

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2014

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE  
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik**  
**Nr 50/2014 r.**  
**ISSN 1507-4757**

**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 117/14

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

## W numerze

### Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

### Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

OFE po zmianach. Uwagi podsumowujące  
na temat przyszłości polskiego systemu emerytalnego  
*Wojciech Nagel*

8

### Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Starość na wsi. Wyzwania dla polityki społecznej  
*Joanna Plak*

34

### Ustawodawstwo i orzecznictwo

Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych –  
stan regulacji w administracji samorządowej i rządowej –  
raport z badań  
*Piotr Sitniewski*

49

*Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej  
w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego*  
*Ewa Jaworska-Spičak*

68

*W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej  
działalności gospodarczej dla rolnika - przedsiębiorcy*  
*Wojciech Jaskuła*

77

### **Recenzje i noty**

*Polityka rozwoju polskiej wsi i rolnictwa*  
*Robert Korsak*

104

## Od Redakcji

Pięćdziesiąte wydanie kwartalnika zawiera artykuły, które w sposób systemowy nawiązują do ważnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, orzecznictwa i świadczeń. Odnoszą się one do zjawisk ludnościowych, problemów polityki społecznej oraz konstrukcji systemu emerytalnego. Dr Joanna Plak z Wyższej Szkoły Nauk Społecznych w Mińsku Mazowieckim w opracowaniu pt. „Polityka senioralna – przegląd rozwiązań systemowych” dowodzi, iż wieś starzeje się głównie na skutek migracji młodych osób w wieku produkcyjnym, w wieku od 20 do 34 lat. Osoby te wyjeżdżają, aby podjąć naukę, pracę, rzadziej podejmują decyzję o powrocie. Wieś jest dotknięta niedoborem kobiet w wieku produkcyjnym i rozrodczym. Przeciętnie co piąta mieszkanka wsi jest w wieku emerytalnym, wiele z nich jest wdowami. Samotność powoduje dodatkowe utrudnienia w ich codziennym funkcjonowaniu. Na terenach wiejskich lepiej aniżeli w miastach rozwinięta jest pomoc sąsiedzka, a człowiek starszy cieszy się większym szacunkiem, jednakże usługi świadczone w ramach tej pomocy są wykonywane także przez osoby sędziwe, nierzadko również wymagające pomocy i wsparcia.

Ewa Jaworska-Spićak, Główny Specjalista Biura Świadczeń Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, odnosząc się do kwestii zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w świetle orzecznictwa SN, opisuje okoliczności uzyskania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych bez konieczności rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Wypłata części uzupełniającej emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy jest uzależniona od zaprzestania przez emeryta lub rencistę prowadzenia działalności rolniczej. Ubezpieczony rolnik nie musi zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, aby uzyskać prawo do emerytury rolniczej lub renty rolniczej. Uzyskuje prawo do świadczenia, którego część uzupełniająca zostaje zawieszona w całości lub fragmencie, jeśli ubezpieczony nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Wyjątek stanowi opisane w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy przedmiotowej prawo do emerytury rolniczej, przy obniżonym wieku (55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn). Wymagany jest wszakże 30-letni okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego (wyłącznie rolniczego dla osób urodzonych po 31.12.1948 r.).

Dr Piotr Sitniewski, prezes Fundacji JAWNOSC.PL, prezentuje wyniki autorskich badań dotyczących stanu regulacji zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, stosownie do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, które stanowią, iż: „*brak odpowiednich*

informacji w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), w kategorii „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”, uważa się za zgodę na ponowne wykorzystywanie udostępnianej informacji publicznej bez ograniczeń warunkami”. Autor objął badaniem w okresie od 15 października 2013 r. do 22 listopada 2013 r. strony BIP urzędów administracji rządowej (izby skarbowe i urzędy wojewódzkie), oraz administracji samorządowej (urzędy marszałkowskie i urzędy miast wojewódzkich). Zdaniem autora brakuje edukacji pracowników jednostek zobowiązanych do stosowania zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych. W praktyce prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej posiada nierzadko wymiar biznesowy. Postulatem stało się szybkie wdrożenie Centralnego Repozytorium, którego funkcjonowanie ujawni, jak postrzegane jest prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Wojciech Jaskuła, Główny Specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim, podejmuje zagadnienie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika - przedsiębiorcy. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje świadczeń dla rolników - przedsiębiorców doznających uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pozarolniczej działalności gospodarczej lub choroby zawodowej powstałej w wyniku prowadzenia tej działalności. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w 2010 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów ochrony ubezpieczeniowej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników osób wykonujących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Resort pracy uznał, że: „...ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej przewidziane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest ubezpieczeniem samoistnym. Powiązane jest ono z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, i nie przewiduje dobrowolności przystąpienia do tego ubezpieczenia”. Autor stawia tezę, iż rolnik - przedsiębiorca jest „dwuzawodowcem”, objętym ochroną ubezpieczeniową (wypadkową) wyłącznie w przypadku wystąpienia ryzyk związanych z działalnością rolniczą. Oznacza to brak jego zabezpieczenia finansowego w przypadku uszczerbku powstałego w wyniku wypadku przy pozarolniczej działalności gospodarczej lub choroby zawodowej związanej z tą działalnością.

Dr Wojciech Nagel z Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Komisji Trójstronnej podejmuje problematykę kluczowych zmian prawnych w polskim systemie emerytalnym. Wprowadzono je zasadniczo w latach 2011-2013 – podwyższono i zrównano wiek emerytalny; ostatnio dokonano istotnej korekty funkcjonowania OFE. Analiza przyjętego przez rząd w październiku 2013 roku dokumentu zatytułowanego „Przegląd

*funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”, wskazuje m.in. na potrzebę monitorowania wpływu tych zmian na funkcjonowanie gospodarki, rynku kapitałowego i prywatyzację. Zmniejszenie w 2011 roku wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (z 7,3% do 2,5% podstawy wymiaru), spowodowało inny podział składki na część repartycyjną i kapitałową. Zdaniem autora, w ustawie, która została uchwalona w efekcie ustaleń „Przeglądu...”, nie wyeliminowano braków, które zostały zgłoszone przez ekspertów i instytucje opiniujące w uwagach do Przeglądu, a brzmienie niektórych z przepisów ustawowych poszerzyło ich zakres. Wskazywały na to opinie przedstawione w ramach konsultacji społecznych, w tym m.in. przez KNF, instytucje rynku kapitałowego oraz organizacje przedsiębiorców, które zakończyły się w dniu 8 listopada 2013 r. Po niewielkich zmianach projekt ustawy został uchwalony przez Sejm i została ona podpisana przez prezydenta RP 27 grudnia 2013 roku. 31 stycznia 2014 roku prezydent skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. kontroli następczej. Termin rozpatrzenia tego wniosku przez Trybunał nie jest znany; ostatnio TK zajmował się problematyką wieku emerytalnego, uznając zasadniczo podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego za konstytucyjne, z wyłączeniem wątku tzw. emerytur częściowych.*

*Zapraszamy do lektury.*

# **OFE po zmianach. Uwagi podsumowujące na temat przyszłości polskiego systemu emerytalnego**

---

## **Wprowadzenie**

---

Główne cele reformy emerytalnej z 1999 roku wiązano z wprowadzeniem zróżnicowanego, częściowo kapitałowego, systemu o tzw. zdefiniowanej składce, który miał być zbudowany wg zasady „sprawiedliwości aktuarialnej”. Bilans funkcjonowania OFE w ostatnich 15. latach wskazuje, że cel ten nie został spełniony. Założenia reformy wprowadzono w sposób niepełny, w kolejnych latach następowała głęboka rewizja podstaw jej funkcjonowania. Znaczenie części kapitałowej OFE bardzo ograniczono, a fundusze emerytalne, jako metoda akumulacji aktywów i źródła wypłaty przyszłych świadczeń, straciły na znaczeniu. Dotyczy to w szczególności ograniczenia w 2011 roku wysokości składki pracowniczej, zasilającej otwarte fundusze emerytalne (z 7,3 do 2,3% podstawy wymiaru), i dalszych zmian ustawowych z 2013 roku, w szczególności wprowadzenia mechanizmu tzw. suwaka. W ich efekcie nastąpiło zmniejszenie wysokości transferów do OFE, które istotnie podniosło ryzyko finansowe, koncentrując je zasadniczo w pierwszym filarze (FUS), objętego pełną gwarancją państwa. Stworzono dodatkowe, odłożone zobowiązanie wobec przyszłego systemu podatkowego i składkowego, które zapewne będzie skutkowało podwyżką danin ze strony obywateli. Podwyżka ta wydaje się nieunikniona, z uwagi na podniesienie się tzw. współczynnika obciążenia systemowego (WOS), który zacznie wzrastać, począwszy od 2020 roku – przeciętnie od 0,40 do 0,50 – w 2040 roku. Na jego niekorzystne kształtowanie się w dłuższej



perspektywie silnie oddziałuje proces starzenia się społeczeństwa. Mężczyzna dożywający 60. roku życia ma szansę przeżycia kolejnych 18,25 lat, a prawdopodobieństwo dożycia przez niego 67. lat wynosi blisko 85%. W przypadku kobiety w wieku 60 lat perspektywa przeciętnego dalszego trwania jej życia wynosi 23,47 lat, a prawdopodobieństwo dożycia do 67. roku życia wynosi 93,6%. Powyższa prognoza wskazuje na potrzebę perspektywicznego zabezpieczenia świadczeń emerytalnych, które powinny być adekwatne, oraz wypłacane w warunkach osiągnięcia stabilności finansowej systemu.

---

## I. Zmiany w systemie emerytalnym dokonane w latach 2011-2013

---

W okresie, który poprzedzał kluczowe rozstrzygnięcia zmieniające zasadniczo system emerytalny w Polsce, dokonano szeregu korekt ustawowych związanych z ubezpieczeniami społecznymi rolników oraz w części tzw. ubezpieczeń pracowniczych. Od 1 lutego 2012 roku wprowadzono składkę zdrowotną dla rolników, jednakże zmiana sposobu ich opłacania przez rolników była wymuszona. Trybunał Konstytucyjny orzekł w październiku 2010 r., że przepisy, na podstawie których opłacana jest składka zdrowotna za rolników, bez względu na wysokość ich dochodów, są niekonstytucyjne. W końcowym okresie 15. miesięcy walidacji dotychczasowych przepisów Sejm dokonał zmian w obowiązującym prawie.

Zmianą korygującą uprzednie obniżenie składki rentowej było jej podwyższenie od 2 lutego 2012 r., w części obciążającej pracodawców o 2% podstawy wymiaru, którzy obecnie opłacają tę składkę w wysokości 6,5% wynagrodzenia brutto. Dokonano zmiany w sposobie waloryzowania emerytur i rent (od 1 marca 2012 r.) – z waloryzacji procentowej na kwotową w wysokości 71 zł dla świadczeniobiorcy. Ustawa po podpisaniu została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w tzw. trybie następczym, z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z art. 67 Konstytucji RP, który dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego. Podstawą wniosku skierowanego do Trybunału były – poza opiniami prawnymi kwestionującymi metodę zmiany, także przedłożenia osób, które traciły na wprowadzonej metodzie naliczania. TK wydał w powyższej sprawie orzeczenie, uznając konstytucyjność zaskarżonych przepisów.

Wreszcie – podwyższono i zrównano wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn (do 67 lat, w horyzoncie czasowym 2020-2040), a nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2013 roku. Jest to poważna zmiana w ubezpiecze-

niach społecznych o charakterze modernizacyjnym, która w sposób istotny wpłynie na funkcjonowanie wielu roczników obywateli na rynku pracy. Jej omówienie jest zawarte w dalszej części artykułu.

---

## **II. Zmiany zasad przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn w latach 2020-2040**

---

Podwyższenie wieku emerytalnego stanowi jedną z kluczowych metod zapewnienia bezpieczeństwa wypłat świadczeń w krajach rozwiniętych. Zmiany ustawowe z 2012 roku były konieczne, ale należy uznać je za spóźnione i zbyt wydłużone w czasie. Wydaje się, iż horyzont ich zakończenia powinien być krótszy, przypadający na lata 2027-2030, co odpowiadałoby tempu podobnych reform z otoczenia Polski. Byłoby to lepiej powiązane z potrzebami wewnętrznymi natury demograficznej i makroekonomicznej. Pomimo tego mankamentu podwyższenie wieku emerytalnego było niezbędne. Wzmocnieniu jego oddziaływania posłużyłoby szereg innych działań, służących m.in. likwidacji przywilejów emerytalnych, a zapewne także ograniczeniu bądź likwidacji tzw. ochrony emerytalnej. Z pewnością należałoby dążyć do wprowadzenia jednolitych rozwiązań dla wszystkich ubezpieczonych, a także do dostosowania systemu rentowego (który pochodzi z konstrukcji zdefiniowanego świadczenia) do emerytalnego (o zdefiniowanej składce).

Dane zaczerpnięte z prognozy dotyczącej wielkości przepływów finansowych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, sporządzonej przed rozpoczęciem debaty o zrównaniu i podwyższeniu wieku emerytalnego, wskazują, iż wydolność FUS wzrośnie – w trendzie – dopiero po 2035 roku, osiągając przeciętnie 53%. Oznacza to, iż w 47% (wedle obecnych założeń odnośnie projekcji przepływów do systemu emerytalnego) – FUS jest i będzie w tym czasie niewydolny. W zbliżonej wielkości – dotyczy to także okresu 2011-2035.

Ponieważ corocznie zwiększać się będzie grupa osób, które zostaną objęte wydłużeniem okresu ich aktywności zawodowej, wzrastać będą korzyści w postaci zwiększonego przepływu składkowego. Poprawa sytuacji FUS nastąpi w szczególności w latach 2030-40, w których dodatnie przepływy finansowe w danym roku osiągną wysokość sięgającą ok. 4% kwoty wydatków rocznie. Po tym okresie korzyści świadczeniobiorców zaczną przeważać nad pozytywnymi efektami w FUS, co wpłynie na poprawę adekwatności świadczeń.

Monitoring i analiza zjawisk ludnościowych zachodzących w Polsce w okresie transformacji ustrojowej wskazują, iż stopniowe podnoszenie wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn jest niezbędne. Bez względu na to, czy określimy je mianem reformy, czy celem cywilizacyjnym, szerszym aniżeli gospodarczy, ma ono charakter zmiany systemowej o szerokich konsekwencjach społecznych i finansowych.

Podobnie jak w przypadku ograniczenia możliwości przechodzenia na emeryturę, badania społeczne wskazują, iż respondenci są w znacznej większości przeciwni wydłużeniu ich aktywności zawodowej. W badaniu CBOS dotyczącym oceny zmian w systemie emerytalnym, jedynie 16% indagowanych wsparło ideę dłuższej pracy, zaś ponad 77% – było jej przeciwnie. Podniesienie wieku emerytalnego uważano w większości za niekorzystne dla przyszłych świadczeniobiorców (67%), jednakże znaczna część respondentów (42%) dostrzegła konieczność ich przeprowadzenia.<sup>1</sup> W tej grupie przeważały osoby z wyższym wykształceniem (58%), lepiej sytuowane (64%),<sup>2</sup> właściciele firm (71%) oraz przedstawiciele kadry kierowniczej i specjalistów (55%). Wyniki te wskazują, iż osoby zaangażowane w tworzenie miejsc pracy oraz kierujące zespołami pracowniczymi są nastawione proreformatorsko i wspierają zmiany systemowe. Stanowią one naturalną bazę wsparcia modernizacji społecznej, nie ograniczonych wyłącznie w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Ożywiona debata związana z podniesieniem wieku emerytalnego objęła w ostatnich latach wiele krajów, w których wiek kończenia aktywności zawodowej jest zbliżony lub wyższy od występującego w warunkach polskich. Zmian wysokości wieku emerytalnego nie przeprowadziły wcześniej i planują ich wdrożenia w najbliższym czasie: Austria, Francja i Słowacja. W krajach tych występuje niższy od przeciętnej i zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet (60-62 lata) i mężczyzn (60-65 lat). W Holandii, Malcie i Portugalii obecny wiek emerytalny wynosi dla obydwu płci 65 lat, a wymienione kraje planują jego dalsze podniesienie do 67 lat i więcej. Podwyższenie wieku emerytalnego i wprowadzenie szczegółowych algorytmów zmian zostało dokonane w 13. krajach członkowskich UE oraz w Chorwacji. Zmiany te zostały zaplanowane w zróżnicowanym horyzoncie czasowym i będą przeprowadzane stopniowo.

Ostatnia grupa krajów obejmuje te państwa, które mają wyższy od przeciętnego pułap wieku uprawniającego do świadczenia emerytalnego, i w związku z tym nie planują zmian w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to Belgii, Cypru, Irlandii, Luksemburga, Szwecji, których obywatele (zarówno ko-

---

<sup>1</sup> CBOS, s. 8

<sup>2</sup> Do tej grupy osób zaliczono osoby o dochodach miesięcznych *per capita* powyżej 1 500 zł.

biety, jak i mężczyźni) przechodzą na emeryturę pomiędzy 63 a 67 rokiem życia.

Na trudności w modernizacji systemu emerytalnego napotyka Finlandia, w której silny opór związków zawodowych zablokował możliwość podwyższenia minimalnego wieku emerytalnego z 63 do 65 lat. W Słowenii parlament przyjął w 2010 roku reformę emerytalną, która zakładała stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego do 65 lat, a także jego zrównanie dla obu płci. Pozostawiono także możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę w przypadku posiadania długiego stażu ubezpieczeniowego. Jednakże, na wniosek związków zawodowych, Trybunał Konstytucyjny Słowenii orzekł o konieczności przyjęcia reformy w referendum, które przeprowadzono w czerwcu 2011 roku, a jego wynik przesądził negatywnie o jej wprowadzeniu. Miało to znaczące reperkusje polityczne w postaci upadku rządu i przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Emerytura jest zobowiązaniem finansowym wobec przyszłych pokoleń. Należy zatem zadbać o stabilizowanie i umacnianie systemu finansów publicznych, oraz zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego. Wpływ podwyższenia wieku emerytalnego na przyrost PKB jest w perspektywie 30-letniej (2012-2030) pozytywny i wynosi przeciętnie 0,2% rocznie. Efekt ten rośnie w kolejnych latach i wyniesie według prognozy 0,3% w latach 2033-2042, a poziom PKB będzie wyższy o 5,4% w porównaniu ze scenariuszem bazowym.<sup>3</sup> Podniesienie wieku emerytalnego wpłynie także na podwyższenie wskaźnika zatrudnienia, który za 30 lat ukształtuje się na poziomie 60% i będzie wyższy o blisko 5,5%, aniżeli w 2010 roku.

Podwyższeniu wieku emerytalnego wedle przeprowadzonych prognoz zapewni pozytywne efekty płynnościowe (FUS) oraz wzrost gospodarczy, jednakże powinny towarzyszyć mu zmiany, które zapewnią adekwatność rozwiązań ustawowych do przepisów konstytucyjnych, oraz aktywizację rynku pracy.

---

### **III. Problematyka zawodów uprzywilejowanych emerytalnie**

---

Przyjmuje się pogląd, iż system emerytalny powinien być jednolity, powszechny i sprawiedliwy. Oznacza to realizację zasady sprawiedliwości

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS (2012, WE) s. 29.

społecznej w rozumieniu arystotelejskim, oznaczającym równość traktowania równorzędnych podmiotów i proporcjonalną odpłatę „dobrem za dobro”.

Zmiany ustawowe przeprowadzone w latach 2011-2013 wyłączyły problematykę emerytur górniczych z obszaru modernizacji i w tym zakresie nie były prowadzone żadne aktywne prace projektowe. Emerytury mundurowe są z kolei przedmiotem odmiennych uregulowań, ponieważ zostały wyłączone z systemu powszechnego, którego powinny być fragmentem; a co oznaczałoby powrót do sytuacji sprzed 2004 roku. Zarówno warunki przechodzenia na emeryturę pracowników służb (55 lat, 25 lat służby), jak i sposób ustalania świadczenia (wybrane, najlepsze lata zarobkowania), nie znajdują uzasadnienia w obecnej, jak i w prognozowanej sytuacji budżetu państwa, z którego są finansowane.

Korekta uprawnień w systemie emerytalnym służb mundurowych weszła w życie 1 stycznia 2013 roku. Podniesiono także w okresie od lipca do listopada 2012 r. wynagrodzenia służb o 300 zł na etat.

Zmiany objęły żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb. Do końca 2012 roku emerytura przysługiwała po 15. latach służby, a jej wysokość była zależna od wysokości ostatniego wynagrodzenia oraz dodatków i nagród rocznych. Po odbyciu 15. lat służby zapewnione było świadczenie w wysokości 40% podstawy wymiaru, które wzrastało z każdym kolejnym rokiem o 2,6 pp. Górna granica świadczenia emerytalnego wynosiła 75% jego podstawy wymiaru.

