie znalazła uznania ze strony Komisji Europejskiej, a analiza kontrargumentów pozwala na zrozumienie, jak zgodnie z ustaloną praktyką unijną są traktowane fundusze emerytalne. Warto podkreślić, iż strona wspólnotowa odwołuje się do orzecznictwa około traktatowego oraz działalności TS UE. Punktem wyjścia ku kwestionowaniu stanowiska strony polskiej jest przekonanie o niemożliwości traktowania otwartych funduszy emerytalnych jako instytucji publicznych. Nie mogą one wyręczać państwa w jego roli w krajowym systemie zabezpieczenia społecznego. Fundusze są podmiotami prywatnymi, podlegają regułom rynkowym, muszą poddawać się grze konkurencyjnej dla pozyskiwania uczestników. Funkcjonują w otoczeniu prawno-podatkowym, charakterystycznym dla podmiotów prywatnych. Nie znalazł uznania argument strony polskiej o specyfice i szczególności OFE jako instytucji finansowej, nieistniejącej *de facto* w prawodawstwie wspólnotowym. Podniesiono bowiem, iż Trybunał Sprawiedliwości UE kieruje się głównie analizą działalności gospodarczej.<sup>43</sup> Kwestie algorytmu finansowania oraz aspekty konstytucji prawnej funduszu mają tu mniejsze, jeśli nie poboczne, znaczenie. Ten sposób argumentacji ma poważne znaczenie z punktu widzenia sposobu wdrożenia reformy emerytalnej oraz finansowania składki kierowanej do OFE. Przedstawione powyżej informacje o skali zaangażowania budżetu państwa w system emerytalny przeczyłyby bowiem tezie o „oderwaniu” działalności funduszy od sfery publicznej. Komisja tymczasem skłonna jest je traktować wyłącznie jako podmioty prywatne, prowa-

---

<sup>42</sup> Por. *Projekt budżetu państwa na 2009 r.*, część 73 ZUS, plan finansowy FUS 2009-2011.

<sup>43</sup> Por. sprawy: C-115/97 Brentjens, pkt 77, C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance, pkt. 17, C-67/96 Albany albo C-180/98 Pavlov, pkt. 114.

dzące działalność gospodarczą.<sup>44</sup> Pomija się także fakt wprowadzenia prawodawstwa określającego sposób opłacania składek oraz korzyści płynących w określonych przypadkach z możliwością dziedziczenia aktywów. Podkreślono fakt prowadzenia zróżnicowanych polityk inwestycyjnych przez fundusze, w oparciu o technikę bezpieczeństwa i rentowności oraz kompletne lokowanie składek w aktywach funduszy. Zapewne nie dostrzeżono w kontrargumentacji faktu, iż tworzenie i zarządzanie nimi jest zadaniem towarzystw (a nie funduszy) oraz, co ważne, iż majątek towarzystwa i funduszu jest rozdzielony. Wskazuje na to analiza sformułowania<sup>45</sup> ze stanowiska wspólnotowego, iż: „*OFE posiadają określone zadania w systemie emerytalnym, ich główna działalność polega na gromadzeniu i lokowaniu przekazanych im funduszy (art. 2 ust. 2 ustawy o OFE).*” Stanowisko zawiera także przywołanie ustalenia TS UE w zakresie zdefiniowania organizacji wypełniającej wyłącznie funkcje społeczne, „*której działalność jest oparta na zasadzie solidarności narodowej i pozbawiona jakiegokolwiek celu zarobkowego, wypłacająca świadczenia ustawowe niezależne od wysokości składek, nie jest przedsiębiorstwem i nie prowadzi działalności gospodarczej*”.<sup>46</sup> Kluczowe pytanie zatem brzmi: czy działalność gospodarczą prowadzi fundusz czy towarzystwo emerytalne i sprowadza się w ostateczności do interpretacji przepisów krajowych i wspólnotowych. Ponadto wyjaśnienia wymaga, który podmiot realizuje cel zarobkowy i pełni funkcję przedsiębiorstwa. Jest to o tyle istotne, iż stanowisko wspólnotowe wskazuje na orzeczenie Trybunału wskazujące, że: „*brak celu zarobkowego [...] nie pozbawia branżowego funduszu emerytalnego charakteru przedsiębiorstwa [...]*”.<sup>47</sup> Skłania to ku przekonaniu, iż zdaniem strony wspólnotowej OFE nie są podmiotami stricte „społecznymi” (publicznymi), mają istotne cele użyteczne i powinny być traktowane, jako przedsiębiorstwa. Wskazuje na to ich misja, polegająca na powiększaniu aktywów, w interesie uczestników, kierując się zasadą bezpieczeństwa i rentowności w polityce lokacyjnej (art. 139 ustawy).

Konsekwencją przyjętego w stanowisku rozumowania, jest przekonanie, iż polskie fundusze emerytalne wykonują zarówno funkcje społeczne (rozumiane zapewne jako publiczne), jak i komercyjne, charakterystyczne

---

<sup>44</sup> Zdaniem TS UE „sposób finansowania podmiotu nie jest decydującym czynnikiem zaklasyfikowania go, jako przedsiębiorstwa” w następujących sprawach: C-115/97 Brentjens, pkt 77, C-180/98 Pavlov, pkt. 74 i inne sprawy powołane w tym punkcie.

<sup>45</sup> Por. *Uzasadniona opinia...* op. cit., str. 6.

<sup>46</sup> Zdaniem TS UE „jednym z czynników świadczących o prowadzeniu działalności gospodarczej jest fakt, że zyski zależą wyłącznie od płaconych składek i finansowych rezultatów dokonanych inwestycji.” Zob. sprawy: C-115/97 Brentjens, pkt 79 oraz C-67/96 Albany, pkt 79.

<sup>47</sup> Por. *Uzasadniona opinia...* op. cit., str. 8.

dla przedsiębiorstwa *sensu stricte*. Ta druga wydaje się górować nad socjalną, z uwagi na korelację pomiędzy przepływem składki, wynikami działalności lokacyjnej a wysokością przyszłego świadczenia. Z drugiej strony należy pamiętać, iż nadwyżka jest generowana przez towarzystwa zarządzające funduszami, oddzielone majątkowo od funduszy. Status przedsiębiorstwa należałoby zatem przypisać towarzystwu, a nie funduszowi. Ponieważ Trybunał stwierdził, iż podmioty: „nieprowadzące w ogóle działalności zarobkowej nie mogą być uznawane za przedsiębiorstwa”,<sup>48</sup> towarzystwo zarządzające, a nie fundusz, powinno zostać uznane za przedsiębiorstwo.

Czy słusznym było przekonanie, iż: „OFE nie biorą również udziału w jakikolwiek rodzaj redystrybucji społecznej, również tej przewidzianej w pierwszym filarze polskiego systemu emerytalnego.”?<sup>49</sup> Kwestia jest dyskusyjna, ponieważ redystrybucja ta odbywa się *de facto* w formie przepływu składki (7,3% podstawy wymiaru na ubezpieczenie społeczne, obecnie 2,3%) do wybranego funduszu emerytalnego. Istotą redystrybucji jest decyzja jego członka, uczestnika segmentu kapitałowego, którym stał się z własnego wyboru bądź obligatoryjnie. Decyzja o przynależności do danego funduszu może być zmieniona, ale odwołanie decyzji „redystrybucyjnej” jest praktycznie niemożliwe. W efekcie trudno zgodzić się z argumentacją, iż reforma emerytalna przyniosła ze sobą prywatyzację systemu zarządzanego przez rynkowe podmioty. Silna regulacja działalności towarzystw emerytalnych, ograniczenia inwestycyjne, nadzór nad działalnością lokacyjną, czynniki te wskazują na silne powiązanie funduszy z solidarystycznym systemem zabezpieczenia społecznego. Krytykę Komisji wzbudziło limitowanie działalności lokacyjnej, co ma wpływać ograniczająco na konkurencyjność pomiędzy podmiotami oraz możliwość uzyskania lepszych wyników finansowych. W efekcie, biorąc pod uwagę uprzednio wskazane zastrzeżenia, prowadzi to do naruszenia zasady swobody przepływu kapitału zawartej w art. 56 traktatu wspólnotowego.

W wyroku, który został wydany w grudniu 2011 roku po zakończeniu postępowania dowodowego, TS UE podniósł, iż w odniesieniu do publicznego lub prywatnego charakteru: „środków przydzielonych OFE i zarządzanych przez PTE, nawet gdyby przyjąć – jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska – że wspomniane środki mają charakter publiczny, mimo że pochodzą ze składek emerytalnych odprowadzanych przez pracodawców danych pracowników, okoliczność ta sama w sobie nie wystarcza w każdym razie do wyłączenia stosowania art. 56 WE do operacji ich

---

<sup>48</sup> Por. TS UE, sprawa C-67/99, 67/96 Albany, pkt 85.

<sup>49</sup> Por. *Uzasadniona opinia...*, op. cit., str. 7.

<sup>50</sup> Por. Załącznik I do dyrektywy 88/361, definiuje pojęcie przepływów kapitału jako w szczególności: „operacje odnoszące się do aktywów lub pasywów państw członkowskich lub innych organów administracji publicznej oraz agencji”.

dotyczących”,<sup>50</sup> jak to wynika z załącznika I do dyrektywy 88/361, zgodnie z którym pojęcie przepływów kapitału obejmuje w szczególności: „operacje odnoszące się do aktywów lub pasywów państw członkowskich lub innych organów administracji publicznej oraz agencji”. Zdaniem Trybunału, podnoszony przez stronę polską brak gospodarczego profilu działalności inwestycyjnej OFE oraz publiczny charakter funduszy je zasilających nie mogą stanowić przeszkody dla stosowania art. 56 WE.

---

### **5. Orzeczenie TS UE w sprawie naruszenia przez Polskę art. 56 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Projekt zmian krajowych regulacji prawnych z 2012 roku**

---

Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w dniu 21 grudnia 2011 roku, iż występuje brak zgodności pomiędzy postanowieniami traktatu wspólnotowego dotyczącymi swobody przepływu kapitału a przepisami krajowymi, które wprowadziły ograniczenia w odniesieniu do inwestycji na rynkach zagranicznych dokonywanymi przez OFE. Tym samym podtrzymane zostały zarzuty, sformułowane w skardze wniesionej do Trybunału w dniu 16 lipca 2009 roku, które obejmowały zastrzeżenia związane z ograniczeniami w przepływie kapitału. W szczególności dotyczyły one ustanowienia limitu w wysokości 5% wartości lokat, które mogły być inwestowane poza granicami Polski. W efekcie wydanego orzeczenia przystąpiono do zmiany przepisów prawnych i resort finansów przedstawił projekt zmiany przepisów przedmiotowej ustawy, który w dniu 4 lipca 2012 roku został przekazany do konsultacji społecznych. Jego istotą stały się dwa obszary problemowe:

1. dotyczy ograniczeń inwestycji zagranicznych funduszy emerytalnych, które stały się przedmiotem postępowania przed TS UE,
2. dotyczy zasad ustalania stóp zwrotu OFE, które stanowią podstawę oceny ich efektywności inwestycyjnej.

Omawiając problematykę inwestowania w krajach członkowskich UE Trybunał wskazał, że państwa członkowskie mogą stanowić bardziej szczegółowe zasady wobec instytucji znajdujących się na ich terytorium.<sup>51</sup> Do-

---

<sup>51</sup> Wyrok TS UE, w sprawie C-271/09, 21 grudnia 2011.

tyczy to także tzw. zasad ilościowych (limitów), jednakże z zastrzeżeniem, iż ich wprowadzanie jest uzasadnione względami ostrożnościowymi dla odzwierciedlenia pełnego zakresu programów emerytalnych obsługiwanych przez te instytucje.<sup>52</sup> Podkreślono, iż kraje członkowskie UE nie ograniczają możliwości do lokowania 30% aktywów stanowiących pokrycie rezerw technicznych w aktywa denominowane w walutach innych niż pasywa. Z drugiej strony mają one prawo wymagania, aby instytucje (OFE) stosowały bardziej rygorystyczne zasady inwestowania także na bazie indywidualnej, jeśli są one uzasadnione względami ostrożnościowymi, w szczególności w odniesieniu do pasywów wprowadzanych do instytucji.<sup>53</sup>

W następstwie orzeczenia TS UE przygotowano zmiany w prawie regulującym działalność lokacyjną funduszy emerytalnych. Oczekiwane rozwinięcie koncepcji wielofunduszowości oraz wprowadzenia zmian do tzw. polityki efektywnościowej funduszy emerytalnych nie nastąpiło. Naturalnym stało się poszerzenie limitów inwestycyjnych oraz innych zaleceń, które znalazły się m.in. w sprawozdaniu z prac Grupy Roboczej przy Radzie Rozwoju Rynku Finansowego z 2009 roku.

W projekcie ustawy z 2012 roku dokonano m.in. postulowanej zmiany przepisu art. 141 ust. 2, polegającej na nadaniu mu nowego brzmienia w części dotyczącej podwyższenia limitu lokat do 30% wartości aktywów otwartego funduszu. Mogą być one lokowane poza granicami kraju w papiery wartościowe emitowane przez spółki notowane na podstawowych giełdach rynków kapitałowych państw obcych będących członkami OECD lub innych państw obcych, które zostaną określone w tym zezwoleniu, a także w papiery wartościowe emitowane przez rządy lub banki centralne tych państw oraz tytuły uczestnictwa emitowane przez instytucje wspólnego inwestowania mające siedzibę w tych państwach, jeżeli instytucje te oferują publicznie tytuły uczestnictwa i umarzają je na żądanie uczestnika.

Kolejną propozycją zmiany w przepisach ustawowych jest umożliwienie zwiększenia lokowania walorów funduszu w aktywa denominowane w walucie innej niż krajowa, docelowo do 30% w 2021 roku. Limit ten zostałby podniesiony do 10% w 2013 roku, a następnie podwyższony o 5% co 2 lata.<sup>54</sup> Następną modyfikacją jest usunięcie z art. 136 ust. 3 ustawy odniesienia do lokat w tytułach uczestnictwa emitowanych przez instytu-

---

<sup>52</sup> W szczególności, państwa członkowskie mogą stosować przepisy inwestycyjne podobne do wymienionych w dyrektywie 2002/83/WE. Artykuł 18 ust. 5 i 6 dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz. U. L 235, s. 10).

<sup>53</sup> Dotychczasowe brzmienie art. 141 ust. 1 przedmiotowej ustawy.

<sup>54</sup> Por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o offe*, Ministerstwo Finansów, 4.07.2012 r., s. 23.

cje wspólnego inwestowania mające siedzibę za granicą. Uchyleniu ma ulec przepis art. 136a ust. 2, który ograniczał inwestycje zagraniczne, ze względu na niekorzystny parytet pokrywania kosztów transakcyjnych wyłącznie do poziomu krajowych instytucji rozliczeniowych.<sup>55</sup> Wreszcie nowe brzmienie nadano art. 143 ust. 1, poprzez określenie katalogu możliwych lokat poza granicami kraju, analogicznie jak uczyniono to w art. 141, usuwając stosowne zarzuty instytucji europejskich.

Podsumowując blisko pięcioletni okres czasu, który upłynął od sformułowania przez Komisję Europejską tzw. Uzasadnionej Opinii do chwili przedstawienia projektu przedmiotowej ustawy usuwającej zarzuty sformułowane pod adresem kilku jej przepisów, można wyrazić przekonanie, iż wdrożenie rekomendacji krajowych gremiów i instytucji pozwoliłoby na uniknięcie przegranej Polski przed TS UE. Propozycje, które znalazły się w opracowanych dokumentach, były zbieżne z konkluzjami wyroku i mogły zostać bez przeszkód wprowadzone w życie. Perturbacje na rynku kapitałowym w latach 2008-2009 sprzyjały zapewne przyjęciu takiego sposobu postępowania, który w efekcie nie przyniósł spodziewanego rezultatu. Doświadczenie to pozwala wyciągnąć pozytywne wnioski na przyszłość, w przedmiocie korzystania z opinii ekspertów oraz przedstawicieli rynku finansowego służących zmianom w prawie uprzedzających ewentualne zarzuty instytucji europejskich.

*Dr Wojciech Nagel, adiunkt w Instytucie Socjologii na Uniwersytecie w Białymstoku. W latach 2008-2009 Doradca Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Od 2005 roku Członek Zespołu Ubezpieczeń Społecznych Komisji Trójstronnej.*

---

**Abstrakt**

**Regulacje prawne  
krajowego systemu emerytalnego  
w ocenie Komisji Europejskiej  
i Trybunału Sprawiedliwości UE:  
implikacje ustawowe w 2012 roku**

---

Jednym z podstawowych aktów prawnych, który reguluje funkcjonowanie kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce, jest ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytal-



nych. Określa ona zasady tworzenia i działania funduszy emerytalnych, do których zalicza się otwarte fundusze emerytalne (OFE), dobrowolne fundusze, które prowadzą indywidualne konta emerytalne (IKE, IKZE) oraz pracownicze fundusze, tworzone jako jedna z form PPE. Przedmiotem działalności funduszy jest gromadzenie środków pieniężnych oraz ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Ponadto dokonują one wypłaty okresowych emerytur kapitałowych, z zastrzeżeniem przedmiotu działalności funduszu dobrowolnego. Po akcesji Polski do UE znaczenia nabrała problematyka zgodności krajowych przepisów prawnych z prawem wspólnotowym. W lipcu 2009 roku Komisja Europejska, po wielomiesięcznej wymianie stanowisk i wzajemnej argumentacji z rządem polskim, skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 56 WE. Uchybienie ma związek z wprowadzonymi w ustawie ograniczeniami w lokowaniu aktywów finansowych OFE poza granicami kraju. W kwietniu 2011 roku rzecznik generalny TS UE wydał opinię, w której podzielono zastrzeżenia Komisji, dotyczące naruszenia przez Polskę zasady swobody przepływu kapitału.

W latach 2008-2009 Komisja Nadzoru Finansowego oraz Grupa Robocza działająca przy RRRF przy Ministerstwie Finansów prowadziły prace, które zaowocowały propozycjami zmian w przepisach prawnych regulujących działalność lokacyjną OFE. Zamierzeniem autora jest analiza argumentacji stron, która została przedstawiona w trakcie wymiany stanowisk przez Komisję i rząd RP. Ujawnienia wymaga także dorobek merytoryczny wymienionych gremiów, który w rezultacie nie został wykorzystany w krajowej procedurze legislacyjnej. Celem artykułu jest ukazanie implikacji prawnych wyroku TS UE w przedmiotowej sprawie, który orzekł o naruszeniu przez Polskę zobowiązań traktatowych. Ich zasadniczym efektem jest przedstawienie przez Ministerstwo Finansów w lipcu 2012 projektu, który zmienia zakwestionowane przepisy prawne, zawarte w art. 143, art. 136 ust. 3 oraz art. 136a ust. 2 ustawy. Podczas opracowywania tekstu artykułu był on przedmiotem konsultacji instytucjonalnych i zdaniem autora należy spodziewać się jego uchwalenia w IV kwartale bieżącego roku.

**Abstract**

**Regulations of the national pension system  
in the evaluation of the European Commission  
and the EU Court of Justice:  
laws implications in 2012**

---

One of the primary legislation that regulates the functioning of the capital of the pension system in Poland is the Act of 28 August 1997 on organization and functioning of pension funds. It defines the principles of creation and functioning of pension funds, which include pension funds (OFE), voluntary funds, which carry individual retirement accounts (IRA, IKZE) and occupational pension funds, created as a form of PPE. The purpose of the fund is to collect funds and investment and their distribution to the fund members after they reach retirement age. Moreover they are making the payment of periodic capital retirement pensions subject to objects of the voluntary fund. After the accession of Poland to the EU the importance of the issue took on the compatibility of national legislation with Community law. In July 2009 the European Commission, after many months of mutual exchange of views and arguments with the Polish government, European Commission sent a complaint to the Court of Justice of the European Union for a declaration that Poland has failed to fulfill obligations which are incumbent upon it under Articles. 56 EU. Failure is related to restrictions introduced by law about locating the financial assets of open pension funds outside the country. In April 2011 Advocate General of the Court of Justice of the European Union issued an opinion in which divided the European Commission's concerns regarding the violation by Poland the principle of free movement of capital.

In 2008-2009, the Financial Supervisory Commission and the Working Group RRRF operating at the Ministry of Finance conducted the work that led to the proposed the modifications in law regulating activity of the investments locations of the open pension fund. Author's intention is to analyze the arguments of the parties, which was presented during the exchange of views between the European Commission and the Polish government. The disclosures also require substantive achievements of these bodies, which therefore not been used in the national legislative process. This article aims to show the laws implications of the Court of Justice of the European Union judgment in this case, which ruled a violation by Poland treaty obligations. Their primary effect is presented by the Ministry of Finance in July 2012 a project that



changes the disputed legal provisions contained in Articles. 143, Art. 136 Paragraph 3 and art. 136a Paragraph 2 of the Act. During the legislative text the project have been discussed institutional and the author's opinion it is expected that adoption of the Act will take place at the fourth quarter of this year.

*Dr. Wojciech Nagel, adiunct in Sociology Institute at Bialystok University. From 2008 to 2009 advisor of Chairperson of Financial Supervision Commission. Since 2005 member of Social Insurances Team of the Trilateral Commission.*

---

## Piśmiennictwo

---

1. Diamond P.A., *Social Security Reform*, Oxford University Press, 2002.
2. Conrads E.: *Multi Funds: Experiences and Trends*, [w:] *Funded Systems: Their Role in Solving the Pension Problem*, International Federation of Pension Fund Administrators (FIAP), Santiago 2008.
3. *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries* ([www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG)), OECD 2009.
4. Propozycje IGTE dotyczące zmian w systemie emerytalnym, Warszawa luty 2009.
5. Rekomendacje zmian w zakresie ograniczeń inwestycyjnych OFE, z uwzględnieniem zwiększenia możliwości ekspozycji na ryzyka rynków zagranicznych, KNF Warszawa, marzec 2008.
6. Sprawozdanie z prac oraz rekomendacje Grupy Roboczej ds. przeglądu prawa w zakresie możliwości lokowania aktywów otwartych funduszy emerytalnych, działającej w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego, RRRF, Warszawa 2008.
7. Stańko D.: *Społeczne znaczenie istniejących i proponowanych mechanizmów bezpieczeństwa w kapitałowym systemie emerytalnym*, [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. Szumlicz T. SGH, Warszawa 2005.
8. Uzasadniona opinia, naruszenie nr 2007/2262, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2008.
9. Uzasadnienie do projektu ustawy o offe, Ministerstwo Finansów, Warszawa lipiec 2012.
10. Wyrok TS UE (trzecia izba), w sprawie C-271/09, 21 grudnia 2011.
11. Założenia nowelizacji ustawy o OFFE. Cele i efekty oczekiwanej nowelizacji, MPiPS Warszawa styczeń 2009.

*Damian Walczak*

## **Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych**

*W dyskusji o zabezpieczeniu emerytalnym Polaków i pozafilarowych formach oszczędzania na emeryturę należy wspomnieć o inwestycjach w rodzinne gospodarstwa rolne. Inwestycje te, zapewne przez wielu niedoceniane, mogą okazać się jedną z najlepszych i najmniej ryzykownych form wsparcia emerytów, a rolnicy, wbrew wielu opiniom, jedną z najlepiej zabezpieczonych na starość grup społeczno-zawodowych...*

Dodatkowe, pozafilarowe oszczędzanie na emeryturę w trakcie aktywności zawodowej jest szczególnie istotne dla osób, które po osiągnięciu wieku emerytalnego mogą liczyć wyłącznie na niewielkie świadczenia emerytalne. Niewątpliwie takimi osobami są rolnicy, którzy otrzymują nieduże emerytury z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Jednakże rolnicy, inwestując we własne gospodarstwo rolne, wspierają miejsce pracy swoje i swoich dzieci, z którymi w przyszłości będą tworzyć wspólne gospodarstwo domowe.

Celem artykułu jest przedstawienie inwestycji w rodzinnych gospodarstwach rolnych jako dodatkowego sposobu oszczędzania na przyszłą emeryturę. W związku z tym niniejsze opracowanie zawiera analizę inwestycji dokonywanych przez rolników w rodzinnych gospodarstwach rolnych oraz argumentów przemawiających za wspólnym gospodarowaniem emerytów ze swymi następcami.

## Wprowadzenie

---

Emerytura jest świadczeniem pieniężnym mającym służyć zabezpieczeniu bytu na starość. Niewątpliwie świadczenia pieniężne otrzymywane z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) nie są wysokie. W 2011 r. przeciętna emerytura rolnicza wyniosła 901,51 zł brutto miesięcznie.<sup>1</sup> Kwota ta jest niższa od kwoty minimum socjalnego podawanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, pozwalającej na „godziwy poziom życia”, która dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego w 2011 r. wyniosła 984,38 zł brutto.<sup>2</sup>

Jednocześnie od wielu lat publicznie podnosi się kwestię zmian w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników. Liczba wypowiedzi, pomysłów i planów, które sformułowano w tym zakresie, mogłaby zapewne stanowić niejedną pozycję literaturową. W większości tych planów jako argument za zmianami podaje się dwie kwestie: uzależnienie składek od uzyskiwanych dochodów oraz zwiększenie wymiaru zbyt niskich świadczeń. Również premier Donald Tusk w swym exposé z 18 listopada 2011 r. wspominał o zbudowaniu nowoczesnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, opartego na faktycznie uzyskiwanych przez rolników dochodach, wspominając, że świadczenia płacone przez KRUS nie są godne pozazdroszczenia.

Większość rolników nie należy do systemu powszechnego, realizowanego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, czy w Otwartych Funduszach Emerytalnych. W ramach systemu realizowanego przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyszłe świadczenia tej grupy ludności jako jednej z niewielu grup społecznych nie są uzależnione od dochodów uzyskiwanych przez nią w trakcie zawodowej aktywności. Rolnicy na ogół nie pracują na podstawie umowy o pracę, więc ich emerytura nie może być zwiększona poprzez oszczędności w Pracowniczych Programach Emerytalnych. A jak wskazują badania, nie oszczędzają również na Indywidualnych Kontach Emerytalnych (lub na razie niezbyt popularnych Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego). Zgodnie z Diagnozą Społeczną, w 2009 r. około 7% gospodarstw domowych posiadało oszczędności na IKE, jednak w gospodarstwach, w których źródłem dochodu było gospodarstwa rolne, było to zaledwie 1,6%.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Kwartalna informacja statystyczna, IV kwartał 2011*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2012, s. 10.

<sup>2</sup> *Poziom i struktura minimum socjalnego w 2011 r.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 1.

<sup>3</sup> Rada Monitoringu Społecznego (2011), *Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych*, <http://www.diagnoza.com> (15.06.2012).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dodatkowych inwestycji w rodzinnych gospodarstwach rolnych, które pomimo wielu stereotypów pozwalają uznać rolników za wyjątkowo dość dobrze zabezpieczoną na starość grupę zawodową.<sup>4</sup>

---

## Gospodarstwo rodzinne

---

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.<sup>5</sup> Na podstawie tego przepisu Krystyna Stefańska stwierdza, że modelem gospodarstwa preferowanym w naszym kraju jest gospodarstwo, w którym nie będzie rozwijana przemysłowa działalność rolnicza. Natomiast podstawą ustroju rolnego są te gospodarstwa, które funkcjonują w ramach tradycyjnego rolnictwa i które będą stanowić spójną całość ze środowiskiem wiejskim.<sup>6</sup>

Jednocześnie, zdaniem Włodzimierza Pulińskiego, nikt nie kwestionuje ogólnej zasady, że w Polsce gospodarka ma być rynkowa, a rolnictwo rodzinne. Natomiast Franciszek Tomczak zauważa, że „...*gospodarstwa rodzinne są trwałą formą organizacji rolnictwa...*” i to one, dzięki zdolności przetrwania w wysoce niekorzystnych warunkach, mogą stanowić o sile i przyszłości polskiego rolnictwa. Jednak Józef Stanisław Zegar wskazuje na utratę cech „chłopskości” przez gospodarstwa rodzinne na rzecz motywu korzyści ekonomicznej.<sup>7</sup>

Jednak to możliwość większego zaangażowania pracy ludzkiej stanowi przewagę gospodarstw rodzinnych nad przemysłowymi gospodarstwami

---

<sup>4</sup> W przeciwieństwie do wielu Polaków, którzy nie myślą o emeryturze, nie są oni bierni w zakresie swego zabezpieczenia emerytalnego, choć zapewne wielu z nich tej aktywności zawodowej i inwestycji w gospodarstwa rolne nie określiłoby w ten sposób. M. Bojanowski, *Emerytalna ruletka po polsku*, *Gazeta Wyborcza*, nr 131, z dnia 6-7.06.2012 r., s. 26.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

<sup>6</sup> K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego. Teza 4 i 5*, *Studia Iuridica Agraria* 2001, t. 2, s. 156-167.

<sup>7</sup> W. Puliński, *Rolnictwo rodzinne w Polsce od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 35; F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR-PAN, Warszawa 2005, s. 379; J.S. Zegar, *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 35; J.S. Zegar, *Gospodarstwa rodzinne wobec współczesnych wyzwań*, [w:] *Gospodarstwo rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa – w odniesieniu do PROW 2007-2013*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2011, s. 119.

wielkopowierzchniowymi. Z drugiej strony, gospodarstwa te specjalizują się właśnie w produkcji wymagającej takich nakładów, np. sadownictwo.<sup>8</sup>

Podsumowując należy stwierdzić, że najszerszym definicyjnie pojęciem jest gospodarstwo rolne, które może być własnością osoby (osób) fizycznej lub prawnej. Gospodarstwo indywidualne jest użytkowane wyłącznie przez osobę fizyczną. Natomiast najwęższym pojęciem, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym jest gospodarstwo rodzinne. Jest to bowiem indywidualne gospodarstwo rolne, w którego prowadzenie<sup>9</sup> zaangażowani są członkowie rodziny, a nieruchomości rolne często są własnością rodziny „od pokoleń”.<sup>10</sup>

Jednakże ze względu na dostępność danych wyłącznie dla gospodarstw indywidualnych (brak danych dla gospodarstw rodzinnych) w opracowaniu przyjęto, że gospodarstwo indywidualne można traktować jak rodzinne. Chociaż zapewne część gospodarstw indywidualnych nie tylko nie posiada ziemi od pokoleń, ale także nie jest prowadzona przez rodzinę.

---

## Inwestycje w gospodarstwach rolnych w nieruchomości

---

Po przemianach polityczno-gospodarczych z 1989 r. liczba indywidualnych gospodarstw rolnych systematycznie się zmniejsza. Od 1990 r. do 2010 r. liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha spadła o około 580 tys. Jednakże te, które pozostają na rynku, są coraz silniejsze ekonomicznie oraz w większym zakresie produkują na rynek niż na własne potrzeby (tab. 1).

---

<sup>8</sup> P. Ciaian, J. Pokrivcak, D. Drabik, *Transaction costs, product specialisation and farm structure in Central and Eastern Europe*, Post-Communist Economies, Vol. 21, No. 2, June 2009, s. 191-201.

<sup>9</sup> Prowadzenie rozumiane jako kierowanie, odpowiedzialność za funkcjonowanie oraz wykonywanie określonych prac.

<sup>10</sup> Jedyna prawna definicja gospodarstwa rodzinnego pochodzi z Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592 z późn. zm.), gdzie za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

- 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego (osoba fizyczna, będąca właścicielem lub dzierżawcą użytków rolnych nieprzekraczających powierzchni 300 hektarów, posiadająca określone przez ustawę kwalifikacje rolnicze i zamieszkała w gminie, gdzie położona jest jedna z nieruchomości rolnych, wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego), oraz
- 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

## ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na areal użytków rolnych posiadanych przez największe gospodarstwa. W 1990 r. gospodarstwa indywidualne o powierzchni powyżej 15 ha posiadały zaledwie 2,7 mln ha użytków rolnych, 6 lat później – już 5 mln, w 2002 roku – 6,4 mln, a w 2010 r. – 6,9 mln (tab. 1).