Dla nowozatrudnionych w 2013 roku nowe zasady oznaczają wydłużenie okresu służby funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Będą oni nabywali uprawnienia emerytalne po spełnieniu łącznie dwóch warunków: uzyskania 25-letniego stażu służby oraz osiągnięcia wieku 55 lat. Wysokość emerytury po 25 latach służby wyniesie 60% podstawy jej wymiaru i wzrastać będzie o 3% za każdy kolejny rok służby, nie więcej niż 75%. Podstawę wymiaru emerytury stanowić będzie średnie uposażenie należne z 10 kolejnych lat służby, wraz z nagrodą roczną oraz dodatkami o charakterze stałym.

Wprowadzone zmiany posiadają ograniczony charakter, zwłaszcza w sytuacji, gdy nastąpiło stopniowe podwyższenie i zrównanie powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat. Podkreślenia wymaga, iż funkcjonariusze będą podobnie jak dotychczas nabywali prawo do emerytury z budżetu państwa w ramach odrębnego systemu zaopatrzeniowego. Nie nastąpiło ich włączenie do systemu powszechnego o ubezpieczeniowym charakterze, w którym opłacane są składki, a świadczenie jest pochodną zgromadzonego kapitału emerytalnego, jak zapowiadał rząd. Należy zatem spodziewać się pogłębienia trudności w finansowaniu kosztownego, wy-

odrębnionego podsystemu emerytalnego. Wydatki państwa na jego finansowanie wynoszą około 12 mld zł rocznie, a zasięgiem świadczeń objętych jest blisko 350 tys. funkcjonariuszy, żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin.

---

#### **IV. Przegląd emerytalny i ustawa zmieniająca funkcjonowanie OFE**

---

W efekcie uchwalenia 25 marca 2011 r. ustawy, która wprowadziła, jak się później okazało, I etap zmian ograniczających znaczenie OFE, rząd został zobowiązany do dokonywania w okresie trzyletnim analiz,<sup>4</sup> przedkładanych parlamentowi, w celu oceny funkcjonowania systemu emerytalnego. W ramach rekonstrukcji funkcjonowania części kapitałowej obniżono wówczas znacząco, o ponad 2/3, transfer składki kierowanej do OFE. Motywem, który temu przyświecał, było przekonanie o ograniczeniu tempa przyrostu państwowego długu publicznego. W szczególności argumentowano o potrzebie obniżenia dopłaty z budżetu na rzecz refundacji części składki, płynącej od momentu wdrożenia reformy nie do FUS, ale do funduszy kapitałowych. Jednocześnie autorzy przeglądu deklaruwali możliwie najmniejszą wolę ingerencji w system emerytalny.

27 września 2013 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP „*Informację o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian*”. Rząd przedstawił rekomendacje przyjęcia przez Sejm następujących rozwiązań:

- 1) przeniesienie obligacji skarbowych zakumulowanych w OFE do FUS. Oznacza to zamianę zobowiązań pokrytych aktywami finansowymi na uprawnienie księgowane na indywidualnym koncie w FUS;
- 2) wprowadzenie zasady dobrowolności uczestnictwa w OFE, poprzez podjęcie decyzji przez ubezpieczonego o przekazywaniu (bądź nieprzekazywaniu) przyszłej składki do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek);
- 3) ustalenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu „przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS”;

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398. z późn. zm.).

- 4) określenie stałej wysokości składki przekazywanej do OFE, przy zniesieniu mechanizmu jej kilkuletniego podnoszenia do wysokości 3,5%;
- 5) likwidację minimalnej stopy zwrotu i uwolnienie polityki lokacyjnej OFE, poprzez poszerzenie listy instrumentów, które są dopuszczone do inwestowania, oraz stopniowe podniesienie limitu na inwestycje zagraniczne;<sup>5</sup>
- 6) zmianę systemu opłat, poprzez zasadnicze obniżenie (opłata za zarządzanie), bądź zniesienie części opłat (opłata od składki).

Stosunkowo najskromniejszą rolę w rekomendacjach przeglądu, jak i w projekcie ustawy, przypisano dobrowolnym ubezpieczeniom emerytalnym, z których wyłączono pracownicze programy emerytalne (PPE), koncentrując uwagę na pewnej modernizacji funkcjonowania kont indywidualnych (IKZE). Ma ona polegać na wprowadzeniu jednolitego limitu oszczędzania dla osób posiadających konta oraz wprowadzeniu ryczałtowego podatku w chwili wypłaty świadczenia na poziomie 10% podstawy wymiaru.

Zastrzeżenia, także natury konstytucyjnej, wzbudziła koncepcja przeniesienia aktywów nieaktywnych przez FUS oraz mechanizm tzw. suwaka. Przeniesienie aktywów nastąpiło z dniem 3 lutego 2014 roku, w odpowiadającej 51,5% wartości aktywów netto każdego z OFE na dzień 1 stycznia 2014 r. Założono domyślnie, iż nie następuje kolizja z integralnością rachunku ubezpieczonego i operacja przeniesienia jest dopuszczalna prawnie. Wielkość aktywów, która odpowiada wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, zgodnie z zapowiedzią projektodawców, została zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS. Warto wspomnieć, iż takie subkonto istnieje od momentu pomniejszenia składki kierowanej do OFE, co nastąpiło w 2011 r. Po przeniesieniu aktywów nieaktywnych, nastąpiła faza umorzenia obligacji i bonów skarbowych przez Skarb Państwa oraz przekazanie pozostałych kategorii aktywów do FRD. Wymienione aktywa posiadały wartość z dnia 3 września 2013 r., co zdaniem autorów projektu pozwoli na uniknięcie strat, które mogłyby wynikać z operacji przeniesienia. Powyższa data związana jest z upublicznieniem projektu zmian w systemie emerytalnym, co mogłoby potencjalnie wpłynąć na obniżenie wyceny jednostek rozrachunkowych i poszczególnych klas aktywów. Założono, iż przenoszone aktywa zostaną zwaloryzowane do wysokości odpowiadającej średniorocznej dynamice wartości PKB za okres poprzedzających pięciu lat. Należy wspomnieć, iż w warunkach dużej zmienności i niepewności w gospodarce i na rynkach kapitałowych trudno obecnie przewidzieć, jakie będzie tempo

---

<sup>5</sup> Uwzględniając konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09.

wzrostu gospodarczego oraz jak będą kształtowały się stopy oprocentowania obligacji skarbowych. Przyjęta formuła waloryzacji może okazać się zbyt kosztowna, ponadto zawiera w sobie zakumulowane ryzyko dużej zmienności w gospodarce.

Projektodawcy założyli, iż od 3 lutego 2014 r., zgodnie z nowym brzmieniem ustawy o finansach publicznych, obniżone zostaną prognozy ostrożnościowe długu publicznego. Zostanie to dokonane wewnątrz stabilizacyjnej reguły wydatkowej, o równowartość (odniesioną do PKB) wartości przeniesionych aktywów. Całość operacji: przeniesienie aktywów, uszczuplające OFE, oraz wprowadzenie mechanizmu tzw. suwaka, oznacza przeniesienie zobowiązań emerytalnych nie pokrytych aktywami i powiększa dług w przyszłości.

Dobrowolność uczestnictwa w OFE, w szczególności jej sposób opisany w projekcie rządowym (domyślnie – ZUS), wzbudziła zastrzeżenia i wątpliwości. Jest to dobrowolność niesymetryczna i niekompletna, nie dotyczy tzw. mechanizmu suwaka (przenoszenie aktywów na 10 lat przed emeryturą). Nie dano możliwości uczestnikowi OFE na pozostanie w funduszu w okresie na 10 lat przed emeryturą. Nie umożliwiono ubezpieczonemu w tym okresie przystąpienie do jednego z wprowadzonych multi-funduszy o różnych profilach ryzyka inwestycyjnego (np. na bazie koncepcji KNF z 2008 roku).

Zaprezentowany w projekcie zakaz inwestowania w obligacje skarbowe i gwarantowane instrumenty dłużne, przy jednoczesnym wykreowaniu agresywnego portfela opartego o akcje (min. 75%), jest bardzo ryzykowny dla uczestników OFE i samych funduszy. Może on doprowadzić nawet do ich upadku, przy pojawieniu się średnioterminowej bessy i braku instrumentów lokacyjnych zabezpieczających ryzyka (kursowe i walutowe), których projekt ustawy nie zawiera. Postulatem do realizacji pozostaje wprowadzenie katalogu instrumentów pochodnych zabezpieczających ryzyka.

Obecnie przynależność do systemu emerytalnego jest obowiązkowa, model dobrowolności zaprezentowany w projekcie – preferuje *de facto* przejście do ZUS. Na złożenie oświadczenia nowy uczestnik OFE ma jedynie 3 miesiące, natomiast obecny członek OFE – w okresie przejściowym – może złożyć oświadczenia od 1 kwietnia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. Nie towarzyszy temu kampania edukacyjna świadomego wyboru.

W projekcie wprowadzono rozwiązania o możliwości cyklicznego podejmowania decyzji związanej z przynależnością do OFE. Pierwsza będzie mogła być podjęta w 2016 roku, kolejne będą otwarte w czteroletnich odstępach. Wprowadzenie dobrowolności przynależności do OFE zostało wprost opisane przez projektodawców jako powodujące obniżenie kosztów systemowych, długu publicznego i wzrost wiarygodności kraju. Nie odniesiono się jednakże do rachunku korzyści dla ubezpieczonych.



Pozostaje kilka istotnych ryzyk, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu emerytalnego także w kontekście stabilności finansów publicznych do 2030 roku. Należy do nich m.in. ryzyko pogłębienia ekspozycji polskiego długu publicznego na zaburzenia pojawiające się na rynkach zagranicznych. Lokowanie środków w dłużne papiery skarbowe przez OFE stanowi obecnie okoliczność, która posłużyła argumentacji obciążającej system kapitałowy za wzrost długu publicznego. Dane wskazują, iż w 2010 roku w posiadaniu inwestorów zagranicznych znajdowało się ok. 40% obligacji skarbowych. Po obniżeniu składki do OFE ich udział wzrósł z 45% do blisko 55%. Spadek udziału OFE w długu publicznym powoduje silny wzrost ekspozycji Polski na wydarzenia zagraniczne, przez co osłabia stabilność finansów publicznych.

Kolejnym ryzykiem jest powiększanie się wolumenu minimalnych emerytur, nazwanych kiedyś tzw. starym portfelem. Nie została oszacowana wielkość dopłat do minimalnych świadczeń emerytalnych, których skutki finansowe będą niebawem dotkliwe dla budżetu państwa. Obecnie minimalna emerytura wynosi około 830 zł brutto, przy stosunkowo łagodnych kryteriach jej otrzymania – 25 lat pracy dla mężczyzny i 20 lat dla kobiety. Blisko 30% pracowników pobiera niskie wynagrodzenia (3/5 przeciętnego wynagrodzenia brutto), z czego około 10% uzyskuje wynagrodzenie minimalne. Osoby o niskich wynagrodzeniach nie wypracują minimalnej emerytury i dopłata do nich obciążą podatników, chyba, że podniesione zostaną kryteria uzyskania świadczenia. Po reformie obowiązuje metoda zdefiniowanej składki, co skutkuje powiązaniem przyszłej emerytury z wielkością zgromadzonych aktywów składkowych. Ponadto w 2011 roku obniżono wielkość składki przekazywanej do OFE. Utrzymanie łagodnych kryteriów osiągania minimalnej emerytury może powodować dezaktywację osób pracujących w oparciu o umowę o pracę i przechodzenie do tzw. szarej strefy.

Najpoważniejszym problemem dla przyszłości systemu emerytalnego jest jego potencjalna niewypłacalność. Analiza danych zawartych w prognozach przepływów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), prognozach demograficznych, analizach sytuacji na rynku pracy, wskazuje, iż system emerytalny w Polsce, nawet uwzględniając podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego, będzie wymagał znacznego dofinansowania z budżetu. Wskazuje na to m.in. uzasadnienie do projektu ustawy o zrównaniu i podniesieniu wieku emerytalnego, która została uchwalona przez Sejm w 2012 roku. Zapowiadane ograniczanie systemu kapitałowego nie ma związku z problemami równoważenia systemu emerytalnego, które zależy od innych czynników, m.in. likwidacji przywilejów emerytalnych. Zwiększa natomiast ryzyko emerytalne w jednym

miejscu – w FUS. Jest to rozwiązanie niespotykane w krajach rozwiniętych (pomijając Węgry, które stanowią szczególny przypadek, podlegający krytyce wielu krajów i instytucji europejskich). System emerytalny, pomimo ograniczenia OFE, nie równoważy się zarówno w średnim, jak i w długim horyzoncie czasu. Pomimo optymistycznych wskaźników makroekonomicznych Ministerstwa Finansów przyjętych do prognoz sporządzanych przez ZUS, środkowy wariant prognozy długoterminowej dla ZUS na lata 2015-2060 wskazuje na kształtowanie się niedoboru w ZUS pomiędzy 3,3% a 1,9% PKB. Konstruując projekt ustawy, nie uwzględniono analizy wrażliwości na przewidywane przyszłe spowolnienie gospodarcze. OFE były dotychczas stabilizatorem bezpieczeństwa finansowego państwa, ich znaczne ograniczanie będzie oddziaływało negatywnie na jego poziom.

---

## **V. Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne: PPE i formy indywidualne jako mechanizm uzupełnienia świadczenia z FUS**

---

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

Pracownicze programy emerytalne zaczęły się rozwijać w 1999 roku; zanotowano wówczas trzy rejestracje, którymi objęto 300 pracowników. W następnych latach utworzono ponad 200 programów, do których przystąpiło blisko 100 tys. uczestników. Wyraźne przyspieszenie tworzenia PPE nastąpiło w okresie akcesyjnym. Analiza charakteru przyrostu rejestracji programów w 2005 roku wskazuje jednak, iż nowe akwizycje wynikały w szczególności ze zmiany przepisów prawnych. Silnie skłaniały one pracodawców ku przekształceniu dotychczasowych, grupowych form zabezpieczenia na cele emerytalne, w pracownicze programy emerytalne. Brak

przekształcenia skutkowało utratą oferowanych ulg i zwolnień, które zostały przeniesione do pracodawców i uczestników PPE. Łączna wartość aktywów zgromadzonych w PPE w końcu 2005 roku wyniosła blisko 1,7 mld złotych, a liczba uczestników sięgnęła 260 tys. osób, z czego czynne uczestnictwo obejmowało 230 tys. osób.<sup>6</sup> Równolegle podjęto próbę utworzenia rynku indywidualnych ubezpieczeń emerytalnych. Wprowadzone w 2004 roku nowe, indywidualne konta emerytalne (IKE), stały się początkowo popularne, uruchomiono ponad 430 tys. rachunków, na które trafiło blisko 690 mln złotych. Liczba osób, które założyły rachunki, była zatem znacznie wyższa aniżeli uczestników PPE, które obejmowały w końcu 2005 roku około 260 tys. osób.

PPE odpowiadają terminologicznie i prawnie zakładowym programom emerytalnym (*company plans, occupational pension*), organizowanym w krajach rozwiniętych. U progu reformy wskazywano, iż wielkość tzw. zastąpienia (wynagrodzenia – emeryturą) łącznie z FUS i OFE wyniesie łącznie pomiędzy 47 p.p. a 88 p.p. w zależności od stażu pracy, wieku i wysokości składki.<sup>7</sup> W kolejnych latach korygowano przedstawione wyliczenia, pomniejszając prognozę wysokości stóp zastąpienia. Późniejsze szacunki, które były znacznie bardziej rozbudowane, zostały przeprowadzone przez UNFE (ówczesny organ nadzoru) i przedstawione w kwietniu 2001 roku. Symulacja uwzględniła opłaty i prowizje, wariantowe przyrosty płac realnych (2,5%-3,5% rocznie) oraz stopy zwrotu z aktywów OFE w wysokości 4-8% rocznie.<sup>8</sup> Przeprowadzone w oparciu o te założenia wyliczenia wskazały, że pracujący przez 40 lat mężczyzna będzie mógł oczekiwać świadczenia w wysokości 44-69% swojej ostatniej pensji. Uwzględniając różnicę w okresie składkowym (różny wiek przechodzenia na emeryturę), stopa zastąpienia dla pracującej przez 35 lat kobiety zawiera się w przedziale 34-44%. Ostatnie opracowania wskazują,<sup>9</sup> iż stopa zastąpienia (z obu filarów łącznie) może wynosić pomiędzy 35% (dla kobiety) a 58% (dla mężczyzny), zakładając osiągnięcie przeciętnego wynagrodzenia i naturalne wyjście z rynku pracy.

---

<sup>6</sup> Rynek pracowniczych programów emerytalnych w 2006 roku, Urząd KNF Warszawa, wrzesień 2007 r. s. 5.

<sup>7</sup> *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności, Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu, Warszawa 1997, s. 45. Założono wiek przejścia na emeryturę pomiędzy 60-70 rokiem życia, dla wysokości składki 18%, bez zróżnicowania płci.

<sup>8</sup> *Informacja o wynikach kontroli realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2002.

<sup>9</sup> Por. Michał Herbach, *III filar – receptą na wyższą emeryturę*, Trio Management, Warszawa 2010, s. 4.

PPE zostały uzupełnione w 2004 roku ofertą indywidualnych kont emerytalnych (IKE), które miały rozwinąć obywatelską skłonność Polaków do oszczędzania. Zmiany w prawodawstwie<sup>10</sup> spowodowały powszechne przekształcenie dotychczasowych umów ubezpieczenia grupowego w PPE. W przypadku gdyby pracodawcy nie złożyli w dniu wejścia w życie ustawy wniosku o wpis do rejestru PPE, dotychczasowej formy gromadzenia środków na cele emerytalne dla pracowników, traciliby istotne uprawnienie. Nie mogliby nadal odliczać poniesionych wydatków od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, co wynikało z odrębnych przepisów, czyli korzystać z tzw. ulgi ZUS-owskiej. Stanowiło to silny bodziec do przekształcania dotychczasowych umów w jedną z form PPE, którą dopuszczała ustawa. Zabrakło jednak innych pozytywnych zmian przepisów, upraszczających tryb tworzenia programów i pogłębiających dotychczasowe zachęty dla pracodawców.

Wieloletni bilans funkcjonowania IKE budził niedosyt, w efekcie, w 2012 roku podjęto kolejną próbę ożywienia segmentu indywidualnych dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych. Powołano do życia indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), jednak po rocznym okresie funkcjonowania zgłaszane są postulaty zmian<sup>11</sup> ich konstrukcji, w celu poprawienia perspektyw możliwego rozwoju. Ostatnie zmiany, powodujące możliwość odliczenia w PIT ok. 4500 zł kierowanych na konto oraz objęcie wypłat obniżonym, 10% zryczałtowanym podatkiem dochodowym, powinny zwiększyć zainteresowanie dodatkowym ubezpieczeniem emerytalnym.

Znaczenie ulg podatkowych dla rozwoju zawodowych i prywatnych programów emerytalnych w krajach rozwiniętych jest niekwestionowane. Pozytywna polityka podatkowa w zabezpieczeniu społecznym wydaje się być nieuchronna. Wprowadzane zmiany są także powodowane względami demograficznymi. Niedorozwój części kapitałowej ubezpieczeń emerytalnych osłabia dynamikę wzrostu rynku finansowego, rozwój natomiast – silnie go umacnia.

---

<sup>10</sup> Z dniem 29 kwietnia 2004 roku weszła w życie nowa ustawa o pracowniczych programach emerytalnych.

<sup>11</sup> Pracownicze Programy Emerytalne w 2012 roku, Urząd KNF Warszawa, czerwiec 2013 r, s. 23.

## **VI. Doświadczenia zagraniczne w rozwoju dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych: Wielka Brytania i Kanada, wybrane odniesienia**

---

Wielka Brytania jest jednym ze światowych liderów tworzenia zakładowych planów emerytalnych (*company plan*). Zakładowy fundusz emerytalny (*occupational pension*) tworzony jest przez pracodawcę, podobnie jak w Polsce jest on dobrowolny, jednakże zasady na których funkcjonuje, są odmienne. Struktura funduszu może być dwojaka;

1. Fundusz powiązany z wysokością wynagrodzenia (*salary related scheme*), w którym wysokość przyszłej emerytury jest ukształtowana jako pochodna wynagrodzenia osoby ubezpieczonej oraz liczby lat uczestnictwa w funduszu. Jest to typ funduszu o zdefiniowanym świadczeniu (DB).
2. Fundusz powiązany z wielkością aktywów do niego wprowadzonych (*money purchase scheme*), w którym wielkość przyszłego świadczenia jest pochodną sumy aktywów wprowadzonych do funduszu oraz stopy zwrotu z inwestycji. Jest to typ funduszu o zdefiniowanej składce (DC).