Wzrost ten w okresie ostatnich 20. lat jest szczególnie istotny w obliczu zmniejszenia arealu użytków rolnych posiadanych przez wszystkie gospodarstwa rolne, a nie tylko przez indywidualne, który spadł z około 18,7 mln ha do zaledwie 15,5 mln ha (tab. 1).<sup>11</sup>

**Tabela 1. Struktura agrarna w Polsce w latach 1990-2010**

Powierzchnia (w ha)	Liczba gospodarstw indywidualnych				Powierzchnia użytków rolnych			
	1990	1996	2002	2010	1990	1996	2002	2010
0-1	x	1 000	960	702	x	378	396	256
1-2	378	462	516	342	564	650	725	500
2-5	751	667	629	519	2 536	2 199	2 037	1 687
5-7	319	260	216	178	1 868	1 541	1 278	1 056
7-10	318	260	209	172	2 723	2 171	1 750	1 444
10-15	242	217	182	152	2 996	2 631	2 213	1 847
powyżej 15	130	173	196	193	2 713	5 064	6 456	6 867
Ogółem gosp. ind.	2 138	3 041	2 911	2 260	13 400	14 638	14 858	13 660
Ogółem gosp. rolne	b.d.	3 066	2 933	2 264	18 720	17 348	16 899	15 502

Uwaga: dane nie sumują się na ogółem z uwagi na zaokrąglenia.

b.d. – brak danych.

Dla 1990 roku dane dla gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha.

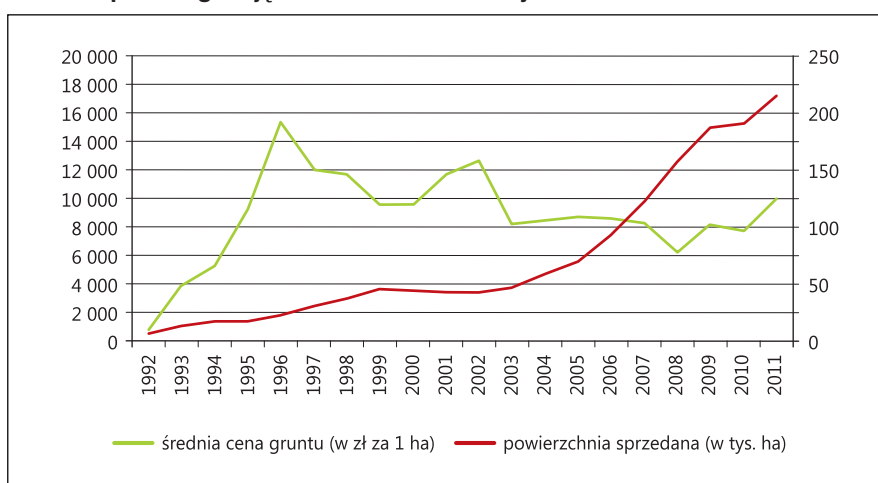
*Źródło: Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011, s. 34-35, Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002, GUS, Warszawa 2003, s. XXXII, Powszechny Spis Rolny 1996. Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, GUS, Warszawa 1998, s. 161, Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa 1986-1990, GUS, Warszawa 1992, s. 98.*

O zainteresowaniu rolników inwestowaniem w ziemię świadczy wzrost cen uzyskiwanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych – od 2004 r. cena za 1 ha gruntów rolnych wzrosła z ok. 5 tys. zł do ponad 17 tys. w 2012 r., przy podaży utrzymywanej na podobnym poziomie. Od 1992 roku ANR

<sup>11</sup> Spadek ten mógł nastąpić na skutek odralniania gruntów rolnych i przeznaczenia ich pod zabudowę mieszkaniową lub przemysłową, oraz np. zalesiania terenów rolnych (areal lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w latach 2000-2010 wzrósł z 1,59 mln ha do 1,77 mln ha).

(do 2004 r. istniała Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa) corocznie sprzedawała około 100 tys. hektarów gruntów rolnych – w okresie ponad 20 lat z zasobów państwowych sprzedano, w większości do gospodarstw rodzinnych,<sup>12</sup> ponad 2,1 mln ha ziemi. Około 1,46 mln ha nadal znajduje się w rękach dzierżawców<sup>13</sup> (stan na 31.12.2011 r.) (wykres 1).<sup>14</sup>

**Wykres 1**  
**Średnia cena gruntu (za 1 ha) oraz powierzchnia sprzedana (w tys. ha)**  
**przez Agencję Nieruchomości Rolnych w latach 1992-2011**



Źródło: dane Agencji Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (10.06.2012 r.).

## Inne inwestycje w gospodarstwach rolnych

Niewątpliwie inwestycje w gospodarstwa rolne to nie tylko nabywanie gruntów rolnych. Corocznie rolnicy przeznaczają kilka miliardów złotych na bezpośrednie inwestycje w inne środki produkcji.

<sup>12</sup> Grunty o powierzchni poniżej 100 ha stanowią 62,4% wszystkich sprzedanych od 1992 r. do 2011 r. *Raport ANR – 2011 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (14.06.2012).

<sup>13</sup> Grunty o powierzchni poniżej 100 ha stanowią 32,7% wszystkich dzierżawionych gruntów na dzień 31.12.2011 r. *Raport ANR – 2011 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (14.06.2012 r.).

<sup>14</sup> Oczywiście, część gruntów, głównie w początkowych latach istnienia tych instytucji, trafiała do przedsiębiorstw rolnych, które z gospodarką rodzinną nie miały nic wspólnego.

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE**

W latach 2005-2010 zainwestowali prawie 7,5 mld zł w budynki i pomieszczenia gospodarcze, około 7 mld zł w maszyny i urządzenia techniczne, a ponad 3 mld zł w środki transportu (głównie ciągniki). Rolnicy indywidualni w Polsce po 2004 r. zakupili 180 256 ciągników, z tego ponad 50 tys. stanowiły ciągniki nowe (tab. 2).<sup>15</sup>

**Tabela 2**  
**Nakłady inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie**

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ogółem, w tym:</b>	2 398,0	2 358,6	3 554,9	3 929,1	3 710,3	3 716,0
<b>Sektor prywatny</b>	2 203,0	2 760,1	3 312,0	3 734,3	3 549,5	3 549,4
<b>Inwestycje w poszczególne aktywa</b>						
<b>budynki i budowle</b>	842,7	1 162,8	1 400,5	1 449,3	1 315,6	1 281,6
<b>maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia</b>	841,1	954,9	1 150,2	1 345,8	1 355,4	1 424,3
<b>środki transportu</b>	362,4	459,2	564,8	655,9	566,2	541,1

Źródło: Rocznik statystyczny Rolnictwa 2011, GUS, Warszawa 2011, s. 118-119.

Inwestycje na taką skalę nie mogą pozostać bez skutku na efektywność produkcji rolnej, która systematycznie rośnie. Wzrost wydajności produkcji jest istotny nie tylko dla rolników, dla których jest ona źródłem dochodu, ale także dla konsumentów. Większa produkcja oznacza bowiem większą podaż zbóż, a więc prawdopodobny spadek ich cen, co zapewne może skutkować obniżeniem kosztów produkcji mąki, chleba oraz trzody chlewnej lub bydła (tab. 3).

**Tabela 3**  
**Zbiory zbóż (w tys. ton), powierzchnia zasiewów zbóż oraz średni plon w gospodarstwach indywidualnych w latach 2000-2010**

Wyszczególnienie	2000	2002	2005	2008	2009	2010
<b>zbiory zbóż (w tys. ton)</b>	18 860,4	23 407,5	22 882,4	23 980,7	26 041,6	23 476,4
<b>powierzchnia zasiewów zbóż (w tys. ha)</b>	7 905	7 523	7 526	7 845	7 859	6 894
<b>średni plon z hektara (w dt)</b>	2,39	3,11	3,04	3,06	3,31	3,41

Źródło: Rocznik statystyczny Rolnictwa 2011, GUS, Warszawa 2011, s. 147-154.

<sup>15</sup> Środki produkcji w rolnictwie. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011, s. 87-90.



Oczywiście, w ramach inwestycji szczególną rolę odgrywają środki unijne, które niewątpliwie umożliwiają działania na wskazanym powyżej poziomie oraz kredyty preferencyjne z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do odsetek.

W ramach przedakcesyjnego programu SAPARD – *Działanie 2: Inwestycje w gospodarstwach rolnych* – złożono 12 929 wniosków a beneficjentów wsparto kwotą 588,5 mln zł. Po przystąpienia do Unii Europejskiej rolnicy mogli korzystać z Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) „*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006*”. W ramach *Działania 1.1: Inwestycje w gospodarstwach rolnych* – dofinansowano ich kwotą 2 418,5 mln zł (złożono 24 250 wniosków).<sup>16</sup>

Z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 – *Działanie 121: Modernizacja gospodarstw rolnych* – na polską wieś ma trafić ponad 2 mld euro. Na dzień 31 marca 2012 roku złożono blisko 80 tys. wniosków na kwotę stanowiącą prawie 130% całkowitej alokacji przeznaczonej na to działanie, czyli na ponad 11 mld zł. Zawarto umowy o łącznej wartości na 6,8 mld z 48 652 beneficjentami, płatności zrealizowano na kwotę 4,8 mld (55,8%).<sup>17</sup>

Ze środków z całej Osi 1. *Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego*<sup>18</sup> w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 polska wieś (bezpośrednio lub pośrednio do rolników) ma zostać zasilona środkami w wysokości 7,46 mld euro.<sup>19</sup>

Inwestycje współfinansowane ze środków unijnych wymagają wkładu własnego. Z tego też powodu tak ważną rolę odgrywają kredyty z dopłatami do odsetek, które umożliwiają zgromadzenie niezbędnego kapitału poniżej kosztów rynkowych. W 2009 r. udzielono 1,8 mld takich kredytów, w 2010 r. 2,4 mld, a w 2011 r. już 3,1 mld zł. Zainteresowanie ze strony rolników – co świadczy o modernizacji polskiego rolnictwa – jest jeszcze większe, na 2012 r. banki zgłosiły bowiem zapotrzebowanie na do-

---

<sup>16</sup> Biuletyn informacyjny wydawany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2010), nr 6, s. 27-28.

<sup>17</sup> PROWieści – miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, kwiecień 2012, s. 3-6, 17.

<sup>18</sup> *Działania: 111. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie; 112. Ułatwianie startu młodym rolnikom; 113. Renty strukturalne; 114. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; 121. Modernizacja gospodarstw rolnych; 123. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; 125. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa; 126. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych; 132. Uczestnictwo rolników w Systemach Jakości Żywności; 133. Działania Informacyjne i Promocyjne; 142. Grupy Producentów Rolnych.*

<sup>19</sup> PROWieści – miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, kwiecień 2012, s. 3-6, 17.

płaty do kredytów w wysokości około 6,7 mld zł, co przekracza możliwości finansowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.<sup>20</sup>

## Rodzinny charakter gospodarstw domowych na wsi

Gospodarstwa domowe na wsi są zdecydowanie liczniejsze niż w miastach. W 2008 r. w miastach zaledwie 6% stanowiły gospodarstwa o liczbie osób 5 lub więcej, tymczasem na wsiach było to około 19,6%. Oczywiście, na skutek zmian demograficznych również ta struktura ulegnie zmianom i tak w 2035 roku wielkości te będą wynosić odpowiednio: 5,6% oraz 14,0%. Pomimo tych zmian to właśnie na wsi, zapewne głównie w gospodarstwach domowych rolników, więcej osób będzie mieszkać w gospodarstwach wieloosobowych i wielopokoleniowych (tab. 4).

**Tabela 4**  
**Prognoza gospodarstw domowych według liczby osób (w tysiącach),**  
**stan w dniu 31 grudnia każdego roku**

Rok	Gospodarstwa według liczby osób						Przeciętna liczba osób w gospodarstwie
	Ogółem	1	2	3	4	5+	ogółem
<b>MIASTA</b>							
2008	9 512,5	2 913,4	2 610,9	2 038,8	1 369,6	579,9	2,406
2010	9 611,5	3 005,5	2 685,6	2 049,8	1 330,2	540,4	2,370
2015	9 705,3	3 147,9	2 769,4	1 996,0	1 291,7	500,2	2,324
2020	9 634,2	3 203,1	2 737,9	1 872,0	1 300,5	520,7	2,317
2025	9 496,0	3 239,3	2 679,8	1 736,4	1 284,8	555,8	2,314
2030	9 401,1	3 335,4	2 650,8	1 647,0	1 214,3	553,6	2,282
2035	9 338,3	3 446,6	2 666,1	1 585,7	1 118,1	521,8	2,234
<b>WIEŚ</b>							
2008	4 764,0	920,3	1 098,9	927,0	883,3	934,5	3,118
2010	4 875,2	949,7	1 159,5	971,9	894,7	899,4	3,068
2015	5 070,1	1 008,7	1 278,0	1 026,5	912,2	844,7	2,986
2020	5 168,9	1 062,8	1 349,6	1 015,5	911,4	829,6	2,940
2025	5 217,2	1 132,1	1 391,2	974,4	889,1	830,4	2,902
2030	5 314,6	1 239,2	1 469,1	951,2	849,6	805,5	2,828
2035	5 434,3	1 359,2	1 572,1	944,6	800,2	758,2	2,735

Uwaga: dane nie sumują się na ogółem z uwagi na zaokrąglenia.

Źródło: Prognoza ludności na lata 2008-2035, GUS, Studia i Analizy Statystyczne, Warszawa 2009.

<sup>20</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 16) z dnia 1 marca 2012 r., Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012, s. 48-49.

Wspólne gospodarowanie w gospodarstwie rolnym może również wynikać z religijności polskiej wsi. Nauka Kościoła zwraca bowiem uwagę na rodzinę jako podstawową komórkę życia społecznego oraz szczególnie na poszanowanie rodziców jako tych, którzy przekazali dar życia, oraz pierwszych nauczycieli.<sup>22</sup>

Rolnicy w Polsce żyją w rodzinach wielopokoleniowych, nie tylko w dwu-, ale również w trzy- lub czteropokoleniowych. Przekazując gospodarstwo rolne swym dzieciom, korzystają z dożywotniej służebności osobistej lub tzw. dożywocia, m.in. nadal mieszkając w dotychczasowym domu, który jest już jednak utrzymywany przez nowych rolników.<sup>24</sup> Bez względu na formę własności, jeżeli seniorom zdrowie pozwala, i tak uczestniczą w pracach na rzecz gospodarstwa (popularny w tym środowisku zwrot „prze-pisałem ziemię, ale nie pracę”).

---

## Podsumowanie

---

Liczba gospodarstw rolnych zmniejsza się, jednakże te kontynuujące działalność dynamicznie inwestują w swój rozwój. Inwestują nie tylko w grunty rolne, ale także w budynki, maszyny lub ciągniki rolnicze, które mogą zwiększać efektywność produkcji rolnej.

---

<sup>21</sup> Jak wskazują badania, np. „*Diagnoza Społeczna 2011*”, osoby mieszkające na wsi zdecydowanie częściej uczestniczą w nabożeństwach niż osoby mieszkające w miastach, zwłaszcza największych. Natomiast w ramach grup społeczno-zawodowych to właśnie wskazane w pracy grupy, czyli rolnicy oraz emeryci i renciści, wykazują się największą religijnością mierzoną w ww. sposób; [w:] *Raporty*: Czapiński J., Panek T. (red.) „*Diagnoza Społeczna 2011*”, Warszawa 2011, <http://www.diagnoza.com> (11.06.2012 r.).

<sup>22</sup> Stala J., *Katecheza rodzinna w nauczaniu Kościoła od Soboru Watykańskiego II*, Wydawnictwo POLIHYMNIA, Tarnów 2009, s. 190-210.

<sup>23</sup> W przypadku zwykłej służebności – strony same ustalają jaki ma być jego zakres. Może to być np. prawo zamieszkiwania, wyżywienia lub pomocy i pielęgnacji w chorobie itp. Natomiast obowiązki wynikające z tzw. „służebności” dożywocia zostały określone w art. 908 kodeksu cywilnego. W doktrynie przyjmuje się, że obowiązki obdarowanego wymienione w tym artykule stanowią minimum i strony mogą szerzej je unormować. Dożywocie zobowiązuje obdarowanego minimum do: dożywotniego utrzymania; zapewnienia wyżywienia, ubrania, przyjęcia zbywcy jak domownika, dostarczenia opału i światła, pomocy i pielęgnacji w chorobie oraz poniesienia kosztów pogrzebu. D. Kamiński, *Umowa o dożywocie na tle innych ubezpieczeń na starość w rolnictwie*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia* 2011, nr 39, s. 80-85.

<sup>24</sup> Większość gospodarstw rolnych w Polsce całość lub część posiadanej ziemi otrzymała w formie darowizny od rodziców lub teściów. R. Marks-Bielska, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010, s. 253.

Podróżując przez Polskę łatwo zauważyć, że polska wieś i rolnictwo ulegają dynamicznym zmianom. Na polach coraz częściej pojawiają się nowe maszyny rolnicze, a zabudowania rolnicze są coraz nowsze i bardziej zadbane, co pozytywnie świadczy o poczynionych inwestycjach.

Oczywiście, nadal funkcjonuje wiele gospodarstw nie inwestujących we własny rozwój, które istnieją głównie ze względów rodzinnych, niezręcznie jest bowiem sprzedać „ojcowiznę”. Takie motywy kontynuowania produkcji rolnej świadczą wyłącznie o roli rodziny i/lub otoczenia i/lub presji społecznej w środowisku wiejskim. Paradoksalnie potwierdza to siłę więzi rodzinnych w tym środowisku, co tylko może wzmacniać postawioną w pracy tezę o wspólnym gospodarowaniu następców z rodzicami.

Niestety, rolnicy jeżeli są wymieniani w aspekcie zabezpieczenia emerytalnego, to wyłącznie w jego negatywnym kontekście. Nie płacą składek na ZUS, więc nie uczestniczą w systemie kapitałowym opartym na I i II filarze, nie oszczędzają na dodatkową emeryturę w IKE – jak i większość Polaków – oraz płacą niskie składki na KRUS.

Jednak może to ta grupa społeczna zasługuje na wyjątkowe pozytywne komentarze dotyczące ich przezorności emerytalnej. Inwestując w gospodarstwa rolne, inwestują w miejsca pracy swych dzieci, z którymi w przyszłości będą stanowić wspólne gospodarstwo domowe. Gospodarstwo, które będzie wspólnie ponosić część kosztów, głównie najistotniejszych dla emerytów – kosztów utrzymania mieszkania oraz wyżywienia. W ten sposób odciążając seniorów od wydatków, które musieliby sfinansować ze swej emerytury.

Wypada więc w dyskusji o zabezpieczeniu emerytalnym Polaków i pozafilarowych formach oszczędzania na emeryturę wspomnieć o inwestycjach w rodzinne gospodarstwa rolne. Inwestycje te, zapewne przez wielu niedoceniane, mogą okazać się jedną z najlepszych i najmniej ryzykownych form wsparcia emerytów, a rolnicy, wbrew wielu opiniom, jedną z najlepiej zabezpieczonych na starość grup społeczno-zawodowych.

*Damian Walczak – pracownik naukowy Uniwersytetu  
Mikołaja Kopernika w Toruniu – Wydziału Nauk Ekonomicznych  
i Zarządzania.*

**Abstract**

**Non-pillar forms of saving for retirement  
based on the example of family farms**

---

Additional non-pillar forms of saving for retirement while being employed are especially important for persons who expect to be granted low retirement benefits after they have finished their professional activity. Undoubtedly, farmers belong to this group and they are entitled to relatively low retirement benefits paid out by the The Agricultural Social Insurance Fund.

However, farmers by making investments in their farmsteads save places of work for themselves and their children, with whom, in the future, they will run and share their household.

The objective of the paper is to present investments made in family farms seen as an additional form of saving for retirement. Therefore, the work contains an analysis of investments made by farmers in family farms and provides arguments for running farms together by retired parents and their children.

*Damian Walczak – lecturer and researcher at Nicolaus Copernicus University in Toruń, Faculty of Economic Sciences and Management.*

---

**Piśmiennictwo**

---

1. Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (10.06.2012 r.).
2. Biuletyn informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2010), nr 6.
3. Bojanowski M., *Emerytalna ruletka po polsku*, *Gazeta Wyborcza*, nr 131, z dnia 6–7.06.2012 r.
4. Ciaian P., Pokrivcak J., Drabik D., *Transaction costs, product specialisation and farm structure in Central and Eastern Europe*, *Post-Communist Economies*, Vol. 21, No. 2, June 2009.
5. *Diagnoza Społeczna*, raporty: Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011*, Warszawa 2011, <http://www.diagnoza.com> (11.06.2012 r.).
6. Kamiński D., *Umowa o dożywocie na tle innych ubezpieczeń na starość w rolnictwie*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* 2011, nr 39.
7. *Kwartalna informacja statystyczna, IV kwartał 2011*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2012.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

9. Marks-Bielska R., *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010.
10. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 16) z dnia 1 marca 2012 r., Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012.
12. *Poziom i struktura minimum socjalnego w 2011 r.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
13. *Prognoza ludności na lata 2008 – 2035*, GUS, Studia i Analizy Statystyczne, Warszawa 2009.
14. PROWięści – miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, kwiecień 2012.
15. Puliński W., *Rolnictwo rodzinne w Polsce od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
16. Rada Monitoringu Społecznego (2011), *Diagnoza społeczna: zintegrowana baza danych*, <http://www.diagnoza.com> (15.06.2012).
17. Raport ANR – 2011 r., Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl> (14.06.2012).
18. Rocznik statystyczny Rolnictwa 2011, GUS, Warszawa 2011.
19. Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa 1986–1990, GUS, Warszawa 1992.
20. Stala J., *Katecheza rodzinna w nauczaniu Kościoła od Soboru Watykańskiego II*, Wydawnictwo POLIHYMNIA, Tarnów 2009.
21. Stefańska K., *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego. Teza 4 i 5*, Studia Iuridica Agraria 2001, t. 2.
22. *Środki produkcji w rolnictwie. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.
23. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR-PAN, Warszawa 2005.
24. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592 z późn. zm.).
25. *Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002*, GUS, Warszawa 2003.
26. *Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.
27. Zegar J.S., *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009.
28. Zegar J.S., *Gospodarstwa rodzinne wobec współczesnych wyzwań, [w:] Gospodarstwo rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa – w odniesieniu do PROW 2007–2013*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2011.

*Katarzyna Rodak*

## **Kształtowanie się pojęcia wypadku w ubezpieczeniu społecznym rolników**

---

### **1. Wstęp**

---

Pojęcie wypadku przy pracy w ustawie ubezpieczeniowej<sup>1</sup> wiąże się ściśle z działalnością rolniczą. Definicja wypadku przy pracy rolniczej nie obejmuje wszystkich zdarzeń wypadkowych, które mogą się wydarzyć, stąd bogate orzecznictwo sądowe. Ochrona poszkodowanych w wypadku przy pracy rolniczej polega przede wszystkim na ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie (chodzi głównie o jednorazowe odszkodowanie, zaś inne świadczenia związane z wypadkiem należy zaliczyć do świadczeń powypadkowych). Ochrona ubezpieczonych polega również na prowadzonej na ich rzecz działalności prewencyjnej i rehabilitacji leczniczej, którą ustawodawca powierzył Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Działalność ta pozwala zapobiegać wypadkom oraz łagodzić skutki takich zdarzeń losowych w związku z działalnością rolniczą.

Opracowanie poświęcone jest problematyce definicji wypadku przy pracy rolniczej oraz postępowaniu powypadkowemu. W pracy uwzględniono dane i uwarunkowania prawne, kończąc na obecnej ustawie i biorąc pod uwagę literaturę przedmiotu, oraz orzecznictwo.

---

<sup>1</sup> Zob. art. 11 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), dalej zamiennie: u.s.r.



## 2. Geneza pojęcia wypadku przy pracy rolniczej

---

Słowo „wypadek”, zdefiniowane w słownikach jako: „*nieszczęśliwe zdarzenie, nieszczęście, katastrofa*”,<sup>2</sup> w języku potocznym oznacza nieszczęśliwy traf, zrządzenie losu, zdarzenie nieszczęśliwe i niepożądane, powodujące uszczerbek lub pogorszenie stanu zdrowia poszkodowanego bądź jego śmierć. Wypadek przy pracy składa się z dwóch elementów. Jeden z nich określa zdarzenie, drugi – pracę jako strefę potencjalnego źródła wypadku.

W polskim ubezpieczeniu społecznym jedną z pierwszych definicji wypadku przy pracy sformułowano w art. 36 dekretu o p.z.e.<sup>3</sup> Następnie przytoczono ją w przepisach art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.e.<sup>4</sup>

Sprawę o ustalenie, co jest wypadkiem przy pracy, uregulowała po raz pierwszy ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z dnia 12 czerwca 1975 r.<sup>5</sup> Ustawodawca określił w niej wypadek przy pracy jako zdarzenie nagłe wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło w związku z pracą. Ustawa dotyczyła osób objętych pracowniczym ubezpieczeniem społecznym. Pozostałe osoby były objęte odrębnymi przepisami lub podlegały innym uregulowaniom prawnym. Dotyczyło to takich grup, jak: rzemieślnicy (osoby prowadzące na własny rachunek działalność), duchowni, mundurowi, twórcy oraz rolnicy.

Dopiero ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, w art. 29 określiła definicję wypadku przy pracy rolniczej, w następującym brzmieniu:

*„Za wypadek przy pracy w gospodarstwie rolnym uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas:*

- 1) wykonywania zwykłych czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego lub w związku z wykonywaniem takich czynności,*
- 2) wykonywania zadań zleconych przez organizacje polityczne lub społeczne bądź w związku z uczestnictwem w organizowanych przez te organizacje czynach społecznych.”*<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1968 r., tom II pod red. W. Doroszewskiego.

<sup>3</sup> Dekret z dn. 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dn. 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów o rentach i zaopatrzeniu (Dz. U. Nr 21, poz. 93).

<sup>5</sup> Ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z dnia 12 czerwca 1975 r. (tekst jednolity Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. z 1977 r., Nr 32, poz. 140).

Definicja ta została powtórzona następnie w art. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin.<sup>7</sup>

Obie definicje były podobne do określenia pojęcia wypadku w systemie pracowniczym, które powstało dużo wcześniej. Podobnie jak w systemie pracowniczym, przez tak sformułowaną definicję próbowano dokonać rozdzielenia czynności tzw. „osobistych”, wykonywanych w gospodarstwie domowym przez rolnika, od czynności związanych z pracą w gospodarstwie rolnym.<sup>8</sup> Nieraz bardzo trudno było ustalić, do której sfery należy zaliczyć daną czynność rolnika.

Oddzielenie czynności wykonywanych przez rolnika w gospodarstwie rolnym od prac poza gospodarstwem nasuwało wiele trudności i budziło wiele kontrowersji. Liczne wyroki sądów z lat 1977-1990 spowodowały, że w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, która weszła w życie od 1 stycznia 1991 r., definicja wypadku przy pracy rolniczej otrzymała nowe brzmienie.

W art. 11 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>9</sup> ustawodawca zdefiniował pojęcie wypadku przy pracy rolniczej w następujący sposób:

*„Za wypadek przy pracy uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło:*

- 1) na terenie gospodarstwa rolnego, które ubezpieczony prowadzi lub w którym stale pracuje, albo na terenie gospodarstwa domowego bezpośrednio związanego z tym gospodarstwem rolnym, lub*
- 2) w drodze ubezpieczonego z mieszkania do gospodarstwa rolnego, albo w drodze powrotnej, lub*
- 3) podczas wykonywania poza terenem gospodarstwa rolnego zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, albo w związku z wykonywaniem tych czynności, lub*
- 4) w drodze do miejsca wykonywania czynności, o których mowa w pkt. 3 albo w drodze powrotnej.”*

Definicja ta obowiązywała od 1 stycznia 1991 r. do 1 maja 2004 r. Dokonując analizy pkt. 1 ust. 1 art. 11 ustawy o u.s.r. można stwierdzić, że kwalifikację prawną wypadku przy pracy rolniczej uzyskało zdarzenie losowe (takie jak: kalectwo, śmieć), które dotknęło ubezpieczonego rolnika nagle i zostało spowodowane przyczyną zewnętrzną, której działanie na-

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zmianami).

<sup>8</sup> Jaworska-Spičak E., *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, KRUS Warszawa 2010, Nr 37/2010, s. 84-99.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. (Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).

stąpiło na terenie gospodarstwa rolnego podczas wykonywania czynności związanej z prowadzeniem działalności rolniczej, albo w związku z wykonywaniem tych czynności.

Aby więc zdarzenie uznać za wypadek przy pracy rolniczej, musi ono poza cechą nagłości być wywołane przyczyną zewnętrzną, czyli przyczyną wypadku musi istnieć poza poszkodowanym ubezpieczonym rolnikiem lub domownikiem. Spowodowana powinna być czynnikami zewnętrznymi, takimi jak: działanie maszyn, urządzeń, hałas, działanie zwierząt, odmrożenie czy upadki. Nie może więc wynikać z indywidualnych cech organizmu człowieka (chorób, schorzeń). Pomimo takiego sformułowania, w wielu przypadkach ustalenie przyczyny zewnętrznej nie było jednak łatwe. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których do wypadku przy pracy dochodzi z wielu przyczyn mieszanych – zewnętrznych i wewnętrznych. Wypadek przy pracy rolniczej może wydarzyć się z przyczyny zewnętrznej, ale w powiązaniu z przyczyną wewnętrzną.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 lutego 1963 r.<sup>10</sup> uznał, że przyczyna zewnętrzna nie musi być jedyną przyczyną wypadku przy pracy. Wystarczy, jeśli pojawi się w zespole przyczyn, które do tego doprowadziły. Dlatego od 2 maja 2004 r. sprecyzowano pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, dodając do poprzedniej definicji wypadku, po wyrazach – „zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło”, dalsze sformułowanie: „podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności”. Miało to na celu niedopuszczenie do uznania za wypadki przy pracy rolniczej wszystkich nieszczęśliwych, nagłych zdarzeń, zaistniałych na terenie gospodarstwa rolnego lub domowego, które nie mają związku z pracą rolniczą.<sup>11</sup>

---

### 3. Definicja wypadku przy pracy rolniczej

---

Definicja wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym istniała w ustawodawstwie jeszcze przed 1990 rokiem, natomiast regulacja z 1990 roku rozszerzyła ochronę ubezpieczeniową m.in. na zdarzenia, które nastąpiły w drodze rolnika do gospodarstwa rolnego i w drodze powrotnej. W praktyce okazało się jednak, że tak skonstruowana definicja powodowała duże

---

<sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 11 lutego 1963 r. III PO 15162, OSNCP z 1963 r., nr 10, poz. 215.

<sup>11</sup> Lejk-Kępka A., *Wypadki przy pracy rolniczej. Zmiany w ustawie*. Hasło Ogrodnicze Nr 07/2005, s. 42-43.

trudności przy kwalifikacji zdarzeń jako wypadków przy pracy rolniczej. Wątpliwości rodziło zaliczanie czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej do grupy zwykłych czynności wykonywanych przez rolnika poza terenem gospodarstwa rolnego. Powyższe względy przesądziły o konieczności nowelizacji tego pojęcia.

Aktualnie obowiązująca definicja wypadku przy pracy rolniczej została wprowadzona ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873), która weszła w życie z dniem 2 maja 2004 r. Ustawa ta zmieniła art. 11 ust. 1 ustawy o u.s.r. W związku z tym, w świetle nowej definicji wypadku przy pracy rolniczej, za wypadek przy pracy rolniczej uważa się: nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności:

- 1) *na terenie gospodarstwa rolnego, które ubezpieczony prowadzi lub w którym stale pracuje, albo na terenie gospodarstwa domowego bezpośrednio związanego z tym gospodarstwem rolnym lub*
- 2) *w drodze ubezpieczonego z mieszkania do gospodarstwa rolnego, o którym mowa w pkt 1, albo w drodze powrotnej, lub*
- 3) *podczas wykonywania poza terenem gospodarstwa rolnego, o którym mowa w pkt 1, zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo w związku z wykonywaniem tych czynności, lub*
- 4) *w drodze do miejsca wykonywania czynności, o których mowa w pkt 3, albo w drodze powrotnej.*<sup>12</sup>

W stosunku do poprzedniej definicji nowy zapis bardziej jednoznacznie podkreśla związek przyczynowo-skutkowy zdarzenia wypadkowego z pracą rolniczą. Zatem nie każdy wypadek mający miejsce w gospodarstwie rolnym może być uznany za wypadek przy pracy rolniczej. W celu ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego ochrony wypadkowej rolnika należy wyjaśnić każdą składową jego definicji.

Pomimo uściślenia nowego brzmienia przepisu i tak najczęściej wątpliwości co do uznania bądź nieuznania danego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej powstaje w przypadku incydentów na terenie gospodarstwa domowego. Ustawodawca nie rozdzielił bowiem czynności wykonywanych w gospodarstwie domowym od prac wykonywanych w gospodarstwie rolnym. Nie wszystkie zatem nieszczęśliwe zdarzenia na terenie gospodarstwa domowego związanego z rolnym mogą być uznane za wypadki przy pracy rolniczej.

---

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

Ochronie prawnej podlega ubezpieczony rolnik i domownik także podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo w drodze powrotnej, np. z pola, ogrodu itp. Zatem nie rodzi również wątpliwości wypadek, jakiemu ulegnie rolnik w czasie drogi, np. po zakup materiału siewnego lub środków ochrony roślin.

Dużo kontrowersji wzbudziła zmiana w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o charakterze podmiotowym, ograniczająca krąg osób uprawnionych do jednorazowego odszkodowania. Z tytułu wypadku przy pracy i rolniczej choroby zawodowej z kręgu osób uprawnionych do jednorazowego odszkodowania zostały wyłączone osoby najbliższe ubezpieczonemu rolnikowi. Tak więc prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej i rolniczej choroby zawodowej, w myśl nowej ustawy, przysługuje tylko ubezpieczonym w KRUS rolnikom, ich małżonkom i domownikom, a także członkom rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

### 3.1. Wypadek jako zdarzenie nagłe

---

Jak należy rozumieć pojęcie nagłości zdarzenia w odniesieniu do wypadków przy pracy?

W potocznym rozumieniu nagłość zdarzenia nie budzi wątpliwości przy ocenie tego rodzaju zdarzeń, gdyż zazwyczaj nagłość jest rozumiana jako działanie momentalne, dokonujące się jednorazowo. Jak jednak powinno się kwalifikować zdarzenia, których przyczyną jest szkodliwe oddziaływanie np. środków chemicznych lub warunków klimatycznych (odmrożenie, zatrucie, udar słoneczny)? Otóż, trzymając się ściśle potocznego znaczenia wyrazu „nagle”, nie można by uznać za wypadki przy pracy zdarzeń wywołanych takimi okolicznościami, gdyż czas oddziaływania przyczyny zewnętrznej na ich powstanie nie byłby nagły, działający momentalnie. Samo zdarzenie będące przyczyną wypadku trwa niekiedy dłużej, natomiast sam skutek ujawnia się nagle.

Z uwagi na fakt, że określenie „nagłość” od dawna stwarzało problemy interpretacyjne, już 54 lata temu Trybunał Ubezpieczeń Społecznych<sup>13</sup> wyjaśnił, że zdarzenie jest nagłe, jeżeli czas działania przyczyny zewnętrznej nie przekracza jednej dniówki roboczej. Okres jednej dniówki roboczej jako granica cechy nagłości przyjęty został więc w orzecznictwie sądo-

---

<sup>13</sup> Orzeczenie Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 września 1958 r., TR III 149/58, OSPiKA 1960, nr 3, poz. 63.

wym. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 marca 1999 r. stwierdził, że „... *nie jest wypadkiem przy pracy zdarzenie, którego następstwa chorobowe występują po okresie znacznie przekraczającym jedną dniówkę roboczą*”.<sup>14</sup>

Tak więc często orzecznictwo sądów będzie decydowało, jaki czasookres w przebiegu zdarzenia nagłego zaliczyć, by nie straciło ono charakteru wypadku. Zgodnie np. z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1999 r.,<sup>15</sup> zdarzenie, będące istotnym zewnętrznym czynnikiem wywołującym negatywną reakcję organizmu i stanowiące przyczynę wypadku przy pracy, posiada cechę nagłości tylko wtedy, gdy przebiega w czasie nie dłuższym niż trwanie dnia pracy.

Pojawia się jednak wiele wątpliwość co do zasadności ustalenia w taki sposób kryterium czasowego. Wskazuje się przy tym na takie szkody, jak np. zatrucia, odmrożenia, które można i trzeba odnieść do zdarzeń oddziałujących niekiedy przez dłuższy okres niż jeden dzień. Zdarzeniu takiemu, choć przebiegającemu w dłuższym okresie niż jedna dniówka robocza, nie powinno się odmawiać cechy nagłości.<sup>16</sup>

Taka teza znajduje odzwierciedlenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., który w sentencji przyjął, że „... *dla uznania zdarzenia za wypadek przy pracy nie wymaga się jednoczesnego wystąpienia przyczyny i skutku. Cecha nagłości odnosi się do czasu trwania zdarzenia, a zewnętrżność oraz bezpośredniość dotyczą jego przyczyny*.”<sup>17</sup>

Jeszcze dokładniej pojęcie „nagłości” obrazuje uzasadnienie prawne tego wyroku. „*Wykładnię pojęcia wypadku przy pracy*”, opartą na powiązaniu nagłości zdarzenia z krótkotrwałym zadziałaniem przyczyny tego zdarzenia, Sąd Najwyższy zaprezentował w wyrokach z dnia 8 grudnia 1998 r., II UKN 349/98 oraz z dnia 30 czerwca 1999 r., II UKN 24/99, podnosząc, że zdarzenie stanowiące przyczynę wypadku przy pracy ma cechę nagłości tylko wtedy, gdy przebiega w czasie nie dłuższym niż trwanie dnia pracy. Wykładnia ta odnoszona do konkretnych stanów faktycznych nie może mieć jednak waloru uniwersalnego. Przykładowo, wyrażony w wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r. pogląd, wykluczający uznanie za wypadek przy pracy długotrwałego oddziaływania na organizm pracownika szkodliwych warunków zatrudnienia doprowadzającego do nagłego ujawnienia się skutku chorobowego, odniesiony został do sytuacji, w której przyczyną zewnętrzną nagłego ataku

---

<sup>14</sup> Wyrok SN z dnia 18 marca 1999 r. II UKN 523/98, Monitor Prawniczy z 1999 r. nr 7, poz. 8.

<sup>15</sup> Wyrok SN z dnia 30 czerwca 1999 r., II UKN 24/99, OSNP 2000, nr 18, poz. 697.

<sup>16</sup> W. Szubert, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w perspektywie rozwojowej*, Państwo i Prawo, Nr 10 z 1950 r., s. 37.

<sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 4 października 2006 r., II UK 40/06, OSNP z 2007 r., poz. 19-20, nr 291.



choroby było powolne oddziaływanie szkodliwych warunków pracy (toksyczne opary i przeciągi), wywołujące powolny rozwój i kumulowanie się objawów chorobowych. Nie było wątpliwości, że do nagłego incydentu chorobowego doszło w kolejnym z wielu dni pracy w szkodliwych warunkach, przy czym praca w każdym z tych dni nie stanowiła bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia pracownika.

Przyjęcie odmiennego rozumienia określenia „nagłości” niż w wyżej wymienionym wyroku może prowadzić do absurdalnego wniosku, że długotrwała przebiegająca przez kilka dni praca, w szczególnie niekorzystnych warunkach, powodująca głębokie przemęczenie, nie mogłaby prowadzić do skutku ocenionego jako wypadek przy pracy, podczas gdy przemęczenie, które nastąpiło po krótkim czasie w ciągu dnia pracy, stanowiłoby niewątpliwą jego przyczynę.

Przepisy ustawy wypadkowej, jak i ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie łączą nagłości ze skutkiem zdarzenia. Dają jednak wskazówkę, że cecha nagłości łączy się ze zdarzeniem, co wynika ze sformułowania art. 11 ust. 1 ustawy o u.s.r. – „nagłe zdarzenie”. Tym samym, nagłość charakteryzuje przebieg wypadku spowodowanego przyczyną zewnętrzną, a nie wystąpieniem jego skutku.

Określenie czasu działania przyczyny zewnętrznej (nagłości), jak ma to miejsce w orzecznictwie sądowym, ma istotne znaczenie dla rolników, albowiem w przypadku tej grupy zawodowej oddziaływanie szkodliwych czynników w gospodarstwie rolnym ma w większości charakter ciągły. Ciągłość ta wynika z faktu, że gospodarstwo rolnika jest jednocześnie jego środowiskiem pracy i bytowania. Tak więc przykład rolnika, który zatrzał się wdychając chemiczne środki ochrony roślin podczas jednej dniówki roboczej, będziemy mogli uznać, za wypadek przy pracy rolniczej. Jeśli jednak okaże się, że zatrucie pestycydami trwało przez okres dłuższy niż jedna dniówka robocza, ewentualnie będzie można mówić o chorobie zawodowej.

### **3.2. Przyczyna zewnętrzna wypadku**

---

Kolejnym ważnym czynnikiem decydującym o uznaniu zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej jest zewnętrzna przyczyna wypadku. Ustawodawca nie stworzył jej ustawowej definicji. Podobnie jak w przypadku „nagłości”, można przyjąć potoczne rozumienie „zewnętrzności przyczyny wypadku”. Należy zatem przyjąć, że przyczyna zewnętrzna pochodzi spoza organizmu poszkodowanego rolnika.

Do takiej przyczyny można zaliczyć uraz spowodowany działaniem maszyny lub urządzenia. Do zewnętrznej przyczyny wypadku można także zaliczyć



działanie energii elektrycznej, wysokiej lub niskiej temperatury, nadmierny hałas lub działanie sił przyrody. Podobne przykłady podaje Sąd Najwyższy, który w wyroku z 11 lutego 1963 r.,<sup>18</sup> uzasadnia: „Przyczyną sprawczą zewnętrzną zdarzenia może być każdy czynnik zewnętrzny (tzn. nie wynikający z wewnętrznych właściwości człowieka), zdolny wywołać w szkodliwe skutki. W tym znaczeniu przyczyną zewnętrzną może być nie tylko narzędzie pracy, maszyna, zwierzę, siły przyrody, lecz również czyn innego osobnika, a nawet praca i czynność samego poszkodowanego. Tak więc za przyczynę zewnętrzną należy uznać zarówno działanie maszyny uszkadzającej ciało, jak i uderzenie spadającego przedmiotu, podźwignięcie się pracownika, niezręczny ruch jego ręki powodujący uderzenie i jej uszkodzenie, jak wreszcie potknięcie się na gładkiej nawet powierzchni i złamanie nogi (...).”

„Zewnętrzną przyczyną sprawczą wypadku przy pracy może być każdy czynnik pochodzący spoza organizmu poszkodowanego, zdolny – w istniejących warunkach – wywołać szkodliwe skutki, w tym także pogorszyć stan zdrowia pracownika dotkniętego już schorzeniem samoistnym. Podniesienie przez pracownika w czasie pracy znacznego ciężaru, które doprowadziło do nagłego uszkodzenia organizmu w takim stopniu, że pracownik stał się niezdolny do wykonywania dotychczasowej pracy, ma charakter wypadku przy pracy, choćby nawet pracownik przed wypadkiem był dotknięty schorzeniem samoistnym, które jednak pozwalało na wykonywanie codziennej pracy”<sup>19</sup> – tak w sentencji orzekł Sąd Najwyższy.

Za przyczynę zewnętrzną można więc uznać w określonych okolicznościach także nadmierny wysiłek. SN w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1977 r. wyraził pogląd, że: „... czynnikiem o charakterze zewnętrznym może być nadmierny wysiłek, przy uwzględnieniu stanu zdrowia pracownika, podejmowany przezeń przy wykonywaniu pracy i zdeterminowany szczególnymi jej warunkami i rodzajem, jeżeli stał się istotną i współdziałającą przyczyną w powstaniu sytuacji prowadzącej do zawału serca”.<sup>20</sup>

Przyczyną zewnętrzną wypadku może być również nadmierne obciążenie pracownika pracą, np. zmuszenie go do ciężkiej pracy w godzinach nadliczbowych, bez zapewnienia dostatecznego czasu na odpoczynek. Wskazywał na to Sąd Najwyższy w wyroku z 1 grudnia 2000 r.,<sup>21</sup> stwierdzając w sentencji, że „... praca świadczona przez kilka tygodni z ewidentnym naruszeniem przez pracodawcę przepisów o czasie pracy (po 70 go-dzin tygodniowo) stanowi przyczynę zewnętrzną doznanego przez pracownika śmiertelnego zawału serca, który w tych okolicznościach sprawy był wypadkiem przy pracy”.

<sup>18</sup> Uchwała SN z dnia 11 lutego 1963 r. III PO 15/62, OSNCP z 1963 r. Nr 10, poz. 215.

<sup>19</sup> Wyrok SN z dnia 18 sierpnia 2009 r., I PK 18/09 – niepublikowany.

<sup>20</sup> Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 1977 r., PZP 15/76 i PiZP z 1978 r. Nr 1.

<sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 1 grudnia 2000 r., II UKN 107/00, PiZS z 2001 r., nr 11, poz. 41.

Co, jeśli przyczyna zewnętrzna występuje w połączeniu z przyczyną wewnętrzną? Do uznania zdarzenia za wypadek przy pracy wystarczy, jeżeli zostanie wykluczone, że bez tego czynnika zewnętrznego nie doszłoby do skutku w postaci uszczerbku na zdrowiu. Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2007 r. dotyczącego rolnika, który po zaśląbnięciu doznał urazu ręki, najlepiej obrazuje to stwierdzenie „... w rozpatrywanym wypadku nagłym zdarzeniem powodującym doznane przez ubezpieczonego zranienie i w konsekwencji stały lub długotrwały jego uszczerbek na zdrowiu było wciągnięcie prawej ręki ubezpieczonego w pas klinowy będącej w ruchu maszyny rolniczej. Ta maszyna, jej ruch, jej mechaniczne oddziaływanie na rękę poszkodowanego, były oczywistą – w sensie bezpośredniości i adekwatności związku – przyczyną zdarzenia. Była to zatem przyczyna zewnętrzna wobec poszkodowanego(...) Przecież po chwilowym zaśląbnięciu organizm ubezpieczonego wrócił do poprzedniej równowagi. Przecież to nie na skutek tego zaśląbnięcia ubezpieczony doznał dotkliwych zranień. Nie są one konsekwencją stanu zdrowia powoda – bezpośrednio i adekwatną przyczyną jego, można by powiedzieć, formy fizycznej.”<sup>22</sup>

W piśmiennictwie podkreśla się, że przyczyna zewnętrzna musi pozostawać w związku ze skutkami urazu, które mogą występować bezpośrednio lub pośrednio. Pośredniość przyczyny, jak w wyżej wymienionych przykładach, trudno jest określić (szczególnie w wypadkach śmiertelnych, gdy nie została wykonana sekcja zwłok), a tym samym trudno dowieść, że to ona była sprawcą przyczyną zewnętrzną zdarzenia. Z tego więc powodu, przy określaniu przyczyny zewnętrznej należy szczegółowo przeanalizować np. stan zdrowia ubezpieczonego przed wypadkiem i po nim, oraz dokonać innych istotnych ustaleń towarzyszących zdarzeniu. W przeciwnym razie „... w przypadku braku dowodów, że rolnik, który przy zrywaniu owoców spadł z drzewa, chorował na zaburzenia równowagi ze skłonnością do omdleń, nie można wyłączyć istnienia zewnętrznej przyczyny wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym”.<sup>23</sup>

### 3.3. Związek wypadku z pracą

---

Ustalenie, czy wypadek miał związek z pracą rolniczą, jest niezwykle trudne. Wynika to z faktu, że gospodarstwo rolne jest najczęściej również miejscem zamieszkania rolnika i jego rodziny. Podobnie jak w systemie

---

<sup>22</sup> Wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., I UK 205/07, OSNP z 2008 r., nr 23-24, poz. 361.

<sup>23</sup> Wyrok SN z dnia 30 lipca 1997 r., II UKN 91/97, OSNP z 1998 r., nr 11, poz. 344.

pracowniczym, próbuje się dokonać rozdzielenia czynności tzw. „osobistych”, wykonywanych przez rolnika w gospodarstwie domowym, od czynności związanych z pracą w gospodarstwie rolnym. Zerwanie związku z pracą w gospodarstwie ma oznaczać nic innego, jak „przejście” ze sfery czynności wykonywanych w gospodarstwie rolnym do sfery czynności wykonywanych w gospodarstwie domowym. To „przejście” ma następować w miejscu i czasie pracy na terenie gospodarstwa rolnego.

Dokonując analizy pkt 1 ust. 1 art. 11 ustawy o u.s.r. można stwierdzić, że kwalifikację prawną wypadku przy pracy rolniczej uzyskuje na pewno takie zdarzenie (uraz, śmierć), które dotknęło ubezpieczonego rolnika nagle i zostało spowodowane przyczyną zewnętrzną, a jego działanie nastąpiło na terenie gospodarstwa rolnego lub domowego podczas wykonywania ubezpieczonej czynności (działalności rolniczej) określonej w art. 6 ustawy o u.s.r. Zatem nie każdy wypadek na terenie gospodarstwa rolnego lub domowego będzie nosił znamiona wypadku przy pracy rolniczej.

Czy wypadek podczas przygotowywania posiłku dla rolnika można uznać za wypadek przy pracy rolniczej? Według Sądu Najwyższego, „... wypadek podczas przygotowywania posiłku dla rolnika i jego rodziny nie stanowi wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym, jeżeli nie nastąpił przy wykonywaniu pracy rolniczej o jakiej mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.”<sup>24</sup> W tym wypadku chodziło o poszkodowaną, która podczas mielenia mięsa doznała urazu palców dłoni poprzez włożenie ich do urządzenia mielącego. Czynność ta była dokonywana w okresie zimowym, w momencie braku prac polowych. Gdyby jednak rolniczka uległa wypadkowi podczas przygotowywania posiłku regeneracyjnego dla rodziny, która w okresie letnim wykonuje ciężką pracę związaną ze zbiorem zbóż, kwalifikacja zdarzenia byłaby inna. Sąd Najwyższy już w 1979 roku uznał, że przygotowywanie posiłku do regeneracji sił rolnika i jego rodziny należy do zwykłych czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.<sup>25</sup>

Definicja wypadku przy pracy rolniczej w art. 11 ust. 1 pkt 2-4 ustawy obejmuje ochroną ubezpieczeniową czynność pokonywania przez ubezpieczonego drogi z mieszkania do gospodarstwa rolnego i drogi powrotnej oraz pokonywania drogi do miejsca wykonywania poza terenem gospodarstwa rolnego, zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej i drogi powrotnej z miejsca ich wykonywania. Jednak sama okoliczność, że wypadek zdarzył się w drodze do gospodarstwa lub

---

<sup>24</sup> Wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2005 r., I UK 327/04, OSNP z 2006 r., nr 9-10, poz. 163.

<sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 14 grudnia 1979 r., III URN 57/79, Służba Pracownicza z 1980 r., nr 4 s. 33.

drodze powrotnej nie oznacza, że wypadek, jakiemu uległ ubezpieczony rolnik w tym czasie, jest wypadkiem przy pracy rolniczej. Droga ta powinna być najkrótsza lub najdogodniejsza. Najdogodniejsza, czyli również droga dłuższa lub wręcz droga niedozwolona, jeśli jest ona zazwyczaj używana przez rolnika, lub jeśli przejazd tą drogą powoduje oszczędność czasu lub paliwa.

Rolnik wybierając drogę dłuższą, ale najdogodniejszą ze względów komunikacyjnych, nie zrywa jej związku z wykonywaną pracą rolniczą.<sup>26</sup> Ale należy pamiętać, że droga (najkrótsza lub najdogodniejsza) prowadząca do wykonywania czynności rolniczych musi być także drogą nieprzerwaną.<sup>27</sup> Tak więc, nawet dłuższa przerwa łącząca się ze zboczeniem z drogi nie musi oznaczać zerwania związku z pracą rolniczą. Na przykład, przymusowa przerwa w drodze, wynikająca z przyczyn obiektywnych i niezależnych od rolnika, nie wywiera żadnych ujemnych skutków w zakresie ochrony ubezpieczeniowej. Taką przerwą może być, między innymi, awaria sprzętu rolniczego.

Oprócz długości przerwy, ważny jest zamiar i cel przerwy. Jeśli przyczyna przerwy była życiowo uzasadniona, nie musi ona zrywać związku z pracą. Przerwą życiowo uzasadnioną nie jest na pewno wstąpienie ubezpieczonego do sklepu lub baru w celu spożycia alkoholu. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 stycznia 1999 r. podaje jednoznacznie, że „... ubezpieczony, który w drodze z miejsca wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej do domu wprowadza się w stan upojenia alkoholowego, przerywa drogę powrotną w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników”.<sup>28</sup>

Ochronie prawnej podlega także ubezpieczony rolnik, domownik, podczas wykonywania poza terenem gospodarstwa zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, albo w związku z wykonywaniem tych czynności, a także w drodze do miejsca wykonywania tych czynności, albo w drodze powrotnej. W pojęciu „zwykłe czynności” mieszczą się również te podejmowane przez ubezpieczonego w czasie pracy i miejscu pracy, które choćby bezpośrednio miały inny cel, lecz stanowiły usprawiedliwienie świadczenia pracy w sposób pośredni.<sup>29</sup> Zwykłe czynności związane z prowadzeniem działalności rolniczej to także „... czynności związane ze sprzedażą działki należącej do gospodarstwa rolnego oraz nabyciem innej działki, celem poprawy struktury tego gospodarstwa, są zwykłymi czynnościami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej poza terenem gospodarstwa rolnego, o których mowa w art. 11 ust.

---

<sup>26</sup> Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 1987 r., II URN 65/87 OSNCP z 1988 r. Nr 7-8 poz. 107.

<sup>27</sup> Wyrok SN z dnia 5 września 1961 r., I CR 527/61 PIP Nr 12/1963.

<sup>28</sup> Wyrok SN z dnia 27 stycznia 1999 r., II UKN 421/98, OSNP z 2000 r., nr 6, poz. 242.

<sup>29</sup> Wyrok SN z 19 września 1979 r., III PZP 7/79, OSPiKA z 1980 r. Nr 10, poz. 191.

*1 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*".<sup>30</sup> Podobnie „... wypadek ubezpieczonego przy prowadzeniu pomiaru gruntów rolnych, w celu rozdzielania działalności rolniczej od działalności nierolniczej, jest wypadkiem przy pracy rolniczej”.<sup>31</sup>

Czynnościami poza terenem gospodarstwa, które mogą być objęte ochroną „wypadkową”, są również prace w ramach tak zwanej pomocy sąsiedzkiej. Czym charakteryzuje się pomoc sąsiedzka i jak ją można zdefiniować? Pomoc sąsiedzka charakteryzuje się wzajemnością i nieodpłatnością. Musi ją świadczyć rolnik rolnikowi. Wzajemność oznacza, że nastąpi wymiana nakładów pracy pomiędzy gospodarstwami. Sentencja wyroku Sądu Najwyższego z 1999 roku wyjaśnia, że „... świadczenie przez ubezpieczonego rolnika pomocy sąsiedzkiej, przyjętej wzajemnie w warunkach lokalnych na rzecz sąsiada prowadzącego działalność rolniczą, jest objęte ochroną ubezpieczeniową z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.), także wtedy gdy sąsiad nie podlega ubezpieczeniu wypadkowemu w związku z ustalonym prawem do emerytury lub renty”.<sup>32</sup>

Organ rentowy KRUS, przy ocenie dowodów zebranych w związku z wypadkiem zgłoszonym przez ubezpieczonego, ma dużą swobodę uznania lub nieuznania zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej. Takie podejście organu rentowego powoduje, że zgłaszający wypadek będą starali się tak podawać okoliczności zdarzenia, aby były one jak najbardziej zgodne z definicją wypadku przy pracy rolniczej. Dlatego duża liczba spraw z tytułu wypadków przy pracy rolniczej jest rozstrzygana przez sądy. Niejednokrotnie wyroki kolejnych instancji dotyczące tego samego zdarzenia są różne. Orzecznictwo w sprawie wypadków przy pracy rolniczej jest bogate. Jednak brak w polskim prawie precedensu powoduje, że w podobnych sprawach zapadają odmienne wyroki.

---

## 4. Postępowanie powypadkowe

---

Dla uzyskania prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej niezbędne jest ustalenie przez organ rentowy KRUS, że wypadek jakiemu uległ ubezpieczony, jest wypadkiem przy pra-

---

<sup>30</sup> Wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2003 r., II UK 373/02, OSNP z 2004 r., nr 11, poz. 198.

<sup>31</sup> Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 296/07, OSNP z 2009 r., nr 19-20, poz. 270.

<sup>32</sup> Wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 r., II UKN 264/99, OSNP z 2001 r., nr 8, poz. 281.

cy rolniczej w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o u.s.r. W celu regulacji sposobu badania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy rolniczej, w 2005 roku Minister Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalania jego okoliczności i przyczyn (Dz. U. z 2005 r., nr 76 poz. 669).<sup>33</sup> Na tej podstawie oraz na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, 12 grudnia 2005 r. zostało wydane wewnętrzne zarządzenie Prezesa KRUS<sup>34</sup> szczegółowo opisujące kwestię trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej i postępowania powypadkowego. Zarządzenie Prezesa KRUS, dotyczące trybu zgłaszania wypadków przy pracy rolniczej oraz sposobu prowadzenia postępowania powypadkowego, zostało zaktualizowane 21 maja 2012 r.

Wypadek przy pracy rolniczej powinien być zgłoszony do KRUS bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż do 6. miesięcy od jego zaistnienia. Należy się zastanowić, co oznacza termin „bez zbędnej zwłoki”? Na tak postawione pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. „Bez zbędnej zwłoki” można inaczej określić – „najszybciej, jak to jest możliwe”. Wypadek powoduje różne komplikacje w funkcjonowaniu poszkodowanego (pobyt w szpitalu, brak możliwości poruszania się) i jest to oceniane w przypadku zbyt późnego zgłoszenia wypadku. Rozporządzenie daje możliwość osobistego zgłoszenia wypadku, ale także telefonicznie, listownie lub za pomocą poczty elektronicznej. Takie sposoby zgłoszenia powodują, że nawet przy braku możliwości dotarcia do jednostki KRUS, istnieje możliwość poinformowania o wypadku. Dlatego za szacunkowy czas niezwłocznego zgłoszenia wypadku przyjmuje się 14 dni od momentu zdarzenia. Jest to zgodnie z Uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1988 r., który określił, że termin „niezwłocznie” nie powinien przekroczyć dwóch tygodni.<sup>35</sup>

Poszkodowany rolnik lub domownik może zgłosić fakt wypadku w każdej jednostce KRUS. Jeśli dokona tego w jednostce, która nie obejmuje go ubezpieczeniem, zgłoszenie takie jest przekazywane do placówki właściwej ze względu na miejsce ubezpieczenia i powiadamia się o tym poszkodowanego.

Podstawowym dokumentem, który pozwala ubiegać się o jednorazowe odszkodowanie, jest wniosek o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej (druk KRUS SR-23). Jeśli poszkodowany zgłasza wypadek osobiście w jednostce KRUS, wypeł-

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r., (Dz. U. z 2005 r., nr 76, poz. 669).

<sup>34</sup> Zarządzenie Prezesa KRUS z dnia 12 grudnia 2005 r., (Dz. U. PKRUS z 2006 r., nr 1, poz. 35).

<sup>35</sup> Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1988 r., III CZP 48/88, OSNC z 1989 r. z. 3, poz. 36.



nia taki wniosek na miejscu. Jeśli zgłoszenie dokonane jest telefonicznie, listownie, pocztą elektroniczną lub przez osobę, która nie jest uprawniona do jednorazowego odszkodowania, informuje się, że zgłoszenie wypadku zostało przyjęte, ale wniosek o jednorazowe odszkodowanie musi złożyć poszkodowany. Może tego dokonać podczas oględzin miejsca zdarzenia, o którym będzie mowa w dalszej części. Gdy poszkodowany, ubezpieczony w chwili wypadku lub na jego skutek zmarł, wniosek o jednorazowe odszkodowanie mogą złożyć najbliżsi członkowie rodziny, o których mowa w art. 10 ust. 1a ustawy o u.s.r.

Zgłoszenie wypadku jest rejestrowane w rejestrze wypadków. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej, rejestr taki zawiera:

- datę i sposób zgłoszenia wypadku;
- nazwisko i imię osoby zgłaszającej wypadek;
- datę, godzinę i miejsce wypadku;
- dane identyfikacyjne poszkodowanych w wypadku obejmujące:
  - nazwisko i imię,
  - adres miejsca zamieszkania;
  - krótki opis okoliczności wypadku;
  - nazwisko i imię pracownika Kasy rejestrującego zgłoszenie wypadku;
  - inne informacje dotyczące wypadku, uznane za niezbędne.

Po przyjęciu zgłoszenia i sprawdzeniu, czy poszkodowany podlegał w chwili wypadku ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu, inspektor ds. prewencji, który zajmuje się obsługą wypadków, przystępuje do ustalania przyczyn i okoliczności zdarzenia zgłoszonego przez poszkodowanego.

Postępowanie dowodowe ma na celu ustalenie wszystkich przyczyn i okoliczności wypadku, które pozwolą ustalić, czy zgłoszone zdarzenie może być uznane za wypadek przy pracy rolniczej. Należy pamiętać, że zgodnie z § 3 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 roku, poszkodowany lub inna osoba zgłaszająca wypadek, powinna między innymi:

- zabezpieczyć w miarę możliwości miejsce i przedmioty związane z wypadkiem;
- udostępnić miejsce wypadku i przedmioty związane z wypadkiem;
- wskazać świadków wypadku;
- dostarczyć posiadaną dokumentację leczenia;
- udzielić informacji i wszechstronnej pomocy pracownikowi Kasy upoważnionemu przez Prezesa Kasy do prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku.

Pracownik ds. prewencji dokonuje oględzin miejsca zdarzenia oraz przedmiotów związanych z wypadkiem. Podczas tych formalności sporzą-



dza dokumentację fotograficzną lub szkice obrazujące przebieg zdarzenia. Wszystkie te czynności pozwalają ustalić stan techniczny maszyn, przy użyciu których doszło do wypadku, warunki pracy oraz inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ustalenie przyczyn i okoliczności wypadku.

W uzasadnionych przypadkach, ze względu na charakter zdarzenia lub gdy z powodu upływu czasu brak jest śladów wypadku, odstępuje się od oględzin.

Niezbędnym elementem postępowania powypadkowego jest sporządzenie protokołu z zeznań poszkodowanego. Sąd Najwyższy w wyroku z 1994 r. stwierdził, że „... wszechstronne wyjaśnienie okoliczności przyczyn wypadku w gospodarstwie rolnym, a zwłaszcza przesłuchanie osoby poszkodowanej, jest niezbędne dla ustalenia, czy był to wypadek przy pracy rolniczej w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników”.<sup>36</sup> Przesłuchanie poszkodowanego odbywa się w momencie, gdy pozwala na to jego stan zdrowia.

Gdy do wypadku doszło w obecności świadków, ważną rolę odgrywa protokół z przesłuchania świadków. Zeznania osób, które widziały przebieg zdarzenia, mogą przyczynić się w sposób istotny do wyjaśnienia okoliczności zdarzenia.