Zakładowe plany emerytalne oparte są zarówno o wpłaty składki podstawowej, które podobnie jak w Polsce są naliczane, są procentowe (do 7%) w odniesieniu do podstawy wymiaru (wynagrodzenie brutto), jak i dodatkowej. O ile jednak brytyjskie dodatkowe składki emerytalne do funduszu (*additional voluntary contribution, AVC's*) są także objęte ulgą podatkową, o tyle w Polsce traktowane są jako przychód do opodatkowania. W efekcie, w istniejących PPE udział uczestników w opłacaniu składki dodatkowej nie przekracza przeciętnie 10% uczestników. W przypadku gdy uczestnik planu emerytalnego kończy zatrudnienie u pracodawcy, zachowuje uczestnictwo w funduszu, a jego aktywa będą waloryzowane do poziomu inflacji – w przypadku funduszu typu DB, czyli zdefiniowanego świadczenia.

W przypadku funduszu drugiego typu – Defined Contribution (DC) aktywa składkowe będą nadal lokowane, a efekty inwestowania uczestnik funduszu otrzymuje raz do roku. Tego typu rozwiązanie w Polsce nie istnieje, a aktywa na rachunku stają się pasywne, nie są zarządzane.

Brytyjski system emerytalny jest oparty zasadniczo o trzy filary, z których pozostałe dwa adresują przyszłe świadczenie do emerytury państwowej (*state pension*) oraz emerytury prywatnej (*private pension*), która stanowi odpowiednik indywidualnego konta emerytalnego (IKE). Emerytu-

ry państwowe funkcjonują w formule zdefiniowanej składki, które są wpłacane do National Insurance. Świadczenia są niskie i przeciętnie wynoszą 95,25 GBP na osobę, zaś dla dwóch osób tworzących gospodarstwo domowym – 153,3 GBP (niespełna 800 zł). W tej sytuacji skłonność Brytyjczyków do uczestnictwa w zakładowych planach emerytalnych i indywidualnego oszczędzania na starość jest bardzo silna.

Podobnie jak w Polsce przed uchwaleniem zmian w prawie w 2012 roku,<sup>12</sup> także w Wielkiej Brytanii formalny wiek przechodzenia na emeryturę wynosił niedawno: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Rząd brytyjski przeprowadził podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego do 66 lat dla mężczyzn (od roku 2016) i kobiet (w latach 2018-2020). Wymagany staż pracy wynosi: dla kobiet 39 lat, a dla mężczyzn – 44 lata, zaś w przypadku kobiet urodzonych po 5 kwietnia 1950 roku i mężczyźni urodzonych po 5 kwietnia 1945 roku – 30 lat. Uwzględniane są także okresy wychowania dziecka lub opieki nad osobą jej wymagającą (niezdolną do pracy, niepełnosprawną), które wpływają na obniżenie wymagań dotyczących stażu pracy. Brytyjczycy premiuja dłuższe pozostawanie na rynku pracy, każdy tydzień dłuższej pracy oznacza podwyższenie emerytury o 1% (rocznie o 10,4%). Kolejny rok pracy umożliwia uzyskanie jednorazowej wypłaty części świadczenia, a następnie otrzymania zwykłego świadczenia emerytalnego.

W Wielkiej Brytanii istnieje możliwość otrzymania zasiłku emerytalnego (*second state pension*), który stanowi dodatek do emerytury bazowej, państwowej. Jego wysokość jest pochodną wynagrodzeń rocznych ubezpieczonego oraz zajmowanego miejsca w ogólnej skali dochodowej. Brane są pod uwagę zarówno lata składkowe jak i nieskładkowe, które nastąpiły z powodów obiektywnych. Zasiłek przysługuje osobom, które wciąż pracują, oraz tym, które są niezdolne do pracy lub też opiekują się osobą niezdolną do samodzielności. W warunkach brytyjskich „druga emerytura” obejmuje osoby, które mają niskie dochody i opiekują się dzieckiem lub dziećmi poniżej 6. roku życia. Także osobą niepełnosprawną lub przewlekłe chorą, niezdolną do podjęcia pracy. Należy wykazać się minimum jedną dziesiątą stażu pracy wymaganego do uzyskania emerytury, aby świadczenie uzyskać.

Brytyjczycy posiadają ukształtowaną świadomość ekonomiczną, w szczególności jej stan korzystnie ewoluował od zakończenia II wojny świato-

---

<sup>12</sup> W dniu 11 maja 2012 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637). Ustawa ta wprowadziła rozwiązania polegające na stopniowym podwyższaniu wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat.

wej, a w kolejnych kilku dekadach rozpowszechniły się dodatkowe ubezpieczenia emerytalne. Pracujący chętnie wpłacają składki do prywatnych funduszy emerytalnych (*pension saving schemes*), które stanowią odpowiednik polskiego IKE. Kontrybucja składek w planie zakładowym jest solidarna i oznacza ich współpłacenie. Popularne są także inwestycje paraemerytalne, oszczędnościowe, które dokonywane są w instytucjach rynku finansowego, takich jak banki, fundusze inwestycyjne oraz towarzystwa ubezpieczeń. Kluczową dla skuteczności oszczędzania jest długoletnia konsekwencja w opłacaniu składek oraz wybranie odpowiedniej strategii inwestycyjnej, w zależności od stażu osoby ubezpieczonej. Istnieje również forma oszczędzania emerytalnego (*stakeholder pension*), która ma charakter elastyczny, umożliwiając dokonywanie wpłat w sposób nieregularny. Jest ona korzystna dla osób, które mają niestabilne dochody, prowadzą działalność gospodarczą lub nie mają stałej pracy. Ta forma zabezpieczenia emerytalnego jest oferowana m.in. przez związki zawodowe ich członkom. Zarządzający funduszem stosuje strategię inwestowania, która uwzględnia periodiczność wpłat, których brak, nawet przez dłuższy czas, nie jest negatywnie sankcjonowany.

Fundamentalną różnicą, która dzieli system brytyjski i polski, jest podejście rządów do problematyki zachęt podatkowych w prywatnych funduszach emerytalnych. Pracodawca brytyjski otrzymuje zwrot podatku od kwot zainwestowanych do zakładowego funduszu emerytalnego, w wysokości od 20% ulokowanej kwoty. Także w przypadku, gdy wynagrodzenie osoby ubezpieczonej jest wyższe od przeciętnego i jest objęte progresją podatkową (na przykład w wysokości 40%). Ulga podatkowa będzie wynosiła w tym przypadku 2/5 wpłaconych kwot, o które występuje operator programu, zaś pozostała część jest odliczana w podatkowym rozliczeniu rocznym przez osobę ubezpieczoną.

Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, w Kanadzie funkcjonuje system, którego mocną stroną jest wielofilarowość. Publiczna część systemu emerytalnego podzielona jest na dwie części, w których uczestnictwo jest obligatoryjne:

- 1) system zaopatrzeniowy (OAS – Old Age Security) oraz
- 2) system składekowy (Canada Pension Plan – CPP).

Świadczenie z części zaopatrzeniowej, w wysokości pomiędzy 130 CAD a 520 CAD (2011), przysługuje osobie, która legalnie przebywa na terenie Kanady co najmniej 10 lat i ukończyła 65 lat. Jego konstrukcja dopuszcza przyznanie emerytury także osobom, które nie pracowały. Wysokość świadczenia jest ściśle skorelowana z dochodem danej osoby i w przypadku wysokich dochodów jest redukowane lub nie wypłacane. Emerytura z drugiej części systemu publicznego – Canada Pension Plan (odpowiednik pol-

skiego FUS) jest powiązana z wysokością wynagrodzenia, a uczestnictwo w programie jest obowiązkowe dla osób, które ukończyły 18 lat, a ich dochód przekroczył 3 500 CAD. Wysokość składki współpłaconej przez pracownika i pracodawcę wynosi 9,9% i – podobnie jak w Polsce – określono górny poziom tzw. oskładkowania (30-krotność przeciętnego wynagrodzenia), który w Kanadzie wynosi ok. 45 tys. CAD.

Dodatkowe ubezpieczenia emerytalne, które stanowią zasobne uzupełnienie OAS i CPP (system publiczny), to odpowiednik polskiego trzeciego filaru (PPE, IKE, IKZE) mający fakultatywny charakter i obejmujący następujące formy zabezpieczeń:<sup>13</sup>

- 1) zarejestrowane zakładowe plany emerytalne (RPP),
- 2) zarejestrowane oszczędnościowe plany emerytalne (RRSP),
- 3) wolne od podatku konta oszczędnościowe (TFSA).

W Kanadzie udział emerytur z dodatkowego modułu dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych w świadczeniu ogółem jest dwukrotnie wyższy aniżeli w krajach OECD i wynosi około 41%.<sup>14</sup> Z jednej strony istnieją zachęty do pozostawania na rynku pracy poprzez podwyższanie emerytury o 0,7% za każdy miesiąc pracy do momentu ukończenia 70 lat, z drugiej zaś stale ułatwia się dostęp do zakładowych programów emerytalnych. Prowadzone są prace nad poszerzaniem katalogu ulg dla osób przystępujących do trzeciego filaru oraz dla pracodawców, którzy je prowadzą.

---

## VII. Ocena systemów emerytalnych: Polska, Wielka Brytania, Kanada

---

Europejskie kryteria oceny systemów emerytalnych (odnoszące się do tzw. otwartej metody koordynacji) obejmują adekwatność ich świadczeń, stabilność finansową oraz nowoczesność. W badaniu instytucji doradczej Mercer wymienione trzecie kryterium oznacza „integralność” systemu emerytalnego. Analiza<sup>15</sup> zawierała ocenę systemu emerytalnego 16. krajów, w tym Polski, Kanady i Wielkiej Brytanii. Polski system emerytalny w przedstawionym badaniu ułożył się w środku stawki, jednak pod względem stabilności znalazł się dopiero na 10. miejscu.

---

<sup>13</sup> Por. Pieńkowska-Kamieniecka S. *System emerytalny w Kanadzie*, [w:] *Wiadomości Ubezpieczeniowe* Warszawa, 4/2010, s. 147.

<sup>14</sup> Tamże, s. 155.

<sup>15</sup> Melbourne Mercer Global Pension Index 2011.



Oceny i zalecenia dla systemów emerytalnych wymienionych powyżej krajów zostały sformułowane następująco:

**Polska:** ogólna ocena: miejsce – 8, adekwatność – 9, stabilność – 10, integralność – 9.

Rekomendacje:

1. Wzmocnienie minimalnego poziomu wsparcia najuboższych świadczeniobiorców.
2. Podniesienie poziomu oszczędzania gospodarstw domowych.
3. Przyjęcie zasady, że część kapitałowa świadczeń emerytalnych jest strumieniem przychodowym.
4. Podniesienie poziomu fundowanych (dobrowolnie) kontrybucji składek, podnoszących wysokość aktywów długoterminowych.
5. Podniesienie wskaźnika aktywności zawodowej.

**Kanada:** ogólna ocena: miejsce – 5, adekwatność – 2, stabilność – 7, integralność – 6.

Rekomendacje:

1. Podniesienie przeciętnego poziomu uczestnictwa w zakładowych programach emerytalnych.
2. Podniesienie wieku uprawniającego do świadczenia w systemie państwowym, z uwagi na wydłużenie oczekiwanej długości życia.
3. Podniesienie poziomu oszczędzania gospodarstw domowych.
4. Utrzymanie realnej wartości świadczeń od momentu rezygnacji z pracy do chwili przejścia na emeryturę.

**Wielka Brytania:** ogólna ocena – miejsce 6, adekwatność – 7, stabilność – 9, integralność – 2.

Rekomendacje:

1. Wzmocnienie minimalnego poziomu wsparcia najuboższych świadczeniobiorców.
2. Wzrost poziomu oszczędności w gospodarstwach domowych.
3. Wprowadzenie (adekwatnego) poziomu składki w obowiązkowym systemie bazowym.
4. Poszerzenie kręgu pracowników uczestniczących w zakładowych programach emerytalnych.

We wszystkich wymienionych krajach wspólne zalecenia dotyczą potrzeby wzrostu poziomu oszczędności w gospodarstwach domowych oraz lepszego zabezpieczenia minimum emerytalnego. Także poszerzania uczestnictwa w programach fundowanych przez pracodawców<sup>16</sup> – zakładowych planach

---

<sup>16</sup> Melbourne Mercer Global Pension Index 2011.

emerytalnych – i wykształcania strumieni oszczędnościowych, które związane są z indywidualną zapobiegliwością i zabezpieczaniem się na starość.

Sposób skonstruowania systemu ubezpieczeń społecznych w oparciu o zasadę podzielenia ryzyka finansowego pomiędzy jego udziałowców – państwo, pracodawcę i pracownika – w krajach, które ją wprowadziły, odniósł sukces. Nie stał się on natomiast udziałem tych systemów, które nadmierną odpowiedzialnością za koszty jego utrzymania obarczyły publiczny system emerytalny, gwarantowany przez państwo. Taka tendencja zarysowała się na Węgrzech i wydaje się być rekomendowana w Raporcie z przeglądu, jako odejście od systemu kapitałowego na rzecz publicznego.<sup>17</sup> Istnienie w Wielkiej Brytanii i w Kanadzie prywatnych ubezpieczeń emerytalnych, które uzupełniają system państwowy, wzmocniło całość systemu zabezpieczenia społecznego w tych krajach oraz amortyzuje skutki finansowe niezbędnych zmian korygujących. Obecnie w brytyjskich planach emerytalnych skupionych jest blisko 60% zatrudnionych, a rząd Camerona wprowadza reformę, polegającą na dalszym upowszechnieniu tej formy zabezpieczenia na starość. Możliwe będzie wówczas zbliżenie się do duńskich i holenderskich wskaźników uczestnictwa w CP – na poziomie 80% partycypacji.

W Polsce fundowanie składek podstawowych uczestników programu spoczywa wyłącznie na pracodawcy, pracownik nie może partycypować w ich opłacaniu. W Wielkiej Brytanii w przeważającej większości planów zakładowych odpowiedzialność za wnoszenie składek jest podzielona pomiędzy pracodawcę i pracownika – uczestnika funduszu. Przeciętne wysokości składek obciążające pracodawcę kształtują się na poziomie 4-6% wynagrodzenia pracownika brutto, pracownik zaś odprowadza do funduszu przeciętnie 5-7% swojego wynagrodzenia brutto.<sup>18</sup> Jak już wspomniano, kluczowe w regulacjach brytyjskich są preferencje podatkowe, którymi objęte są zarówno zakładowe, jak i indywidualne plany emerytalne. Są one zwolnione z opodatkowania zarówno wpłacanych składek, jak i zysków z inwestycji funduszy. Podatek dochodowy od osób fizycznych jest pobierany z chwilą wypłaty emerytury, co upodabnia powyższe rozwiązanie do opodatkowania świadczenia emerytalnego w polskim systemie bazowym. Rozwiązanie to jest natomiast rozbieżne wobec mechanizmu opodatkowania składki dodatkowej do pracowniczego programu emerytalnego, która jest traktowana przychód pracownika.

Uregulowania przyjęte w Wielkiej Brytanii są przyjazne dla pracowników. Wysokość podatku od dochodu osobistego (w ujęciu realnym) za-

---

<sup>17</sup> Por. Johnson P., Rake K., [w:] *Systemy i reformy emerytalne*, Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, IPISS Warszawa, 1997, s. 56-59.

<sup>18</sup> Tamże, s. 67-70.

płatnego w łącznym okresie aktywności zawodowej i emerytury, jest niższa aniżeli w Polsce. Rząd brytyjski zrezygnował z doraźnego zasilania podatkowego na rzecz odroczenia tej płatności do momentu zmiany roli uczestnika funduszu w świadczeniobiorcę. W okresie kilku dekad powojennego rozwoju kraju, dodatkowe ubezpieczenia emerytalne osiągnęły poziom aktywów, który obecnie przewyższa wysokość rocznego poziomu PKB Wielkiej Brytanii.

Problematyka modernizacji rozwiązań dotyczących pracowniczych programów emerytalnych nie znalazła swojego miejsca w przeglądzie rządowym systemu emerytalnego z 2013 roku. Wnioski przeglądu w części dotyczącej tzw. III filara wskazują na konieczność podjęcia działań motywujących, które miałyby na celu: „zwiększenie skłonności do samodzielnego oszczędzania na przyszłą emeryturę”.<sup>19</sup> Wskazuje się także na potrzebę podjęcia działań edukacyjnych, które skutkowałyby wzrostem oszczędności w gospodarstwach domowych. W ostatnich 3. latach nastąpiła stagnacja w rozwoju liczby programów, a rynek PPE przestał rosnąć i wydaje się, iż osiągnął nasycenie na bardzo niskim poziomie. Obecnie skupia on ok. 358,1 tys. pracowników, zarejestrowanych w 1 100 programach, które łącznie akumulują ok. 8,3 mld aktywów.<sup>20</sup>

Istotnym kryterium oceny systemu emerytalnego jest sposób, w jaki zapewnia on adekwatność świadczeń wobec wynagrodzenia uzyskiwanego przed odejściem z rynku pracy. Problematyka adekwatności jest poruszana w wielu dokumentach Komisji Europejskiej, przygotowywanych dla krajów członkowskich. Ostatnim ze znaczących opracowań jest tzw. Biała Księga Komisji Europejskiej (2012), która wskazuje, iż publiczne programy emerytalne stanowią podstawowe źródło zabezpieczenia dla starzejącej się populacji Europejczyków, z których około 120 mln osób przebywa na emeryturze, co stanowi blisko jedną czwartą populacji UE.<sup>21</sup> Godziwy standard życia i poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego są powszechnie oczekiwanymi przez ludzi starszych standardami, mającymi charakteryzować ich dalsze życie na emeryturze. Eurostat szacuje, iż osoby powyżej 65. roku życia dysponują dochodem zbliżonym do 94% średniego dochodu ludności ogółem, co jest dobrym rezultatem. Problem ubóstwa emerytalnego dotyczy jednak kobiety, z których ponad 1/5 populacji w wieku powyżej 75. roku życia jest niedostatecznie zabezpieczona i cierpi niedostatki.<sup>22</sup> Przedstawiony poniżej diagram wskazuje, iż w kolejnych dekadach

---

<sup>19</sup> Por. *Przegląd funkcjonowania...* op. cit. s. 81.

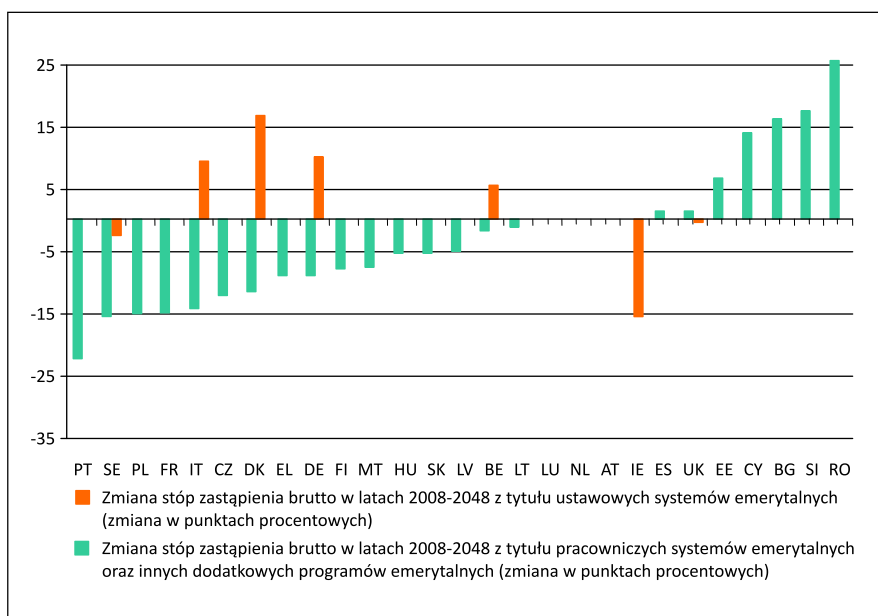
<sup>20</sup> *Pracownicze Programy Emerytalne w 2012 roku*, Urząd KNF Warszawa, czerwiec 2013 r., s. 23.

<sup>21</sup> *Biała Księga: Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela 2012, s. 5.

<sup>22</sup> Tamże.

w wielu krajach, w tym także w Polsce, narastać będzie problem ochrony przed ubóstwem na emeryturze. Spadek adekwatności świadczeń będzie bardziej znaczący w przypadku krajów, które nie rozwijają PPE i dodatkowych systemów emerytalnych.

**Diagram 1**  
Zmiana stóp zastąpienia brutto w systemach bazowych i dodatkowych w latach 2008-2048



Źródło: Biała Księga KE: Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur, Bruksela 2012.

Autorzy dokumentu wskazują na ważną rolę dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych, a także konieczność elastyczności regulacji ich dotyczących. Zaprezentowany diagram wskazuje, iż kraje takie jak Dania, Niemcy, Włochy i Belgia, otrzymają w przyszłości „premię” w poziomie adekwatności, z uwagi na rozwijanie dodatkowych systemów ubezpieczenia na starość, zarówno grupowych jak i indywidualnych. Polski emeryt straci na adekwatności systemu bazowego 15% wartości świadczenia w analizowanym okresie, zaś nie zyska nic z tytułu dodatkowych systemów emerytalnych – z uwagi na niedorozwój trzeciego filara oraz jego pomijalny udział w strukturze świadczenia ogółem.