Kolejnym krokiem w postępowaniu powypadkowym jest wystąpienie do zakładów opieki zdrowotnej, które udzielały pierwszej pomocy medycznej, o udostępnienie dokumentacji leczenia. Bardzo często w kartach leczenia są opisane okoliczności i przyczyny doznanych urazów inne niż wersja rolnika podawana przy zgłoszeniu wypadku do KRUS.

Gdy wypadek jest badany przez inne instytucje (policja, prokuratura, sąd), Kasa występuje do organów zajmujących się wypadkiem o udostępnienie dokumentacji niezbędnej do zakończenia postępowania powypadkowego.

W przypadku prowadzenia postępowania dowodowego dotyczącego śmierci poszkodowanego po dniu wypadku lub nagłego zachorowania, placówka KRUS występuje do regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego o wydanie opinii na temat związku przyczynowo-skutkowego śmierci (zachorowania) z wykonywaną pracą rolniczą.

Podczas zbierania materiału dowodowego upoważniony pracownik KRUS ma prawo do zasięgnięcia opinii rzeczoznawców. Może to mieć miejsce w przypadku wypadku z udziałem maszyn i urządzeń. Opinia rzeczoznawcy pozwala stwierdzić, czy np. przyczyną wypadku była wada fabryczna lub materiałowa maszyny lub urządzenia.

Po zebraniu wszystkich niezbędnych informacji i materiałów dowodowych inspektor ds. prewencji ma 14 dni na sporządzenie protokołu z ustale-

---

<sup>36</sup> Wyrok SN z dnia 24 maja 1994 r., II URN 1/94, OSNP z 1994 r. nr 4 poz. 72.

nia przyczyn i okoliczności wypadku (KRUS PIR-6). Protokół powypadkowy (zgodnie z § 7 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu zgłaszania wypadku przy pracy rolniczej oraz ustalenia jego przyczyn i przyczyn wypadku) zawiera:

- nazwisko i imię osoby zgłaszającej wypadek;
- datę zgłoszenia wypadku;
- datę złożenia wniosku o jednorazowe odszkodowanie;
- nazwisko i imię poszkodowanego;
- datę, godzinę i miejsce wypadku;
- opis okoliczności wypadku według osoby zgłaszającej i podpis zgłaszającego;
- okoliczności, przebieg i przyczyny wypadku ustalone w toku przeprowadzonego postępowania dowodowego;
- stwierdzenie, czy zachodzą okoliczności mające wpływ na utratę prawa do jednorazowego odszkodowania;
- zalecenia prewencyjne dotyczące usunięcia przyczyny wypadku w celu zmniejszenia ryzyka ponownego zaistnienia wypadku, jeżeli jest to uzasadnione;
- inne informacje dotyczące wypadku uznane za niezbędne;
- datę sporządzenia protokołu powypadkowego i podpis pracownika Kasy sporządzającego ten protokół.

Wszystkie ustalenia w protokole, które mogą wpływać na uznanie zaistniałego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej lub mają wpływ na utratę prawa do jednorazowego odszkodowania, wymagają uzasadnienia i wskazania niezbitych dowodów. Okoliczności mające wpływ na utratę prawa do jednorazowego odszkodowania zostały szczegółowo opisane w rozdziale III.

Również w protokole powypadkowym stwierdza się, czy zaistniała zwłoka w zgłoszeniu wypadku i jeśli zaistniała, czy miała wpływ na ustalenie przyczyn i okoliczności wypadku.

Protokół PIR-6 sporządzony jest w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręcza się poszkodowanemu (członkowi rodziny, jeśli poszkodowany zmarł w wyniku wypadku). Poszkodowany (członek rodziny) może w ciągu 7. dni od otrzymania protokołu wnieść na piśmie swoje uwagi i zastrzeżenia do jego treści. Możliwość wniesienia uwag została wprowadzona przepisem § 7 ust. 4 omawianego rozporządzenia. Wcześniej poszkodowany rolnik swoje uwagi mógł wnieść dopiero w sądzie, do którego odwoływał się od decyzji odmawiającej prawa do jednorazowego odszkodowania.

Niezgłoszenie uwag i zastrzeżeń w wyznaczonym terminie jest równoznaczne z akceptacją treści protokołu. Jeśli zostały zgłoszone uwagi do

treści protokołu powypadkowego, jednostka KRUS w uzasadnionych przypadkach podejmuje dodatkowe postępowanie, które ma wyjaśnić wpływ zastrzeżeń poszkodowanego na decyzję organu rentowego. Po upływie terminu na wniesienie uwag do protokołu, inspektor ds. prewencji wydaje opinię na temat uznania lub nie uznania badanego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej i przekazuje całość dokumentacji do oddziału regionalnego KRUS.

Komórka do spraw świadczeń oddziału regionalnego KRUS po otrzymaniu akt od inspektora ds. prewencji niezwłocznie uznaje bądź nie uznaje zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej. W przypadku nieuznania organ rentowy na druku KRUS SR-19 wydaje decyzję odmawiającą prawa do jednorazowego odszkodowania. Od takiej decyzji zainteresowany może wnieść odwołanie do sądu, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>37</sup>

Jeśli wypadek zostaje uznany, Kasa zawiadamia poszkodowanego o konieczności przedstawienia zaświadczenia o stanie zdrowia wydanego przez lekarza prowadzącego leczenie. Zaświadczenie takie wydawane jest na druku KRUS N-14 i powinno być wydane nie wcześniej niż na miesiąc przed datą złożenia w jednostce KRUS. W przypadku, gdy mimo dwukrotnego powiadomienia o konieczności przedstawienia zaświadczenia poszkodowany nie złoży go, Kasa wyda decyzję odmowną. Uznane zostaje, że wnioskodawca nie dopełnił obowiązku.

Po otrzymaniu zaświadczenia o stanie zdrowia komórka ds. świadczeń przekazuje akta do regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego KRUS. Lekarz na podstawie akt sprawy i informacji zawartych w zaświadczeniu decyduje o podjęciu postępowania orzeczniczego. W zależności od następstw wypadku, postępowanie orzecznicze może być rozpoczęte po upływie 6. miesięcy od wypadku (jeśli naruszenie sprawności rokuje poprawę i nie powinno trwać dłużej niż 6 miesięcy) lub niezwłocznie (jeśli następstwo wypadku powoduje trwałe upośledzenie). Następstwa wypadku i długość ich trwania mają również wpływ na uznanie stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu.

Oddział regionalny zawiadamia poszkodowanego o wyznaczonym okresie, w którym podjęte zostanie postępowanie orzecznicze, oraz o wyznaczonym terminie badania. Na badanie poszkodowany powinien dostarczyć wszelką dostępną dokumentację medyczną dotyczącą doznanego urazu.

Lekarz rzeczoznawca (w II instancji Komisja Lekarska KRUS) przeprowadza badanie i wydaje orzeczenie o stopniu doznanego wskutek wypad-

---

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 50, poz. 291).

ku stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Uszczerbek ten jest określany procentowo. Na podstawie orzeczenia Kasa wyda decyzję i wypłaci jednorazowe odszkodowanie.

Jeśli w postępowaniu orzeczniczym lekarze nie orzekną uszczerbku na zdrowiu (0% uszczerbku), komórka do spraw świadczeń wydaje decyzję odmawiającą prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, do której ma zastosowanie art. 36 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy.

Gdy o jednorazowe odszkodowanie ubiega się rodzina rolnika zmarłego w wyniku zdarzenia, które zostało uznane za wypadek przy pracy rolniczej, decyzja o przyznaniu świadczenia jest wydawana bez potrzeby kierowania sprawy do postępowania orzeczniczego.

---

## 5. Wnioski

---

Definicja wypadku przy pracy rolniczej w art. 11 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników określona została nieprecyzyjnie. Najwięcej wątpliwości występuje przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego jako wypadku przy pracy rolniczej. Głównym elementem pojęcia wypadku przy pracy rolniczej jest związek wykonywanej czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Problemem przy kwalifikacji tych zdarzeń jest zbyt wąskie ujęcie przez ustawodawcę pojęcia działalności rolniczej w ustawie ubezpieczeniowej.

Niezdefiniowanie odpowiednich pojęć w ustawie, trudności występujące w postępowaniu dowodowym, brak przepisów bhp dla rolników indywidualnych oraz bogate orzecznictwo sądowe, powodują trudności w ocenie zdarzenia, jakiemu uległ rolnik.

Zbliżająca się nieuchronnie nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu społecznym jest więc może dobrym momentem do ponownego, bardziej szczegółowego, zdefiniowania pojęcia wypadku przy pracy rolniczej.

---

## Streszczenie

---

*Słowa kluczowe: wypadek przy pracy rolniczej, przyczyna zewnętrzną, nagłość zdarzenia, postępowanie powypadkowe.*

Opracowanie poświęcone jest definicji wypadku przy pracy rolniczej zawartej w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Szczegółowo omówione zostały składowe definicji. W pracy został także przedstawiony sposób prowadzenia postępowania powypadkowego przez pracowników ds. prewencji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

*Katarzyna Rodak, pracownik Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Zgierzu. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.*

---

**Summary**

**Forming of notion of the accident  
in the social insurance of farmer**

---

*Keywords: accident at work agricultural, external cause, sudden event, post-accident procedure.*

The study is devoted to the definition of the accident in work of agricultural, included in the act from 20 December 1990 about the social insurance of farmers. All components of the definition have been in detail the work are also presented a way of conducting post-accident proceedings led by employees for the Agricultural Social Insurance Fund.

*Katarzyna Rodak, employee in Local Office of Agriculture Social Insurance Fund in Zgierz. Graduate of Law and Administration Faculty, University of Łódź.*

# **Wpływ dopłat bezpośrednich UE na poziom życia polskich rolników**

## **Wprowadzenie**

Dopłaty bezpośrednie Unia Europejska wprowadziła w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), aby rekompensować rolnikom obniżkę cen minimalnych i interwencyjnych na produkty rolne na unijnym rynku. Obecnie Wspólna Polityka Rolna to całość działań podejmowanych przez Unię Europejską w sektorze rolnictwa dla osiągnięcia następujących celów: zwiększenie wydajności produkcji rolnej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zapewnienie odpowiednich cen dla konsumentów oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej można wyróżnić 2 zasadnicze typy mechanizmów: strukturalne i rynkowe. Dopłaty bezpośrednie są najważniejszym instrumentem WPR i wpisują się w zakres mechanizmów strukturalnych. Polscy rolnicy korzystają z takich dopłat od 2004 roku.

---

## **1. Istota Wspólnej Polityki Rolnej**

---

Zadaniem Wspólnej Polityki Rolnej jest kontrola i ograniczanie produkcji rolnej oraz zapewnienie rolnikom odpowiedniego poziomu dochodów. Decyzja o prowadzeniu WPR (CAP – Common Agricultural Policy) zawarta została w Traktacie Rzymskim, powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, 25 marca 1957 r. Twórcy EWG uznali, że rolnictwo jest sektorem bardzo wrażliwym i wymaga specjalnego traktowa-

nia. Długi proces produkcji sprawia, że rotacja kapitału jest wolna, a koszty zwracają się znacznie później. Uznano także, że rolnictwo europejskie nie ma warunków do rozwoju w warunkach otwartej konkurencji na rynku światowym w tym sektorze.

Artykuł 39 Traktatu Rzymskiego określił podstawowe cele wspólnej polityki rolnej. Zaliczono do nich:<sup>1</sup>

- zwiększenie wydajności rolnictwa dla rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej w sposób pozwalający zastosować optimum czynników produkcji, zwłaszcza pracy rąk;
- zapewnienie w ten sposób godziwego poziomu życia ludności rolniczej, zwłaszcza poprzez wzrost dochodów indywidualnych tych, którzy pracują w rolnictwie;
- wspieranie postępu technicznego w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- gwarancja i bezpieczeństwo zaopatrzenia żywnościowego;
- zapewnienie na odpowiednim poziomie korzystnych dla konsumentów cen żywności.

Z ważniejszych postanowień Traktatu EWG należy wymienić:

- utworzenie wspólnego rynku obejmującego rolnictwo i handel produktami rolnymi (art. 38) z wykazem opłat celnych i produktów rolnych (*Pojęcie wspólnego rynku należy rozumieć jako swobodny przepływ towarów i czynników produkcji*);
- wspólnotowa polityka rolna będzie realizowana stopniowo na zasadach równości, z uwagi na jej specyficzny charakter w poszczególnych krajach członkowskich (art. 40). Organizacja wspólnego rynku może przyjąć formę wspólnych zasad konkurencji, obowiązkowej koordynacji organizacji rynkowych lub innych rozwiązań najczęściej stosowanych w poszczególnych krajach;
- wyłączenie rolnictwa z obowiązku konkurencji w obrotach wewnętrznych Wspólnoty (art. 42);
- zastosowanie procedur pomocniczych gospodarstwom, które znalazły się w niekorzystnej sytuacji ze względów naturalnych lub strukturalnych (art. 42) i gospodarstwom ulepszonym (art. 44).

Realizacji tych celów miało pomóc:<sup>2</sup>

- zlikwidowanie ceł i barier ilościowych w handlu między państwami członkowskimi,

---

<sup>1</sup> Traktat o EWG, Rzym 25.03.1957 r. art. 39.

<sup>2</sup> Głębicka K., *Integracja europejska*, Radom 2001, wyd. WSB.



## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

- ustanowienie wspólnego cła i polityki handlowej wobec państw trzecich,
- usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i kapitałów między krajami członkowskimi,
- zbliżenie systemów prawnych państw członkowskich w zakresie niezbędnym do funkcjonowania wspólnego rynku.

Zasady urzeczywistniania WPR określono na konferencji Ministrów Rolnictwa (Stresa – Włochy) w 1958 r. Sprowadzały się one do:

- preferencji dla własnych produktów rolnych,
- finansowej solidarności, tzn. finansowania tej polityki przez wszystkich członków, niezależnie w jakim stopniu będą korzystały z jej efektów (utworzono FEOGA – Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej),
- jednolitości wspólnej organizacji rynków rolnych, tzn. swobodnego przepływu towarów rolnych z jednego kraju członkowskiego do drugiego, oraz jednolitości postępowania w zakresie handlu z krajami trzecimi.

Uzgodniono także narzędzia użycia tych zasad, a mianowicie:<sup>3</sup>

- ochrona przed importem za pomocą ceł, opłat wyrównawczych, cen minimalnych, kwot importowych;
- subsydiowanie eksportu do krajów trzecich;
- zakupy interwencyjne na rynku wewnętrznym zapobiegające spadkowi cen poniżej poziomu gwarantowanego.

W odniesieniu do poszczególnych segmentów rynku WPR przybrała wymiar następujący:

1. Dla zbóż, ryżu, cukru, mleka, przetworów mleczarskich, wołowiny, wieprzowiny, baraniny, wina stołowego, niektórych owoców i warzyw stosuje się interwencję, tzn. wykup nadwyżek rynkowych po to, aby utrzymać cenę na poziomie cen gwarantowanych. Natomiast dla tych produktów, które są importowane po cenach niższych niż wewnętrzne, stosuje się opłaty celne i wyrównawcze.
2. Dla drobiu, jaj, kwiatów, niektórych owoców i warzyw oraz win (poza stołowymi), wprowadzono tylko protekcję zewnętrzną (ochronę).
3. Dla przemysłu przetwarzającego rzepak, słonecznik, bawełnę, oliwki, tytoń, rośliny białkowe, zastosowano subwencje pokrywające różnice cen między cenami na rynku UE a cenami towarów z importu.

---

<sup>4</sup> Wszystkie artykuły i paragrafy Traktatu dotyczące rolnictwa są podporządkowane celom określonym w artykule 39.

4. Producenci lnu, konopi, chmielu i nasion otrzymują ryczałtowe dopłaty do hektara lub do ilości produkcji.

Wprowadzając powyższe zasady, ukształtowano odpowiedni system cen dla produktów rolnych. W systemie tym wyróżniono następujące rodzaje cen:

1. Cena zakupu – stosowana do zakupu interwencyjnego mięsa wieprzowego i wynosi ona 85 do 92% ceny bazowej.
2. Cena słuzy – stosowana do zakupu z zewnątrz mięsa wieprzowego, drobiu i jaj. Oznacza ona, że na rynek UE powyższe produkty nie mogą być wprowadzone po cenach niższych niż cena słuzy.
3. Cena bazowa – jest to cena informująca o tym, czy na rynku wewnętrznym mięsa wieprzowego, owoców i warzyw należy podjąć działania interwencyjne.
4. Cena interwencyjna – dotyczy zbóż, ryżu, cukru, mleka, oliwy i olejów słonecznikowego i rzepakowego. Spadek cen na rynku poniżej ceny interwencyjnej i zmniejszenie popytu nakazuje urzędowi interwencyjnemu dokonać skupu.
5. Cena minimalna – dotyczy skupu buraka cukrowego. Stosuje się wówczas, gdy cena spada poniżej opłacalności produkcji. Cena minimalna może też dotyczyć nawet wszystkich produktów, ale tylko w okresie przejściowym, ustalonym indywidualnie dla danego kraju.
6. Ceny kierunkowe mają zastosowanie do cielęciny, wołowiny i wina wówczas, gdy ceny tych produktów na rynku spadają poniżej cen kierunkowych w imporcie – podnosi się opłaty celne.
7. Ceny referencyjne (kompensacyjne) – dotyczą warzyw, owoców i wina i mają zastosowanie do importu tych produktów (wyrównywanie cen artykułów importowanych do rynku wewnętrznego).
8. Ceny wskaźnikowe – dotyczą handlu hurtowego produktów wymienionych przy cenach interwencyjnych. Stosuje się je tylko w strefach deficytowych albo nadwyżkowych, z wyjątkiem mleka.
9. Cena wycofania (manewrowa) – dotyczy tylko owoców i jarzyn. Stosowane są przez organizacje rolnicze do czasowego wycofania z rynku i zmagazynowania produktów będących w nadmiarze.
10. Ceny progowe – dotyczą zbóż, ryżu, cukru, produktów mlecznych i oliwy. Są to ceny, po których na teren Wspólnoty mogą wejść te produkty z krajów trzecich, aby osiągnąć na rynku UE poziom cen wskaźnikowych.
11. Ceny przedmiotowe – dotyczą tylko tytoniu podczas zakupu na podstawie umowy kontraktacyjnej z rolnikiem. Jest to cena wyższa niż ta, za jaką kupiec może nabyć tytoń w imporcie.

Na konferencji w Stresie ustalono również, że główne przychody rolników pochodzą ze sprzedaży wytworzonych w gospodarstwie produktów, a więc ceny powinny być ustalone na poziomie opłacalnym dla rolników. Kalkulacja cen powinna się opierać na kosztach w gospodarstwach dochodowych, co oznacza, że należy tworzyć takie gospodarstwa. Punktem wyjścia do zmian strukturalnych były trzy dyrektywy: nr 159, 160, 161 z 1972 r.<sup>4</sup>

W ustawodawstwach poszczególnych krajów UE ustalono normy obszarowe w oparciu o powyższą jednostkę, z zagwarantowaniem gospodarstwu popieranym różnymi przywilejów, np. pierwszeństwa w zakupie i dzierżawie gruntów, tańszych kredytów, wyższych umorzeń zaciągniętych kredytów i innych udogodnień.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej ochrona środowiska jest jednym z priorytetów. Zgodnie z wytycznymi uchwalonymi na szczelbu UE rolnictwo powinno być wydajne i konkurencyjne, ale jednocześnie przyjazne środowisku i dlatego tak duży nacisk jest położony na wspieranie działalności rolniczej, prowadzonej zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego, oraz pomoc w różnych przedsięwzięciach, pozytywnie wpływających na różnorodność biologiczną i zachowanie tradycyjnego krajobrazu terenów wiejskich.

---

## 2. Dopłaty bezpośrednie dla rolników w UE

---

Od 2004 roku poziom dopłat dla polskich rolników zwiększał się każdego roku o 10%. W 2010 roku po raz pierwszy dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników osiągnęły poziom 100% wysokości dopłat obowiązujących w państwach „starej UE”. Dopłaty są zróżnicowane, co wynika między innymi z różnych systemów wyliczeń. Polscy rolnicy otrzymują dopłaty wyliczone od wielkości powierzchni. Unia dotuje także produkcję niektórych upraw – na przykład winorośli – stąd relatywnie wysokie dopłaty dla rolników w krajach Europy Południowej.

---

<sup>4</sup> Dyrektywa nr 159 zalecała członkom WE ustalenie systemu zachęt, w celu zagwarantowania odpowiedniego dochodu i warunków pracy. Dyrektywa ta ustalała tzw. jednostkę pracy ludzkiej, co równa się 6 do 9 m-cy pracy poza rolnictwem (nie więcej jak 2 300 godz. pracy w gospodarstwie przez jedną jednostkę). Optymalna wielkość gospodarstwa powinna wynosić 1,5 do trzech jednostek pracy. Dyrektywa 160 zalecała ustanowienie zachęt do zaniechania produkcji rolnej (emerytury, wydzierżawienie, następcy). Dyrektywa 161 określiła, że tylko rolnikom dobrze przygotowanym do zawodu (wykształconym) można udzielać pomocy.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

Pieniądze z Unii Europejskiej na obszary wiejskie pochodzą z dwóch filarów. I filar to dopłaty bezpośrednie, a także finansowanie interwencji na rynku rolnym i jego ochrona zewnętrzna – obejmuje 90% budżetu Funduszu EAGGF (European Agriculture Guidance and Guarantee Funds).<sup>5</sup> II filar wiąże się z polityką strukturalną, mającą na celu wyrównywanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi. Obejmuje 10% budżetu Funduszu EAGGF. Polska dostaje relatywnie duże pieniądze z II filaru. Dodatkowo rolnicy otrzymują dopłaty z budżetu krajowego, które wyrównywały od 2004 roku niedobory, wynikające z niższych dopłat z UE.

**Tabela 1**  
**Dopłaty bezpośrednie na 1 ha na obszarze UE**  
**w poszczególnych państwach członkowskich w 2010 r.**

Kraj	Dopłaty w euro
Austria	236
Belgia	447
Dania	394
Finlandia	249
Francja	310
Niemcy	346
Grecja	544
Irlandia	324
Włochy	343
Luksemburg	283
Holandia	469
Portugalia	174
Hiszpania	206
Szwecja	247
Wielka Brytania	247
Bułgaria	190
Cypr	366
Czechy	258
Estonia	112
Węgry	312
Łotwa	83
Litwa	143
Malta	494
Polska	197
Rumunia	92
Słowacja	200
Słowenia	295

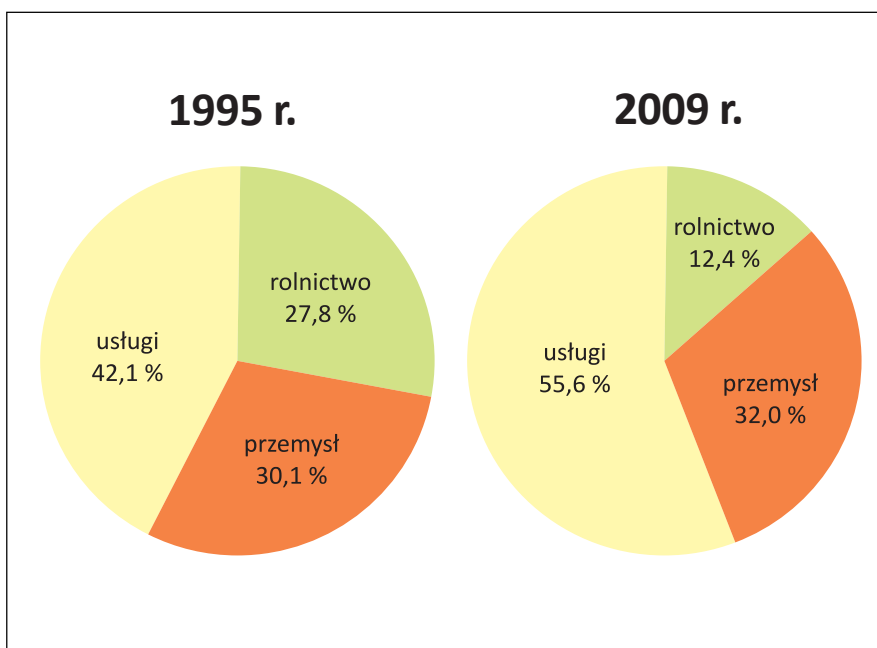
Źródło: *Policy assessment of an EU wide flat area CAP payments system, Economic Modelling, Volume 28, Issue 4, July 2011, Emil Erjavec, Frédéric Chantreuil, Kevin Hanrahan, Trevor Donnellan, Guna Salputra, Maja Kožar, Myrna van Leeuwen.*

<sup>5</sup> Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – opisane m.in. [w:] Głębicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, wyd. Elipsa, Warszawa 2005.

## 2.1. Dofinansowanie dla polskiego rolnictwa

Struktura zatrudnienia w polskiej gospodarce uległa zasadniczej zmianie; udział rolnictwa obniżył się w ciągu ostatnich kilkunastu lat o ponad połowę, tj. z 27,7% w 1995 r. do 12,4% w 2009 r.<sup>6</sup>

**Wykres 1**  
Struktura zatrudnienia w Polsce



W 2010 r. przeciętny dochód z gospodarstwa rolnego wyniósł ponad 25,5 tys. zł rocznie i był o ponad 11% wyższy niż w 2009 r. W porównaniu z rokiem 2003 (poprzedzającym nasz akces do Unii Europejskiej) dochody z gospodarstw rolnych wzrosły o 150% – najszybciej w Unii Europejskiej. Wzrost ten wynikał z otwarcia na rynki europejskie. Polska stała się eksporterem netto produktów rolnych do Unii Europejskiej, co zwiększyło możliwości sprzedaży. Zaczął się też proces konwergencji cen płodów rolnych do poziomu europejskiego – z korzyścią dla rolników.

Duży udział w dochodach polskich gospodarstw rolnych mają również renty i emerytury oraz świadczenia pomocy społecznej. Razem stanowią ok. 15% dochodów gospodarstw rolnych.

<sup>6</sup> Dane GUS, *Rocznik Statystyczny 2010*, Warszawa 2011.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

**Tabela 2**  
**Miesięczny dochód na 1 osobę w gospodarstwie domowym rolników w 2008 roku, w zł**

Źródło dochodu	Dochód
Dochód z pracy najemnej	92,2
Dochód z rolniczego gospodarstwa (wraz z dopłatami)	616,7
Dochód z pracy na własny rachunek	12,4
Dochód z własności i z wynajmu nieruchomości	1,4
Dochód ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych	111,9
w tym emerytury i renty z tytułu niezdolności	103,5
Dochód ze świadczeń pomocy społecznej	32,6
Pozostały dochód	20,2
Ogółem	887,4

*Źródło: Rocznik Rolnictwa 2009, GUS, Warszawa 2010.*

Dodatkowo w ramach systemów wsparcia bezpośredniego z UE rolnicy mogą się ubiegać o następujące rodzaje płatności:<sup>7</sup>

- jednolitą płatność obszarową (JPO);
- uzupełniające płatności obszarowe (UPO):
  - do grupy upraw podstawowych,
  - do powierzchni uprawy chmielu niezwiązanej z produkcją,
  - do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęce);
- płatności uzupełniające:
  - dla producentów surowca tytoniowego – płatność niezwiązana do tytoniu,
  - w zakresie produkcji ziemniaka skrobiowego – płatność niezwiązana do skrobi;
- specjalną płatność obszarową do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych;
- wsparcie specjalne – płatność do krów;
- wsparcie specjalne – płatność do owiec;
- wsparcie specjalne do surowca tytoniowego – płatność do tytoniu;
- płatność cukrową;
- oddzielną płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów);
- oddzielną płatność z tytułu owoców miękkich;
- pomoc finansową z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach

<sup>7</sup> Dane na 2012 rok.

**UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE**

- górkich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- płatność rolnośrodowiskową (PROW 2007-2013).

**Tabela 3**  
**Stawki dopłat bezpośrednich za lata 2008-2011**

<b>Rodzaje dopłat</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
jednolita płatność obszarowa (JPO)	339,31 zł/ha	506,98 zł/ha	562,08 zł	710,57 zł/ha
płatność do grupy upraw podstawowych	269,32 zł/ha	356,47 zł/ha	327,26 zł	274,21 zł/ha
płatność do powierzchni uprawy chmielu (płatność związana z produkcją)	407,60 zł/ha	507,54 zł/ha	1 420,07 zł	b.d.
płatność do powierzchni uprawy chmielu (płatność niezwiązana z produkcją)	591,50 zł/ha	861,32 zł/ha	b.d.	1 476, 08 zł/ha
płatność do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęce)	379,55 zł/ha	502,62 zł/ha	439,03 zł	396,14 zł/ha
płatność cukrowa	39,45 zł/tonę	53,47 zł/tonę	50,45 zł	55,60 zł/tonę
płatność do upraw roślin energetycznych	152,85 zł/ha	190,33 zł/ha	b.d.	b.d.
pomoc do rzepaku	176 zł/ha	176 zł/ha	b.d.	b.d.
oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)	133,65 zł/tonę	166,82 zł/tonę	157,16 zł	173,33 zł/tonę
przejściowe płatności z tytułu owoców miękkich	1 358,68 zł/ha (z czego 781,24 zł z budżetu UE, 577,44 z budżetu krajowego)	1 691,80 zł/ha (z czego 972,78 zł z budżetu UE, 719,02 zł z budżetu krajowego)	1 593,88 zł	1 762,00 zł/ha
płatność do krów	b.d.	b.d.	346,43 zł	410, 03 zł/sztukę
płatność do owiec	b.d.	b.d.	105,91 zł	102,69 zł/sztukę
specjalna płatność obszarowa do powierzchni uprawy roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych	b.d.	b.d.	207,28 zł	219,19 zł/ha

*Źródło: na podstawie rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie stawek poszczególnych dopłat, które zakładają określenie stawek płatności na maksymalnym dopuszczalnym poziomie.*



Łączna koperta finansowa na realizację płatności bezpośrednich za rok 2008 wynosiła ponad 9,3 mld zł. W porównaniu z rokiem 2007 wzrost środków finansowych na realizację płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wyniósł ponad 686 mln zł.

W 2010 r. suma wypłat dopłat bezpośrednich była wyższa o 10% w stosunku do 2009 r. i po raz pierwszy dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników osiągnęły poziom 100% wysokości dopłat obowiązujących w państwach tzw. starej 15 UE. Łączna kwota przeznaczona na dopłaty bezpośrednie w Polsce za 2010 r. wynosiła około 3,2 miliardy euro, tj. prawie 13 miliardów złotych, przy czym 70% tej kwoty rolnicy otrzymali z budżetu UE, a pozostałe 30% sfinansowane zostało z budżetu krajowego.

W 2011 r. rolnicy złożyli w biurach powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) ponad 1,37 mln wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich na kwotę 14,5 miliarda złotych. 80% tej kwoty rolnicy otrzymali z budżetu UE, a pozostałe 20% zostało sfinansowane z budżetu krajowego. W stosunku do roku ubiegłego kwota na dopłaty bezpośrednie była wyższa o ponad 1,5 mld zł.<sup>8</sup>

---

### **3. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013**

---

Wszystkie działania współfinansowane ze środków UE zostały opublikowane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-13<sup>9</sup> i nazwane „Programem rolnośrodowiskowym”. Na jego realizację przewidziano 2,3 mld euro. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że rolnik dbający o ochronę środowiska musi np. podejmować specjalne działania agrotechniczne, co podnosi koszty jego działalności, a jednocześnie zgodzić się na to, by ograniczyć zużycie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, co pozbawia go części dochodu, bo osiąga mniejsze plony niż w wypadku prowadzenia intensywnej produkcji. Aby zrekompensować rolnikom te straty, ARiMR wypłaca im w czasie realizacji tego programu, czyli przez pięć lat, pomoc finansową. Jej wysokość uzależniona jest od rodzaju pakietu i wariantu realizowanego w gospodarstwie.

---

<sup>8</sup> Dane za: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dostępne na stronie internetowej: [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl).

<sup>9</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007, dostępny na stronie: [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).

Paleta wsparcia, jakie można otrzymać wdrażając w swoim gospodarstwie Program rolnośrodowiskowy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, jest bardzo szeroka. Obejmuje bowiem dziewięć pakietów, a w każdym z nich jest kilka możliwych wariantów.

W 2012 roku rolnicy mogli składać wnioski o płatność w ramach następujących pakietów rolnośrodowiskowych:<sup>10</sup>

- Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone;
- Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne;
- Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone:
  - Wariant 3.1.1. Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach – tylko wnioski kontynuacyjne z lat 2008-2010;
  - Wariant 3.1.2. Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach na obszarach Natura 2000 – wnioski pierwszoroczne i kontynuacyjne;
- Pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000;
- Pakiet 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000;
- Pakiet 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie;
- Pakiet 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie;
- Pakiet 8. Ochrona gleb i wód;
- Pakiet 9. Strefy buforowe.

W ramach działania: Odnowa i rozwój wsi, gminy mogą ubiegać się o pieniądze, m.in. na: remonty dachów i elewacji kościołów, remonty i budowę świetlic wiejskich, centrów kultury, placów zabaw, zagospodarowanie centrów wsi, budowę bibliotek, wyremontowanie gminnych ośrodków kultury, budowę ścieżek rowerowych, miejsc rekreacji, obiektów sportowych oraz organizację imprez kulturalnych, sportowych i promujących walory wsi.<sup>11</sup> Ponad 24 mln zł łącznie pochłona inwestycje, które do 2013 roku powstaną dzięki unijnemu Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach działania: Odnowa i rozwój wsi. Dodatkowo polscy rolnicy mogą się ubiegać o przyznanie dofinansowania ze środków UE na:

- rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- zalesianie gruntów rolnych,
- ułatwianie startu młodym rolnikom,
- modernizację gospodarstw rolnych,

---

<sup>10</sup> [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

<sup>11</sup> W ramach działania Odnowa i rozwój wsi do końca 2013 roku zrealizowanych zostanie 37 projektów na kwotę ponad 24 mln zł, dofinansowanie z Unii Europejskiej sięga połowy tych wydatków.

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

- dotacje na energię odnawialną,
- farmy wiatrowe.

Polskie gospodarstwa zajmują ósme miejsce w Unii Europejskiej pod względem kosztu uzyskania jednostki wartości dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego (DzRGR). Ta kategoria dochodowa jest nadwyżką ekonomiczną odzwierciedlającą zrealizowaną opłatę za zaangażowanie w gospodarstwie rolnym czynników wytwórczych, będących własnością rodziny rolnika (pracy, ziemi i kapitału). Najniższy koszt uzyskania 1 euro DzRGR poniosły gospodarstwa greckie (0,98 euro), a najwyższy gospodarstwa szwedzkie (15,28 euro). Dla polskich gospodarstw parametr ten wyniósł 2,11 euro, gdy średni dla Unii Europejskiej to 2,80 euro.

**Tabela 4**  
**Udział dopłat w dochodach gospodarstw rodzinnych %**  
– rosnąco wg państw członkowskich UE

Włochy	19,8
Hiszpania	21,6
Holandia	25,0
Belgia	26,9
Malta	31,6
Grecja	32,7
Polska	35,1
Portugalia	36,9
Litwa	37,8
UE	37,8
Cypr	39,6
Austria	42,5
Francja	47,8
Niemcy	49,1
Luksemburg	50,0
Łotwa	50,1
Irlandia	52,4
Estonia	53,2
Słowenia	56,2
Wielka Brytania	56,6
Węgry	56,7
Dania	61,3
Finlandia	69,5
Czechy	72,5
Szwecja	77,4

Źródło: L. Goraj, *Polskie rolnictwo w UE*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

---

## Podsumowanie

---

Na tle państw członkowskich UE polskie rolnictwo ma stosunkowo wysoką rentowność, co wynika przede wszystkim z niskich kosztów pracy na polskiej wsi. Niskie koszty pracy oznaczają jednak niskie dochody rolników. Wieś, dążąc do podniesienia dochodów, będzie odchodziła od produkcji rolnej, pozostawiając jednak gospodarstwa, które korzystać będą ze wsparcia dopłat bezpośrednich. Proces ten wymusi wzrost kosztów pracy w rolnictwie, a tym samym rentowność będzie spadać. Dochody rolników będą więc stale uzależnione od Wspólnej Polityki Rolnej.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej dochody gospodarstw rolnych wyraźnie wzrosły. Złożył się na to zarówno wzrost dochodów z produkcji rolnej, jak i rosnące dopłaty bezpośrednie. Do ich otrzymywania uprawnionych jest 1,375 miliona rolników, a przeciętny rolnik otrzymał (rozliczenia na dzień 30 czerwca 2011 r.) ok. 9 310 zł.

W roku 2012 łącznie z tytułu płatności bezpośrednich polscy rolnicy mogą otrzymać kwotę ok. 3,4 mld euro. Wnioski o przyznanie dopłat bezpośrednich, ONW i rolnośrodowiskowych złożyło 1,361 miliona rolników; 727,5 tys. ubiega się również o wsparcie z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w niekorzystnych warunkach lub trudnym terenie – tzw. dopłaty ONW, a ponad 114 tys. złożyło wnioski o płatności rolnośrodowiskowe.<sup>12</sup> Dopłaty te stanowią istotne wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych polskiej ludności utrzymującej się z rolnictwa.

Unijne dofinansowanie polskiego rolnictwa pozwoliło zapomnieć o systemie PGR-ów, który po likwidacji w latach 90-tych XX w. doprowadził do marginalizacji dużej części zatrudnionych w tej instytucji. Ta grupa pozostaje nadal w jaskrawej asymetrii socjalnej w stosunku do pobierających dopłaty.

---

## Streszczenie

---

Artykuł poświęcony jest realizacji Wspólnej Polityki Rolnej na obszarze Unii Europejskiej. Od 2004 r. polskie rolnictwo również jest objęte zasadami tej polityki. Wszystkie działania współfinansujące polskie rolnictwo ze

---

<sup>12</sup> Dane za: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dostępne na stronie internetowej: [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

środków UE w okresie 2007-2013 zostały opublikowane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Celem artykułu było ukazanie roli dopłat bezpośrednich ze środków UE, jakie otrzymują polscy rolnicy do swojej działalności. Mają one na celu wyrównywanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi. W tym celu scharakteryzowano stawki dopłat bezpośrednich za lata 2008-2011. Dopłaty te stanowią istotne wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych polskiej ludności utrzymującej się z rolnictwa. Artykuł opisuje to dodatkowe źródło dochodów gospodarstw rolnych, które po wejściu Polski do Unii Europejskiej wyraźnie wzrosły.

*Katarzyna Głębicka – profesor nadzwyczajny  
Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu  
Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu.  
Wykładowca polskiej i europejskiej polityki społecznej.  
Autorka 250 publikacji naukowych oraz kilkunastu książek  
poświęconych polityce społecznej Unii Europejskiej,  
m.in. Europejska przestrzeń socjalna (2002), Socjalny wymiar Europy  
(2006), Prekursorzy socjalnego wymiaru Europy (2010),  
Europejski model socjalny (2012).*

---

## **Summary**

### **The influence of EU direct payments on Polish farmers' living standards**

---

The paper considers largely the implementation of the Common Agricultural Policy in the European Union. Since 2004, Polish agriculture has also been taking under the rules of this policy. In the Rural Development Programme (RDP) were published all the activities of Polish agriculture co-financed by EU funds in 2007-2013.

Therefore, the purpose of this article is presenting the role of direct subsidies from EU funds which Polish farmers receive for their activities. They are intended to equalize conditions for growth and ensure an adequate standard of living of rural dwellers.

For this purpose, the rate of direct payments, an important financial support for households of the Polish population living from agriculture, were characterized for the years 2008-2011.

To sum up, this article describes an additional source of farm income, and that after the Polish accession to the EU Polish farmers incomes have risen significantly.

*Katarzyna Głębicka – Professor of Technical University in Radom, Chief of Chair of Philosophy and Sociology on Economy Faculty. Lector of Polish and European social policy. Author of 250 publications and books about social policy in the European Union: European social space (2002), European social dimension (2006), Precursors of European social dimension (2010), European social model (2012).*

## Emerytury rolnicze po nowelizacji

### 1. Wstęp

Pierwsze półrocze 2012 r. dwukrotnie zaktywizowało społeczeństwo w stopniu wykazującym znamiona obywatelskiego nieposłuszeństwa. Po raz pierwszy sprzeciw społeczeństwa wywołała tzw. sprawa ACTA.<sup>1</sup> Informacja o podpisaniu przez Ambasadora RP w Japonii umowy<sup>2</sup> w tej sprawie stała się katalizatorem zbiorowej manifestacji niezadowolenia społecznego, a Internet stał się najbardziej skutecznym medium nawołującym do publicznego wyrażenia masowej dezaprobaty.<sup>3</sup> Drugim tematem, który zaabsorbował powszechną świadomość i podobnie jak w sprawie ACTA pokazał powszechną niechęć społeczeństwa,<sup>4</sup> była zapowiedź reformy systemu emerytalnego, polegająca na podniesieniu wieku emerytalnego. Pomimo negatywnego nastawienia Polaków,<sup>5</sup> krytyki projektu przez związki zawodowe<sup>6</sup> i dość wyraźnego sporu politycznego,<sup>7</sup> zapowiedź wydłużenia

<sup>1</sup> Anti-Counterfeiting Trade Agreement – porozumienie wielostronne, mające ustalić międzynarodowe standardy w walce z naruszeniami własności intelektualnej.

<sup>2</sup> *Polska podpisała ACTA*. Rzeczpospolita z dnia 26.01.2012 r.

<sup>3</sup> Zob. <http://www.protestacta.pl/>; <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-stworzyliśmy-z-wami-mape-protestow,nId,430940>.

<sup>4</sup> Według badań CBOS-u 84% społeczeństwa było przeciwnie podnoszeniu wieku emerytalnego. Zob. *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*. Komunikat z Badań BS/40/2012 Centrum Badania Opinii Społecznej, marzec 2012.

<sup>5</sup> *Nadal nieprzekonani – Polacy o podwyższanie wieku emerytalnego*. Komunikat z Badań BS/57/2012 Centrum Badania Opinii Społecznej, kwiecień 2012.

<sup>6</sup> *Solidarność walczy o emerytury. Będzie referendum?* Polska The Times z dnia 02.01.2012 r. *Związkowcy chcą ponownych konsultacji społecznych w sprawie emerytur. Grożą strajkiem*. *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 05.04.2012 r. Zob. także uzasadnienie projektu ustawy: Druk sejmowy 329/VII str. 36 i nast.

<sup>7</sup> *SLD chce referendum w sprawie reformy emerytalnej. PO, PIS, PSL i SP nie poprze wniosku* Polska The Times z dnia 07.02.2012 r., *Polityczny spór o nasze przyszłe*



wieku emerytalnego nabrała formy aktu normatywnego, a z chwilą ogłoszenia w dzienniku promulgacyjnym stała się częścią obowiązującego systemu prawnego w Polsce.<sup>8</sup> Uwaga opinii publicznej i środków masowego przekazu skupiła się przede wszystkim na kluczowej kwestii reformy, tj. podniesieniu wieku emerytalnego, stawiając niejako w cieniu pozostałe zmiany. Warto też zauważyć, że przekaz medialny w znacznej części ograniczył się jedynie do informowania na temat proponowanych zmian w powszechnym systemie emerytalnym, poniekąd nie dostrzegając, że nowela wprowadza także zmiany w innych systemach emerytalnych,<sup>9</sup> w tym i w systemie emerytur rolniczych. Stąd zachodzi potrzeba omówienia zmian wprowadzonych w ubezpieczeniu społecznym rolników. Tym bardziej, że rolnicy zostali potraktowani stosunkowo liberalnie, zachowując pięcioletni okres karencji w przedmiocie emerytur rolniczych wcześniejszych, oraz otrzymując prawo do emerytur częściowych bez finansowego uszczerbku w przypadku nabycia prawa do zwykłego świadczenia.<sup>10</sup> Fragmentarycznej liberalizacji poddane zostały także przepisy dotyczące wypłaty części uzupełniającej świadczenia emerytalnego, do tej pory uwarunkowanej zrzczeniem się prawa do gospodarstwa rolnego. Tę ostatnią zmianę można odczytać jako spełnienie oczekiwań rolników oraz uwzględnienie jednolitego orzecznictwa sądowego.<sup>11</sup>

---

*emerytury. W sumie stracimy czy zyskamy? Polska The Times* z dnia 08.02.2012 r., zob. także Sprawozdanie Stenograficzne z 13. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27.04.2012 r. str. 247 i n.; Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 09.05.2012 r. str. 39 i n.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11.05.2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 06.06.2012 r., poz. 637), dalej: ustawa nowelizująca lub nowela.

<sup>9</sup> Medialne informacje dotyczące zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników poświęcone były przede wszystkim utrzymaniu prawa do wcześniejszych emerytur dla rolników.

<sup>10</sup> Szerz. na ten temat w punkcie poświęconym emeryturom częściowym.

<sup>11</sup> Celem niniejszego opracowania nie jest przedstawienie przebiegu procesu legislacyjnego, a jedynie omówienie wszystkich zmian wprowadzonych nowelą, która w powszechnej świadomości i w środkach masowego przekazu została sprowadzona jedynie do roli podwyższenia wieku emerytalnego. Poza przedmiotem opracowania pozostawiam również merytoryczną ocenę nowych regulacji, ponieważ zmiany są już częścią obowiązującego porządku prawnego, a nie jedynie projektem. Stąd też krytyka lub aprobata nowych regulacji ma charakter jedynie marginalny i nie jest zasadniczą motywacją niniejszego opracowania.

## 2. Emerytury rolnicze na nowych zasadach

Prawo do świadczeń emerytalnych dla rolników regulują przepisy ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>12</sup> W czasie ponad dwóch dekad obowiązywania ustawy zasady nabywania prawa do emerytury rolniczej nie były przedmiotem większych zmian. Za najistotniejszą należy uznać zmianę wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 21.11.2008 r. o emeryturach kapitałowych.<sup>13</sup> Ustawa ta wprowadziła zmianę dla osób urodzonych po 31.12.1948 r., polegającą na uniemożliwieniu sumowania stażu ubezpieczenia społecznego rolników z powszechnym ubezpieczeniem społecznym. Innymi słowy, rolnik urodzony po wymieniowej dacie, starając się o emeryturę rolniczą został zobligowany do udowodnienia pełnego okresu ubezpieczenia rolniczego, aby otrzymać świadczenie emerytalne.<sup>14</sup>

Przed nowelizacją, zgodnie z treścią art. 19 ustawy o u.s.r., emerytura rolnicza przysługiwała ubezpieczonemu, który spełniał łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny; wiek emerytalny kobiety wynosił 60 lat, a mężczyzny 65 lat; 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat, z uwzględnieniem art. 20.<sup>15</sup> Ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie art. 19 ust. 1 pkt 1, który od 01.01.2013 r. będzie brzmiał: osiągnął wiek emerytalny określony w ust. 1a i 1b. W wymienionych ustępach enumeratywnie wymieniono wiek, którego przekroczenie daje możliwość ubiegania się o to świadczenie. Odstępiono od jednolitego określenia granicy wiekowej, której osiągnięcie uprawniało do złożenia wniosku o emeryturę<sup>16</sup> na rzecz zindywidualizowanego i podwyższonego co kwartał wieku emerytalnego dla kolejnych roczników.<sup>17</sup> Szczegółowy wiek emerytalny przedstawiają tabele 1 i 2.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm., dalej: ustawa o u.s.r. Ilekroć w niniejszym opracowaniu będzie podany artykuł bez przywołania ustawy, należy przyjąć, że pochodzi on z ustawy o u.s.r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507 ze zm.

<sup>14</sup> Zob. art. 33 punkt 2 lit. b ustawy o emeryturach kapitałowych.

<sup>15</sup> Art. 20 ust. 1. Do okresów ubezpieczenia wymaganych zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 zalicza się okresy: 1) podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin w latach 1983-1990; 2) prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16 roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r.; 3) od których zależy prawo do emerytury zgodnie z przepisami emerytalnymi. 2. Okresów, o których mowa w ust. 1, nie zalicza się do okresów ubezpieczenia, jeżeli zostały one zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów. 3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.

<sup>16</sup> Niezależnie od innych warunków.

<sup>17</sup> Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych do dnia 31 grudnia 1952 r. wynosi co najmniej 60 lat, a urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

**Tabela 1**  
**Wiek emerytalny kobiet**

<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny kobiet</b>	<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny kobiet</b>
Do 31 grudnia 1952 r. – 60 lat			
I kwartał 1953 r.	60 lat i 1 miesiąc	I kwartał 1960 r.	62 lata i 5 miesięcy
II kwartał 1953 r.	60 lat i 2 miesiące	II kwartał 1960 r.	62 lata i 6 miesięcy
III kwartał 1953 r.	60 lat i 3 miesiące	III kwartał 1960 r.	62 lata i 7 miesięcy
IV kwartał 1953 r.	60 lat i 4 miesiące	IV kwartał 1960 r.	62 lata i 8 miesięcy
I kwartał 1954 r.	60 lat i 5 miesięcy	I kwartał 1961 r.	62 lata i 9 miesięcy
II kwartał 1954 r.	60 lat i 6 miesięcy	II kwartał 1961 r.	62 lata i 10 miesięcy
III kwartał 1954 r.	60 lat i 7 miesięcy	III kwartał 1961 r.	62 lata i 11 miesięcy
IV kwartał 1954 r.	60 lat i 8 miesięcy	IV kwartał 1961 r.	63 lata
I kwartał 1955 r.	60 lat i 9 miesięcy	I kwartał 1962 r.	63 lata i 1 miesiąc
II kwartał 1955 r.	60 lat i 10 miesięcy	II kwartał 1962 r.	63 lata i 2 miesiące
III kwartał 1955 r.	60 lat i 11 miesięcy	III kwartał 1962 r.	63 lata i 3 miesiące
IV kwartał 1955 r.	61 lat	IV kwartał 1962 r.	63 lata i 4 miesiące
I kwartał 1956 r.	61 lat i 1 miesiąc	I kwartał 1963 r.	63 lata i 5 miesięcy
II kwartał 1956 r.	61 lat i 2 miesiące	II kwartał 1963 r.	63 lata i 6 miesięcy
III kwartał 1956 r.	61 lat i 3 miesiące	III kwartał 1963 r.	63 lata i 7 miesięcy
IV kwartał 1956 r.	61 lat i 4 miesiące	IV kwartał 1963 r.	63 lata i 8 miesięcy
I kwartał 1957 r.	61 lat i 5 miesięcy	I kwartał 1964 r.	63 lata i 9 miesięcy
II kwartał 1957 r.	61 lat i 6 miesięcy	II kwartał 1964 r.	63 lata i 10 miesięcy
III kwartał 1957 r.	61 lat i 7 miesięcy	III kwartał 1964 r.	63 lata i 11 miesięcy
IV kwartał 1957 r.	61 lat i 8 miesięcy	IV kwartał 1964 r.	64 lata
I kwartał 1958 r.	61 lat i 9 miesięcy	I kwartał 1965 r.	64 lata i 1 miesiąc
II kwartał 1958 r.	61 lat i 10 miesięcy	II kwartał 1965 r.	64 lata i 2 miesiące
III kwartał 1958 r.	61 lat i 11 miesięcy	III kwartał 1965 r.	64 lata i 3 miesiące
IV kwartał 1958 r.	62 lata	IV kwartał 1965 r.	64 lata i 4 miesiące
I kwartał 1959 r.	62 lata i 1 miesiąc	I kwartał 1966 r.	64 lata i 5 miesięcy
II kwartał 1959 r.	62 lata i 2 miesiące	II kwartał 1966 r.	64 lata i 6 miesięcy
III kwartał 1959 r.	62 lata i 3 miesiące	III kwartał 1966 r.	64 lata i 7 miesięcy
IV kwartał 1959 r.	62 lata i 4 miesiące	IV kwartał 1966 r.	64 lata i 8 miesięcy

Wiek emerytalny mężczyzn urodzonych do dnia 31 grudnia 1947 r. wynosi co najmniej 65 lat, a urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

**Tabela 1 c.d.**  
**Wiek emerytalny kobiet**

<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny kobiet</b>	<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny kobiet</b>
Do 31 grudnia 1952 r. – 60 lat			
I kwartał 1967 r.	64 lata i 9 miesięcy	III kwartał 1970 r.	65 lat i 11 miesięcy
II kwartał 1967 r.	64 lata i 10 miesięcy	IV kwartał 1970 r.	66 lat
III kwartał 1967 r.	64 lata i 11 miesięcy	I kwartał 1971 r.	66 lat i 1 miesiąc
IV kwartał 1967 r.	65 lat	II kwartał 1971 r.	66 lat i 2 miesiące
I kwartał 1968 r.	65 lat i 1 miesiąc	III kwartał 1971 r.	66 lat i 3 miesiące
II kwartał 1968 r.	65 lat i 2 miesiące	IV kwartał 1971 r.	66 lat i 4 miesiące
III kwartał 1968 r.	65 lat i 3 miesiące	I kwartał 1972 r.	66 lat i 5 miesięcy
IV kwartał 1968 r.	65 lat i 4 miesiące	II kwartał 1972 r.	66 lat i 6 miesięcy
I kwartał 1969 r.	65 lat i 5 miesięcy	III kwartał 1972 r.	66 lat i 7 miesięcy
II kwartał 1969 r.	65 lat i 6 miesięcy	IV kwartał 1972 r.	66 lat i 8 miesięcy
III kwartał 1969 r.	65 lat i 7 miesięcy	I kwartał 1973 r.	66 lat i 9 miesięcy
IV kwartał 1969 r.	65 lat i 8 miesięcy	II kwartał 1973 r.	66 lat i 10 miesięcy
I kwartał 1970 r.	65 lat i 9 miesięcy	III kwartał 1973 r.	66 lat i 11 miesięcy
II kwartał 1970 r.	65 lat i 10 miesięcy	IV kwartał 1973 r.	67 lat

*Źródło: Opracowanie własne.*

**Tabela 2**  
**Wiek emerytalny mężczyzn**

<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny mężczyzn</b>	<b>Data urodzenia</b>	<b>Nowy wiek emerytalny mężczyzn</b>
Do 31 grudnia 1947 r. – 65 lat			
I kwartał 1948 r.	65 lat i 1 miesiąc	I kwartał 1951 r.	66 lat i 1 miesiąc
II kwartał 1948 r.	65 lat i 2 miesiące	II kwartał 1951 r.	66 lat i 2 miesiące
III kwartał 1948 r.	65 lat i 3 miesiące	III kwartał 1951 r.	66 lat i 3 miesiące
IV kwartał 1948 r.	65 lat i 4 miesiące	IV kwartał 1951 r.	66 lat i 4 miesiące
I kwartał 1949 r.	65 lat i 5 miesięcy	I kwartał 1952 r.	66 lat i 5 miesięcy
II kwartał 1949 r.	65 lat i 6 miesięcy	II kwartał 1952 r.	66 lat i 6 miesięcy
III kwartał 1949 r.	65 lat i 7 miesięcy	III kwartał 1952 r.	66 lat i 7 miesięcy
IV kwartał 1949 r.	65 lat i 8 miesięcy	IV kwartał 1952 r.	66 lat i 8 miesięcy
I kwartał 1950 r.	65 lat i 9 miesięcy	I kwartał 1953 r.	66 lat i 9 miesięcy
II kwartał 1950 r.	65 lat i 10 miesięcy	II kwartał 1953 r.	66 lat i 10 miesięcy
III kwartał 1950 r.	65 lat i 11 miesięcy	III kwartał 1953 r.	66 lat i 11 miesięcy
IV kwartał 1950 r.	66 lat	IV kwartał 1953 r.	67 lat

*Źródło: Opracowanie własne.*

Zastosowana gradacja w emeryturach rolniczych nie odbiega od zmian wprowadzonych w powszechnym systemie emerytalnym. Warto jednak podkreślić, że w powszechnym systemie emerytalnym wprowadzone zmiany mają przyczynić się nie tylko do dalszej „wypłacalności” systemu emerytalnego, lecz także mają przełożyć się do realnego wzrostu świadczeń emerytalnych.<sup>18</sup> Podniesienie wieku emerytalnego dla rolników w znikomym stopniu spowoduje wzrost ich świadczeń. Stwierdzenie to nie jest w żaden sposób odkrywcze, ponieważ już w uzasadnieniu projektu ustawy możemy przeczytać, że wydłużenie wieku emerytalnego i stażu ubezpieczeniowego o rok spowoduje wzrost emerytury podstawowej o 0,5%, tj. obecnie 3,64 zł. Po wydłużeniu stażu ubezpieczeniowego o 7 lat, emeryt zyska odpowiednio 3,5% emerytury podstawowej, tj. 25,49 zł miesięcznie w warunkach obecnych.<sup>19</sup>

Kwestia niewielkiego wzrostu przyszłych świadczeń emerytalnych<sup>20</sup> dla rolników nie jest jedyną kontrowersją. Pojawiają się głosy, że podniesienie wieku emerytalnego dla rolników może wstrzymać przekazywanie gospodarstw do czasu ukończenia 67. roku życia, co narusza konstytucyjną normę dotyczącą gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego.<sup>21</sup> Niezależnie od oceny kwestii konstytucyjności sformułowanego zarzutu, którą ostateczną ocenę należy zostawić Trybunałowi Konstytucyjnemu, należy zauważyć, że podniesienie wieku emerytalnego dla rolników może być rzeczywiście czynnikiem spowalniającym wymianę pokoleniową w gospodarstwach rolnych. Pamiętać trzeba ciągle o tym, że wyzbycie się gospodarstwa jest nadal jednym z ważniejszych zdarzeń mających wpływ na wysokość pobieranego świadczenia emerytalnego.<sup>22</sup> Wprawdzie

<sup>18</sup> W efekcie podwyższenia wieku emerytalnego do 67. lat należy oczekiwać znacznego wzrostu poziomu świadczeń emerytalnych wypłacanych w przyszłości z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku osób zarabiających na przeciętnym poziomie i których staż pracy wzrósłby: w przypadku kobiet z 40 do 47 lat, w przypadku mężczyzn – z 45 do 47 lat, emerytura wzrosłaby: dla kobiety o ponad 70% oraz dla mężczyzny o ok. 20%. Zob. Uzasadnienie projektu ustawy. Druk sejmowy 329/VII str. 19. Oficjalne uzasadnienie projektu ustawy budzi jednak wiele wątpliwości. Zob. *Wirtualne wyższe emerytury. Podwyżka świadczeń stoi pod znakiem zapytania. Dziennik Gazeta Prawa* z dnia 25.06.2012 r.

<sup>19</sup> Uzasadnienie projektu ustawy. Druk sejmowy 329/VII str. 85.

<sup>20</sup> Na marginesie powyższego wyводу warto zapoznać się z charakterystyką świadczeń emerytalnych dla rolników i pracowników. Zob.: Paszkowski S., Gawrońska A., *Poziom rolniczych i pracowniczych świadczeń emerytalno-rentowych w układzie regionalnym kraju, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, s. 29 i n.

<sup>21</sup> *Ustawa emerytalna obraża Konstytucję* [w:] „*Dziennik Gazeta Prawna*” z dnia 24.08.2012 r.

<sup>22</sup> W obecnym stanie prawnym [w u.s.r.] nie ma przymusu zrzeczenia się gospodarstwa, aby otrzymać świadczenie emerytalne. Podkreślić jednak trzeba, że w takim przypadku będzie przysługiwała jedynie część składkowa świadczenia, która ma symboliczną wysokość. Chęć otrzymania części uzupełniającej świadczenia emerytalnego uwarunkowana jest koniecznością wyzbycia się ziemi, a ponieważ wysokość tej części

ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w przypadku przekazania gospodarstwa dzieciom stwarza możliwość ubezpieczenia się jako domownik, a tym samym istnieje legalna możliwość przekazania gospodarstwa przed osiągnięciem pełnego wieku emerytalnego i kontynuowaniu dalszego ubezpieczenia właśnie jako domownik, ale należy mieć na uwadze, że wówczas następuje rezygnacja z prawa do własności gospodarstwa rolnego, a tym samym utrata jakiegokolwiek wpływu decyzyjnego na gospodarstwo i rodzaj prowadzonej działalności rolniczej. Ponadto, osoba o statusie domownika nie jest niezależnym decydentem w zakresie swojego ubezpieczenia, ponieważ to na rolniku ciąży obowiązek zgłaszania i opłacania składek za pozostałych członków rodziny. Motywując się choćby względami ekonomicznymi, można ograniczyć liczbę osób podlegających ubezpieczeniu poprzez rezygnację z ubezpieczenia domowników. Praktyka pokazuje, że relacje rodzinne nie zawsze pozwalają na przedwczesne przekazanie gospodarstwa dzieciom, a wyzbycie się ziemi na rzecz osób trzecich wyklucza podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników jako domownik.

Dziś jest za wcześnie na formułowanie kategorycznych sądów, ale snując dalej hipotetyczne rozważania, nie można wykluczyć, że może dochodzić do rodzinnych konfliktów pokoleniowych na tej płaszczyźnie. Z jednej strony będziemy mieli rolników-seniorów, którzy zainteresowani otrzymaniem świadczenia emerytalnego, mogą nie mieć woli przekazania gospodarstwa swoim dzieciom.<sup>23</sup> Z drugiej zaś strony pojawiają się młodzi mieszkańcy wsi zainteresowani prowadzeniem gospodarstwa, a nie mogący przejąć ziemi od swoich rodziców i tym samym nie mający możliwości prowadzenia działalności rolniczej na własny rachunek, ze wszystkimi z tego faktu wynikającymi przywilejami.<sup>24</sup> Nie można wykluczyć, że może skutko-

---

świadczenia wynosi około 2/3 całego świadczenia, to można mówić o tzw. przymusie ekonomicznym zrzeczenia się prawa do gospodarstwa rolnego. Szerz. na ten temat w publikacji Autora: *Prawo do emerytury rolniczej a prawo do własności. Artykuł dyskusyjny* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 39/2010 r.

<sup>23</sup> Takie zachowania mogą występować przede wszystkim w przypadku nowych świadczeń emerytalnych, tj. emerytur częściowych, których otrzymanie jest uwarunkowane najdłuższym ze wszystkich świadczeń emerytalnych stażem ubezpieceniowym. Szerz. na ten temat w pkt 4.