Potrzebna jest gruntowna przebudowa ustawy o PPE, zmierzająca w stronę odbiurokratyzowania procesu rejestracji programu oraz skorzystania z doświadczeń zagranicznych. Należy wzbogacić gamę instrumentów lokacyjnych dla funduszy emerytalnych – oraz we wszystkich formach PPE funkcjonujących na rynku.

Postulaty, które towarzyszą od lat próbom modernizacji rynku dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych, dotyczą:

- 1) wprowadzenie dla PPE możliwości współpłacenia składki podstawowej przez pracownika i objęcie jej rocznego wymiaru ulgą podatkową, o podobnej konstrukcji jak IKZE,
- 2) uproszczenie zakładania PPE, przeniesienie części obowiązków formalnych z pracodawcy na operatora programu,
- 3) podjęcie przez rząd programu edukacji emerytalnej, na rzecz zwiększenia skłonności do oszczędzania w trzecim filarze emerytalnym (PPE, IKE, IKZE),
- 4) ujednoczenie zasad związanych z opłacaniem składek oraz stosowaniem ulg, we wszystkich formach oszczędzania emerytalnego, oraz ograniczenie możliwości transferu zgromadzonych aktywów na cele nie związane z zabezpieczeniem emerytalnym.

Uzupełniające ubezpieczenia emerytalne, w tym pracownicze programy emerytalne, stanowią niezbędne narzędzie umacniania zróżnicowania systemu emerytalnego oraz obniżania ryzyka finansowego związanego z jego funkcjonowaniem. Dla przeciętnego obywatela uczestnictwo w grupowym lub indywidualnym programie emerytalnym stanowi realną możliwość podwyższenia przyszłego świadczenia z FUS.

---

## Podsumowanie

---

Ocena efektów reformy ubezpieczeń wprowadzonej w 1999 roku wywołuje rozbieżne opinie zarówno w społeczeństwie, jak i w środowisku eksperckim. Zadowolenie ze sposobu, w jaki funkcjonuje system emerytalny, wyraża co czwarty Polak, zaś opinie krytyczne prezentuje połowa obywateli.<sup>23</sup> Niezadowolenie i niechęć do systemu emerytalnego wzrasta w okresie wdrażania głębokich zmian systemowych, czego przykładem było ograniczenie przywileju przechodzenia na wcześniejsze emerytury i wprowa-

---

<sup>23</sup> Badanie reprezentacyjne CBOS, luty 2010 (N=1021).

dzenia tzw. rozwiązań pomostowych. Zostały one wdrożone z początkiem 2009 roku, a badanie opinii publicznej przeprowadzone w okresie dyskusji społecznej nad projektem zmian wskazało na wysoki poziom dezaprobaty i sprzeciw większości respondentów (64%) wobec dokonywanych przeobrażeń. Ocena efektów reformy ubezpieczeń wprowadzonej w 1999 roku wywołuje sprzeczne opinie zarówno w społeczeństwie, jak i w środowisku eksperckim. Zadowolenie ze sposobu, w jaki funkcjonuje system emerytalny, wyraża przeciętnie co czwarty Polak, zaś opinie krytyczne prezentuje połowa obywateli.<sup>24</sup>

Uchwalona przez Sejm i podpisana przez Prezydenta RP 27 grudnia ub.r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej. Prezydent wnioskował o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy, w szczególności o poddanie kontroli następujących regulacji dotyczących:<sup>25</sup>

- 1) zakazu inwestowania OFE w papiery wartościowe emitowane albo gwarantowane przez Skarb Państwa;
- 2) nakazu inwestowania bardzo dużej części środków zgromadzonych w OFE w akcje, w powiązaniu m.in. z usunięciem przepisów gwarantujących ubezpieczonym w OFE minimalną stopę zwrotu z inwestycji;
- 3) zakazu reklamy OFE i kary za jej naruszenie.

Zastrzeżenia Prezydenta RP zbudziła zgodność wymienionych regulacji z zasadami konstytucyjnymi zaufania do państwa i stanowionego prawa, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony interesów w toku oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zasygnalizowano istniejącą w środowisku prawniczym znaczącą rozbieżność poglądów odnośnie statusu składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych oraz nagromadzonych w OFE aktywów. Niezależnie od oceny uchwalonej ustawy, należy wskazać, iż nie eliminuje ona wielu problemów obecnych w zabezpieczeniu społecznym, m.in. powiększania się wolumenu liczby minimalnych emerytur. Nie została oszacowana wielkość dopłat do minimalnych świadczeń emerytalnych, których skutki finansowe będą niebawem dotkliwe dla budżetu państwa. Obecnie minimalna emerytura wynosi około 830 zł brutto, przy stosunkowo łagodnych kryteriach jej otrzymania – 25 lat pracy dla mężczyzny i 20 lat dla kobiety. Blisko 30% pracowników pobiera niskie wynagrodzenia (3/5 przeciętnego wynagrodzenia brutto), z czego około 10% uzyskuje wynagrodzenie mini-

---

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/art,12,prezydent-skierowal-do-tk-wniosek-ws-zmian-w-ofe.html> [dostęp 2.02.2014 r.].

malne. Osoby o niskich wynagrodzeniach nie wypracują minimalnej emerytury i dopłata do nich obciąża podatników, chyba że podniesione zostaną kryteria uzyskania świadczenia. Po reformie z 1999 roku obowiązuje zasada zdefiniowanej składki, co skutkuje powiązaniem przyszłej emerytury z wielkością zgromadzonych aktywów składkowych. Ponadto w 2011 roku znacząco obniżono wielkość składki przekazywanej do OFE. Utrzymanie łagodnych kryteriów osiągnięcia minimalnej emerytury może powodować dezaktywizację osób pracujących w oparciu o umowę o pracę i przechodzenie do tzw. szarej strefy. Pozytywnie należy ocenić poszerzenie wsparcia osób oszczędzających w IKZE, wprowadzając do projektu ustawy zryczałtowany podatek w wysokości 10% oraz projektując jednolitą dla oszczędzających roczną wysokość podstawy wymiaru. Zmian w regulacjach wymaga prawodawstwo normujące funkcjonowanie dotyczące PPE, które stanowią nadal nieodkrytą szansę na zabezpieczenie emerytalne pracowników.

*Dr Wojciech Nagel, ekspert Business Centre Club  
w Zespole Problemowym ds. Ubezpieczeń Społecznych  
Komisji Trójstronnej*

---

**OFE po zmianach.  
Uwagi podsumowujące na temat przyszłości  
polskiego systemu emerytalnego.  
Abstrakt**

---

Artykuł podejmuje problematykę zmian prawnych w polskim systemie emerytalnym, które wprowadzono w latach 2001-2013, z uwzględnieniem istotnej korekty funkcjonowania OFE od 2014 r. Przeprowadzona analiza dokumentu resortów pracy i finansów: „Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” wskazuje na potrzebę pogłębienia oceny wpływu zamierzonych zmian na funkcjonowanie rynku kapitałowego i GPW. Dokonane w 2011 roku zmniejszenie wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (z 7,3% do 2,5%), spowodowało inny podział składki – na część repartycyjną i część kapitałową. Zdaniem autora nie wyeliminowano braków, które zostały zgłoszone przez ekspertów i instytucje opiniujące w uwagach do

„Przeglądu...”, a brzmienie niektórych z przepisów ustawowych poszerzyło ich zakres. Wskazują na to opinie przedstawione w ramach konsultacji społecznych, w tym przez KNF, instytucje rynku kapitałowego oraz Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie, które zakończyły się 8 listopada 2013 r. Ostatecznie, po niewielkich zmianach projekt ustawy został uchwalony przez Sejm, a ustawa 27 grudnia 2013 roku została podpisana przez Prezydenta RP. 31 stycznia 2014 roku Prezydent skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. kontroli następczej.

---

## Summary

---

*The article presents the issues of legal changes in the Polish pension system, which were designed to be introduced in 2014. The analysis of Ministries of Labor and Finance document „Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” (eng. „A review of the pension system. Security through sustainability”), indicates the need for further assessment of influence the intended changes to the functioning of the capital market and the Warsaw Stock Exchange. Made in 2011 reducing the amount of contributions transferred to open pension funds (7.3% to 2.5%), among others, resulted in different distribution contributions for part-financial and – capital, and reduced ability to finance the economy by the open pension funds through the stock exchange. In October 2013, the government introduced a bill project that will radically changes functioning of the open pension funds. According to the author project did not eliminate the shortcomings that have been reported by experts and the institutions referees in remarks to the Review, and the wording of some of the proposed regulations, has expanded their scope. Points at this the opinions expressed in the public consultation, including by the capital market institutions and the Stock Exchange in Warsaw, which ended on 8 November 2013. Finally, after small changes, the bill was passed by the Parliament and the law was signed by the President on December 27, 2013. The Act was directed by the President on 31 January 2014 to the Constitutional Court in the so called subsequent auditing mode.*



## Literatura

---

1. Biała Księga. *Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*, Komisja Europejska, COM(2012) 55 final, Bruksela 2012.
2. Chybalski F., *Konsekwencje wprowadzenia dobrowolności przynależności do OFE*, ekspertyza przygotowana na zlecenie IGTE, Warszawa 2013.
3. Dobosiewicz Z., *Giełda, Zasady działania. Inwestorzy. Rynki giełdowe*, PWE Warszawa, 2013.
4. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. reformy emerytalnej. Warszawa 1997.
5. *Informacja o wynikach kontroli realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa 2002.
6. Herbach M., *III filar – receptą na wyższą emeryturę*, Trio Management, Warszawa 2010.
7. Melbourne Mercer Global Pension Index 2011.
8. *OFE stabilizują rynek kapitałowy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, Warszawa 31.07.2013, zapis rozmowy z przewodniczącym KNF, Salon Ekonomiczny Trójki i DGP.
9. *Ograniczenie roli OFE – ryzyko destabilizacji polskiego rynku kapitałowego i znaczącego zmniejszenia się inwestycji polskich spółek*, Izba Domów Maklerskich, Warszawa, 18 lipca 2013 r.
10. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego*. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu, MPiPS oraz Ministerstwo Finansów. Warszawa, czerwiec 2013.
11. *Pracownicze Programy Emerytalne w 2012 roku*. Urząd KNF Warszawa, czerwiec 2013.
12. *Rynek pracowniczych programów emerytalnych w 2006 roku*. Urząd KNF Warszawa, wrzesień 2007.
13. *Systemy i reformy emerytalne*, Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska, IPISS Warszawa 1997.
14. *20 lat wzrostu polskiej gospodarki. Podstawowe wskaźniki gospodarcze*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
15. Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr. 75, poz. 398, z późn. zm.).
16. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.).
17. *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, SEK (2010)830, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

## **Starość na wsi. Wyzwania dla polityki społecznej**

---

### **Wstęp**

---

Polska należy do krajów o dużym odsetku osób starych w ogólnej liczbie ludności. Próg starości demograficznej definiowany jako udział osób w wieku 65 i więcej lat w ogólnej liczbie ludności, który wynosi 7%, Polska osiągnęła w 1967 roku. Próg zaawansowanej starości, oznaczający, iż udział osób w wieku 65+ w ogólnej liczbie ludności przekracza 10%, został osiągnięty w 1980 roku.<sup>1</sup>

W Polsce występuje zjawisko podwójnego starzenia się społeczeństwa, charakteryzujące się – poza wymienionymi parametrami – wzrostem udziału osób najstarszych w ogólnej liczbie osób starych. Prognozuje się, że w 2020 roku kobiety będą żyły średnio 80,8 lat, zaś mężczyźni 73,4 lata. W 2030 r. będzie to odpowiednio 82,2 i 75,8 lat.<sup>2</sup> Wydłużenie długości życia oznacza także wydłużenie starości zależnej, w której rośnie zapotrzebowanie na wsparcie osób trzecich i usługi opiekuńcze.

Starzenie się ludności oraz związany z tym wzrost odsetka osób nie-sprawnych i zależnych rodzi wyzwania dla polityki społecznej, zarówno w obszarze podmiotowym – dla państwa, kościoła, rodziny, jak i przedmiotowym – dla opieki długoterminowej, polityki mieszkaniowej, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, polityki rodzinnej; a także w obszarze instrumentów polityki społecznej – ekonomicznych, kadrowych, prawnych, kształtowania przestrzeni.

---

<sup>1</sup> Trafiałek E. „Polska starość w dobie przemian”. Wyd. Śląsk, Katowice 2003, s. 9.

<sup>2</sup> [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

## Polska wieś a ludzie starsi

---

Wieś, podobnie jak miasto, zmagą się z problemem starzenia się ludności, w tym wzrostu odsetka osób w wieku sędziwej starości. Ludność wiejska boryka się z tymi samymi problemami co ludność miejska, jednak w jej przypadku negatywne zjawiska są nasilone. Seniorzy zamieszkujący obszary wiejskie i małe miasteczka znajdują się w dużo gorszym położeniu od osób starych mieszkających w miastach. Te różnice uwidocznione są w każdym obszarze, którym zajmuje się polityka społeczna.

Wieś starzeje się głównie na skutek migracji młodych osób w wieku produkcyjnym, w wieku od 20 do 34 lat. Młodzi ludzie wyjeżdżają, aby podjąć naukę, pracę i raczej nie myślą o powrocie do domu rodzinnego po zakończeniu edukacji. Na wsi występuje niedostatek kobiet, zwłaszcza w wieku produkcyjnym i rozrodczym. Wysoki wskaźnik feminizacji jest zauważalny szczególnie na wschodzie kraju. Średnio co piąta mieszkanka wsi jest w wieku emerytalnym, wiele z nich jest wdowami. Wielu mieszkańców wsi jest osobami samotnymi, co wiąże się z dodatkowymi utrudnieniami ich funkcjonowania. Co prawda, na terenach wiejskich lepiej niż w miastach rozwinięta jest pomoc sąsiedzka i człowiek starszy cieszy się większym szacunkiem, ale jednocześnie usługi świadczone w ramach pomocy sąsiedzkiej są wykonywane przez osoby wiekowe, często same również wymagające pomocy i wsparcia.

Za R. Iwańskim<sup>3</sup> należy wyróżnić następujące typy seniorów mieszkających na wsiach:

- pracujący w rodzinnych gospodarstwach rolnych,
- zajmujący się pracą najemną w rolnictwie, w latach aktywności zawodowej,
- mieszkający i pracujący na wsi, poza sektorem rolno-spożywczym,
- mieszkający na wsi, ale pracujący w mieście,
- w czasie aktywności zawodowej pracujący i mieszkający w mieście, ale na starość zamieszkujący na wsi.

Tereny wiejskie charakteryzują się gorszymi warunkami mieszkaniowymi. Co prawda więcej osób mieszka we własnych domach, ale jednocześnie są to domy stare, o niskim standardzie technicznym, często pozbawione podstawowych instalacji. Na uwagę zasługuje fakt, iż około 1/4 mieszkających na wsi dzieliła pokój z inną osobą.

---

<sup>3</sup> Iwański R., „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi”, Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin. 2013, Oeconomica 299 (70), s. 88.

Jak podają statystyki, w 2009 roku jedynie 1/4 mieszkań seniorów posiadała instalację wodociągową, a 4 na 10 było wyposażonych w podstawowe instalacje. 2% spośród tych mieszkań nie miało dostępu do kuchni, a jedynie 30% gospodarstw posiadało wszystkie instalacje. Należy podkreślić, iż wyposażanie gospodarstw domowych we wszystkie niezbędne instalacje jest na wsiach bardziej kosztowne. Oznacza to, że osoby zainteresowane ich posiadaniem muszą partycypować w kosztach w większym zakresie, na co mogą pozwolić sobie nieliczni seniorzy. W konsekwencji na wsi rzadziej korzysta się z urządzeń ułatwiających życie i wspierających w codziennym funkcjonowaniu, a seniorzy są zmuszeni samodzielnie palić w piecach, nosić opał, chodzić po wodę poza dom, załatwiać swoje potrzeby fizjologiczne za zewnątrz.<sup>4</sup>

Większość seniorów zamieszkujących tereny wiejskie znajduje się w złej i bardzo złej sytuacji finansowej (stan chronicznej biedy). Wynika ona z faktu wykonywania przez nich zawodu rolnika przez całe życie zawodowe lub wykonywania nisko płatnych prac, na skutek braku kwalifikacji wymaganych na rynku pracy. Emerytura seniora-rolnika jest około 2,5-krotnie niższa niż świadczenie wypłacane w tzw. pracowniczym systemie emerytalnym; w czerwcu 2011 roku wynosiła średnio 728 zł.<sup>5</sup>

---

### **Wyzwania dla polityki społecznej – polityka zdrowotna i opieka długoterminowa<sup>6</sup>**

---

Na wsi powszechne jest przestrzenne rozproszenie usług. Są one mniej dostępne, droższe, a skorzystanie z nich wymaga dojazdu do wykonawcy. W sytuacji konieczności udzielenia pacjentowi pomocy medycznej w jego domu, odbywa się to kosztem innego pacjenta. Oprócz niedostatecznie rozwiniętej sieci usług medycznych, duży wpływ na taki stan rzeczy mają także fatalne drogi utrudniające dojazd do pacjenta. Nierzadkie były sytuacje, gdy karetka jadąca na ratunek choremu, ugrzęzła w błocie. Problemem jest także samodzielny dojazd pacjenta ze wsi do lekarza (zbyt rzadko kursujące autobusy, często niedostosowane do potrzeb starych osób, oraz brak własnego transportu, uzależniają seniora od korzystania z pomocy rodziny i innych osób).

---

<sup>4</sup> Petelczyc J., *Osoby starsze na wsi* [w:] Syska M., red., *Z godnością w jesień życia*, 2011.

<sup>5</sup> ibidem

<sup>6</sup> Tomasz Kostka, Małgorzata Koziarska-Rościszewska; *Choroby wieku podeszłego*, 2009 PZWL – str. 12.

Seniorzy na wsi gorzej oceniają swój stan zdrowia niż podobni wiekiem mieszkańcy miast. Co pierwsi są także mniej sprawni, m.in. na skutek trudności w dostępie do rehabilitacji, w zakupie protez, wspomagających ich codzienne funkcjonowanie i przedłużających ich samodzielność w środowisku domowym.

Seniorzy mieszkający na wsiach dotkliwie odczuwają problemy zdrowotne. Jakość opieki medycznej na wsiach jest też gorsza niż w miastach. Bywa, że miejscowy lekarz nie potrafi właściwie zdiagnozować jednostki chorobowej występującej u pacjenta, bo się z nią nigdy nie spotkał. Jest to szczególnie niebezpieczna sytuacja w przypadku dzieci i osób starych.

Osoby stare mieszkające na wsi doświadczają wielkich problemów geriatrycznych, podobnie jak mieszkańcy miasta. Problemy te nierzadko są przyczyną ich niepełnosprawności.

Do wielkich problemów geriatrycznych zaliczamy:

- 1) upadki. Jak donoszą statystyki, 35-40% osób w wieku 65+ upada raz w roku, osoby w wieku 80+ – dwa razy. Poszkodowani na skutek upadku doznają urazów, są unieruchomieni, odczuwają lęk przed wychodzeniem z domu i poruszaniem się. Doświadczają konieczności czasowego lub stałego wsparcia ze strony osób trzecich w przemieszczaniu się;
- 2) majaczenie;
- 3) otępienie z Alzheimerem. Objawem otępienia są: zaburzenia funkcji poznawczych, utrata samodzielności, labilność emocjonalna. Problemy psychiczne seniorów, zwłaszcza dużo nowych zachorowań na chorobę Alzheimera, przyczyniają się do powstania nowych domów pomocy społecznej dla osób z tym schorzeniem. Część tych placówek powstaje na terenach wiejskich, np. w powiecie bialskim na Lubelszczyźnie spośród czterech domów pomocy społecznej, aż dwa – w Konstantynowie i Kostomłotach – specjalizują się w świadczeniu usług dla seniorów i innych osób z problemami psychicznymi;
- 4) depresja – często nierozpoznawana w wieku starszym, która przyczynia się do zwiększenia odsetka samobójstw wśród osób w podeszłym wieku;
- 5) nietrzymanie zwieraczy;
- 6) omdlenia;
- 7) upośledzenie wzroku i słuchu. W przypadku seniorów mieszkających na wsi często te schorzenia są leczone za pomocą ogólnodostępnych, niedobrych indywidualnie, okularów z apteki (w przypadku chorób wzroku);
- 8) zespół słabości – zwiększający ryzyko upadków i niepełnosprawności; objawiający się: utratą minimum 5 kg w ciągu roku, zmęczeniem i osłabieniem, wolnym tempem poruszania się, słabym uściskiem dłoni;

- 9) osteoporoza – zwiększająca ryzyko upadków i złamań;
- 10) zespoły jatrogenne – skutki uboczne powstające wskutek złego leczenia choroby, skutkujące wystąpieniem kolejnej choroby.