<sup>24</sup> Mam tu na myśli wszelkiego rodzaju programy pomocowe ułatwiające start młodym rolnikom, jak choćby określone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 17.10.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2007 r. nr 200, poz. 1443 ze zm.). Trudno dziś wyrokować, jak w przyszłości będzie wyglądało dotowanie młodych rolników, a wydaje się bezsporne, że niechęć starszego pokolenia do przekazywania gospodarstwa z uwagi na troskę o świadczenie emerytalne może być czynnikiem wpływającym negatywnie na wymianę pokoleniową.

wać to emigracją z terenów wiejskich młodego pokolenia przyszłych rolników. Ułożenie sobie życia przez młodych poza gospodarstwem może skutkować niechęcią do zajęcia się prowadzeniem działalności rolniczej, gdy rodzice nabędą wiek emerytalny i wyrażą wolę przekazania gospodarstwa następnemu pokoleniu. Warto w tym miejscu podkreślić, że z chwilą zniesienia tzw. emerytur wcześniejszych<sup>25</sup> różnica między nabyciem prawa do wcześniejszej emerytury a prawem do emerytury na normalnych zasadach, z każdym rokiem będzie się zwiększać, osiągając maksymalnie 7 lat w przypadku mężczyzn i aż 12 lat w przypadku kobiet. To długi okres, szczególnie dla młodego pokolenia, które dorastając, musi podjąć kluczowe decyzje dla swojej dalszej egzystencji, tj. czy pozostać na ziemi czy szukać utrzymania jako pracownik najemny lub osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę trendy demograficzne, według których tzw. mediana wieku kobiet rodzących dziecko wzrosła – z 26,1 lat w 2000 r. do 28,6 lat w 2010 r., oraz fakt podniesienia medialnego wieku kobiety rodzącej pierwsze dziecko – z 23,7 lat w 2000 r. do 26,6 lat dekadę później,<sup>26</sup> należy stwierdzić, że statystycznie rzecz ujmując przeciętne dziecko z rolniczej rodziny, osiągając wiek 25 lat, będzie miało rodziców w wieku 50+. I to przy pominięciu faktu, że wyżej przytoczone dane nie uwzględniają faktu, że kobiety w środowiskach wiejskich rodzą dzieci wcześniej niż w środowiskach miejskich, a tym samym jeszcze bardziej wydłuży się czas oczekiwania po objęciu gospodarstwa po rodzicach-emerytach. Nie można wykluczyć sytuacji, że „młody rolnik”, który otrzyma gospodarstwo od rodziców, będzie osobą w wieku... 40+.

W branżowym piśmiennictwie nie brak także głosów, że rolnicy powinni zostać wyłączeni z grona zawodów, które obejmuje podniesienie wieku emerytalnego, ze względu na fakt wykonywania jednego z najmniejbezpiecznych zawodów w gospodarce.<sup>27</sup> Pogląd ten wydaje się jednak polemiczny, ponieważ pamiętać trzeba o tym, że tzw. kultura pracy w środowiskach wiejskich mimo akcji prewencyjnych prowadzonych przez KRUS nadal wymaga podnoszenia świadomości bezpieczeństwa i higieny pracy. Po drugie, środowisko pracy rolnika jest specyficzne, ponieważ kumuluje ono w sobie zarówno cechy pracownika, ale również i pracodawcy, a brak zewnętrznych podmiotów egzekwujących zasady BHP, tak

<sup>25</sup> Stanie się tak po 31.12.2017 r.

<sup>26</sup> *Podstawowe dane o sytuacji demograficznej Polski w 2011*. Główny Urząd Statystyczny – Departament Badań Demograficznych. Materiał na konferencję prasową w dniu 27.01.2012 r.

<sup>27</sup> Puślecki D., *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 43/2011, s. 70.



jak ma to miejsce w przypadku pracowników najemnych, obniża dyscyplinę pracy lub raczej samodyscyplinę.<sup>28</sup>

Nie chcąc jednoznacznie opowiadać się „za” lub „przeciw” podniesieniu wieku emerytalnego dla rolników, nie sposób uciec od refleksji, że konieczność podlegania ubezpieczeniu uwarunkowana posiadaniem gospodarstwa rolnego do 67 lat życia, może w przyszłości wywołać konsekwencje, których w chwili uchwalania ustawy nikt nie przewidział. Wydaje się, że niezamierzonym skutkiem podniesienia wieku emerytalnego będzie konieczność refleksji nad dalszym uzależnianiem otrzymania pełnego świadczenia emerytalnego wyłącznie po zrzeczeniu się prawa do gospodarstwa rolnego.

---

### 3. Emerytury wcześniejsze

---

*De lege lata* emerytura rolnicza określona w art. 19 ust. 2 ustawy o u.s.r. przysługuje także ubezpieczonemu rolnikowi, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek 55 lat, jeśli jest kobietą, albo 60 lat, jeśli jest mężczyzną; 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat; 3) zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.<sup>29</sup> W praktyce ubezpieczeniowej świadczenie, o którym mowa

---

<sup>28</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przypomina, że zgodnie z przepisami, obowiązki szkolenia BHP podlegają pracownicy i pracodawcy, przy czym koszty takiego szkolenia ponoszą pracodawcy. Przepisy te nie nakładają obowiązku poddawania się szkoleniom w zakresie BHP na rolników indywidualnych. Problematyka szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy jest uregulowana w Kodeksie pracy i w wydanym na podstawie art. 2375 Kodeksu pracy, rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (podległa ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi), w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, prowadzi działalność na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, obejmującą m.in.: 1) analizowanie przyczyn ww. wypadków i chorób, 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. *Komunikat MPiPS z dnia 24.08.2012 r.*

<sup>29</sup> W rozumieniu art. 28 ust. 4 ustawy o u.s.r., który stanowi, że uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, nie uwzględniając wymienionych w podpunktach przypadków.

w art. 19 ust. 2 ustawy o u.s.r. zwykle nazywać się emeryturą wcześniejszą, choć ustawodawca takim pojęciem nie operuje. Pozostawienie w zasadzie w niezmienionej formie zasad nabywania prawa do tego świadczenia odbiło się negatywnym echem w środkach masowego przekazu.<sup>30</sup> Skłaniałabym się jednak ku tezie, że utrzymanie prawa do wcześniejszej emerytury należy postrzegać nie jako utrzymanie przywileju, ale raczej jako jego ograniczenie<sup>31</sup> ze względu na wyraźne określenie daty granicznej, po której nabycie prawa do tego świadczenia nie przysługuje. O zachowaniu przywileju można mówić tylko wtedy, jeżeli zostałby on utrzymany w niezmienionej formie, co w komentowanym przypadku nie ma miejsca. Ustawodawca wyraźnie zawęził jego stosowanie w dodanym po art. 19 ust. 2 punkcie 2a, który stanowi, że przepis ust. 2 stosuje się do rolnika, który do dnia 31.12.2017 r.<sup>32</sup> spełnił warunki, o których mowa w ust. 2. *Ratio legis* nowych przepisów odnaleźć można w uzasadnieniu projektu ustawy, w której zakłada się, że w przypadku likwidacji wcześniejszych emerytur rolniczych od 2018 r. nastąpi częściowe zmniejszenie wydatków funduszu emerytalno-rentowego. W 2011 r. wcześniejsze emerytury rolnicze pobierało przeciętnie miesięcznie 50 328 osób.<sup>33</sup> Wydatki na ich sfinansowanie wyniosły ok. 495 mln zł. Przy likwidacji całkowitej wypłaty tych świadczeń od 2018 r., szacowane oszczędności z tego tytułu wyniosłyby ok. 495 mln zł (kwota nie uwzględnia skutków waloryzacji świadczeń od 2012 do 2018 r. oraz zmiany liczby przyznawanych świadczeń).<sup>34</sup>

Niewątpliwie, likwidacja emerytur wcześniejszych przyniesie oszczędności budżetowi Państwa, ale wnioskowanie, że oszczędności te będą utrzymane na poziomie obecnych wydatków, jest wnioskiem zbyt daleko idącym. Tezę taką można formułować jedynie w sytuacji dokonania analizy demograficznej, której w uzasadnieniu przedmiotowej ustawy brakuje. Bez posiadania danych o liczbie osób, które po dniu 31.12.2017 r. ukończą 55 lat (kobieta) i 60 lat (mężczyzna), przedwcześnie stawia się wnioski o konkretnych oszczędnościach w budżecie Państwa. Równie istotne jest określenie, ile osób w tej grupie wiekowej jest w stanie udowodnić podwyższony<sup>35</sup> okres

<sup>30</sup> *Rolnicy jeszcze przez 5 lat będą przechodzić na wcześniejsze emerytury na starych zasadach* [w:] „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 01.06.2012 r., *Emerytury z KRUS: Rolnicy naród wybrany*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 07.07.2012 r., *Przywileje emerytalne rolników* [w:] „Gazeta Wyborcza” z dnia 24.07.2012 r.,

<sup>31</sup> Tak też wynika z uzasadnienia projektu ustawy. Druk sejmowy 329/VII.

<sup>32</sup> Podkreślenie: W. J.

<sup>33</sup> Liczba ta nie odpowiada liczbie osób pobierających takie świadczenie, podanej w statystykach KRUS.

<sup>34</sup> Druk sejmowy 329/VII str. 70.

<sup>35</sup> Podwyższony w stosunku do osób, które ubiegają się o zwykłą emeryturę rolniczą. Dla przypomnienia, przy tzw. zwykłych emeryturach jest to okres 25 lat, a przy wcześniejszych 30 lat.

ubezpieczenia. W ostatnich dwóch latach daje się bowiem zaobserwować tendencję spadkową osób uprawnionych do emerytury rolniczej wcześniejszej, co przedstawia poniższa tabela 3.<sup>36</sup>

**Tabela 3**  
**Liczba osób miesięcznie pobierająca emerytury rolnicze wcześniejsze**

Nazwa świadczenia/ rok kalendarzowy	Emerytury rolnicze wcześniejsze	Wydatki na emerytury rolnicze wcześniejsze (w zł)	Emerytury rolnicze	Wydatki na emerytury rolnicze (w zł)
2006	53 360	420 087.20	639 265	5 547 448.00
2007	51 470	413 139.30	650 107	5 747 463.40
2008	52 588	444 299.20	661 020	6 112 415.90
2009	52 939	473 195.40	668 484	6 595 695.70
2010	50 944	479 914.60	668 837	6 959 021.50
2011	50 198	493 858.30	668 926	7 236 541.00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Kwartalnej Informacji Statystycznej KRUS.

Tendencja ta jest najprawdopodobniej spowodowana zmianami wprowadzonymi w 2009 r. przepisami ustawy o emeryturach kapitałowych, na mocy której rolnicy utracili prawo do sumowania powszechnego okresu ubezpieczenia z ubezpieczeniem społecznym rolników. Wydaje się, że liczba osób pobierających emerytury wcześniejsze będzie w kolejnych latach ulegała dalszej minimalizacji.<sup>37</sup> Przemawia za tym choćby fakt, że z każdym kolejnym rokiem bliżej wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury będzie pokolenie, którego aktywność zawodowa przypadła na dekadę ustrojowych przeobrażeń, za jakie należy uznać lata 90. ubiegłego wieku. Niska wówczas dochodowość niedotowanej pracy w gospodarstwie rol-

<sup>36</sup> Tabela przedstawia przeciętną miesięczną liczbę osób pobierających świadczenie. Przedstawione dane o emeryturach nie są kompletne, ponieważ nie zawierają danych o ilości osób pobierających emerytury z innych tytułów, np. emerytur za przekazane gospodarstwo rolne następcy, emerytur za przekazane gospodarstwo rolne Państwu, emerytur nie związanych z przekazaniem gospodarstwa rolnego. Dane te zostały pominięte z uwagi na fakt pozostawania bez wpływu na przedmiot opracowania.

<sup>37</sup> Wprawdzie daje się zauważyć wzrost środków finansowych potrzebnych na wypłatę tych świadczeń, a należy podkreślić, iż świadczenia te są wprost proporcjonalnie uzależnione od wysokości emerytury podstawowej, która co rok podlega waloryzacji. Zob. art. 24-26 ustawy o u.s.r.

nym sprawiała, że rolnicy podejmowali np. zatrudnienie,<sup>38</sup> a tym samym byli wyłączani z ubezpieczenia społecznego rolników, co z kolei w chwili obecnej przekłada się na zwiększenie liczby osób z „mieszany” systemami ubezpieczeniowymi.<sup>39</sup> Nie można także zapominać, że tzw. „nieszczęsność” KRUS, rozumiana jako przenikanie do tego systemu osób, dla których praca w gospodarstwie rolnym nie jest podstawowym źródłem utrzymania, może także przyczynić się do zmniejszenia liczby potencjalnych świadczeniobiorców emerytalnych KRUS. Skutkiem bezpośrednim takiego stanu rzeczy będzie spadek osób mogących udowodnić pełny okres tylko ubezpieczenia społecznego rolników, co z kolei przełoży się na zmniejszenie liczby skutecznych wniosków o wcześniejszą emeryturę rolniczą, skutecznych czyli rozpatrzonych pozytywnie. To oczywiście rozważania czysto teoretyczne, ale bez przeprowadzenia analizy w tym kierunku nie można – moim zdaniem – wskazywać konkretnych sum, które zaoszczędzi budżet Państwa po likwidacji emerytur rolniczych.

Komentując zagadnienia związane z wcześniejszymi emeryturami, nie sposób uniknąć porównania z powszechnym systemem emerytalnym. Przytoczone powyżej publikacje prasowe mają charakter negatywny. Kością niezgody stała się polaryzacja uprawnień emerytalnych pomiędzy rolnikiem a pracownikiem. Dla zilustrowania istoty problemu warto posłużyć się przykładami. Celem wyeksponowania dysproporcji pomiędzy systemem powszechnym a rolniczym przyjęto za datę urodzenia hipotetycznej osoby dzień 31.12.2017 r., tj. ostatni dzień, w którym 55-letnia rolniczka lub 60-letni rolnik będzie mógł złożyć wniosek o wcześniejszą emeryturę.

*Przykład 1.*

**Kobieta, która w dniu 31.12.2017 r. ukończy 55 lat życia i udowodni 30-letni okres ubezpieczenia społecznego rolników, przejdzie na emeryturę wcześniejszą w wieku 55 lat.** Kobieta, która w dniu 31.12.2017 r. ukończy 55 lat i podlega powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu (umowa o pracę, działalność gospodarcza), przejdzie na emeryturę dopiero w wieku 63 lata i 4 miesiące.

*Przykład 2.*

**Mężczyzna, który w dniu 31.12.2017 r. ukończy 60 lat życia i udowodni 30-letni okres ubezpieczenia społecznego rolników, przejdzie na emery-**

<sup>38</sup> Powszechną praktyką było także ubieganie się o świadczenie rentowe.

<sup>39</sup> Przeprowadzane badania socjologiczne wykazują, że rolnicy posiadający gospodarstwa rolne o małym areale częściej szukają dochodów poza rolnictwem. Poglębiającą analizę na ten temat przedstawił Goraj L. [w:] *Dochody rodziny rolników współpracujących z FADN w 2008 r.* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 38/2010.

**ture wcześniej w wieku 60 lat.** Mężczyzna, który w dniu 31.12.2017 r. ukończy 60 lat i podlega powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu (umowa o pracę, działalność gospodarcza), przejdzie na emeryturę w wieku 67 lat.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że wprowadzenie okresu przejściowego do 31.12.2017 r., w przypadku prawa do wcześniejszej emerytury rolnika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników, a także prawa sędziego i prokuratora do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku, jest wzorowane na analogicznych rozwiązaniach przyjętych w 1998 r. w stosunku do ubezpieczonych w systemie powszechnym. Należy przypomnieć, że prawo do wcześniejszej emerytury przysługiwało osobom, które spełniły odpowiednie warunki do zakreślonej w ustawie daty (w ciągu wskazanego okresu przejściowego).<sup>40</sup>

Pomimo powyższego uzasadnienia należy uznać, że pozostawienie przez najbliższe 5 lat prawa do wcześniejszych emerytur rolniczych jest liberalizacją ogólnych reguł reformy systemu emerytalnego, a dość znaczące dysproporcje w zindywidualizowanych przypadkach mogą stać się przyczyną napięć emocjonalnych i różnego rodzaju frustracji społecznych także w środowisku rolniczym, szczególnie wśród osób urodzonych w krótkim odstępie czasowym po dacie 31.12.2017 r.

---

## 4. Emerytury częściowe

---

Emerytura częściowa to nowe świadczenie będące wynikiem kompromisu politycznego, jaki został zawarty w koalicji podczas przygotowywania reformy emerytalnej.<sup>41</sup> Stworzenie nowej kategorii świadczenia emerytalnego jest także formą minimalizacji niezadowolenia społecznego, co podkreśla się w uzasadnieniu projektu ustawy.<sup>42</sup> Ze świadczenia tego będą mogły skorzystać zarówno osoby ubezpieczone w ZUS jak i KRUS, choć zasady wypłaty tych świadczeń są odmienne.<sup>43</sup> Zgodnie z literalnym brzmie-

---

<sup>40</sup> Druk sejmowy 329/VII str. 7.

<sup>41</sup> Zob. Ustalenia dotyczące podnoszenia wieku emerytalnego i wprowadzenia emerytur częściowych oraz wsparcia polityki prorodzinnej z dnia 28.03.2012 r.

<sup>42</sup> Z konsultacji społecznych wynika, że proponowana zmiana wzbudza obawy i niepokoje, dlatego – uwzględniając zgłoszone postulaty – proponuje się rozwiązanie polegające na możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale w częściowej wysokości. Druk sejmowy 329/VII str. 3.

<sup>43</sup> O czym szerzej w dalszej części.

niem dodanego do ustawy o u.s.r. art. 19a, ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 19 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-25, przysługuje częściowa emerytura rolnicza, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: 1) podlegali ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, z uwzględnieniem art. 20,<sup>44</sup> 2) osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z art. 19a ust. 2 i 3 ustawy nowelizującej, wysokość częściowej emerytury rolniczej wynosi 50% kwoty emerytury rolniczej ustalonej zgodnie z art. 24 i nie podlega podwyższeniu do kwoty emerytury podstawowej. Po osiągnięciu przez osobę uprawnioną do częściowej emerytury rolniczej wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 19 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-25, częściowa emerytura rolnicza podlega z urzędu zamianie na emeryturę, o której mowa w art. 19 ust. 1.

Emerytury częściowe dla rolników w swojej konstrukcji nie różnią się od emerytur częściowych dla pracowników, choć będą wypłacane na innych zasadach. W powszechnym systemie emerytalnym wypłata emerytury częściowej wpływać będzie na wysokość emerytury naliczanej w wieku uprawniającym do emerytury. Im dłuższy będzie okres pobierania emerytury częściowej, tym większe będzie obniżenie świadczenia w wieku uprawniającym do emerytury zwykłej.<sup>45</sup> Wynika to z faktu, że emerytury z powszechnego systemu emerytalnego mają poniekąd charakter kapitałowy, czego nie można przypisać emeryturom rolniczym opartym o system zdefiniowanego świadczenia, a nie zindywidualizowanej, wspartej na dodatek 90-proc. dotacją budżetową. Upoważnia to do tezy, że rolnicy będą niezwykle często korzystać z tych świadczeń, ponieważ ich pobieranie w żaden sposób nie uszczupli właściwej emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, czego nie można powiedzieć o emeryturach z powszechnego systemu.<sup>46</sup>

W ocenie teza ta jest dyskusyjna z następujących powodów. Analizując warunki, jakie muszą być spełnione, aby otrzymać to świadczenie, należy podkreślić szczególnie warunek legitymacji odpowiednim stażem ubezpieczeniowym. Emerytura częściowa jest świadczeniem, które wymaga udowodnienia najdłuższego stażu ubezpieczeniowego ze wszystkich świadczeń

<sup>44</sup> Zastrzeżenie to oznacza, że rolnik starający się o emeryturę częściową, musi udowodnić pełny okres ubezpieczenia społecznego rolników i tylko tego ubezpieczenia. Innymi słowy, rolnik, który udowodni 40-letni okres ubezpieczenia, w którym zawrze się np. 10-letni okres ubezpieczenia w systemie powszechnym, nie będzie miał prawa do emerytury częściowej z ubezpieczenia społecznego rolników.

<sup>45</sup> Zob. druk sejmowy nr 329/VII str. 75.

<sup>46</sup> Tak np. Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan [w:] *Szykuje się konflikt wieś-miasto o emeryturę*. „Gazeta Wyborcza” z dnia 04.04.2012 r.



emerytalnych przewidzianych dla rolników.<sup>47</sup> W części opracowania dotyczącej emerytur wcześniejszych podkreślono, że po wejściu w życie przepisów ustawy o emeryturach kapitałowych spadło zainteresowanie wcześniejszymi emeryturami rolniczymi, poprzez niemożność udowodnienia pełnego okresu tylko ubezpieczenia rolniczego. Wnioski, które powyżej sformułowano, wydają się być jeszcze bardziej zasadne w przypadku tego rodzaju świadczeń. Epoka ustrojowych przemian, która wpłynęła także na osoby pracujące na roli, może skutecznie wyeliminować możliwość ubiegania się o emeryturę częściową. Zgłaszany w toku prac nad projektem ustawy postulat rolniczych związków zawodowych, aby w przypadku tego świadczenia umożliwić łączenie okresów ubezpieczenia z dwóch systemów, pozostał bez pozytywnej reakcji.<sup>48</sup>

Długi staż ubezpieczeniowy może dotknąć szczególnie negatywnie mężczyzn. Aby starać się o emeryturę częściową, mężczyzna będzie musiał podjąć pracę w gospodarstwie najpóźniej w wieku 20+ i podlegać ubezpieczeniom społecznym rolników aż do wskazanego wieku emerytalnego. Tajemnicą poliszynela jest stosowana przez rolników praktyka składania oświadczeń o braku stałej pracy w gospodarstwie rolnym i nieobjmowania ubezpieczeniem społecznym rolników-domowników, a więc np. dzieci rolników pozostających z nimi we wspólnym gospodarstwie rolnym. Zachowanie to ma na celu minimalizację środków finansowych potrzebnych na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Działanie to – dziś motywowane czynnikiem ekonomicznym – może w przyszłości skutkować ograniczonym okresem ubezpieczenia, wykluczającym możliwość nabycia prawa do emerytury częściowej. Wydaje się, że jeżeli zaobserwowana krzywa spadkowa liczby osób ubiegających się o emeryturę wcześniejszą w najbliższych latach będzie się utrzymywała, a tendencja nie ubezpieczania dzieci rolników jako domowników będzie nadal kultywowana, to emerytura częściowa może być świadczeniem niezwykle rzadko wypłacanym.

Na tle tego świadczenia powstają wątpliwości jeszcze innego rodzaju. W myśl art. 19a ust. 2 ustawy o u.s.r., wysokość częściowej emerytury rolni-

---

<sup>47</sup> Warto zauważyć także, że o ile gradacja w przypadku kobiet wynosi 5 lat (25 lat przy zwykłych emeryturach, 30 przy emeryturach wcześniejszych i 35 przy emeryturach częściowych), tak w przypadku mężczyzn brak jest takiej regularności (25 lat przy zwykłych emeryturach, 30 przy emeryturach wcześniejszych i 40 przy emeryturach częściowych), co może rodzić podejrzenia o naruszenie konstytucyjnych norm dotyczących sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa.

<sup>48</sup> *Rolnicy chcą wyższych emerytur częściowych* [w:] „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 25.04.2012 r.



czej wynosi 50% kwoty emerytury rolniczej ustalonej zgodnie z art. 24 ustawy o u.s.r. i nie podlega podwyższeniu do kwoty emerytury podstawowej. Zgodnie z treścią wymienionego powyżej przepisu, emerytura rolnicza, renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy oraz renta rolnicza szkoleniowa składa się z części składkowej i części uzupełniającej, ustalonych zgodnie z art. 25 i 26. Dla każdej z tych części ustala się wskaźnik wymiaru. Warto w tym miejscu podkreślić, że art. 24 nie zawiera szczegółowego sposobu obliczania świadczeń emerytalno-rentowych, a jedynie zawiera enumeratywne wymienione świadczenia, które składają się z dwóch elementów, tj. części składkowej i części uzupełniającej. Szczegółowe zasady wyliczania świadczeń zawierają art. 25 i 26 ustawy, dla których art. 24 jest jedynie przepisem odsyłającym. Przyjęcie przez ustawodawcę takiej konstrukcji może powodować trudności z ustaleniem właściwej wykładni systemowej. Ponieważ ustawodawca nie zdecydował się na dodanie emerytury częściowej do treści art. 24, można postawić tezę, że świadczenie to nie składa się z części składkowej i części uzupełniającej. Jednakże dodanie do art. 28<sup>49</sup> ust. 11, który mówi, że przepisów ust. 1-10 nie stosuje się do świadczeń przyznanych na podstawie art. 19a, prowadzi do odmiennej konstatacji. Przyjęcie takiej regulacji upoważnia do sformułowania zarzutu braku koherentności systemu prawnego w tej materii i może być w praktyce przedmiotem rozbieżnych interpretacji. Wątpliwości udałoby się uniknąć, gdyby ustawodawca zdecydował się na wymienienie w treści art. 24 także emerytury częściowej, a w treści art. 19a ust. 2 zawarł odesłania do art. 25 i 26, zamiast do art. 24 ustawy o u.s.r.

---

## 5. Pozostałe zmiany

---

Ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie 7. artykułom ustawy o u.s.r. oraz dodała jeden nowy, wspomniany już powyżej art. 19a, dotyczący emerytur częściowych. Poza zmianami polegającymi na podniesieniu wieku emerytalnego oraz wprowadzeniu nowej kategorii świadczeń emerytalnych, pozostałe nowele mają charakter przeważnie porządkujący i są ściśle skorelowane z podstawowym celem nowelizacji. Wyjątkiem jest

---

<sup>49</sup> Artykuł ten jest poświęcony zasadom zawieszalności części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych. Wymienione w nim enumeratywnie przypadki określają sytuację, w których prawo do tej części świadczenia ulega zawieszeniu.

nowelizacja art. 28, która wprowadza częściową zmianę zasad wypłaty części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych.

Niewątpliwie za zmianę o charakterze porządkującym należy także uznać dodanie do słowniczka ustawowego w treści art. 6 pkt 10b wyrażenia „emerytura częściowa”, czy – jak to ma miejsce w przypadku nowelizacji art. 18 pkt 1, polegającej na dodaniu do katalogu świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wspomnianego świadczenia. Nowela ta była konieczna w związku z wprowadzeniem nowego świadczenia do systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

Nową treść otrzymał także art. 22 ust. 1 ustawy, w myśl którego rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy przyznaje się jako rentę stałą, jeżeli całkowita niezdolność ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym jest trwała i nie orzeczono celowości przekwalifikowania zawodowego. W pozostałych przypadkach renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jako renta okresowa przez okres wskazany w decyzji Prezesa Kasy (~~lub do czasu objęcia rencisty innym ubezpieczeniem społecznym~~).<sup>50</sup>

Skreślenie słów: „~~lub do czasu objęcia rencisty innym ubezpieczeniem społecznym~~” będzie skutkowało tym, że podjęcie np. zatrudnienia przez osobę pobierającą okresową rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy nie będzie powodowało utraty prawa do świadczenia rentowego. Tym samym wyeliminowano różnicę pomiędzy rencistami otrzymującymi stałe świadczenie, którzy mogli podjąć zatrudnienie, a rencistami uprawnionymi do świadczenia okresowego, którzy dotychczas takiego uprawnienia nie posiadali. Niski stopień znajomości tych regulacji wśród rolników powodował, że renciści okresowi podejmując zatrudnienie i nie informując o tym KRUS, byli zobowiązani do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Po wejściu w życie nowelizacji takie sytuacje nie będą miały już miejsca.

Ponieważ obowiązujący wiek emerytalny był dotychczas niezależny od daty urodzenia, powstała konieczność znowelizowania tych przepisów, które zawierają skonkretyzowany wiek emerytalny. Stąd też zaszła konieczność nowelizacji art. 22 ust. 3 ustawy, poświęconego zasadom zamiany świadczeń rentowych na emerytalne. Nowa treść przepisu stanowi o wieku emerytalnym określonym w art. 19 ust. 1a i 1b, a nie jak to miało miejsce przed nowelizacją, które osiągnęły wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Kolejna zmiana dotyczy treści art. 26 ust. 3 ustawy, który reguluje zasady zawieszalności części uzupełniającej emerytury wcześniejszej. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że w związku z projektowanym wydłu-

<sup>50</sup> Przekreślenie: W.J.

żeniem wieku emerytalnego i pozostawieniem rolnikom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników możliwość korzystania z wcześniejszych emerytur do 31.12.2017 r., ulegnie zwiększeniu różnica pomiędzy wiekiem emerytalnym a wiekiem uprawniającym do ubiegania się o tzw. wcześniejszą emeryturę rolniczą w obniżonym wieku emerytalnym. W konsekwencji powstała konieczność zmiany art. 26 ust. 3 ustawy, na podstawie którego osobom w wieku o 5 lat niższym od emerytalnego część uzupełniająca świadczenia zmniejsza się o 25% emerytury podstawowej. Tak ustaloną część uzupełniającą zwiększa się o 5% emerytury podstawowej po upływie każdego roku dzielącego uprawnionego od wieku emerytalnego.<sup>51</sup> Zmiana ma jedynie charakter stylistyczny, a tym samym nie narusza dotychczas obowiązujących w tym zakresie reguł.

Za dość istotną nowelizację, nie powiązaną bezpośrednio z wiekiem emerytalnym, należy uznać uchylenie art. 28 ust. 6 pkt 1 i dodanie art. 28 ust. 11 ustawy, dotyczącego zasad zawieszalności części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych. Uchylony przepis stanowił, że wypłata ulega zawieszeniu w połowie, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem, który nie ma ustalonego prawa do emerytury albo renty i nie spełnia warunków do uzyskania emerytury rolniczej albo renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli małżonek ten podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy. Dodany natomiast art. 28 ust. 11 brzmi, że w przypadku, gdy rencista lub emeryt uprawniony do emerytury z art. 19 ust. 1 prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, wypłata nie ulega zawieszeniu.

Konsekwencją tej zmiany jest fakt, że od dnia wejścia w życie nowelizacji został poniekąd zniesiony przymus ekonomiczny wyzbycia się gospodarstwa przez rolnika, którego współmałżonek podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników. Do tej zmiany należy odnieść się pozytywnie, traktując ją jako liberalizację rygoru ekonomicznego rezygnacji z prawa do własności gospodarstwa rolnego. Tendencję tę należy uznać pośrednio za uwzględnienie jednolitego orzecznictwa sądowego, które od dawna prezentuje stanowisko, że dla zawieszalności prawa do części uzupełniającej świadczenia znaczenie ma przede wszystkim kwestia ustalenia faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, a nie przyjęcie domniemania, że owym prowadzącym taką działalność jest zawsze właściciel gruntów.<sup>52</sup> Nie sposób zapomnieć o argumentacji środowisk rolniczych, podnoszonych na szkoleniach prowadzonych

<sup>51</sup> Druk sejmowy 329/VII str. 6.

<sup>52</sup> Autor nie podziela tego orzecznictwa, o czym pisał wielokrotnie na łamach kwartalnika.

w terenie przez pracowników KRUS, że rolnik jako jedyny zawód musi poniekąd „sprzedać” swój warsztat pracy, aby nabyć pełne świadczenie emerytalne.

Zgodnie z dodanym do art. 28 ust. 12 ustawy o u.s.r., status własnościowy rolnika pozostaje także poza sferą zainteresowania organu rentowego w przypadku rozpatrywania złożonego przez tego rolnika wniosku o emeryturę częściową.<sup>53</sup>

Ostatnią zmianą jest nowelizacja art. 64 ust. 3 pkt 3 ustawy, dotyczącego wieku osoby ubiegającej się o skierowanie na rehabilitację leczniczą. Nowelizacja ta jest w uzasadnieniu ustawy motywowana konsekwencją wydłużenia wieku emerytalnego, jak również obowiązującymi w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników innymi rozwiązaniami skłaniającymi do dłuższej aktywności zawodowej, jeśli po osiągnięciu wieku emerytalnego dana osoba nie posiada minimalnego stażu ubezpieczeniowego do emerytury w KRUS. W związku z tym nie ma uzasadnienia do określania w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników wieku, po osiągnięciu którego nie przysługuje prawo do ubiegania się o rehabilitację leczniczą służącą zachowaniu, poprawie lub przywróceniu zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Zaproponowane zostało także, aby obecnie obowiązujący akt wykonawczy zachował moc do czasu jego zastąpienia przez akt wykonawczy wydany na podstawie zmienionego upoważnienia ustawowego. Dzięki temu będzie możliwe przeprowadzenie dokładnej analizy rozwiązań w tym zakresie i przygotowanie odpowiednich regulacji.<sup>54</sup>

---

## 6. Podsumowanie

---

W badaniach socjologicznych dotyczących stosunku Polaków do podniesienia wieku emerytalnego podkreśla się, jak dużą rolę w myśleniu o systemie emerytalnym odgrywają partykularyzmy grupowe. Potrzeba ograniczenia przechodzenia na wcześniejszą emeryturę często jest deklarowana dopóty, dopóki ewentualne zmiany nie naruszają własnych interesów.<sup>55</sup> Opinia ta pokazuje, jak bardzo ważną kwestią w sprawie reformy emerytalnej, a raczej utrzymania przywilejów, jest tzw. lobbying

---

<sup>53</sup> O czym wspomiano, komentując to świadczenie.

<sup>54</sup> Druk sejmowy 329/VII str. 6.

<sup>55</sup> *System emerytalny – oceny i postulaty*. Komunikat z Badań BS/169/2008 Centrum Badań Opinii Społecznej, listopad 2008 r.

polegający na właściwej prezentacji interesu konkretnej grupy zawodowej. Stąd trudność komentatora polegająca na formułowaniu autorytatywnych opinii, które zawsze będą obarczone ryzykiem krytyki przez grupę, której interes zostanie naruszony, lub w przypadku aprobaty skązone podejrzeniem formułowania opinii pod wpływem lobbingu danej grupy zawodowej.

Dziś trudno jednoznacznie podkreślić, czy rolnicy powinni tą reformą zostać objęci. Przeprowadzone przez przedstawicieli nauki diagnozy społeczne wykazują wzrost poziomu życia Polaków.<sup>56</sup> W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że odsetek gospodarstw domowych w latach 2009-2010 zagrożonych ubóstwem skrajnym wynosi na wsi 9,4%, a w mieście 3,5%,<sup>57</sup> co wyraźnie pokazuje polaryzację sytuacji materialnej Polaków ze względu na miejsce zamieszkania. Formułowanie jednoznacznych opinii jeszcze bardziej komplikują badania socjologiczne, które wykazują także powszechnie znaną prawdę, że po przekroczeniu pewnej granicy wiekowej pojawia się tzw. szklany sufit na rynku pracy. Według badań 10% mężczyzn i 18% kobiet w wieku 50-64 lata pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy.<sup>58</sup> Dane te dotyczą pracowników najemnych, a należy po raz kolejny podkreślić, że praca w rolnictwie poprzez kumulowanie w sobie cech pracownika i pracodawcy jest specyficzna i nie powinna podlegać standardom klasyfikacji przewidzianych dla pracowników. W chwili obecnej polskie rolnictwo pomimo pozytywnych zmian w ostatnich latach nadal jest rolnictwem, w którym widoczne są wieloletnie zaniechania. Powszechnie wiadomo, że park maszynowy szczególnie drobnych gospodarstw pozostawia wiele do życzenia. Niewątpliwie rozwój cywilizacyjny będzie nadal postępował, a wraz z nim automatyzacja powszechnych czynności wykonywanych także w rolnictwie. Przełoży to się z pewnością na zmniejszenie uciążliwości prac. Trudno jednak wskazać datę, po osiągnięciu której przeciętne polskie gospodarstwo będzie w takim stopniu zautomatyzowane, że praca w nim osoby w wieku 60+ będzie wydajna ekonomicznie i możliwa fizycznie. Zarzut ten dotyczy przede wszystkim małych gospodarstw. Niewątpliwie w uprzywilejowanej pozycji znaleźli się rolnicy, którzy ukończą 55 lat (kobieta) i 60 lat (mężczyzna) przed dniem 01.01.2018 r., ponieważ będą mogli skorzystać z uprawnienia do wcześniejszej emerytury.

---

<sup>56</sup> Red. Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna – Warunki i jakość życia Polaków*. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich Warszawa 2009 r.

<sup>57</sup> Foland M., *Ubóstwo po polsku [w:] Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 42/2011 s. 87.

<sup>58</sup> Red. Kotowska I.E., *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – Diagnoza społeczna 2009*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2009 r.

W związku ze zmianą wieku emerytalnego modyfikacji ulegnie rządowy program „*Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*”, który zawiera pakiet działań rządowych zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia w Polsce.<sup>59</sup> Jak wynika z przepisów nowelizacji, do dnia 31.12.2014 r. minister właściwy do spraw pracy przygotuje program na zasadach określonych w ustawie z dnia 06.12. 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>60</sup> dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy. Brak jednak w przepisach ustawy informacji, czy program ten obejmie także rolników.

Na przedstawione w niniejszym opracowaniu wątpliwości co do skutków, jakie wywoła praktyczne stosowanie przepisów ustawy w kierunku wpływu na ustrój rolny, odpowiedź będzie można uzyskać dopiero po 2017 r., a więc po roku, w którym wygasa prawo do wcześniejszych emerytur. Dyskusyjna jest też „atrakcyjność” emerytur częściowych, ponieważ prawo do tego świadczenia warunkowane jest niezwykle długim stażem ubezpieczeniowym.

Nie można także zapominać, że przeprowadzona reforma miała wyraźne zabarwienie polityczne, co upoważnia do postawienia tezy, że prawo do świadczeń emerytalnych może nie po raz ostatni stało się przedmiotem politycznej gry. W piśmiennictwie podkreśla się, że problem reformy emerytalnej nie był dotychczas przedmiotem szerokiej debaty publicznej.<sup>61</sup> Paradoksalnie pogląd ten, sformułowany jeszcze przed uchwaleniem komentowanej ustawy, pozostaje nadal aktualny po przeprowadzeniu obecnej reformy. Społeczne protesty, emocjonalne reakcje związków zawodowych i partykularne forsowanie przez określone opcje polityczne swoich rozwiązań, nie mogą za taką dyskusję zostać uznane. Problem reformy emerytalnej nie jest nowym zjawiskiem, a literatura przypomina, że przyjęte rozwiązania mają często charakter nietrwały.<sup>62</sup> Upoważnia to do postawienia tezy, że o ile obowiązujące dziś rozwiązania wydają się ostateczne, to nie można wykluczyć sytuacji, że na skutek zmian ekonomicznych, społecznych, czy politycznych, zajdzie konieczność kolejnej nowelizacji systemu emerytalnego w Polsce.

<sup>59</sup> Druk sejmowy 329/VII str. 10.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

<sup>61</sup> Nagiel W. *Powszechny system emerytalny w Polsce: postulat czy konieczność. Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia* nr 37/2010 r. str. 19.

<sup>62</sup> Ibidem str. 17.

## **Abstrakt** **Emerytury rolnicze po nowelizacji**

---

Podniesienie wieku emerytalnego i docelowo zrównanie go dla kobiet i mężczyzn do 67. lat stało się częścią obowiązującego systemu prawnego w Polsce pomimo negatywnego nastawienia Polaków, krytyki takich rozwiązań przez związki zawodowe i dość wyraźnego sporu politycznego na tym tle. Uwaga opinii publicznej i środków masowego przekazu skupiła się przede wszystkim na kluczowej kwestii reformy – na podniesieniu wieku emerytalnego w powszechnym systemie emerytalnym, pozostawiając niejako w cieniu inne zmiany, a warto zauważyć, że nowela wprowadza je także w innych systemach emerytalnych, łącznie z rolniczym. Celem Autora jest kompleksowe zaprezentowanie zmian wprowadzonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, ponieważ w publikacjach – przede wszystkim prasowych – reforma ta została zawężona jedynie do wyeksponowania przywileju utrzymania wcześniejszych emerytur rolniczych. W dostępnych publikacjach trudno doszukać się pogłębionej refleksji nad nowym świadczeniem emerytalnym dla rolników, tj. emerytury częściowej. Zupełnie bez echa przeszły również zmiany dotyczące możliwości uzyskania dodatkowego dochodu przez rencistów okresowych czy też równie istotna zmiana zasad wypłaty części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych.

*Wojciech Jaskuła – Główny Specjalista w Placówce Terenowej KRUS  
w Piotrkowie Trybunalskim*



**Abstract**  
**Agricultural retirement pensions**  
**after amendments**

---

Rising of retirement age and its equalization to age 67 for both females and males became a part of existing Polish legal system in spite of negative attitude of Polish citizens, criticism of such solutions by trade unions and considerable political controversy on this field. Attention of public opinion and mass media focus first of all on principal issue of reform – rising retirement age in general old age pension system and leaving other changes for now. It's worth to mention that amendment indicates changes also in other retirement systems, including agricultural system. Author's aim is a comprehensive presentation of changes introduced in agricultural social insurance system, because in publications – especially at the press – reform was limited only to emphasize privilege of maintaining early agricultural old age pension. In available publications it's hard to find complete reflection on the new old age benefit for farmers, i.e. partial retirement. Changes concerning possibility of additional income by periodic pensioners and also equally important change of rules of supplementary payment of old age pensions and disability pensions benefits passed completely unnoticed.

*Wojciech Jaskuła – Chief Specialist In KRUS' Local Office  
in Piotrkow Trybunalski*

Robert Korsak

## Wielozawodowość w rodzinach rolniczych

Głównym celem pracy autorki [1] jest: „...wyjaśnienie uwarunkowań, czynników i mechanizmów wielozawodowości w rodzinach rolniczych oraz zakres i trwałość tego zjawiska”. [s.15] Osiągnięciu celów badawczych służyła m.in. weryfikacja następującej hipotezy badawczej: „...wielozawodowość jest powszechnym i trwałym zjawiskiem występującym w rodzinach rolniczych.” [s. 16] Główne obszary badawcze obejmują w kolejnych rozdziałach: usystematyzowanie pojęć związanych ze zjawiskiem wielozawodowości; usytuowanie zjawiska wielozawodowości w wybranych koncepcjach i teoriach ekonomiczno-społecznych (znaczną rolę przypisano koncepcjom „kwestii rolnej”); kwestie interdyscyplinarnego podejścia badawczego do problemu wielozawodowości; synteza dorobku polskich badaczy zjawiska chłopów-robotników; własne badania empiryczne wielozawodowości. W pracy wykorzystano dane statystyki publicznej polskiej i zagranicznej, pracę kończą rekomendacje dla praktyki.

---

### 1. Wokół pojęcia wielozawodowości

---

Autorka analizuje pojęcie zawodu rolnika, przez który rozumie „...zespół czynności wykonywanych w oparciu o wiedzę i kwalifikacje nabyte niekoniecznie w toku edukacji formalnej, stanowiących źródło utrzymania dla wykonującego tę pracę”. [s. 23] Omawia istniejące rozróżnienia pojęcia „zawodu”, „zajęcia” oraz „siły roboczej”. [s. 24] Zasoby siły roboczej określają górny pułap możliwości wykorzystania pracy, a także górną granicę zatrudnienia. Zawód rolnika jest zawodem specyficznym. Za B. Gałęskim autorka przytacza zbiór cech składających się na specyfikę zawodu rolnika. Są to: „rodzinny charakter pracy, związek sytuacji (pozycji) w zawodzie z posiadanymi środkami produkcji, szczególnie ziemi; sze-

roki zakres czynności składający się na pracę rolnika (rolnik jest zarówno wytwórcą, kupcem, przedsiębiorcą i rolnikiem, kierownikiem, organizatorem i wykonawcą) oraz znaczną autonomiczność jego pracy”. [s. 24]

Szeroki zakres czynności (zawodów) składający się na pracę rolnika ma szczególne znaczenie w gospodarstwach relatywnie małych, o niskich dochodach, w różnych sytuacjach dotyczących gospodarstwa rolnego lub domowego. Zawód rolnika kształtował się w długim okresie dziejowym w sposób specyficzny. *„Uzawodowienie” pracy rolnika wiąże się z procesami industrializacji i włączeniem gospodarki chłopskiej w makrosystem ekonomiczny. (...) Następowala częściowa specjalizacja gospodarstw rolnych, pojawiały się nowe kategorie zawodowe na wsi i wzrastała rola pozarolniczych źródeł utrzymania. Zachodziły zmiany w świadomości ludzi – zawód rolnika jawił się przejrzysto, jest identyfikowany i wybierany, a nie dziedziczony”*. [s. 27]

W Polsce nie ma jednej prawnej definicji rolnika, co utrudnia jednoznaczne określenie, kogo zalicza się do tej grupy zawodowej. W literaturze występują różne kryteria „rolniczości”. Wiele dyskusji budzą również kategorie: rodzina wiejska, rolnicze gospodarstwo domowe.

---

### 1.1. Chłopi-robotnicy

---

Autorka przypomina, że w latach 50.-70. XX wieku w Polsce był popularny termin chłoporobotnik. Elementami charakterystycznymi związanymi z pojęciem chłopa-robotnika były: zatrudnienie chłopów w sektorze przemysłu uspołecznionego i ich równoległa praca w rolnictwie (dwa źródła dochodu z przewagą dochodów spoza rolnictwa); niewielkie obszary gospodarstwa (2-4 ha). Ponadto charakteryzowały ich dojazdy do pracy, tzw. migracja wahadłowa. Zmiany polityczno-gospodarcze z początku lat 90. ograniczyły zjawisko chłoporobotników, ale łączenie pracy w rolnictwie z pracą pozarolniczą utrzymuje się. W 2005 r. przeprowadzono w Polsce pierwsze badanie według metodologii Farm Structure Surveg, obowiązującej w UE, która wyróżnia dwa pojęcia: na poziomie rolnika jest to wielozawodowość, czyli równoczesne prowadzenie działalności rolniczej i pozarolniczej, a na poziomie gospodarstwa – pojęcie dywersyfikacji. W latach 80. i 90. XX w. podejmowanie pracy poza gospodarstwem rolnym coraz częściej dotyczyło rolników posiadających większe gospodarstwa jako przejaw wielozawodowości (*pluriactivity*), obejmującej szeroki zakres aktywności i źródeł dochodu, np. pracę najemną, samozatrudnienie, pracę w innym gospodarstwie, różnicowanie działalności w obrębie gospodarstwa (zarówno rolniczej jak i nierolniczej).

---

## 2. Wielozawodowość w teoriach ekonomicznych i w procesach rozwoju gospodarczego

---

Omówiono wybrane teorie i koncepcje ekonomiczno-społeczne, które pozwalają lepiej zrozumieć zjawisko wielozawodowości. Pierwszą grupę stanowią teorie określane łącznie jako „kwestia agrarna, którą za J. Wilkinem autorka określa jako „*problem niedostosowania rolnictwa, pod względem jego struktury i mechanizmu funkcjonowania, do istniejącej na zewnątrz sytuacji*”. [s. 45] Przejawem tej kwestii jest m.in. dysparytet dochodów ludności rolniczej, spowodowany niższą w porównaniu z resztą gospodarki wydajnością pracy w rolnictwie, niższą produktywnością innych czynników produkcji oraz niedostateczną elastycznością rolnictwa, zarówno w zakresie struktury produkcji, jak i metod wytwarzania. Dysparytet dochodów staje się bodźcem do podejmowania przez rolników prac pozarolniczych w celu „uzupełnienia” poziomu dochodów (co znajduje wyraz w wielozawodowości).

Autorzy zajmujący się badaniem roli rolnictwa w rozwoju gospodarczym w drugiej połowie XX w. (Barrett i inni) wykazali, że jego rola ewoluje, co znajdowało wyraz w zróżnicowanych problemach, jakie występowały w latach 50., 60., i w następnych dekadach. O roli rolnictwa w procesach rozwoju gospodarczego A. W. Lewis pisał: „... *przemysł i rewolucja agrarna zawsze idą w parze (...) gospodarka, której rolnictwo jest w zastoj, nie wykaże rozwoju przemysłu*”. [s. 47] Idea Lewisa wpłynęła na myślenie o roli rolnictwa w rozwoju gospodarczym i znalazła wyraz w teoriach omawianych w tej grupie. Są to:

- 1) *model indukowanego rozwoju w rolnictwie Y. Hayami i V.W. Ruttana*, według których czynnikami rozwoju rolnictwa są innowacje (technologiczne i instytucjonalne), ponieważ rolnictwo zmienia się pod wpływem bodźców zewnętrznych, które pobudzają system do zmian wewnętrznych. J. Wilkin sądzi, że ta teoria ma znaczenie głównie dlatego, że „pokazuje pożądaną kierunek przekształceń w rolnictwie i jego otoczeniu w ten sposób, by rolnictwo partycypowało zarówno w zasilaniu źródeł rozwoju gospodarczego, jak też podziale korzyści”; [s. 49]
- 2) *transformacja rolnictwa według T.W. Schultza* – przekształcenie tradycyjnego rolnictwa w nowoczesny wydajny sektor, dla uzyskania wzrostu gospodarczego z rolnictwa, wymaga uprzedniego przekształcenia go z tradycyjnego w zmodernizowane przez ukierunkowane inwestycje i odpowiednią politykę. Według Schultza w rolnictwie najważniejszy jest czynnik ludzki tj. umiejętności i wiedza farmerów, co wymaga zwłaszcza w edukację (nabywanie wiedzy dotyczącej zastosowania nowocze-

snych środków produkcji w sposób efektywny). Ma to również znaczenie dla wielozawodowości;

- 3) *teoria trzech sektorów gospodarki, jej rodowód sięga prac W. Pettego, A. Smitha i innych*, ich idee legły u podstaw współczesnej teorii przemian struktury gospodarczej w układzie trójsektorowym powstałej w latach 30. XX w. (A. Fisher i inni). Według tej teorii zmiany sektorów przebiegały kolejno od dominacji siły roboczej w rolnictwie, potem w przemyśle, a na końcu w sektorze usług, w związku z rewolucją w technologiach informatycznych. W krajach najbardziej rozwiniętych rolnictwo jako dział gospodarki narodowej jest w fazie „kurczenia się”, tj. stałego zmniejszania się zasobów produkcyjnych, zatrudnienia i tworzenia wartości dodanej. Ogólnie, im bardziej kraj rozwinięty, tym mniejszy odsetek pracujących w rolnictwie. Autorka przytacza pogląd J. Rifkina („Koniec pracy”, 2003), że „świat drugiej połowy XXI w. jawi się jako świat bez rolników, których praca nie będzie potrzebna w procesie produkcyjnym”. [s. 58] W tym kontekście autorka pisze o procesie globalizacji, przejawem której w odniesieniu do rolnictwa jest umiędzynarodowienie sektora rolno-żywnościowego oraz wzajemne uwarunkowanie się różnych wydarzeń i procesów przestrzennie odległych. Globalizacja nadała rolnictwu ponad przestrzenny charakter. Jednym z kierunków adaptacji do zmian w otoczeniu jest częściowe odchodzenie od rolnictwa na rzecz pracy pozarolniczej (wielozawodowości), ale to wymaga pojawienia się poza rolnictwem korzystnych i pewnych form zdobywania dochodów. Bez tego gospodarstwo rolne nie zwolni z pracy części członków rodziny, ponieważ gospodarstwa rolne w dłuższym okresie mogą funkcjonować w warunkach nieopłacalności (funkcja buforowa rolnictwa);
- 4) *teoria gospodarki chłopskiej A.W. Czejanowa a wielozawodowość*. Czejanow traktuje gospodarkę chłopską na poziomie gospodarstwa rodzinnego i makrospołecznym jako zwarty, odrębny sposób produkcji, działający obok kapitalizmu i socjalizmu. Celem gospodarki chłopskiej jest zaspokojenie potrzeb, a nie zysk. Dynamikę funkcjonowania takiego gospodarstwa chłopskiego wyznaczają głównie potrzeby rodziny. Wielkość produkcji zależy od liczby członków rodziny i ich wydajności. Zmiany w gospodarstwie zależą od relacji liczby osób zdolnych do pracy do liczby osób nieprodukcyjnych i konsumentów. Zdaniem Czejanowa, w miarę wzrostu rodziny i jej potrzeb rośnie aktywność gospodarcza, m.in. podejmowanie zajęć pozarolniczych. Autorka uważa, że: „ta teoria dowodzi zdolności przystosowania się gospodarstwa chłopskiej do otoczenia kapitalistycznego. Pokazuje gospodarstwo jako aktywny podmiot adaptacji do zmian przez wybór określonych strategii”. [s. 61]

5) *koncepcja zrównoważonego rozwoju (rolnictwa) sięga początków XVIII w. Obecnie to: „koncepcja uniwersalna obejmująca globalne procesy rozwojowe i całe społeczeństwa – trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałami: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym. Dobrym określeniem rozwoju zrównoważonego jest rozwój harmonijny. Zrównoważony rozwój w odniesieniu do wsi jest łączy ze zrównoważonym rolnictwem i zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich”.* [s. 65]

Autorka omawia koncepcję rolnictwa społecznie zrównoważonego (autorzy A. Woś i J.S. Zegar), która obejmuje trzy równowagi – ekonomiczną (optymalna lokalizacja czynników wytwórczych poprzez mechanizm rynkowy); środowiskową, pozwalającą na samoodnowę zasobów naturalnych (traktowanych tu jako dobra publiczne), i społeczną, zapewniającą pokój społeczny, bezpieczeństwo żywnościowe i inwestycyjne oraz równowagę interesów różnych grup społecznych.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest pojęciem o szerszym zakresie, bo obejmuje wszelki rozwój, który dokonuje się na wsi, i dotyczy społeczności wiejskiej. Zrównoważenie społeczne odnosi się do upodmiotowienia (partycypacji) i zapobiegania marginalizacji jednostek. Dotyczy to sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz wewnątrzpokoleniowej, „co oznacza prawo każdej osoby do udziału w rozwoju i globalnym postępie”. [s. 66]

W odniesieniu do obszarów wiejskich, poza pojęciem rozwoju zrównoważonego, bywa używane pojęcie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, cechujące się podejściem terytorialnym traktującym wieś jako kategorię przestrzenną (nie utożsamiającą wsi z rolnictwem), lecz obejmującą wszystko co dzieje się w jej obrębie, jak gospodarcza działalność pozarolnicza, krajobraz przyrodniczy, kulturowy i społeczny. Zatem rozwój zintegrowany eksponuje również wielofunkcyjność obszarów wiejskich i wielofunkcyjność rolnictwa oraz obejmuje inne elementy, np. partycypację społeczną. [s. 67]

W każdym kraju jednym z najważniejszych problemów jest sytuacja dochodowa ludności rolniczej i wiejskiej, która stanowi istotę „kwestii agrarnej”. Wielozaawodowość i dywersyfikacja dochodów są elementami zrównoważonego rozwoju gospodarstwa rolniczego (dzięki możliwości osiągnięcia dochodów z działalności pozarolniczej). Ma to szczególne znaczenie na obszarach słabiej rozwiniętych, zagrożonych depopulacją i dla zachowania działalności rolniczej na terenach cennych przyrodniczo (dla zachowania równowagi w ekosystemie).

Z kolei w koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa uznaje się, że poza podstawową funkcją wytwarzania produktów żywnościowych, rolnictwo spełnia także funkcje pozakomercyjne, zapewniając dobra i usługi o charakterze publicznym (wytwarza dobra rynkowe i pozarynkowe), przy czym

większość funkcji pozarynkowych nie da się oddzielić od produkcji rolnej. „*Wielofunkcyjność współczesnego rolnictwa służy zaspokojeniu potrzeb rodziny i całego społeczeństwa w zakresie gospodarczym oraz społecznym, kulturowym i środowiskowym*”. [s. 71]. Wzrosło znaczenie nierynkowych funkcji rolnictwa dla społeczności lokalnych i na poziomie globalnym; służy legitymizacji wsparcia dla rolnictwa na poziomie krajowym i UE (np. na forum WTO).

Koncepcja wielofunkcyjności znalazła wyraz w polityce rolnej UE – w Agendzie 2000, wyeksponowano ją w deklaracjach z Cork (1996) i Salzburga (2003) – zarysowano w nich wartości i cele oraz praktyczne podstawy polityki UE wobec wsi (ujętych w dziesięć punktów); za najważniejszą uznano konieczność zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, realizowanego m.in. przez tworzenie miejsc pracy na wsi (rozwój wielozawodowości), dbałość o edukację mieszkańców. „*W wyniku ewolucji polityki rolnej UE ukształtował się tzw. Europejski Model Rolnictwa, który jest próbą pogodzenia wielofunkcyjności rolnictwa z jego konkurencyjnością; u podstaw modelu założono, że funkcjonowanie rolnictwa nie może być pozostawione wyłącznie regulacji rynkowej. Model uwypukla relacje między rolnictwem a krajobrazem wiejskim*”. [s. 75]

Autorka zwraca uwagę, że w okresie transformacji systemowej bardzo wzrosło znaczenie funkcji buforowej rolnictwa dla osób dwuzawodowych, polegającej na przechowywaniu siły roboczej w gospodarstwach w okresach trudności gospodarczych. W Polsce w latach 1990-1996 straciło pracę poza swoim gospodarstwem i wróciło na wieś 616,5 tys. osób (GUS 1996). To w odniesieniu do nich ujawniła się ta funkcja. Według PSR 1996 liczba pracujących (wyłącznie lub głównie) w gospodarstwach, uznanych za zbędnych wynosiła 916,8 tys., co stanowiło 19,7% pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwie. [s. 76]

Autorka wycenia wartość funkcji buforowej (dla 616,5 tys. osób) w latach 1990-1995; utracone dochody (zarobki) liczone według wynagrodzenia minimalnego wynoszą na jedną osobę 7,5 mln zł, a całej grupy 4,6 mld zł; liczone według wynagrodzenia przeciętnego wynoszą odpowiednio 20,4 mln zł i 12,5 mld zł. Są to szacunkowe straty w dochodach rolniczych z tytułu utraty pracy poza rolnictwem w pierwszych latach transformacji. [s. 76 i nast.]

---

## 2.1. Migracja

To jedno ze zjawisk, z którym wiąże się wielozawodowość analizowana z różnych perspektyw, niektóre z nich zostały omówione. Klasyczna teoria



migracji powstała w połowie XIX w. W 1885 r. E. Ravenstein sformułował zbiór „praw migracji”. Jej rozwinięcie można znaleźć w neoklasycznej teorii migracji (w uproszczeniu, migracja jest mechanizmem rynkowej regulacji wysokości zarobków). Na gruncie krytyki teorii klasycznej i neoklasycznej pojawiła się „nowa teoria ekonomiczna migracji pracowniczych” (NELM, sformułowana przez O. Starka, 1991) skoncentrowana na migracjach pracowniczych, ale zajmująca się także rolą rodziny w decyzjach migrantów. W teorii uwzględnia się problemy dywersyfikacji aktywności i dywersyfikacji źródeł dochodów jako sposobów minimalizacji ryzyka. Autorka uważa, że NELM można odnosić do zjawisk wielozawodowości.

Z kolei teorie socjologiczne migracji eksponują motywy nieekonomiczne wpływające na decyzję emigracji. Do tej grupy należy „koncepcja sieci migracyjnych”, której rozwój przypadł na lata 80. i 90. XX w. (pionierską w tej dziedzinie była praca W. Thomasa i F. Znanieckiego z lat 1916-1920).

Wpływową koncepcją wyjaśniającą migracje jest tzw. „hipoteza czynników wypychających i przyciągających” sformułowana przez E. Lee (1966), która wyróżnia cztery grupy determinant migracji: czynniki wypychające (z miejsca pochodzenia), czynniki przyciągające (do miejsca przeznaczenia); przeszkody pośrednie; czynniki osobiste. Autorka uważa, że: „z punktu widzenia wielozawodowości w rodzinach rolniczych, wśród czynników wypychających i przyciągających szczególną rolę mają czynniki ekonomiczne, wynikające z kwestii agrarnej”. [s. 92]

---

## 2.2. Migracje wiejskie w Polsce

---

Migracje zarobkowe rozpoczęły się po zniesieniu poddaństwa. Przed I wojną światową wyjechało łącznie z trzech zaborów 3,7 mln osób, w większości do USA. Przeważały migracje zarobkowe sezonowe, często miały one charakter rodzinno-sąsiedzki, z motywacją zarobkową łączyła się chęć powrotu do rodzinnego gospodarstwa. Tzw. migracje wahadłowe z lat 50. były związane z powojennym uprzemysłowieniem i miały kilka form [s. 94] Do lat 80. najpowszechniejsze były codzienne dojazdy do pracy, odsetek dojeżdżających w ogólnej liczbie ludności wiejskiej pracującej poza rolnictwem wyniósł 64,7% w 1988 r.; ponad 90% tych osób dojeżdżała do pracy w mieście. W okresie szczytowym (w 1978 r.) prawie 2,2 mln osób migrowało wahadłowo ze wsi do miast. Okres masowych migracji trwał około 20 lat. Jak wyżej wspomniano, po 1989 r. w pierwszych latach transformacji, pracę poza swoim gospodarstwem straciło ponad 600 tys. osób dwuzawodowych. „*Migracje niepełne (np. wahadłowe), migrującym i ich*

*rodzinom pozwalają osiągnąć wyższy poziom życia, przy stosunkowo niskich kosztach utraconych możliwości (...) Pozwalają na wykorzystanie istniejącego gospodarstwa domowego jako zaplecza do dalszych działań". [s. 96] Decyzje migracyjne są splotem wielu czynników, m.in. ekonomicznych, społecznych, kulturowych, politycznych, demograficznych. Nie ma jednego algorytmu, według którego ludzie decydują się na wyjazd. Zdaniem (cytowanej) D. Osipowicz: „strategię migracji wybierają osoby w zasadzie zmarginalizowane już w momencie wyjazdu... Wyjeżdżając nie ryzykują, że utracą osiągniętą pozycję czy status zawodowy... mogą ją poprawić lub w najgorszym razie jej nie zmienić.”*

*Z badań wynika, że: „w latach 70. i 80. migracje miały charakter innowacyjny i nie wynikały z trudnej sytuacji materialnej, ale raczej dążenia do awansu materialnego czy społecznego (strategia rozwoju), natomiast migracje okresu transformacji stawały się relatywnie częściej udziałem gospodarstw o większej liczbie członków mających problemy z zaspokojeniem potrzeb materialnych (strategia przetrwania). Były one jednym ze sposobów radzenia sobie ze zmianami gospodarczymi”. [s. 96/7]*

*Z perspektywy wielozawodowości, zauważa autorka: „posiadanie gospodarstwa rolnego sprzyjało mobilności w okresie transformacji systemowej. Zwiększało relatywną skłonność do mobilności w latach 90. o około 100% w porównaniu z gospodarstwami niemigracyjnymi oraz o ponad 50% w porównaniu z gospodarstwami, które stały się migranckimi przed 1989 r. Również relatywnie wyższą (zwłaszcza przed 1989 r.) skłonność do mobilności wykazywały osoby zajmujące się rolnictwem, co świadczy, że migracja powinna być traktowana jako strategia dywersyfikacji aktywności ekonomicznej rolnika i rodzin rolniczych oraz czynnik pobudzający wielozawodowość”. [s. 97]*

---

### 3. Ewolucja zjawiska wielozawodowości

---

Autorka uważa, że występujący w literaturze podział zjawiska wielozawodowości na trzy etapy, dobrze obrazuje jego ewolucję. Są to: a) wielozawodowość pierwotna ery przedindustrialnej; b) wielozawodowość dualna ery industrialnej razem z XIX wieczną industrializacją i urbanizacją oraz c) wielozawodowość wtórna ery postindustrialnej – w Europie Zachodniej od lat 70., w Polsce od lat 90. XX w. Autorka omawia przebieg tych etapów w świecie i w Polsce. We wszystkich epokach występowała wielozawodowość w rodzinnym gospodarstwie rolnym, które było samowystarczalne, prowadzące obok działalności rolniczej, wytwórczość poza-

rolniczą na potrzeby rodziny. Wielozawodowość tradycyjna była wyrazem autarkii w rodzinach chłopskich i społecznościach lokalnych oraz przystosowana do otoczenia i jego zmian. „*Wielozawodowość przysparzająca dochodów jest zjawiskiem trwałym i nigdy nie była zjawiskiem marginalnym w społecznościach wiejskich (dopiero m.in. pod wpływem industrializacji dokonano znaczącego zwrotu w stronę agraryzacji chłopstwa). (...) Tendencja do wąskiej specjalizacji zawodu rolniczego jest formą aktywności nietypową i efemeryczną*”, autorka przytacza pogląd I. Bukraby-Rylskiej. [s. 103]

### 3.1. Wielozawodowość na ziemiach polskich

---

Zjawisko to występowało już w początkowej fazie historii Polski – wiele osad miało charakter funkcjonalny, o czym świadczą ich nazwy np. Owczary, Piekary i inne. Wprowadzenie pańszczyzny pobudzało poddanych do poszukiwania ubocznego zatrudnienia. Rozwojowi przedsiębiorczości wiejskiej sprzyjał rozwój miast na przełomie XV i XVI w.; powstawały miejsca pracy w folwarkach, wzrastała liczba chłopów trudniących się pobocznie rzemiosłem. W literaturze, niektórzy autorzy np. I. Bukraba-Rylska ten etap na obszarach wiejskich nazywa: „*protoindustrialnym etapem rozwoju, na którym(...) chłop pańszczyźniany przymusowo realizował swą powinność na rzecz pana nie w sektorze rolnym, lecz przemysłowym*”. [s. 105]

Po reformach uwłaszczeniowych, pojawiło się w II połowie XIX w. wiele nowych inicjatyw świadczących o przedsiębiorczości chłopów. Np. „*każda wieś dysponowała kompletem fachowców, niektóre miejscowości specjalizowały się i stawały ośrodkami przemysłowymi (...) Nie ulega wątpliwości, że wielozawodowość mieszkańców wsi rozumiana jako oddawanie się pozarolniczemu zatrudnieniu przez ludność chłopską, to zjawisko powszechne i trwałe*”, konkluduje autorka. [s. 107]

### 3.2. Zjawisko chłoporobotników

---

Z procesami uprzemysłowienia w XIX w. wiąże się specyficzna forma wielozawodowości, tj. zjawisko chłopskiej pracy w przemyśle (mieście) bez zrywania więzi z gospodarstwem rolnym: „*nazwane dwuzawodowością, a rolnika chłopem-robotnikiem. Jest to etap dwuzawodowości ery przemysłowej*”. [s. 110]

W Polsce podstawową przyczyną rozwoju dwuzawodowości był szybki rozwój przemysłu i innych gałęzi gospodarki narodowej rozpoczęty w 1945 r., stwarzający popyt na siłę roboczą, możliwy do realizacji z powodu przedludnienia wsi i rozdrobnionej struktury agrarnej gospodarstw chłopskich. Brak środków na budownictwo mieszkaniowe hamował odpływ ludności wiejskiej do miast. Dwuzawodowości sprzyjała także niska dochodowość drobnych gospodarstw chłopskich, pobudzająca do szukania zarobków poza gospodarstwem rolnym oraz nierównomierne zapotrzebowanie na robociznę w gospodarstwie w ciągu roku. Łączenie pracy w gospodarstwie rolnym z pracą zarobkową nie obniżało poziomu intensywności pracy w rolnictwie, a gospodarstwa dwuzawodowe bywały zarówno nisko- jak i wysoko- produkcyjne.