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż osoby starsze mieszkające na wsiach osiągnęłyby dużo gorsze wyniki, niż mieszkańcy miast, w teście Katza (ADL) – służącym do oceny stanu czynnościowego. Test mierzy samodzielność wykonywania przez seniorów czynności, takich jak: kąpiel, ubieranie się, toaleta, kontrolowanie zwieraczy, spożywanie posiłków, poruszanie się. Jeszcze gorsze wyniki osiągnęłyby prawdopodobnie w innym teście czynnościowym – Lawtona (IADL), mierzącym umiejętność samodzielnego posługiwania się lekami/pieniędźmi/telefonem/korzystania ze środków transportu/sprzątanie/pranie/przygotowywanie posiłków.

Dotkliwym problemem na wsiach jest brak sieci placówek zapewniających opiekę medyczną, w tym w szczególności: opiekę długoterminową oraz paliatywną. W rezultacie starsze osoby, cierpiące na choroby przewlekłe lub doznające nagłego załamania stanu zdrowia, trafiają do szpitali w bardzo złym stanie i z reguły tam umierają; zaś znaczny odsetek seniorów chorych na nowotwory spędza ostatnie dni życia w szpitalu, zamiast w hospicjum.

Szansą na zwiększenie dostępności seniorów wiejskich do usług medycznych byłoby upowszechnienie w tych rejonach telemedycyny. Na chwilę obecną jest to jednak niemożliwe z powodu wykluczenia cyfrowego tych osób, przejawiającego się w braku umiejętności posługiwania się nowoczesnymi urządzeniami, w tym braku komputera czy umiejętności jego obsługi. Wykluczenie cyfrowe przyczynia się do dyskryminacji seniorów nie tylko w obszarze nowoczesnej medycyny, ale także w obszarze dostępu do informacji. Zwłaszcza w czasach, gdy większość informacji jest zamieszczana w Internecie.

Wyzwaniem dla polityki społecznej związanym z koniecznością zapewnienia seniorom mieszkającym na wsiach opieki medycznej, w tym opieki długoterminowej i paliatywnej, jest:

- 1) ułatwienie seniorom przemieszczania się do większych ośrodków miejskich w celu skorzystania z porady medycznej, rehabilitacji i usług pielęgniarskich (autobusy kursujące częściej, dostosowane do potrzeb seniorów i osób niesprawnych);<sup>7</sup>
- 2) ułatwienie seniorom pozbawionym rodziny skorzystania z usług opiekuńczej środowiskowej, asystenta osoby starszej; którzy wspieraliby ich

---

<sup>7</sup> W 2013 roku było 750 łóżek geriatrycznych w kraju, około 300 geriatrów. Zarówno łóżka, jak i lekarze byli przypisani do terenów wiejskich ([www.nton.pl](http://www.nton.pl)).

- m.in. w wykonywaniu prac domowych oraz w codziennej egzystencji (dofinansowanie takiej opieki, zwiększenie ilości personelu);
3. wyrównanie dysproporcji w dostępie do usług medycznych między terenami wiejskimi w różnych województwach (dofinansowanie terenów najuboższych).

---

### **Wyzwania dla polityki społecznej – polityka mieszkaniowa i rodzinna**

---

Seniorzy żyjący w miastach często mieszkają w budynkach niedostosowanych do ich potrzeb. Na wsiach ten problem jest bardziej dotkliwy. Jak wspomniano, większość seniorów zamieszkujących obszary wiejskie posiada własne domy. Jednak ich stan techniczny oraz wyposażenie w niezbędne instalacje budzi wiele zastrzeżeń. Brak instalacji, konieczność noszenia wody ze studni, toalety na zewnątrz, mieszkania opalane drewnem i związana z tym konieczność noszenia drewna do domu. Te czynniki znacząco pogarszają jakość życia na wsi i wpływają na pogorszenie stanu zdrowia seniorów.

W wielu domach występują bariery, utrudniające osobie starej swobodne poruszanie się. Należą do nich: wysokie progi, stare meble, butle gazowe, które grożą rozszczelnieniem i wybuchem; brak ogrzewania z powodu nieszczelnych, starych okien i drzwi; przeciekające dachy, które powodują, że w domach tworzy się grzyb. Wiele domów to kompletne ruiny. Takie warunki mieszkaniowe uniemożliwiają seniorom godne starzenie się.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż większość seniorów mieszkających na wsiach prowadzi jednoosobowe gospodarstwa domowe. Są to przeważnie wdowy w wieku emerytalnym, osoby schorowane na skutek długoletniej pracy na roli. Ich dzieci wyjechały w poszukiwaniu lepszych warunków życia do miasta i tam uczą się, i pracują, na wsi będąc sporadycznie. Przy nieregularności przyjazdów i krótkim czasie pobytu, np. weekendowym, nie ma mowy o zabezpieczeniu potrzeb opiekuńczych seniorów. Początkowo współmałżonkowie zajmują się sobą nawzajem. Jednak w sytuacji, gdy jednego z nich zabraknie, drugi małżonek może liczyć głównie na wsparcie sąsiadów.

Wyzwaniem dla polityki społecznej wobec seniorów mieszkających na wsiach w zakresie polityki mieszkaniowej i rodzinnej jest:

- 1) zmniejszenie odsetka gospodarstw domowych substandardowych (dotacje na doposażenie ich w podstawowe instalacje, uszczelnienie okien i drzwi);
- 2) wyposażenie członków rodziny (współmałżonków) opiekujących się seniorem w wiedzę niezbędną do sprawowania tej opieki;
- 3) stworzenie warunków dla świadczenia usług w ramach pomocy sąsiedzkiej.

---

### **System zabezpieczenia społecznego rolników w wybranych krajach europejskich, wyzwania dla polityki społecznej**

---

Sytuacja rolników we wszystkich krajach europejskich jest gorsza aniżeli pracowników najemnych. Ich świadczenie jest dużo niższe, a system emerytalny wymaga dotacji finansowych z budżetu państwa. Co więcej rolnicy mają ograniczone możliwości „dorobienia” do świadczenia emerytalnego. Słabe wykształcenie i brak kompetencji wykluczają ich z rynku pracy „poza rolnictwem”.

Poniżej zostaną przedstawione podstawowe informacje na temat systemu zabezpieczenia społecznego rolników w wybranych krajach europejskich – w Polsce, Francji, Niemczech i Finlandii.

#### **Polska**

W polskim systemie emerytalnym w ramach ubezpieczeń społecznych rolników wyróżniamy:

- ubezpieczenie emerytalno-rentowe, finansowane w przeważającej części z dotacji budżetowej, uzupełnionej dochodami ze składek ubezpieczonych rolników;
- ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie – realizację świadczeń z tego ubezpieczenia gwarantują jedynie składki od rolników, gromadzone w Funduszu Składowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Miesięczna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi 10 procent emerytury podstawowej. Dodatkowo rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych i więcej, opłaca dodatkową składkę miesięczną na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Z kolei miesięczna składka na ubezpieczenie



wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie za każdą osobę (w tym także za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą) podlegającą temu ubezpieczeniu w pełnym zakresie będzie miała równą wysokość. Wysokość tej składki ustala Rada Rolników.

Z powodu braku możliwości samofinansowania się systemu emerytalno-rentowego rolników jest on dotowany z budżetu państwa.<sup>8</sup>

### **Francja**

We Francji emerytura dla rolników jako odrębne świadczenie została wprowadzona w 1952 r. Wypłatą świadczenia zajmowała się Kasa Wzajemnych Ubezpieczeń Społecznych Rolników (MSA). W 1961 roku wprowadzono dla rolników ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie, oraz inwalidzkie.

We francuskim rolniczym systemie emerytalnym istnieją dwie granice wieku uprawniające do emerytury:

- po przekroczeniu pierwszej granicy trzeba wykazać się określonym stażem składkowym, by uzyskać świadczenie w pełnej wysokości;
- po przekroczeniu drugiej, pełna emerytura przysługuje bez względu na staż.

W 2018 roku wiek emerytalny rolników we Francji ulegnie zwiększeniu. Obecnie, aby uzyskać świadczenie emerytalne należy ukończyć 60 lat i przez 163 kwartały opłacać składki (w 2018 roku – 62 lata) lub 65 lat i 4 miesiące – bez konieczności opłacania składek w określonych kwartałach (od 2018 – 67 lat).

W 2010 r. minimalna emerytura rolnika wyniosła 260 euro w części bazowej plus maksymalnie 3 739 euro rocznie w części dodatkowej, opierającej się na systemie punktów emerytalnych.

Podobnie jak w Polsce przychody ze składek nie wystarczają na pokrycie kosztów systemu, państwo wspiera go dotacją w wysokości 65% kosztów finansowania systemu.<sup>9</sup>

### **Niemcy**

Rolnicy niemieccy uzyskali prawo do emerytury w 1957 roku. Ich zabezpieczenie społeczne składa się z ubezpieczenia: od następstw wypadków przy pracy, emerytalnego, na wypadek choroby, pielęgnacyjnego.

Każdy rolnik indywidualny płaci składki. Jest ona jednakowa, ale państwo dopłaca do 80% wysokości składki w zależności od sytuacji dochodowej rolnika. Po 15 latach płacenia składek emerytura rośnie o 1%.

---

<sup>8</sup> [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl), dane prezentowane wg stanu na dzień 14.03.2014 r.

<sup>9</sup> Petelczyc J., *Osoby starsze na wsi* [w:] Syska M., red., *Z godnością w jesień życia*, 2011 str. 29.

Wiek emerytalny wynosi 65 lat, ale będzie rósł do 76 lat. Okres opłacania składek wynosi minimum 180 miesięcy. System wymaga dużych dopłat ze strony państwa.<sup>10</sup>

### **Finlandia**

W 1970 roku został utworzony system rentowy farmerów. System zabezpieczenia rolników obejmuje system emerytalno-rentowy oraz zabezpieczenie materialne w przypadku choroby, wypadku lub bezrobocia.

Można łączyć pobieranie emerytury rolniczej z powszechną, o ile pracowało się poza rolnictwem.

Wiek emerytalny kształtuje się między 62 a 68 rokiem. Wysokość emerytury zależy od okresu przynależności do systemu. 40 lat opłacania składek daje 60% średnich zarobków w formie emerytury. Minimalna emerytura rolnicza wynosi 287 euro. Dochody, od których liczy się wysokość składki, zależą od powierzchni upraw rolnych i obszarów leśnych. 73% wydatków systemu finansuje państwo.<sup>11</sup>

Wyzwaniem dla polityki społecznej związanym z zabezpieczeniem społecznym rolnych emerytów jest dążenie do zmniejszenia wśród nich odsetka osób ubogich, poprzez modyfikację sposobu naliczenia składek i gromadzenia środków na przyszłą emeryturę. Konieczna jest dalsza, konsekwentna i przemyślana reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

---

## **Sytuacja osób starych w województwie lubelskim – charakterystyka<sup>12</sup> i studium przypadku**

---

Pod koniec 2010 roku na wsiach w Polsce mieszkało 36% ludności. W województwie lubelskim, uważanym za typowo rolnicze i mało zurbanizowane, na wsiach mieszka więcej osób niż w miastach. Podobnie jak na obszarach wiejskich w innych województwach, przeważały kobiety.

---

<sup>10</sup> Ibidem, str. 30.

<sup>11</sup> Ibidem, str. 31.

<sup>12</sup> Opracowano na podstawie: Wojewódzki program na rzecz osób starszych, ROPS, Lublin 2012, s. 7-40.

OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA W ROLNICTWIE

**Tab. 1 Liczba osób starszych na wsi w Polsce i w województwie lubelskim, wg stanu na 31.12.2010 r.**

Obszar/wiek w latach	Ogółem/kobiety	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 i więcej
<b>Polska</b>	2 706 928/ 1 591 687	770 626/ 396 798	467 243/ 258 258	495 598/ 289 931	438 080/ 274 973	326 387/ 220 683	208 994/ 151 044
<b>Województwo lubelskie</b>	241 713/ 145 665	60 746/ 32 230	42 264/ 23 935	43 269/ 25 728	41 440/ 26 469	33 186/ 22 369	20 808/ 14 934

Źródło: Wojewódzki program na rzecz osób starszych, ROPS, Lublin 2012, s. 6.

**Tab. 2 Liczba osób starszych mieszkających w poszczególnych powiatach województwa lubelskiego, wg stanu na 31.12.2010 r.**

Nazwa powiatu	Liczba osób w wieku 60+	% osób w wieku 60+ w ogólnej liczbie mieszkańców
Krasnostawski	16 049	24
Puławski	26 066	23
Hrubieszowski	14 749	22
Zamojski	23 803	22
Kraśnicki	21 200	22
Parczewski	7 641	21
Świdnicki	15 325	21
Opolski	13 088	21
Janowski	9 916	21
Tomaszowski	18 133	21
Rycki	11 735	20
Bialski	22 654	20
Lubartowski	17 969	20
Włodawski	7 847	20
Chełmski	15 565	20
Biłgorajski	20 391	20
Radzyński	11 812	19
Lubelski	27 587	19
Łukowski	20 182	19
Łęczyński	8 523	15

Źródło: Wojewódzki program na rzecz osób starszych, ROPS, Lublin 2012, s. 7-8.

Postępujący proces starzenia się ludności w wieku produkcyjnym z województwa lubelskiego niesie za sobą konsekwencje w sferze ekonomicznej, medycznej, socjalnej i kulturowej, oraz wymaga przeobrażeń w obszarze polityki społecznej.

Szczególnie dotkliwie odczuwalny jest deficyt usług – w szczególności świadczonych w zakresie opieki długoterminowej i hospicyjnej (w tym opieki nad chorym w terminalnym okresie choroby), umożliwiających seniorowi podejmowanie aktywności i samorealizację. 2/5 osób starszych z województwa lubelskiego korzysta z pomocy rodziny.

Usytuowanie placówek świadczących usługi z zakresu opieki długoterminowej i wsparcia dziennego dla seniorów w województwie lubelskim jest zróżnicowane terytorialnie. Dużo domów pomocy społecznej znajduje się na obszarach wiejskich (decydującym czynnikiem są walory krajoznawczo-turystyczne lubelskich wsi i małych miasteczek), co niekoniecznie oznacza że jej głównymi beneficjentami są seniorzy mieszkający na wsi. Ci, jak wspomniano wyżej, z powodów finansowych rzadziej korzystają z usług wyspecjalizowanych placówek. Na wsiach w województwie lubelskim nie spotyka się natomiast ośrodków wsparcia dziennego.

W województwie lubelskim dotkliwym i wstydlwym problemem jest przemoc wobec osób starszych mieszkających na wsi. Szacuje się, że około 68% seniorów spotkało się z jakąkolwiek formą przemocy – werbalną, fizyczną lub zaniechaniem. Najczęściej sprawcami są osoby obce, ale także dzieci i małżonkowie. Sprawcy przemocy to najczęściej osoby działające pod wpływem alkoholu, których irytuje niezaradność seniorów i ich brak zdolności do samoobsługi.

### Studium przypadku – Pani Basia, 67 lat <sup>13</sup>

---

*„Lubelszczyzna, do momentu wstąpienia Bułgarii i Rumunii, była najbiedniejszym regionem Unii Europejskiej. Oprócz pięknych krajobrazów, dominuje słaba infrastruktura, upadające resztki przemysłu i nieopłacalne, zacofane rolnictwo. Żyją tutaj gościnni i otwarci ludzie. Jednak jak zmagają się ze swoją codziennością? Przemierzam długą, czarną drogę pełną dziur. Nie mijam ani jednej osoby. Cisza i spokój. W oddali słyhać tylko echo ujadania psów. Szosę okalają wystawne domy z wysokimi ogrodzeniami. Obok nich małe chatki, których dachy pokryte są eternitem. Mówią, że to rakotwórczy azbest...,*

---

<sup>13</sup> Drażek A. „Oblicze polskiej wsi. Kiedy jesień życia to po prostu starość”. 2010 [w:] [www.wiadomosci24.pl](http://www.wiadomosci24.pl), 12 lutego 2014 r.

*a kto o tym tutaj myśli? Trzeba pomyśleć, co jutro zjeść na obiad... Jakże właśnie ci mieszkańcy małych drewnianych domków nie pasują do tego współczesnego świata. To właśnie oni musieli nauczyć się żyć z dnia na dzień w "nowoczesnej" Polsce przyjaznej obywatelom. Na skraju wsi położony jest dom Pani Barbary. Biały, drewniany, z niewielkimi zaparowanymi okienkami i potężnymi drzwiami. Z komina figlarnie wydobywa się dym. Na progu wita mnie Pani Basia. Kobieta ze szczerym uśmiechem i spracowanymi dłońmi. Mimo swoich 67 lat nadal zachowała błysk w oku. Zaprasza mnie do maleńkiej kuchni z olbrzymim, starodawnym, kaflowym piecem. Jak zdrowie? – Wie pani... nie narzekam. Bywało gorzej. Teraz jak mi mąż umarł, już dwa lata w styczniu minęło, to musiałam wyzdrowieć. Teraz muszę wszystko sama zrobić. To nie jest tak lekko – wzdycha pani Basia.*

*W domu nie ma kanalizacji ani bieżącej wody. Na zewnątrz budynku jest kran. – Za każdym razem człowiek musi iść z wiaderkiem po wodę, czy pada deszcz czy nie pada – opowiada pani Basia. Piec kaflowy jest jedynym źródłem ogrzewania domu. Stare okna nie pomagają w utrzymaniu ciepła. – Trochę watą poutykam, ale to wszędzie dziura, wszędzie szpara – mówi pani Basia. Ze ścian odpada tynk, można zauważyć na nich wilgoć. Sień drewniana. W domu jest stara instalacja elektryczna (...) Każdy ma własne życie. Pani Basia ma trzy dorosłe córki i syna. Jest także babcią dziewięciorga wnucząt. Mieszka z dwudziestodwuletnim chorym na padaczkę synem – Jurkiem. Córki już dawno się usamodzielnily. Odwiedzają nas od czasu do czasu. Każdy ma teraz swoje sprawy, co tam będzie z mamą siedział – opowiada pani Basia – Teraz się nikt nie interesuje. Po co będą przyjeżdżać? Jakby babcia miała co dać, to może by przyjechali. Mam 570 zł emerytury... jak mąż żył, to było łatwiej – wspomina pani Basia. Opowiada mi o dzieciach z radością, mimo, że czasami o niej zapominają – Każdy ma swoją rodzinę, nie mają tylko mnie – usprawiedliwia je (...). Starsza kobieta starała się o pomoc z opieki społecznej, ale bezskutecznie. – Kiedyś pytałam się w opiece społecznej, to powiedzieli, że nam nie przysługuje. Nikt nie pyta czy ty masz, tylko wszyscy mówią: daj – stwierdza pani Basia. Przed emeryturą pracowała jako sprzątaczką w szkole podstawowej. Żyła uczciwie, miała pełną rodzinę. W tej chwili ze wszystkim musi radzić sobie sama i ledwo wiąże koniec z końcem. Cała emerytura pani Basi – 570 zł – to jedyne źródło dochodów dla tych dwojga ludzi. – Wie pani, jeśli chodzi o jedzenie... to człowiek nic sobie nie kupi z ubrania... aby było co zjeść (...) Wielu polskich seniorów żyje w takich warunkach, jak pani Basia. A tak niewiele potrzeba, aby ostatnie lata życia spędzić godnie”.*

Powyższy opis odnaleziony na jednej ze stron internetowych w pełni oddaje sytuację „typowej” starszej osoby mieszkającej na wsi. Złe warunki mieszkaniowe, ubóstwo, osamotnienie z powodu migracji dzieci, trudności w otrzymaniu wsparcia ze strony państwa, schorzenia towarzyszące starości i brak możliwości ich skutecznego leczenia. Pani Basia jest mieszkanką województwa lubelskiego, jednak powyższy opis można z powodzeniem odnieść do realiów życia osób starych żyjących w innych województwach.

---

## Podsumowanie

---

Ludzie starsi na wsi stanowią specyficzną warstwę społeczną. Dominują osoby ubogie, rozproszone, pozostające poza system emerytalno-rentowym, bez zdiagnozowanych potrzeb. Potrzeby osób starych, zarówno mieszkających w miastach, jak i na wsiach, teoretycznie są zbliżone. Według Bilikiewicza i Parnowskiego, seniorzy potrzebują: integracji rodzinnej i społecznej, autonomii, uznania i użyteczności, poczucia bezpieczeństwa, satysfakcji życiowej. Jednak w praktyce seniorzy „miejscy” i „wiejscy” oczekują innego zakresu usług związanych z zaspakajaniem ich potrzeb; co oznacza inne wyzwania dla polityki społecznej realizowanej w miastach i na wsiach. Np. w zakresie polityki mieszkaniowej – senior mieszkający w mieście będzie oczekiwał dostosowania mieszkania do jego potrzeb związanych z wiekiem, m.in. poprzez zamontowanie dodatkowych uchwytów w wannach ułatwiających kąpiel; natomiast senior mieszkający na wsi zadowolony będzie wyposażeniem jego domu w łazienkę z wc, tak by nie musiał zażywać kąpeli oraz załatwiać potrzeb fizjologicznych w prowizorycznych warunkach. W obszarze polityki zdrowotnej senior mieszkający w mieście będzie oczekiwał dostępu do lekarzy geriatry/specjalisty; zaś senior mieszkający na wsi – do jakiegokolwiek lekarza.