Możliwość stałego zarobkowania bez porzucania gospodarstwa rolnego była atrakcyjna dla właścicieli gospodarstw małorolnych (M. Dziewicka 1963), o czym świadczy rozmiar i dynamika tego zjawiska. W 1950 r. 537,2 tys. gospodarstw (18% wszystkich), korzystało z dodatkowego źródła dochodów, a w 1970 r. około 35%. Dwuzawodowość lat 50.-70. była zjawiskiem powszechnym i trwałym. Badania opłacalności ekonomicznej migracji wahałowej (koszty dowożenia i koszty budownictwa) wykazały, że jest to opłacalna forma migracji tylko w pewnych granicach (11-36 km w obie strony). Przy dłuższych dojazdach korzystniejsza ekonomicznie jest migracja stała.

Z badań wynika, że wielozawodowość to: *„obiektywny proces odznaczający się trwałością i powszechnością w sektorze rolniczym, na rozmiar którego można wpływać polityką krajową czy światową, lecz nie można go zlikwidować, bowiem jest on immanentną cechą rolnictwa”*. [s. 117]

---

#### **4. Współczesna wielozawodowość na świecie – USA, Unia Europejska, Polska**

---

Wielozawodowość w ujęciu globalnym: *„z jednej strony, głównie w krajach rozwiniętych gospodarczo, występuje proces dezagraryzacji gospodarki narodowej, z drugiej natomiast [następuje] eksplozja gospodarki obszarów wiejskich, rozwój licznych form aktywności ekonomicznej na wsi, związanej i niezwiązanej z rolnictwem. Zmniejsza się znaczenie i udział rolnictwa w gospodarce, ale nie jego rola jako podstawy produkcji żywności i potrzeby wyżywienia świata”*. [s. 119]

W kwestii przyczynienia się rolnictwa do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego i sposobu wyjścia z wiejskiej biedy, Bank Światowy (Raport 2010) zaproponował trzy ścieżki wyjścia. Pierwsza prowadzi przez wzrost produktywności rolnictwa lub zróżnicowaną działalność rolniczą i bardziej dopasowaną do popytu rynkowego; druga to podejmowanie zatrudnienia pozarolniczego, a trzecia to migracja, podejmowanie pracy poza miejscem zamieszkania, dla zwiększenia dochodów gospodarstwa domowego. Zależnie od wybranej ścieżki wyróżniono trzy strategie życiowe, autorka omawia wyniki analiz (badań) opartych na danych Banku Światowego (2010). Analizy pokazują: „*powszechność zjawiska wielozawodowości w różnych częściach świata, zróżnicowanie źródeł dochodu wynikające ze zróżnicowania aktywności na obszarach wiejskich, nierównomierne kształtowanie się udziału mężczyzn i kobiet w pracy zarobkowej pozarolniczej zależnie od części świata*”. [s. 125]

Rolnictwo USA, potwierdza, że wielozawodowość jest zjawiskiem uniwersalnym. Autorka omawia trzy grupy problemów. Pierwszy to ewolucja znaczenia (roli) rolnictwa w gospodarce USA, zwraca uwagę, że jest to rolnictwo silnie wspierane i chronione, początkiem interwencjonizmu państwowego była ustawa z 1933 r. wywołana niekorzystnymi skutkami dochodowymi dla rolnictwa wielkiego kryzysu (z lat 1929-1933). Od tego czasu rolnictwo USA jest regulowane i wspierane przez państwo w kolejnych ustawach rolnych (pierwsza to Agricultural Adjustment Act z 1933 r. /2/). Wartość wsparcia mierzona wskaźnikiem TSE (ogólna wartość wszystkich form wsparcia dla rolnictwa, np. w 2000 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jedno gospodarstwo była wyższa niż w UE. W rezultacie spadającego znaczenia rolnictwa w gospodarce USA, które trwało prawie przez cały XX w. jego znaczenie (w 2000 r.) wyrażało się: zatrudnieniem w sektorze rolnym wynoszącym 1,2%, udziałem w tworzeniu PKB 0,7%; spadkiem liczby gospodarstw rolnych z 6,8 mln w 1935 r. do 2,2 mln (w 2007 r.), natomiast udział rolników w zatrudnieniu poza rolnictwem w 2000 r. wyniósł aż 93%.

Zmniejszająca się liczba farm odzwierciedla rosnącą produktywność w rolnictwie i coraz większą możliwość zatrudnienia poza rolnictwem. Doświadczenie USA pokazuje, że: „*...rozwój obszarów wiejskich i żywotność rolnictwa są silnie powiązane z rozwojem działów pozarolniczych*”. [s. 128] W ustawie rolnej USA z 2008 r. zawarto instrumenty służące rozwojowi obszarów wiejskich i przewidziano fundusze na finansowanie programów rozwoju społeczności lokalnych, w tym w sferze pozarolniczej. [s. 129]

Druga grupa problemów dotyczy wielozawodowości w rodzinach wiejskich. Od 1975 r. za gospodarstwo rolne rodzinne dla celów statystycznych uważa się takie, które ze sprzedaży produktów rolnych uzyskuje co najmniej 1 tys. dolarów. Wyróżnia się gospodarstwa rodzinne i nierodzin-

ne. Aż 98% wszystkich gospodarstw stanowiły gospodarstwa rodzinne, w tym duże gospodarstwa rodzinne stanowiące 9,3% wszystkich gospodarstw rodzinnych, wytwarzały 65,9% całkowitej wartości produkcji. W 2007 r. było 1940 tys. małych gospodarstw rodzinnych (88,4% wszystkich gospodarstw), a ich udział w produkcji wynosił zaledwie 16,4%. Tak duża liczba małych gospodarstw dających niewielką wartość produkcji i mniej zyskownych istnieje dzięki zjawisku wielozawodowości, gdyż dochody właścicieli małych gospodarstw w znacznej części pochodziły z pracy pozarolniczej. Dochód pozarolniczy występuje we wszystkich grupach gospodarstw (farm). *„Dla małych gospodarstw wielozawodowość jest głównym sposobem na przetrwanie, dla dużych elementem stabilizującym i sposobem na zwiększenie bezpieczeństwa dochodowego oraz przemyślaną strategię rozwojową. Wielozawodowość ma szansę występowania w przyszłości, skoro przynosi korzystne efekty ekonomiczne dla gospodarstw domowych”*. [s. 133]

Po trzecie, o znaczeniu wielozawodowości dla rolnictwa USA, świadczy fakt, że farmerzy coraz częściej zatrudniają się w pełnym wymiarze czasu pracy poza rolnictwem, a taka praca jest szczególnie rozpowszechniona wśród właścicieli lub kierowników małych farm. W strukturze dochodów przeciętnej rodziny rolniczej w USA coraz większe znaczenie mają dochody spoza rolnictwa i wykazują one stałą tendencję rosnącą w strukturze dochodu ogólnej ludności rolniczej (z 26% w 1945 r. do około 90% obecnie), stając się czynnikiem zapewniającym zamożność ludności rolniczej, ale nie wystarczyło to, żeby zapewnić farmerom poziom dochodów zbliżony do przeciętnego dochodu pracujących poza rolnictwem. *„Rozwiązania problemu dochodów rodzin rolniczych nie przyniosła polityka rolna, koncentracja ziemi i wzrost intensyfikacji produkcji, lecz spowodowała to dywersyfikacja dochodów. Wielozawodowość staje się remedium na problemy dochodowe rodzin rolniczych. (...) Łączenie rolnictwa z pracą poza rolniczą stanowi ekonomiczną konieczność oraz sposób życia. Podwójne zatrudnienie pozwala także na utrzymanie gospodarstwa i zamieszkanie na obszarach wiejskich”*. (134/5).

#### **4.1. Wielozawodowość w Unii Europejskiej**

---

W 2005 r. w UE 36,4% rolników (głów rodzin) wykonywało działalność pozarolniczą, przy rozpiętości od 17,1% w Belgii do 74,4% w Słowenii (w Polsce 39%). Wielozawodowość jest bardziej rozpowszechniona wśród rolników północnych i zachodnich państw członkowskich Unii. Najwięk-



szy odsetek rolników (44%) ma gospodarstwa małe (poniżej 1 ESU, tj. 1 200 EUR). Największy odsetek prowadzących działalność pozarolniczą stanowią rolnicy specjalizujący się w chowie bydła i trzody chlewnej, uprawie zbóż i roślin oleistych.

W większości krajów UE wzrasta udział gospodarstw różnicujących swoją działalność. W latach 2003-2005 udział zdywersyfikowanych gospodarstw zwiększył się o 5,5 p.p. i wynosił w UE-15 10,0%, EU-25 – 13,3%. W 2005 r. udział gospodarstw dywersyfikujących swoją działalność wynosił od 1% na Litwie do 29% w Finlandii (w Polsce 5,4%). Najczęstszym sposobem różnicowania działalności jest przetwórstwo produktów rolnych (55,8%).

---

#### 4.2. Wielozawodowość w Polsce

---

Od 2004 r. następował systematyczny wzrost dochodów gospodarstw rolnych, tak że w 2009 r. były one wyższe o 24,1% w porównaniu z 2000 r. W tych latach dynamika dochodów gospodarstw rolniczych nieznacznie odbiegała od dynamiki w innych kategoriach. Z danych EUROSTAT-u wynika, że między rokiem 2005 a 2010 w Polsce wzrosły realnie dochody rolnicze na jednostkę pełnozatrudnioną o 53,6%, co w dużym stopniu wiązało się ze wzrostem cen produktów rolnych i dopłatami bezpośrednimi. „W żadnym roku wartość dochodu z gospodarstwa, na jedną osobę pełnozatrudnioną, nie przekroczyła przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej, co świadczy o relatywnie mniej korzystnej sytuacji rolników. Wskaźnik tej relacji wynosił 61,2% w 2009 r.” [s. 147]

Są trzy sposoby (według F. Tomczaka) podwyższenia poziomu całkowitych dochodów rodziny rolniczej, mianowicie: „zmiana profilu produkcji gospodarstwa, specjalizacja i intensyfikacja; zwiększenie zasobów ziemi lub wyposażenia gospodarstwa – zwiększenie skali produkcji; poszukiwanie pozarolniczych źródeł dochodów”. [s. 149] Autorkę interesuje ostatni sposób przezwyciężenia dysparytetu dochodowego, nie związany lub luźno związany z produkcją rolną, tj. wielozawodowość i dywersyfikacja, który zyskuje na znaczeniu, o czym świadczą dane GUS: „dochód rolniczy zapewnia przeważające źródło utrzymania dla coraz mniejszego odsetka gospodarstw rolnych (w 2002 r. 27,9%, w 2007 r. 25,3%), zwiększa się natomiast odsetek gospodarstw utrzymywanych dzięki pracy najemnej poza własnym gospodarstwem rolnym odpowiednio 24,4% i 31,1%”. [s. 149]



### 4.3. Wielozawodowość i dywersyfikacja w gospodarstwach rolnych

W latach 2005 i 2007 GUS badał strukturę gospodarstw rolnych według metodologii obowiązującej w UE, która pozwala określić obecną skalę zjawiska wielozawodowości i dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rolnych. W 2007 r. wśród ogółu pracujących będących członkami rolniczych gospodarstw domowych, najliczniejszą grupą były osoby pracujące wyłącznie w gospodarstwie rolnym (2 207 tys., tj. 55,8%); wielozawodowi pracujący w gospodarstwie i poza nim (1 757,6 tys., tj. 30,6%); pracujący wyłącznie poza gospodarstwem (780,5 tys. tj. 13,6%). W latach 2005-2007 zmniejszyła się liczba pracujących wyłącznie w gospodarstwie o – 3,3%, a zwiększyła się liczba wielozawodowych (pracujących w gospodarstwie i poza nim) o 1,7%. W 2007 r. pracę poza gospodarstwem wykonywało około 42% mężczyzn i 28% kobiet, najczęściej były to osoby w wieku 25- 44 lata (około 53%).

W 2007 r. działalność rolniczą prowadziło 2 391 tys. gospodarstw, a 115,2 tys. (4,8%) gospodarstw rolnych prowadziło działalność inną niż rolnicza, ale związaną z gospodarstwem rolnym. W tej grupie najwięcej (45,6%) zajmowało się: „*inną działalnością łącznie z chowem zwierząt futerkowych*”, działalnością usługową z wykorzystaniem własnego sprzętu (28,8%), akwakulturą (10%), agroturystyką (8,8%). Odsetek gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza powiększał się ze wzrostem powierzchni UR: od 3,7% w grupie obszarowej 0-1 ha do 22% w grupie 100 ha i więcej, co świadczy o większej popularności i możliwościach dywersyfikacji w gospodarstwach dużych. Z reguły gospodarstwa różnicujące swoją działalność, zajmują się jednym rodzajem innej działalności niż rolnicza, tylko 3,7% prowadziło więcej rodzajów działalności. W 2007 r. w stosunku do 2005 r. zwiększył się odsetek uzyskujących dochody z pracy najemnej o 10 p.p., emerytur i rent o 9,7 p.p. oraz działalności pozarolniczej o 5,8 p.p. Świadczy to o rosnącym znaczeniu wielozawodowości w rodzinach rolniczych oraz zmniejszaniu się znaczenia rolnictwa jako głównego źródła dochodu w rolniczych gospodarstwach domowych.

Autorka pisze o wielozawodowości i dywersyfikacji w polityce rozwoju obszarów wiejskich UE. W tym kontekście omawia programy SAPARD i SPO oraz PROW 2007-2013. Przypomina, że jednym z celów strategicznych programu SAPARD „*było stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi, przez różnicowanie działalności gospodarczej na*

*obszarach wiejskich*” w ramach tzw. schematów, w tym: „*tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych oraz tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem na obszarach wiejskich*”. [s. 157]

Głównym programem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich dla Polski był Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 (SPO), który w dużym stopniu był kontynuacją SAPARD-u. W jego ramach był instrument pt. „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności zadań lub alternatywnych źródeł dochodu”. Projekty objęte tym instrumentem dotyczyły wielozawodowości, głównie usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (40%).

Przedsięwzięcia są kontynuowane w kolejnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w tym m.in. „*Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*), którego realizacja ma „*tworzyć warunki dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Rozwój zrównoważony, koncepcja i jej urzeczywistnienie jest linią przewodnią w polityce UE wobec wsi*”. [s. 157] Autorka podziela pogląd, że: „*PROW obejmują zbyt dużą liczbę działań, ponadto zaplanowano zbyt mało środków na najważniejsze dla Polski cele i priorytety, jakimi są, obok poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych i przetwórstwa rolno-spożywczego, wspieranie dywersyfikacji źródeł dochodów ludności rolniczej i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich*”. [s. 158]

---

## **5. Badania empiryczne współczesnych zjawisk wielozawodowości**

---

Autorka omawia badania prowadzone dla pogłębienia analizy zjawiska wielozawodowości i skonfrontowania ich wyników z wnioskami z wcześniejszych rozważań badawczych. Używa się w nich względnie mało standaryzowanych narzędzi badawczych. Autorka stosowała metodę wywiadu standaryzowanego skierowanego do rodzin rolniczych, w których co najmniej jeden z członków wykonywał zarówno pracę w gospodarstwie rolnym, jak i pracę pozarolniczą. Zastosowano dobór celowy próby, obszary badawcze dobrano arbitralnie. Autorka zaznacza, że: „*taki dobór próby nie zapewnia reprezentatywności badanej populacji, ale nie takie było zamierzenie. W badaniach chodziło o eksplorację zagadnienia, wskazanie ogólnego kierunku procesu zmian na przykładzie wybranych obsza-*

*rów(...), na przykładzie których są studiowane główne procesy zachodzące w społeczeństwie globalnym, a wdzierające się do najmniejszych grup lokalnych. (...) Mimo relatywnie nie dużej próby, dane które sygnalizują procesy zachodzące w badanych jednostkach, dotyczą zjawiska występującego w całej gospodarce. (...) Pozwalają ujawnić wiele szczegółów i dotrzeć do zagadnień niedostępnych przy innych sposobach badania*". [s. 164/5] Badania prowadzono w latach 2009-2010 w trzech obszarach: w powiatach sochaczewskim (100 rodzin) i lipskim (100 rodzin) w województwie mazowieckim oraz w gminie Grodek (50 rodzin) w woj. podlaskim, charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem rozwoju gospodarczego i innymi uwarunkowaniami. Gospodarstwa prowadziły zróżnicowaną działalność rolniczą, większość stanowiły gospodarstwa do 10 ha UR. Badania wykazały, że każda osoba wielozawodowa była zaangażowana w jedną działalność pozarolniczą.

Najliczniejszą grupą były osoby pracujące głównie poza gospodarstwem rolnym. Wśród osób wielozawodowych zdecydowanie przeważały (96,6%) osoby deklarujące się jako pracujące głównie poza gospodarstwem, dla nich rolnictwo stanowiło działalność marginalną (uboczną). Co trzecia, czwarta badana osoba wielozawodowa miała wykształcenie wyższe; najmniej było z wykształceniem podstawowym i zawodowym. Wielozawodowcy wykonywali: „szeroki wachlarz zawodów, w zdecydowanej większości lokujące się w sektorze usługowym, co potwierdza ogólnokrajowy trend gospodarczy. Osoby będące właścicielami ziemi użytkowanej rolniczo także reprezentują rozmaite grupy zawodowe, stanowiły one 20-30% każdej badanej grupy społeczno-zawodowej mieszkającej na wsi. Pokazuje to powszechność i atrakcyjność zjawiska wielozawodowości na wsi”. [s. 173]

Osoby wielozawodowe wykonywały pracę pozarolniczą w różnej odległości od miejsca zamieszkania. Najwięcej osób codziennie dojeżdżało do pracy (codzienna migracja wahadłowa) do 15 km w jedną stronę, zatem większość zasilala lokalny (regionalny) rynek pracy (około 3/4 badanej populacji), zdarzały się jednak osoby dojeżdżające 50 i 100 km.

Niemal wszystkie osoby pracujące pozarolniczo – dwuzawodowe – oraz pracujące wyłącznie poza gospodarstwem rolnym wykonywały pracę stałą (97-99%) i pracowały najemnie, natomiast własną działalność gospodarczą prowadziła, zależnie od badanego obszaru, co czwarta, siódma, dziesiąta osoba. Autorka zauważa, że rolnicy i mieszkańcy wsi, tak jak inni twierdzą, napotykały bariery, hamujące podejmowanie własnej działalności. Głównie są to: system podatkowy i wysokie pozapłacowe koszty pracy, ponadto silna konkurencja, brak wykwalifikowanych pracowników, zatory płatnicze, wysokie koszty kredytu.

Badania, stwierdza autorka, potwierdziły pogląd, że głównym powodem podjęcia pracy pozarolniczej była niezadowolająca sytuacja dochodowa rodziny, drugim z kolei motywem była chęć osiągnięcia wyższego poziomu życia, te oba motywy mające charakter dochodowy (łącznie stanowiły ponad połowę uzyskanych odpowiedzi). 3/4 respondentów stwierdzało, że podjęcie takiej działalności było wyborem, a nie koniecznością, w co wątpi autorka i kwalifikuje jako przymus ekonomiczny. Badanie wykazało, że: „średni udział dochodów spoza rolnictwa na badanych obszarach stanowił ponad połowę całkowitych dochodów rodziny (70,1%, 56,4%, 50,3%), z czego wynika, że dochody pozarolnicze tworzą filar budżetów badanych rodzin”. [s. 182] Dochód spoza gospodarstwa zmniejszał się w zależności od typu gospodarstwa i jego „wielkości ekonomicznej”; w gospodarstwach mniejszych wynosił 61,8%, średnio małych 31,3%, w bardzo dużych 7,1%. Np. największy udział tego dochodu występował w gospodarstwach specjalizujących się w uprawach trwałych (43,9%), a najmniejszy w ogrodniczych i mlecznych.

W ocenie autorki: „wysoki udział dochodu pozarolniczego w dochodach całkowitych rodziny wskazuje na niewystarczającą wielkość dochodu z rolnictwa, co potwierdzają odpowiedzi – ponad 90% respondentów uznało je za niskie lub zdecydowanie za niskie”. [s. 182] Uzyskane wyniki, zauważa autorka: „pozwalają zaliczyć podejmowanie pracy pozarolniczej w rodzinach rolniczych do strategii adaptacyjnej polegającej na maksymalizacji dochodu, przez inwestowanie oraz rozwój własnego biznesu (gospodarstwa rolnego). Rodziny stosujące tę strategię osiągały dochód przekraczający 1 200 zł na osobę miesięcznie. Efektywną strategią była również inwestowanie we własną pracę: zwiększanie aktywności w głównym miejscu pracy lub podejmowanie pracy dodatkowej oraz kształcanie się”. [s. 185] Autorka analizowała także rozdysponowanie dochodów uzyskanych z pracy pozarolniczej. Najwięcej przeznaczano na potrzeby gospodarstwa domowego, z tego około połowy na bieżące wydatki, co wskazuje, że badane rodziny nie były nastawione na rozwijanie działalności rolniczej. „W rezultacie wielozawodowość może bardziej przyczynić się do utrwalania struktury agrarnej niż jej zmiany. Można ogólnie powiedzieć, że rodziny przyjmowały raczej orientację stabilizacyjną, niż rozwojową i inwestycyjną”. [s. 186] Większość badanych rodzin wielozawodowych była zdecydowana kontynuować działalność motywując to „wartością sentymentalną ziemi”, zabezpieczeniem utrzymania rodziny, przyzwyczajeniem do pracy w rolnictwie, samozaopatrzeniem, dopłatami bezpośrednimi i innymi względami. Uzasadnienia odpowiedzi (wyborów) wskazują, że nie były one powodowane wyłącznie czy głównie względami ekonomicznymi, lecz również innymi pozamaterialnymi korzyściami (preferencjami).

Prawie 80% badanych rolników uważa, że środki z tytułu płatności unijnych poprawiły (trochę lub znacząco) sytuację finansową gospodarstwa domowego (najwięcej zadowolonych było w najwyższej grupie dochodowej). Wyniki badań wskazują, że WPR jest bardziej czynnikiem przyciągającym, wiążącym z rolnictwem niż wypychającym z rolnictwa. Finansowe wsparcie rolników jest znaczącym motywem pozostawania w rolnictwie, co ma szczególne znaczenie w relatywnie małych gospodarstwach, których właściciele pracują poza rolnictwem, równocześnie nie rezygnując z działalności rolniczej, finansowo wspieranej z budżetu UE. W ten sposób mechanizmy te wspierają także rozwój wielozawodowości. W badanych obszarach wystąpiła generalna tendencja do kontynuowania pracy w rolnictwie, towarzyszy jej taka sama tendencja co do pracy pozarolniczej (tak zorientowanych było 75-88% badanych rodzin rolniczych).

Autorka uważa, że można jednak sądzić, że: *„wielozawodowość jest dla wielu badanych osób wielozawodowych raczej swego rodzaju przymusem życiowym niż wyborem, wielozawodowość jest zatem sposobem ich adaptacji do otaczającej rzeczywistości, świadomą strategią ich życia i pracy”*. [s. 195/6] Dla wielu badanych praca w gospodarstwie rolnym i ziemia mają wartość pozaekonomiczną. Dla większości badanych dość znaczne przywiązanie do ziemi łączy się, można uważać, bardziej z miejscem zamieszkania (wsią) niż z gospodarstwem rolnym.

---

## Wnioski

---

### 1. Wnioski o charakterze teoretyczno-poznawczym [s. 201 i nast.]

- Wielozawodowość rodzin rolniczych jest reakcją na kwestię agrarną (dysparytet dochodów rolników). Jednym z zasadniczych sposobów złagodzenia dysparytetu dochodowego jest wielozawodowość rolników, tj. dodatkowa ich działalność poza rolnictwem.
- Występuje wzajemne powiązanie rolnictwa i pozarolniczych działów gospodarki na obszarach wiejskich, czego dowodem jest wielozawodowość; łączy się ono także z koncepcją zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz wynika z koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Wzajemne powiązania sfer działalności odzwierciedla model wielofunkcyjnego rozwoju gospodarstwa rolniczego J.D. van der Ploego, przy wykorzystaniu innych modeli, z uwzględnieniem rynkowej orientacji rolników. Dostosowanie się

do zmian jest pochodną racjonalnych zachowań rolników i ich innowacyjności; jednym z takich racjonalnych rozwiązań jest wielozawodowość.

- Wielozawodowość jest sposobem adaptacji do zmian zachodzących w rodzinie rolniczej i jej otoczeniu. Podejmowanie prac pozarolniczych często dokonuje się przez migracje wahadłowe.
- Migracje wahadłowe sprzyjają podejmowaniu pracy poza rolnictwem i są najczęściej występującą formą migracji z rolnictwa. Są one też przejawem racjonalności zachowań rodziny rolniczej, wyrażające się w maksymalizowaniu dochodów i minimalizowaniu ryzyka dochodowego.
- Poza dominującymi czynnikami ekonomicznymi są inne, specyficzne czynniki wpływające na podejmowanie pracy pozarolniczej.

## 2. Weryfikacja hipotezy badawczej [s. 204 i nast.]

„*Wielozawodowość jest powszechnym oraz trwałym zjawiskiem występującym w rodzinach rolniczych.*” Autorka przytacza szereg argumentów pozwalających na pozytywną weryfikację tej hipotezy, mianowicie, wielozawodowość jest: zjawiskiem występującym na różnych etapach rozwoju ludności rolniczej, np. w Polsce występuje od czasów piastowskich; występuje w różnych warunkach polityczno-społecznych; jest zjawiskiem uniwersalnym, występuje w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego; występuje w rolnictwie krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego; występuje niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego; jest powszechnym sposobem zwiększania poziomu dochodów rodzin rolniczych; Zarobkowanie poza rolnictwem pozwala kontynuować działalność rolniczą, staje się czynnikiem wiążącym z rolnictwem, a przynajmniej zapobiegającym porzuceniu rolnictwa jako ważnej sfery działalności gospodarczej. Wielozawodowość nie stanowi etapu przejściowego do orientacji zawodowej; w badanych rodzinach wykazuje cechę trwałości; nie jest ani drogą przejściową, prowadzącą do pozostania w gospodarstwie, ani sposobem odejścia z rolnictwa; współistnienie obu form zatrudnienia jest względnie stałe; zatem wielozawodowość jest w tych rodzinach trwałą strategią pracy i stylu życia. Członkostwo w UE jest czynnikiem utrwalającym wielozawodowość, system dopłat bezpośrednich do powierzchni ha, sprzyja zachowaniu ziemi i jej użytkowaniu, zwłaszcza w gospodarstwach stosunkowo niewielkich obszarowo, przez co sprzyja wielozawodowości.

## 3. Rekomendacje dla praktyki (polityki) rozwoju obszarów wiejskich [s. 211-213]

Autorka uważa, że zjawisko wielozawodowości, ze względu na jego charakter „*należy włączyć do głównego nurtu polityki rozwoju obszarów*



wiejskich”, która: „powinna skoncentrować się na działaniach wspierających powstawanie miejsc pracy poza rolnictwem (zwłaszcza rozwoju lokalnych rynków pracy) (...) wykorzystując naturalną tendencję do wielozawodowości na wsi. Rozwój obszarów wiejskich powinien być działaniem zintegrowanym, obejmującym różne sektory gospodarki. Potrzebne jest całościowe spojrzenie na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jako istotnych elementów całego organizmu gospodarczego zarówno w skali kraju, jak i Unii Europejskiej” [s. 212]

Problemy wielozawodowości wymagają więcej holistycznego i zintegrowanego, a jak najmniej sektorowego (resortowego) podejścia do rozwoju. Np. rozwój obszarów wiejskich przez ukierunkowanie na wielozawodowość wymaga poprawy infrastruktury drogowej i systemu transportu publicznego dla skrócenia czasowego dystansu do miejsca pracy (poprawa mobilności).

„W kreowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich trzeba uwzględnić to, że w przyszłości należy spodziewać się jeszcze większej redukcji siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie i nadmiaru tam rąk do pracy. W rezultacie wielozawodowość przedstawia się jako konieczność dziejowa. Już dziś należy kreować kształt przyszłego, pożądanego rynku pracy i zagospodarowania wolnej siły roboczej, korzystać z doświadczeń zagranicznych i pamiętać, że wielozawodowość będzie także naszą drogą rozwojową. Dlatego postulat zwiększenia politycznej uwagi na rozwój wielozawodowości rolników i mieszkańców wsi staje się jeszcze pilniejszy i pożądaný”. [s. 213]

Robert Korsak, emerytowany pracownik Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, ostatnio zatrudniony w Centrali KRUS na stanowisku Audytora Wewnętrzznego.

---

## Piśmiennictwo

---

1. Błąd M., *Wielozawodowość w rodzinach rolniczych. Przyczyny, uwarunkowania i tendencje rozwojowe*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Warszawa, 2011, s. 244.
2. Woś A., *Rolnictwo i polityka rolna Stanów Zjednoczonych*, PWE. Warszawa 1971, (s. 247-340).