Jednym z warunków dobrostanu seniora jest jego aktywność fizyczna, umysłowa i społeczna, realizowana w środowisku lokalnym. Przy słabo rozwiniętej sieci organizacji pozarządowych na terenach wiejskich i braku infrastruktury społeczno-kulturalnej, znaczenia nabierają takie inicjatywy lokalne, jak: koła gospodyń wiejskich, świetlice wiejskie, animatorzy życia społecznego. Możliwości aktywizacji byłoby więcej, jednak seniorzy wiejscy nie są w stanie kupić dodatkowych usług z własnych środków, a tym samym ich potencjalni dostawcy nie widzą sensu ich dostarczenia.

Należy pamiętać, że starość i problemy z nią związane to jedna z przyczyn wykluczenia społecznego, a jednym z podstawowych zadań polityki społecznej jest ochrona obywateli, w szczególności dzieci i osób starych, przed tym zjawiskiem, a w razie jego wystąpienia – niwelowanie negatywnych następstw. Wieś potrzebuje placówek pomagających w samoobsłudze ludzi starych. Konieczne jest także budowanie na wsi kapitału społecznego i tworzenie korzystnej atmosfery wokół udziału społeczności lokalnej w rozwiązywaniu problemów seniorów.

Politykę społeczną czeka wiele wyzwań, związanych ze „starzeniem się wsi”, w szczególności w takich obszarach, jak: zdrowie i opieka długoterminowa, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo. Można im sprostać jedynie poprzez stworzenie warunków do współpracy międzysektorowej oraz właściwe wykorzystanie instrumentów: kadrowych, prawnych, kształtowania przestrzeni, ekonomicznych i informacyjnych; pamiętając, że głównym celem i wyzwaniem jest zmniejszenie dysproporcji w dostępie do usług i ich wykonawców między obszarami wiejskimi a miastami.

*Dr Joanna Plak, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych  
w Mińsku Mazowieckim, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
w Józefowie.*

---

## **Starość na wsi. Wyzwania dla polityki społecznej. Abstrakt**

---

W artykule omówiono wyzwania dla poszczególnych obszarów polityki społecznej, związane ze starzeniem się ludności wiejskiej. Jest to temat bardzo ważny, a jednocześnie niedostatecznie opisany w literaturze. W publikacji omówiono pokrótce:

- sytuację demograficzną w Polsce;
- charakterystykę społeczności seniorów mieszkających na terenach wiejskich;
- wyzwania dla polityki zdrowotnej oraz polityki społecznej, wiążące się z zapewnieniem seniorom wiejskim opieki medycznej, w tym w szczególności opieki długoterminowej;

- wyzwania dla polityki mieszkaniowej i rodzinnej, warunki mieszkaniowe seniorów oraz zmieniającą się rolę rodziny w zaspokajaniu potrzeb opiekuńczych seniorów na przestrzeni lat;
- wyzwania dla systemu zabezpieczenia społecznego, w tym dla systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich;
- studium przypadku, prezentujące sytuację seniorów w województwie lubelskim, zaliczanym w kraju do najstarszych demograficznie województw;

Zaprezentowane zagadnienie autorka podsumowuje stwierdzeniem, iż: „*politykę społeczną czeka wiele wyzwań, związanych ze „starzeniem się wsi” (...). Można im sprostać jedynie poprzez stworzenie warunków do współpracy międzysektorowej oraz właściwe wykorzystanie instrumentów: kadrowych, prawnych, kształtowania przestrzeni, ekonomicznych i informacyjnych; pamiętając, że głównym celem i wyzwaniem jest zmniejszenie dysproporcji w dostępie do usług i ich wykonawców między obszarami wiejskimi a miastami*”.

---

## Bibliografia

---

- 1) Drążek A., *Oblicze polskiej wsi. Kiedy jesień życia to po prostu starość*, 2010 [w:] [www.wiadomosci24.pl](http://www.wiadomosci24.pl).
- 2) Iwański R., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich a sytuacja osób starszych na wsi*, Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin. 2013, Oeconomica 299 (70).
- 3) Kostka T., Koziarska-Rościszewska M.; *Choroby wieku podeszłego*, PZWL, 2009.
- 4) Syska M., red., *Z godnością w jesień życia*, 2011.
- 5) Trafialek E., *Polska starość w dobie przemian*, Wyd. Śląsk Katowice 2003.
- 6) Wojewódzki program na rzecz osób starszych, ROPS, Lublin 2012.
- 7) [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)
- 8) [www.nto.pl](http://www.nto.pl)
- 9) [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)



# **Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych – stan regulacji w administracji samorządowej i rządowej – raport z badań**

---

## **1. Cel badawczy**

---

Celem przeprowadzonych badań jest ukazanie stanu regulacji zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, stosownie do treści rozdziału 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej.<sup>1</sup> Zgodnie z art. 23h ust. 4 udip, „*brak odpowiednich informacji w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, w kategorii „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”, uważa się za zgodę na ponowne wykorzystywanie udostępnianej informacji publicznej bez ograniczeń warunkami*”.

---

## **2. Nota metodologiczna**

---

Badaniem zostały objęte strony Biuletynów Informacji Publicznej urzędów administracji rządowej (izby skarbowe i urzędy wojewódzkie), oraz

---

<sup>1</sup> Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198, ze zm. W dalszej części ustawa będzie cytowana w formie skrótu „udip”.

administracji samorządowej (urzędy marszałkowskie i urzędy miast wojewódzkich). Autor artykułu przeprowadził badanie w okresie od 15 października 2013 r. do 22 listopada 2013 r., odwiedzając strony Biuletynów Informacji Publicznej wszystkich jednostek objętych badaniem.

Urzędy, jakie zostały objęte badaniem, ukazuje poniższa tabela.

**Tabela 1. Urzędy poddane badaniu**

Urzędy miast	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Izby skarbowe
Białystok	Dolnośląski	Dolnośląski	Białystok
Bydgoszcz	Kujawsko-pomorski	Kujawsko-pomorski	Bydgoszcz
Gdańsk	Lubelski	Lubelski	Gdańsk
Gorzów Wielk.	Lubuski	Lubuski	Katowice
Katowice	Łódzki	Łódzki	Kielce
Kielce	Małopolski	Małopolski	Kraków
Kraków	Mazowiecki	Mazowiecki	Lublin
Lublin	Opolski	Opolski	Łódź
Łódź	Podkarpacki	Podkarpacki	Olsztyn
Olsztyn	Podlaski	Podlaski	Opole
Opole	Pomorski	Pomorski	Poznań
Poznań	Śląski	Śląski	Rzeszów
Rzeszów	Świętokrzyski	Świętokrzyski	Szczecin
Szczecin	Warmińsko-mazurski	Warmińsko-mazurski	Warszawa
Toruń	Wielkopolski	Wielkopolski	Wrocław
Warszawa	Zachodniopomorski	Zachodniopomorski	Zielona Góra
Wrocław	–	–	–
Zielona Góra	–	–	–

Badaniem zostały objęte wszystkie instytucje we wszystkich miastach wojewódzkich, z tym jednakże zastrzeżeniem, że w województwie kujawsko-pomorskim i województwie lubuskim, z uwagi na fakt, że mamy w nich do czynienia z tzw. dualizmem wojewódzkim, badanie obejmowało zarówno Toruń i Bydgoszcz (woj. kujawsko-pomorskie), oraz Gorzów Wielkopolski i Zieloną Górę (woj. lubuskie).

### 3. Stan prawny w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Zjawisko ponownego wykorzystywania informacji publicznej zostało wprowadzone do europejskiego porządku prawnego w drodze dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej, zwanej dyrektywą PSI (*public sector information*), lub dyrektywą *re-use*.<sup>2</sup> Polski Parlament, realizując obowiązek implementacji, z dość dużym – trzeba przyznać – opóźnieniem uchwalił zmiany do ustawy o dostępie do informacji publicznej, które w zdecydowanej większości weszły w życie w dniu 29 grudnia 2011 r.<sup>3</sup>

Wzmiankowana dyrektywa dotyczy gospodarczego prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej (nazywanej w terminologii Unijnej „Informacją Sektora Publicznego”). Dane publiczne określa się w dyrektywie jako kluczowe dla osiągnięcia celu, jaki przyświeca zjawisku ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Są to szczególnego rodzaju informacje publiczne, których udostępnienie każdemu, daje możliwość wygenerowania wartości dodanej na ich podstawie. Komisja Europejska wymienia następujące zalety modelu „otwartych danych”:

- a) otwarte dane mogą stać się podstawą nowych usług i produktów, które będą generować ekonomiczną wartość dodaną,
- b) otwarte dane pozwalają tworzyć innowacyjne produkty rozwiązywania problemów społecznych,
- c) otwarte dane wspierają zaangażowanie obywateli w życie polityczne i społeczne,
- d) otwarte dane prowadzą do wzrostu przejrzystości władz publicznych.

Jednym z założeń dyrektywy jest redukowanie barier dla ponownego wykorzystania informacji publicznej. Oznacza to w szczególności udostępnianie informacji przez państwa członkowskie bezpośrednio w Internecie, by w sposób bezwzrostkowy można było uzyskać informacje w celu ponowne-

<sup>2</sup> Więcej na temat samej dyrektywy i przepisów z nią związanych na stronie <http://ec.europa.eu/digital-agenda/overview-2003-psi-directive>.

<sup>3</sup> Rozdział 2a wskutek nowelizacji ustawy został dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. (Dz. U. 2011. 204. 1195) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 29 grudnia 2011 r., z tym że w zakresie dotyczącym centralnego repozytorium informacji publicznej zmiany weszły w życie 29 września 2012 r.

go ich wykorzystania, co w dalszej kolejności ma docelowo całkowicie znieść opłaty za udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania.

Dyrektywa nakłania państwa członkowskie Unii Europejskiej do udostępniania jak najszerszego zakresu zasobów do ponownego wykorzystania, określa też warunki, na których ma to się odbywać. Dyrektywa zapewnia jednolite ramy udostępniania informacji publicznej do ponownego wykorzystania przez państwa członkowskie. Należy podkreślić, że dyrektywa nie dotyczy kwestii dostępu do informacji publicznej, wynikającej z prawa do informacji. Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w żaden sposób nie zmieniają zasad dostępu do informacji publicznej, wychodząc z założenia, że mamy do czynienia ze skrajnie różnymi wartościami i celami, jakie przeświadcują obu tym prawom.

---

#### **4. Jaki jest cel ponownego wykorzystywania informacji publicznej?**

---

Polski ustawodawca w art. 23a ust. zdefiniował ponowne wykorzystywanie w sposób następujący: *„Wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale”*. Można przyjąć, iż cytowany przepis odpowiada założeniu wynikającemu z definicji określonej w Dyrektywie: *„re-use” means the use by persons or legal entities of documents held by public sector bodies, for commercial or noncommercial purposes other than the initial purpose within the public task for which the documents were produced”*.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> DIRECTIVE 2003/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, art. 2/4.

Autor zwraca uwagę na odmiennosc celów, jakie przyświecają prawu do informacji publicznej i ponownemu wykorzystywaniu informacji publicznej. Prawo do informacji publicznej to konstytucyjne prawo do bycia poinformowanym o tym, jak władza, w szerokim tego słowa ujęciu, realizuje przyznane w wyniku aktu wyborczego imperium publiczne. Prawo do zostało sformułowane w treści Konstytucji RP, w art. 61. Istotą prawa do informacji publicznej jest sprawowanie możliwie szerokiej obywatelskiej kontroli wykonywania zadań publicznych przez powołane do tego podmioty władzy publicznej oraz inne podmioty i jednostki organizacyjne wykonujące te zadania. Innymi słowy, prawo do informacji publicznej to prawo, by rządzeni pytali rządzących, jak w ich imieniu wykonywana jest władza publiczna, wychodząc z założenia konstytucyjnego, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. To prawo do bycia poinformowanym, jak wykonywana jest, wedle jakich zasad, władza publiczna, objawiająca się zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*.

Jeżeli zaś mówimy o prawie do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, aczkolwiek nie ma ono swojego bezpośredniego odpowiednika w treści Konstytucji RP, autor bardziej utożsamiałby je ze swobodą działalności gospodarczej. Wzmiankowana dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej wyraźnie określa, iż „*większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy*”.<sup>5</sup> Ponowne wykorzystywanie informacji to możliwość, jaką w oparciu o otwarte zasoby informacyjne będące w posiadaniu podmiotów publicznych posiada każdy, kto chciałby w ten sposób np. stworzyć aplikację mobilną dającą możliwość działania w celu osiągnięcia zysku. Cel ponownego wykorzystywania jest odmienny, aniżeli przy dostępie do informacji publicznej. **W ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej podstawowym elementem odróżniającym od dostępu do informacji publicznej jest cel, dla którego wnioskujący pragnie pozyskać informację publiczną.** Dlatego właśnie ustawodawca, konstruując definicję ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w art. 23a ust. 1 kładzie nacisk na to, by cel był „*inny niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania*”.

<sup>5</sup> Tekst w oryginale: (5) Wider possibilities of re-using public sector information should inter alia allow European companies to exploit its potential and contribute to economic growth and job creation.

W praktyce może to być bardzo trudne do rozróżnienia, kiedy mamy do czynienia z dostępem do informacji, kiedy zaś z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej. Niemniej jednak wyzwaniem na zbliżającą przyszłość nie jest już rozważanie co, kto, kiedy i w jakim zakresie może uzyskać w trybie dostępu do informacji publicznej. Te bowiem elementy dostępu do informacji publicznej są bogato opisane w literaturze, jak i znajdują swoje odzwierciedlenie w licznych opiniach sądów administracyjnych. Wyzwaniem, które czeka wszystkie podmioty zobowiązane, jest wskazanie wyraźnej linii demarkacyjnej pomiędzy dostępem do informacji publicznej a ponownym jej wykorzystywaniem do celów komercyjnych lub niekomercyjnych.

W praktyce do urzędów dość często wpływają pisma, określone jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej, mimo że ich rzeczywistym celem jest uzyskanie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania. Nawet jeśli wnioskodawcy wyraźnie zaznaczają w swoim piśmie, że żądają udostępnienia informacji publicznej, nie zaś w celu ponownego jej wykorzystywania. Sytuacje takie odnoszą się do wnioskodawców, którzy ze składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej uczynili swoisty biznes. Składając bardzo liczne, jednobrzmiące wnioski do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, tworzą oni bazy danych, które następnie odsprzedają komercyjnie podmiotom zainteresowanym. I nie ma w tym nic złego, takie jest bowiem założenie ponownego wykorzystywania informacji publicznej – w oparciu o dostępne bazy informacji publicznej, ma to spowodować określone przysporzenie ekonomiczne. W takich sytuacjach, jeżeli zakres przedmiotowy wniosku, oraz cel, dla którego dana osoba chce uzyskać żądane informacje, odpowiadają definicji ponownego wykorzystania informacji publicznej z art. 23a ust. 1 udip,<sup>6</sup> należy stosownie do treści art. 23g ust. 4 udip wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków, wraz z pouczeniem, że ich nieusunięcie w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, gdy nastąpi rozmycie obu trybów: dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Jeszcze raz należy powtórzyć, że takie wyraźne rozdzielenie nie jest łatwe. Dlatego też cała sfera podmiotów zobowiązanych do stosowania

---

<sup>6</sup> Art. 23a. 1. Wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.

zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej<sup>7</sup> oczekuje na pierwsze w tym zakresie wyroki sądów administracyjnych, które pozwolą na wyraźniejsze oddzielenie obu tych trybów i praw.

Obserwowana ewolucja społeczna w kierunku społeczeństwa informacyjnego, umożliwiła uzyskiwanie nowych dróg dostępu i zdobywania wiedzy wcześniej niedostępnych, a możliwych dzięki rozwojowi sektora IT. Skala tego rozwoju jest nieograniczona żadnymi granicami, ma charakter ponadgraniczny, wręcz światowy. „*Upublicznianie ogólnie dostępnych dokumentów będących w posiadaniu sektora publicznego – dotyczących nie tylko procesu politycznego, ale również procesów prawnego i administracyjnego – jest podstawowym instrumentem rozszerzania prawa do wiedzy, które jest podstawową zasadą demokracji. Cel ten dotyczy instytucji na każdym poziomie – lokalnym, krajowym i międzynarodowym*”.<sup>8</sup>

Tym samym można wskazać na podstawowe założenia, wartości, jakie stoją u podstaw ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Podstawowe cele, dla których została stworzona możliwość ponownego wykorzystywania informacji publicznej, są następujące:

- a) wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy,
- b) tworzenie nowych produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi,
- c) budowa nowych zasobów cyfrowych, w oparciu o nie, tworzenie nowych miejsc pracy.

Realizacja powyższych celów ma doprowadzić do kreowania postaw niezakłóconej konkurencji, poprzez harmonizację zasad i praktyk Państw Członkowskich UE odnoszących się do wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zakładając rozszerzenie ujednoliconych zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej na obszar całej Wspólnoty, daje to szansę na znaczącą poprawę konkurencyjności gospodarki europejskiej.

<sup>7</sup> Zob. art. 23a ust. 2 udip: Obowiązani do udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na zasadach i w trybie określonych w ustawie są: 1) Prezes Rady Ministrów, 2) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, 3) inne niż określone w pkt 2 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, 4) inne niż określone w pkt 2 osoby prawne, utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli samodzielnie albo wspólnie z podmiotami, o których mowa w pkt 2 i 3, bezpośrednio albo pośrednio: a) finansują je w ponad 50% lub, b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub, c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub, d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego, 5) związki podmiotów, o których mowa w pkt 2-4 – zwani dalej „podmiotami zobowiązanymi”.

<sup>8</sup> (16) Dyrektywy, w oryginale: *Making public all generally available documents held by the public sector – concerning not only the political process but also the legal and administrative process – is a fundamental instrument for extending the right to knowledge, which is a basic principle of democracy. This objective is applicable to institutions at every level, be it local, national or international.*

## 5. Podstawowe zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznych

Zasady te zostały sformułowane w treści samej dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Ich przestrzeganie ma zapewnić uczciwe, proporcjonalne i niedyskryminacyjne warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Realizacją dyrektywy 2003/98/WE jest nowelizacja udip, która weszła w życie 29 grudnia 2011 r., poprzez dodanie nowego rozdziału 2a udip.<sup>9</sup>

Analizując oba akty normatywne, dyrektywę i rozdz. 2a udip, można wskazać na zasady określające warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

**a) Ponowne wykorzystywanie w żaden sposób nie wpływa na dostęp do informacji publicznej.**

Dyrektywa: Dyrektywa działa na podstawie istniejących w Państwach Członkowskich systemów dostępu i nie zmienia krajowych reguł określających dostęp do dokumentów.<sup>10</sup>

Art. 2a ust. 2 udip: Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej, ani wolności jej rozpowszechniania.

**b) Warunki ponownego wykorzystywania mają być jasne i publicznie dostępne.**

Dyrektywa: Warunki ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego są jasne i publicznie dostępne. Wszystkie stosowane warunki ponownego wykorzystywania dokumentów powinny być więc jasne dla potencjalnych użytkowników.<sup>11</sup>

Rozdz. 2a udip: Art. 23b. 4. Podmiot zobowiązany udostępnić warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej w postaci elektronicznej.

<sup>9</sup> Rozdział 2a wskutek nowelizacji ustawy został dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. (Dz. U.2011.204.1195) zmieniającej ustawę o dostępie do informacji publicznej z dniem 29 grudnia 2011 r., z tym że w zakresie dotyczącym centralnego repozytorium informacji publicznej, zmiany weszły w życie 29 września 2012 r.

<sup>10</sup> W oryginale: Art. 1/3 3. *This Directive builds on and is without prejudice to the existing access regimes in the Member States. This Directive shall not apply in cases in which citizens or companies have to prove a particular interest under the access regime to obtain access to the documents.*

<sup>11</sup> W oryginale: *Ensuring that the conditions for re-use of public sector documents are clear and publicly available is a precondition for the development of a Community-wide information market. Therefore all applicable conditions for the re-use of the documents should be made clear to the potential re-users.*



c) **Warunki ponownego wykorzystywania nie powinny być dyskryminujące.**

Dyrektywa: (19) Warunki ponownego wykorzystywania dla porównywalnych jego kategorii nie powinny mieć charakteru dyskryminacyjnego. Nie powinny, na przykład, uniemożliwiać wymiany informacji między organami sektora publicznego bez opłat, kiedy inne strony ponoszą opłaty za ponowne wykorzystywanie tych samych dokumentów. Nie powinny też uniemożliwiać przyjęcia zróżnicowanej polityki opłat za użytkowanie komercyjne i niekomercyjne.<sup>12</sup>

Rozdz. 2a udip: Art. 23d. 1. Podmiot zobowiązany udostępnia informację publiczną w celu jej ponownego wykorzystywania w porównywalnych sytuacjach na takich samych warunkach.

Art. 23d. ust. 2. Podmiot zobowiązany udostępnia informację publiczną w celu jej ponownego wykorzystywania w porównywalnych sytuacjach na takich samych warunkach.

d) **Zakaz umów o wyłączności.**

Dyrektywa: 1. Ponowne wykorzystywanie dokumentów jest otwarte dla wszystkich potencjalnych uczestników rynku, nawet jeśli jeden lub kilku jego uczestników już wykorzystuje oparte na tych dokumentach produkty o wartości dodanej. Kontrakty i inne umowy między organami sektora publicznego będącymi w posiadaniu dokumentów i stronami trzecimi nie mogą udzielać praw wyłącznych.<sup>13</sup>

2. Jednakże, jeśli prawo wyłączne jest konieczne do dostarczania usług w interesie publicznym, ważność przyczyn uzasadniających przyznanie prawa wyłącznego podlega regularnym przeglądom, i w każdym przypadku przeglądu dokonuje się co trzy lata. Umowy o wyłączności zawarte po wejściu w życie niniejszej dyrektywy są przejrzyste i podane do publicznej wiadomości.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> W oryginale: *Conditions for re-use should be non-discriminatory for comparable categories of re-use. This should, for example, not prevent the exchange of information between public sector bodies free of charge for the exercise of public tasks, whilst other parties are charged for the re-use of the same documents. Neither should it prevent the adoption of a differentiated charging policy for commercial and non-commercial re-use.*

<sup>13</sup> W oryginale: *The re-use of documents shall be open to all potential actors in the market, even if one or more market players already exploit added-value products based on these documents. Contracts or other arrangements between the public sector bodies holding the documents and third parties shall not grant exclusive rights.*

<sup>14</sup> W oryginale: *However, where an exclusive right is necessary for the provision of a service in the public interest, the validity of the reason for granting such an exclusive right shall be subject to regular review, and shall, in any event, be reviewed every three years. The exclusive arrangements established after the entry into force of this Directive shall be transparent and made public.*

Rozdz. 2a udip: Art. 23e. 1. Udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania nie może wprowadzać ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników, chyba że jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Art. 23e. 2. W przypadku gdy warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej przewidują wyłączność korzystania z tej informacji, treść warunków ponownego wykorzystywania jest ogłaszana na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu wprowadzającego wyłączność.

**e) Obowiązek informowania o dostępnych środkach odwoławczych.**

Dyrektywa: Wnioskujący o ponowne wykorzystywanie dokumentów powinni być poinformowani o dostępnych środkach odwoławczych odnoszących się do wpływających na nich decyzji lub praktyk.<sup>15</sup>

Rozdz. 2a udip: Art. 23h. 1 pkt 4): Podmiot zobowiązany, który przekazuje informacje publiczne w celu ponownego wykorzystywania, jest obowiązany umieścić na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej:

4) informacje o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, określenia warunków ponownego wykorzystywania lub wysokości opłaty;

**f) Ponowne wykorzystywanie nie ma zastosowania, gdy wnioskodawca musi się wykazać szczególnym interesem dla uzyskania informacji.**

Dyrektywa: Dyrektywy nie stosuje się w przypadkach, kiedy obywatele lub firmy mogą na podstawie właściwego systemu dostępu otrzymać dokument, tylko jeśli wykażą indywidualny interes.<sup>16</sup>

Rozdz. 2a udip: Art. 23a. 4. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do:

1) informacji publicznych, których udostępnienie zostało uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego) na podstawie odrębnych przepisów.

**g) Brak obowiązku udostępniania informacji, gdy wymaga to nieproporcjonalnego nakładu pracy, wykraczającego poza proste operacje.**

Dyrektywa: Art. 5.1. Organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w ich istniejącym formacie lub języku, przy wykorzystaniu

<sup>15</sup> W oryginale: (15) *Applicants for re-use of documents should be informed of available means of redress relating to decisions or practices affecting them. This will be particularly important for SMEs which may not be familiar with interactions with public sector bodies from other Member States and corresponding means of redress.*

<sup>16</sup> W oryginale: *It does not apply in cases in which citizens or companies can, under the relevant access regime, only obtain a document if they can prove a particular interest.*

środków elektronicznych, tam gdzie jest to możliwe i właściwe. Nie oznacza to zobowiązania ciążącego na organach sektora publicznego do tworzenia lub przystosowywania dokumentów w celu uzyskania zgodności z wnioskiem, nie oznacza też zobowiązania do dostarczania wyciągów z dokumentów, gdy wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność.<sup>17</sup>

Art. 2a ust. 2 udip: Art. 23f. 2. Podmioty zobowiązane nie są obowiązane do opracowywania, w szczególności przetworzenia, informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania oraz dostarczania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności.

Art. 23g. 9. Podmiot zobowiązany może odmówić ponownego wykorzystywania informacji publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 23f ust. 2.

**h) Postępowanie toczyć się powinno w terminach rozsądnie szybkich.**

Dyrektywa: Termin odpowiedzi na wniosek o ponowne wykorzystywanie powinien być rozsądny i zgodny z terminem odpowiedzi na wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie właściwego systemu dostępu.<sup>18</sup> Art. 4. 2. Jeśli terminy lub inne reguły określające terminowe udostępnianie dokumentów nie zostały ustanowione, organy sektora publicznego przetwarzają wnioski i dostarczają wnioskodawcy dokumenty do ponownego wykorzystywania, lub jeśli potrzebna jest licencja, przedstawiają wnioskodawcy końcową ofertę licencji w terminie nie dłuższym niż 20 dni roboczych od otrzymania wniosku. W przypadku obszernych lub skomplikowanych zamówień termin ten może być przedłużony o kolejne 20 dni roboczych. W takich przypadkach zawiadamia się wnioskodawcę w ciągu trzech tygodni od otrzymania wniosku wstępnego, że przetwarzanie jego wniosku wymaga więcej czasu.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> W oryginale: *Public sector bodies shall make their documents available in any pre-existing format or language, through electronic means where possible and appropriate. This shall not imply an obligation for public sector bodies to create or adapt documents in order to comply with the request, nor shall it imply an obligation to provide extracts from documents where this would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation.*

<sup>18</sup> W oryginale: (12) *The time limit for replying to requests for re-use should be reasonable and in line with the equivalent time for requests to access the document under the relevant access regimes.*

<sup>19</sup> W oryginale: *Where no time limits or other rules regulating the timely provision of documents have been established, public sector bodies shall process the request and shall deliver the documents for re-use to the applicant or, if a licence is needed, finalise the licence offer to the applicant within a timeframe of not more than 20 working days after its receipt. This timeframe may be extended by another 20 working days for extensive or complex requests. In such cases the applicant shall be notified within three weeks after the initial request that more time is needed to process it.*

Rozdz. 2a udip: Art. 23g. 5. Wniosek rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 20 dni od dnia otrzymania wniosku. W sprawach szczególnie skomplikowanych podmiot zobowiązany może przedłużyć załatwienie sprawy o kolejne 20 dni, po zawiadomieniu wnioskodawcy w terminie 20. dni od dnia otrzymania wniosku.

**i) Zakaz ustalania kosztów przekraczających rozsądny zysk z inwestycji.**

Dyrektywa: (14) Jeśli pobierane są opłaty, całkowity dochód nie powinien przekraczać całkowitych kosztów zbierania, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji, ze względu na wymagania samofinansowania zainteresowanego organu sektora publicznego, tam gdzie to jest stosowne. Produkowanie obejmuje tworzenie i scalanie; upowszechnianie może również obejmować wsparcie użytkownika. Górną granicę opłat stanowi zwrot kosztów i rozsądny zysk z inwestycji zgodnie ze stosowanymi zasadami rachunkowości i stosowaną w zainteresowanym organie sektora publicznego metodą obliczania kosztów, jako że zawyżone ceny powinny być zakazane. Ustanowiona niniejszą dyrektywą górna granica opłat nie narusza prawa Państwa Członkowskiego lub organów sektora publicznego do stosowania opłat niższych lub niestosowania żadnych opłat, a Państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą, nieprzekraczających marginalnych kosztów reprodukcji i rozpowszechniania dokumentów.<sup>20</sup>

Artykuł 6. Jeśli pobierane są opłaty, całkowity dochód z dostarczania i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów nie może przekraczać kosztów zbierania, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji. Opłaty powinny wynikać z kosztów ponoszonych w ciągu właściwego okresu obrachunko-

<sup>20</sup> W oryginale: (12) *W oryginale: Where charges are made, the total income should not exceed the total costs of collecting, producing, reproducing and disseminating documents, together with a reasonable return on investment, having due regard to the self-financing requirements of the public sector body concerned, where applicable. Production includes creation and collation, and dissemination may also include user support. Recovery of costs, together with a reasonable return on investment, consistent with applicable accounting principles and the relevant cost calculation method of the public sector body concerned, constitutes an upper limit to the charges, as any excessive prices should be precluded. The upper limit for charges set in this Directive is without prejudice to the right of Member States or public sector bodies to apply lower charges or no charges at all, and Member States should encourage public sector bodies to make documents available at charges that do not exceed the marginal costs for reproducing and disseminating the documents.*

wego i być obliczane zgodnie z zasadami rachunkowości stosowanymi w danych organach sektora publicznego.<sup>21</sup>

Rozdz. 2a udip: Art. 23c. 1. Podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wnioski, o którym mowa w art. 23g ust. 2,<sup>22</sup> jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów.

Art. 23h. 3. Podmiot zobowiązany podaje na żądanie wnioskodawcy informację o zasadach obliczenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 23c ust. 1.

Art. 23c. 2. Nakładając opłatę, o której mowa w ust. 1, uwzględnia się koszty przygotowania i przekazania informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji. Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów bezpośrednio poniesionych w związku z przygotowaniem i przekazaniem informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, w określony sposób i w określonej formie.

---

## 6. Wyniki badań

---

Założony zakres badawczy nie pozwala na omówienie wszystkich istniejących regulacji w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej w sposób bardzo szczegółowy. Zadaniem jest jedynie ukazanie, czy jest realizowana możliwość, jaką daje art. 23 h ust. 4 udip, zgodnie

---

<sup>21</sup> W oryginale: *Where charges are made, the total income from supplying and allowing re-use of documents shall not exceed the cost of collection, production, reproduction and dissemination, together with a reasonable return on investment. Charges should be cost-oriented over the appropriate accounting period and calculated in line with the accounting principles applicable to the public sector bodies involved.*

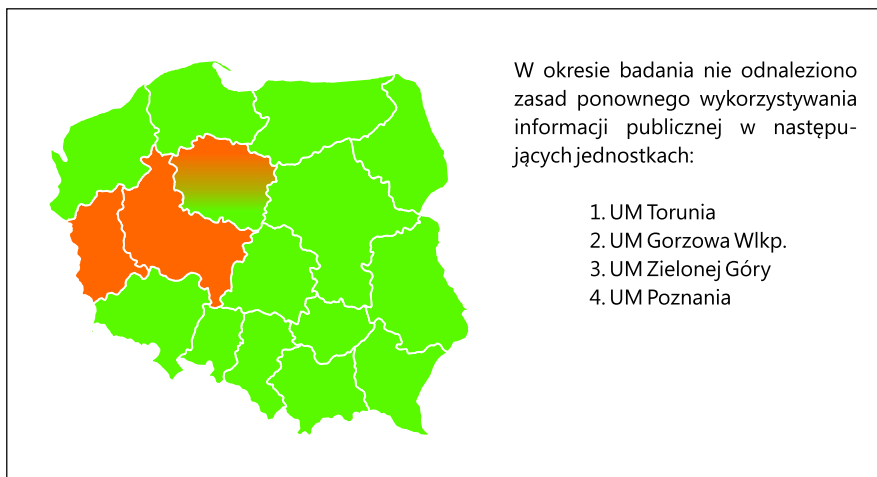
<sup>22</sup> **Art. 23g ust. 2.** Przekazanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania następuje na wniosek, w przypadkach gdy:

- 1) informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium, chyba że została udostępniona w inny sposób i zostały określone warunki jej ponownego wykorzystywania, albo
- 2) wnioskodawca zamierza wykorzystywać informację publiczną na warunkach innych niż zostały dla tej informacji określone.

z którym każdy podmiot zobowiązany do stosowania zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, może opublikować na swojej stronie Biuletynu Informacji Publicznej zasady, wedle których udostępnia posiadane informacje publiczne w celu ich ponownego wykorzystywania. Jest to jedynie możliwość, która jednak, jeśli nie zostanie zrealizowana, daje możliwość każdemu zainteresowanemu w dowolny sposób wykorzystywania informacji publicznych, jakie pozyska od podmiotu zobowiązanego, w sposób nieograniczony żadnymi warunkami.

Jednostki nie posiadające regulacji w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej, bardzo często w menu przedmiotowym swoich stron BIP nie posiadają odrębnej kategorii określonej zgodnie z art. 23h ust. 4 uodip, regulując jedynie udostępnianie informacji publicznej. Poza tym, nawet jeśli jest wyodrębniona kategoria, mylnie jest ona nazywana. Zamiast zgodnie z art. 23h ust. 4 uodip: „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”, kategoria jest nazywana „Warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej”, lub „Dostęp do innych informacji publicznych”, co może wprowadzać w błąd, i nie jest właściwym wypełnieniem delegacji ustawowej. W niektórych jednostkach umieszczony został jedynie wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznych,<sup>23</sup> bez określenia jakichkolwiek zasad w tym zakresie.

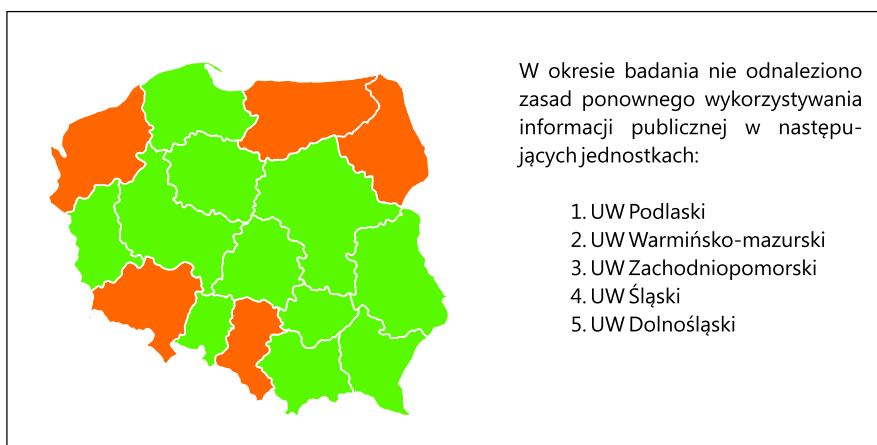
**Wykres 1.**  
**Urzędy miast wojewódzkich, posiadające regulacje ponownego wykorzystywania informacji publicznej na swoich stronach BIP.**



<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 94.

W zdecydowanej większości urzędów miast wojewódzkich na stronach BIP tych jednostek zostały zamieszczone regulacje odnoszące się do zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Na 18 jednostek regulacje tego typu znajdowały się w 14., co stanowi 77,77%.

**Wykres 2.**  
**Urzędy wojewódzkie posiadające regulacje ponownego wykorzystywania informacji publicznej na swoich stronach BIP.**



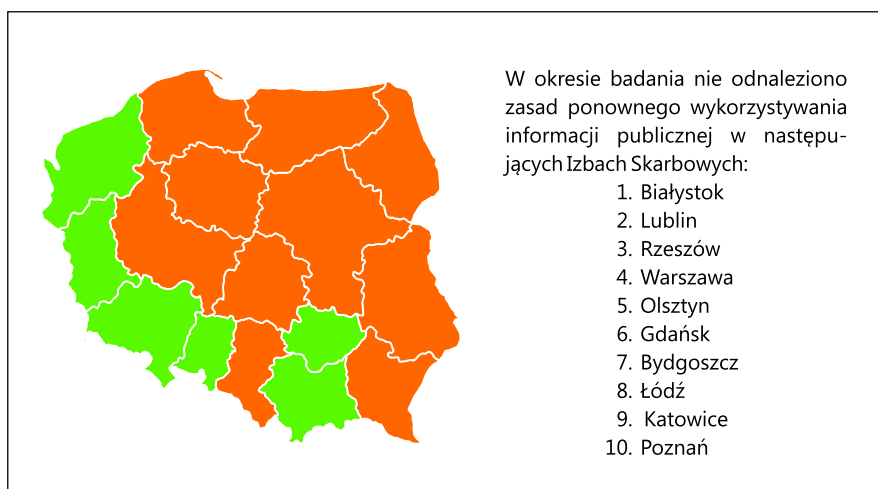
Spośród urzędów wojewódzkich, 11 spośród 16-tu posiada zamieszczone na stronach BIP regulacje odnoszące się do zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, co stanowi 68,75%.

**Wykres 3.**  
**Urzędy marszałkowskie posiadające regulacje ponownego wykorzystywania informacji publicznej na swoich stronach BIP.**



Spośród urzędów marszałkowskich, tylko 7 spośród 16. posiada zamieszczone na stronach BIP regulacje odnoszące się do zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, co stanowi 43,75%.

**Wykres 4.**  
**Izby Skarbowe posiadające regulacje ponownego wykorzystywania informacji publicznej na swoich stronach BIP.**



W całej Polsce tylko 6 spośród 16. Izb Skarbowych posiada zamieszczone na stronach BIP regulacje odnoszące się do zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, co stanowi 37,50%.

Jak wynika z powyższego, kwestia ponownego wykorzystywania informacji publicznej zdecydowanie częściej jest uregulowana w urzędach administracji samorządowej aniżeli w urzędach administracji rządowej. Wstępna analiza tych zasad wskazuje, że podmioty decydujące się na taką regulację, określają zasady stosownie do treści art. 23b ust. 2 udip, zgodnie z którym podmiot zobowiązany może określić warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej, dotyczące:

- 1) obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej od podmiotu zobowiązanego,
- 2) obowiązku dalszego udostępniania innym użytkownikom informacji w pierwotnie pozyskanej formie,
- 3) obowiązku informowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej,
- 4) zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za przekazywane informacje.



Zgodnie z art. 23c ust. 1 podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wniosek, o którym mowa w art. 23g ust. 2,<sup>24</sup> jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. W niektórych instytucjach z góry są określone zasady wyliczania kosztów ponownego wykorzystywania informacji publicznej, mimo iż zgodnie z art. 23h. 3 udip podmiot zobowiązany podaje na żądanie wnioskodawcy informację o zasadach obliczenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 23c ust. 1. Zdaniem autora to dobra praktyka, wychodząca naprzeciw oczekiwaniom podmiotów zainteresowanych uzyskaniem informacji publicznych w celu ich ponownego wykorzystywania. Warto zwrócić uwagę, że w niektórych miastach, jak np. w Krakowie, zasady ponownego wykorzystywania zostały określone w jednostkach organizacyjnych miasta (zarząd infrastruktury sportowej).

---

## Podsumowanie

---

Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej to zagadnienie nowe, nieznanne dotychczas polskiej administracji. Bogate doświadczenia z zakresu realizacji prawa każdego do informacji publicznej nie zawsze mogą okazać się przydatne przy realizacji wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznych. Należy nieustannie, na bieżąco uświadamiać pracowników jednostek zobowiązanych do stosowania zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, że mamy do czynienia z całkowicie innym prawem, aniżeli prawo do informacji publicznej. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej ma wymiar biznesowy, czysto gospodarczy, nastawione jest na zysk, na wytworzenie wartości dodanej, nawet jeżeli ma cechy niekomercyjne. I w tym kierunku powinny zmierzać lokalne zasady ponownego wykorzystywania, w szczególności kwestia kosztów, która mieściłaby się „zwrocie kosztów i rozsądnym zysku z inwestycji”, o czym mówi dyrektywa (14), i musi być uregulowana z właściwą sobie adekwatnością do pojawiających się stanów faktycznych. Jednocześnie należy oczekiwać szybkiego wdrożenia Centralnego Repozytorium, które w pierw-

---

<sup>24</sup> Art. 23g ust. 2 udip: Przekazanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania następuje na wniosek, w przypadkach gdy: 1) informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium, chyba że została udostępniona w inny sposób i zostały określone warunki jej ponownego wykorzystywania, albo, 2) wnioskodawca zamierza wykorzystywać informację publiczną na warunkach innych niż zostały dla tej informacji określone.

szej kolejności pozwoli na odpowiedź, jak postrzegane jest prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Wyzwaniem, jakie stoi przed sądownictwem administracyjnym, jest wskazanie wyraźnej linii demarkacyjnej pomiędzy prawem do informacji a prawem do ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Ukształtowanie wyraźnej odmienności obu tych trybów w świadomości wnioskodawców będzie możliwe jedynie wtedy, gdy wystarczająca liczba tego typu wniosków zacznie wpływać do urzędów. W obecnej chwili nie jest to zjawisko zbyt często występujące, choć zauważalne. W dalszej kolejności pojawią się zapewne kwestie bardziej szczegółowe, takie jak zdefiniowanie kosztów czy działań przekraczających proste czynności (art. 23f ust. 2 udip), kwestia porównywalności sytuacji w odniesieniu do jednolitości warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznych (art. 23d ust. 1). Jednolita interpretacja granic tych zjawisk będzie miała ogromne znaczenie dla faktu, czy praktyka pozostanie zbieżna z założeniami, jakie przyświecały twórcom dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Niejednokrotnie zdrowy rozsądek i doświadczenie życiowe pozwolą nam wszystkim uchronić tryb ponownego wykorzystywania od jego zniekształcenia i wypaczenia, czego wypada życzyć wszystkim uczestnikom postępowania w tym zakresie.

*Dr Piotr Sitniewski, założyciel i prowadzący portal [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl),  
Prezes Fundacji JAWNOSC.PL,*

---

## **Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych – stan regulacji w administracji samorządowej i rządowej – raport z badań Podsumowanie**

---

Celem artykułu jest ukazanie stanu regulacji prawnych w Polsce, dotyczących zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Analizie poddane zostały regulacje prawne zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej – rozdz. 2 a, ze szczególnym ich odniesieniem do zasad zawartych w dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Jednocześnie badaniu została poddana kwestia, czy urzędy administracji publicznej realizują możliwość, jaką daje im art. 23h ust. 4 udip. Zgodnie z art. 23h ust. 4 udip: „*brak odpowiednich informacji w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, w kategorii „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”, uważa się za zgodę na ponowne wykorzystywanie udostępnianej informacji publicznej bez ograniczeń warunkami*”. Badaniem zostały objęte strony Biuletynów Informacji Publicznej urzędów administracji rządowej (wszystkie izby skarbowe i urzędy wojewódzkie) oraz administracji samorządowej (wszystkie urzędy marszałkowskie i urzędy miast wojewódzkich). Autor artykułu przeprowadził badanie w okresie od 15 października 2013 r. do 22 listopada 2013 r., odwiedzając strony Biuletynów Informacji Publicznej wszystkich jednostek objętych badaniem.

---

## Summary

---

The purpose of this article is to present the condition of legal regulations in Poland, on the principles of re-use of public information. Author analyzed the regulations contained in the Act on Access to Public Information – chapter 2a, with particular reference to the principles set out in Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public information.

At the same time the study was put to the question whether the offices of public administration realize the opportunity that gives them the art. 23h paragraph. 4 Act on Access to Public Information. In accordance with Art. 23h paragraph. 4, „lack of adequate information on the menu pages present the Public Information Bulletin, in the „Re-use of public information”, shall be deemed to consent to the re-use of information made available to the public without restriction conditions”. Author analyzed government office's pages of Public Information Bulletins (all chambers of the treasury and voivodship offices) and local government (all marshals' offices and offices of provincial cities). Author conducted a survey for the period from 15 October 2013 to 22 November 2013, visiting the Public Information Bulletins page of all units under study.

*Dr Piotr Sitniewski, President of the Foundation JAWNOSC.PL – deals with the legal and organizational aspects of the right to information in Poland and in the world.*

*Ewa Jaworska-Spičak*

## **Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego**

---

### **Rys historyczny**

---

Na wstępie należy przypomnieć, że ubezpieczenie społeczne dla rolników zostało zapoczątkowane w pierwotnej formie dalekiej od ubezpieczeniowej, ustawą z dnia 28.06.1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin.<sup>1</sup>

Ustawa ta ustanowiła prawo i wysokość świadczeń (renta starcza, inwalidzka) jako odpłatę za przejęte gospodarstwo rolne, zależną od jego obszaru i od dochodu z pracy w tym gospodarstwie, stanowiącym główne źródło utrzymania właściciela. Przyznawana była osobom, które osiągnęły wiek emerytalny lub stały się inwalidami i nie posiadały innych nieruchomości rolnych. Warunkowanie prawa do świadczeń wyzbyciem się przez rolnika gospodarstwa rolnego i przejęciem go przez Państwo zostało przeniesione również do ustawy z dnia 29.05.1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne.<sup>2</sup> Zgodnie z przepisami tej ustawy, Państwo przejmowało gospodarstwo i udzielało świadczeń na wniosek rolnika, który przekazywał wszystkie nieruchomości rolne wchodzące w jego skład.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1974 r. Nr 21, poz. 118.

Ubezpieczenie społeczne rolników ulegało jednak stopniowej ewolucji zbliżającej jego zasady do systemu ubezpieczeń społecznych.

Pod rządami ustawy z dnia 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i członków ich rodzin<sup>3</sup> oraz ustawy z dnia 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin,<sup>4</sup> aby rolnik nabył prawo do emerytury rolnej lub renty inwalidzkiej rolnej i została mu podjęta wypłata świadczenia przez oddział ZUS (który wówczas przyznawał i wypłacał te świadczenia), rolnik ten był w dalszym ciągu zobowiązany do przekazania gospodarstwa rolnego.

W okresie obowiązywania ustawy z 1977 r. ustawodawca wymagał przekazania gospodarstwa nieodpłatnie następcy lub nieodpłatnie Państwu. Przekazanie gospodarstwa rolnego zarówno następcy, jak i Państwu, następowało w formie decyzji terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego, tzw. umową nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego przed Naczelnikiem Gminy.

Celem wymienionej ustawy było stworzenie warunków do dalszego rozwoju rolnictwa uspołecznionego oraz do korzystnej przebudowy struktury indywidualnych gospodarstw rolnych, a także do unowocześnienia metod gospodarowania.

Kolejna wspomniana ustawa z 1982 r. także uzależniała przyznanie prawa do emerytury rolnej i do renty inwalidzkiej rolnej od przekazania gospodarstwa rolnego w drodze umowy, zawartej w formie aktu notarialnego. Tak więc rolnik, poza warunkami, jakie musiał spełnić, aby nabyć prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, był zobowiązany do przedłożenia dokumentu przekazania gospodarstwa rolnego.

Na marginesie należy zaznaczyć, że wydawane były tzw. decyzje warunkowe, w których organ rentowy ZUS przyznawał prawo do świadczenia emerytalno-rentowego, zaś podjęcie wypłaty pełnego świadczenia uzależniał od przedłożenia umowy przekazania gospodarstwa rolnego. Założeniem ustawodawcy było bowiem, aby gospodarstwa rolne przekazywane były młodemu następcy, którzy pozostaliby na wsi i nie emigrowali do miast, co w latach 70-83 było dość powszechne. Dlatego w ustawie z 1977 r. ustawodawca wprowadził przepis zwalniający na 5 lat młodych rolników (którzy nie ukończyli 35 lat) z opłacania obowiązującej składki od hektarów.

Reasumując można stwierdzić, że spełnienie wymogu przekazania gospodarstwa rolnego dawało prawo do emerytury lub renty, zaś samo przekazywanie gospodarstw rolnych miało wpływ na politykę rolną państwa.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 32, poz. 140.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133.

## Stan obecny

---

W świetle aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>5</sup> rolnik uzyskuje prawo do świadczeń emerytalno-rentowych bez konieczności wyzbycia się gospodarstwa rolnego. Ustawodawca w art. 28 ust. 1 niniejszej ustawy uzależnił jednak wypłatę części uzupełniającej emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy od zaprzestania przez emeryta lub rencistę prowadzenia działalności rolniczej. Oznacza to, że od 1.01.1991 r. ubezpieczony rolnik nie musi zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, aby uzyskać prawo do emerytury rolniczej lub renty rolniczej (tak jak miało to miejsce w latach poprzednich). Uzyskuje wówczas prawo do świadczenia, zaś organ rentowy KRUS podejmuje mu zawsze wypłatę części składkowej, zaś część uzupełniająca zostaje zawieszona w całości lub w części, jeśli ubezpieczony nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Jedynym wyjątkiem jest przewidziane w art. 19 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy prawo do emerytury rolniczej tzw. „wcześniejszej”, w obniżonym wieku (55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn) z wymaganym jednocześnie 30-letnim okresem ubezpieczenia emerytalno-rentowego (wyłącznie rolniczego dla osób urodzonych po 31.12.1948 r.), której nabycie jest możliwe tylko po zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej.

Na marginesie należy zaznaczyć, że emerytura rolnicza tzw. wcześniejsza będzie przysługiwała rolnikom, którzy powyższe warunki spełnią do 31.12.2017 r. Po tej dacie emerytury rolnicze „wcześniejsze” nie będą już przyznawane, podobnie jak ma to miejsce od stycznia 2009 r. w systemie powszechnym.

W art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ustawodawca określił, iż 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.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje jednak wyjątki od podanej reguły, dotyczącej zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, określonej w art. 28 ust. 4 ww. ustawy, i zezwala na:

- 1) pozostawienie na własność (współwłasność) lub posiadanie użytków rolnych, które ze względu na powierzchnię nie podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym. Na mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15.11.1984 r.

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 z późn. zm.

o podatku rolnym<sup>6</sup> za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zakrzewione i zadrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny i 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nie posiadającej osobowości prawnej. Tak więc rolnik może pozostawić sobie grunty o powierzchni nie przekraczającej 1 ha fizycznego i 1 ha przeliczeniowego, co zostanie uznane za zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. (Na marginesie należy zaznaczyć, że pod rządami uprzednio obowiązujących ustaw rolnik mógł pozostawić sobie w bezpłatnym użytkowaniu działkę gruntu o powierzchni nie przekraczającej 0,3 ha fizycznego);

- 2) wdzierżawienie gruntów na podstawie umowy pisemnej, zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków osobie nie będącej:
  - a) małżonkiem emeryta lub rencisty,
  - b) jego zstępnym lub pasierbem,
  - c) osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym,
  - d) małżonkiem zstępnego lub pasierba albo osoby pozostającej z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym.Tak więc, aby umowa dzierżawy dawała podstawę do uznania, iż nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, powinna być zawarta na piśmie, na okres co najmniej 10 lat. Aby wywarła skutek prawny, musi być zgłoszona do ewidencji gruntów i budynków. Fakt zgłoszenia do ewidencji gruntów i budynków powinien być odnotowany na umowie dzierżawy i potwierdzony przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego ewidencję. Dopiero taka umowa może być podstawą do uznania przez jednostkę organizacyjną KRUS, że nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej;
- 3) użytkowanie gruntów trwale wyłączonych z produkcji rolniczej na podstawie odrębnych przepisów, w tym zalesionych gruntów rolnych;
- 4) użytkowanie gruntów i działów specjalnych należących do małżonka, z którym emeryt lub rencista zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepis ten nie ma zastosowania do osób pełnoletnich uprawnionych do renty rodzinnej rolniczej. Istotne jest zawarcie związku małżeńskiego już po ustaleniu prawa do świadczenia emerytalno-rentowego;

<sup>6</sup> Dz. U z 2006 r. Nr 135, poz. 969 ze zm.

- 5) własności (udziału we współwłasności) nieustalonej odpowiednimi dokumentami urzędowymi, jeżeli grunty będące przedmiotem tej własności (współwłasności) nie znajdują się w posiadaniu rolnika lub jego małżonka.

Wobec powyższego zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w świetle art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma znaczenie tylko w zakresie wysokości otrzymywanych świadczeń; część składkowa jest wypłacana zawsze w całości, natomiast wypłata części uzupełniającej ulega zawieszeniu w całości lub w części w przypadku prowadzenia działalności rolniczej.

Na tle obowiązującego art. 28 ust. 1 i ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i jego realizowania przez KRUS powstał problem, czy twierdzenie, że warunek wyzbycia się gospodarstwa rolnego, poniechany przez ustawodawcę jako przesłanka prawa do świadczeń, nadal jest konieczny w zakresie wypłaty świadczeń? Czy uprawniony do świadczeń z ubezpieczenia rolnik musi – dla uzyskania wypłaty świadczeń w pełnej wysokości – nie tylko nie prowadzić działalności rolniczej, lecz także wyzbyć się własności i posiadania gospodarstwa rolnego?

Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, postanowił, że: *„wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy”*.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że: *„twierdzenie, że warunek wyzbycia się gospodarstwa rolnego, poniechany przez ustawodawcę jako przesłanka prawa do świadczeń, nadal jest konieczny w zakresie wypłaty świadczeń, nie może się ostać. Nie jest trafne jego wywodzenie tylko z przepisu art. 28 ust. 4 ustawy, bez uwzględnienia, że żaden inny przepis ustawy, jej systematyka ani aksjologia nie prowadzą do takiego wniosku”*. Sąd Najwyższy zważył, że: *„skoro rolnik uzyskuje prawo do świadczeń nie dlatego, że wyzbył się własności lub posiadania gospodarstwa, lecz dlatego, że z powodu wieku lub stanu zdrowia utracił zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, czyli możliwości jego prowadzenia, to wypłata świadczeń rolniczych nie może kolidować wyłącznie z utrzymywaniem się statusu ubezpieczonego rolnika, wynikającego z prowadzenia przez niego gospodarstwa rolnego”*.

Sąd Najwyższy uznał, że art. 28 ust. 4 ustawy należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3 ustawy, w którym podmiotem ubezpieczenia nie



jest właściciel gospodarstwa rolnego lub posiadacz gospodarstwa, lecz osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym, oraz w zgodzie z art. 38 ustawy ustanawiającym domniemanie, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub zarejestrowany dzierżawca prowadzi na nich działalność.

Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 28 ust. 4 ma specyficzną konstrukcję, polegającą na postawieniu tezy ogólnej w formie negacji (nie prowadzi gospodarstwa rolnego) z jednoczesnym jej zaprzeczeniem w punktach 1-7. Wprowadzone w tych punktach wyjątki powinny odpowiadać tezie pozytywnej, tymczasem ich charakter jest różny. Swoista i nietypowa konstrukcja art. 28 ust. 4 pkt 1-7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników doprowadziła Sąd Najwyższy do wniosku, że ustawodawca przewidziane w nim przypadki prowadzenia gospodarstwa zmarginalizował z punktu zawieszalności wypłaty świadczeń i uznał, że mimo własności i posiadania gruntów, działalność rolnicza nie jest prowadzona.

Posiłkując się wyżej przedstawioną uchwałą, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. II UK 82/11, uznał, że ubezpieczony w KRUS ma prawo do rolniczej emerytury w pełnej wysokości, jeśli swoje gospodarstwo wydzierżawi dziecku.

Do tej pory, w ocenie organu rentowego KRUS, art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy o u.s.r. wykluczał możliwość wydzierżawienia gospodarstwa rolnego (małżonkowi emeryta lub rencisty, jego zstępnym lub pasierbowi, małżonkowi zstępnego lub pasierba, osobie pozostającej z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym i ich małżonkom) na warunkach w nim określonych, ze skutkiem zaistnienia domniemania zaprzestania działalności rolniczej. Przekazanie gospodarstwa rolnego dzieciom, aby mogło być uznane za podstawę wypłaty pełnego świadczenia, musiało nastąpić na mocy umów przekazania własności, a nie posiadania. Wywodziło do tej pory, że w przepisie tym ustawodawca „zastosował” ewidentne wyłączenie podmiotowe wyżej wymienionych osób. Ustawodawca chciał też zapewne uniknąć poprzez takie sformułowanie zawierania fikcyjnych umów dzierżawy pomiędzy rodzicami a dziećmi.

Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku stwierdził, że: *„wyliczenie zawarte w art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym. To znaczy, że właściciele gospodarstw wydzierżawionych zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 1 nie muszą wykazywać, że nie prowadzą w nich działalności rolniczej, ten fakt uznaje sam ustawodawca. Zatem właściciele gruntów wydzierżawionych w inny sposób niż wymienione w art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników powinni nadal dowodzić, że nie są już rolnikami, gdyż nie prowadzą na nich działalności rolniczej”*.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zajęło stanowisko, że z interpretacji art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, którą przedstawia Sąd Najwyższy w cytowanym wyroku, należy korzystać, jednak nie należy jej przekraczać w sposób dowolny poprzez uznawanie za każdym razem, że w przypadku gdy rodzice wydzierżawiają gospodarstwo rolne dziecku należy uznać, iż zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej. Zatem, jeżeli rodzice wydzierżawiają gospodarstwo rolne dziecku i dowiodą, iż nie są już rolnikami, gdyż nie prowadzą działalności rolniczej, powinna nastąpić wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości.

Powstaje jednak wątpliwość, czy dla podjęcia decyzji przez organ rentowy KRUS o wypłacie części uzupełniającej emerytury rolniczej lub renty rolniczej w pełnej wysokości wystarczające będzie przedłożenie pisemnej umowy dzierżawy zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków (zresztą, jak do tej pory) i złożenie stosownego oświadczenia, że ani on ani jego małżonek nie prowadzą działalności rolniczej na wydzierżawionym dziecku gospodarstwie rolnym?

Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy i jak dalece będzie decydować w tych sprawach swobodne uznanie, które w postępowaniu o świadczenie emerytalno-rentowe winno być eliminowane. Czy nie będą to umowy fikcyjne? Czy w przypadku wydzierżawienia gospodarstwa rolnego przez rolnika wnukowi, który także jak dziecko rolnika należy do zstępnych, organ rentowy KRUS analogicznie winien podjąć wypłatę świadczenia w pełnej wysokości, jeśli rolnik dowiedzie, że zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej? A jaka powinna zostać wydana decyzja przez KRUS, gdy rolnik wydzierżawi gospodarstwo rolne konkubinie, z którą prowadzi wspólne gospodarstwo domowe?

Przedstawiony wyrok dotyczy określonej sytuacji – wydzierżawienia gospodarstwa dziecku. Co więc z zaprzestaniem działalności rolniczej, w wyniku wydzierżawienia gospodarstwa innym osobom, wymienionym w art. 28 ust 1 pkt 1 ww. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników?

---

## Podsumowanie

---

System ubezpieczenia społecznego rolników zawsze był systemem odrębnym. Teraz, poprzez zmiany przepisów i ich wiążące interpretacje, zmierza wielkimi krokami, aby uregulowania prawne były takie same jak w systemie powszechnym. Rolnicy od wielu lat domagają się, aby przyznane

prawo, jak i wypłata emerytury rolniczej lub renty rolniczej nie były uzależnione od przekazania własności i wyzbycia się warsztatu pracy, jakim jest gospodarstwo rolne, co ma miejsce w systemie powszechnym, bowiem rzemieślnik nie musi przekazywać swojego zakładu po przejściu na rentę bądź emeryturę. Oczywiście, jeśli emeryt/rencista przekroczy określone przychody, świadczenie zostanie mu przez ZUS najwyżej zawieszony, ale własności warsztatu nadal nie musi się wyzbywać.

Zapadające w ostatnich latach wyroki Sądów (należy jednak zaznaczyć, iż są to orzeczenia jednostkowe – nie podjęte w składzie pełnej Izby), jak i korzystna zmiana do ustawy wprowadzona od 1 stycznia 2013 r. (art. 28 ust. 11 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, dająca prawo do wypłaty renty, jak i emerytury rolniczej przyznanej z art. 19 ust. 1 ustawy w pełnej wysokości rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy) prowadzą do osiągnięcia celu, jakim jest pobieranie przez rolnika świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości bez wyzbywania się przez niego własności gospodarstwa rolnego.

Wszystko wskazuje na to, że może należałoby jednak zastanowić się nad zmianą konstrukcji art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przed tym jednak trzeba zadać pytanie o skutki, jakie pociągnie za sobą brak wymogu przekazania własności gospodarstwa i uzyskiwanie zawsze emerytury rolniczej lub renty rolniczej w pełnej wysokości.

Już dana możliwość przekazania tylko posiadania gospodarstwa rolnego (wydzierżawienie go zstępnemu) i uzyskanie wypłaty świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości, może spowodować (przy tradycji i mentalności polskiego rolnika), że będzie on właścicielem gospodarstwa rolnego aż do śmierci. Brak więc obrotu nieruchomościami rolnymi może wpłynąć na całą politykę rolną, a zwłaszcza spowodować stagnację, która z kolei może negatywnie wpłynąć na rozwój małych i średnich gospodarstw rolnych, a co za tym idzie – spowodować odpływ młodych ludzi do miast, jak w latach 70-tych. Bycie jedynie dzierżawcą gospodarstwa rolnego i oddalająca się perspektywa stania się jego właścicielem spowoduje szukanie przez następców rolnika zawodowych szans w innych gałęziach gospodarki narodowej, włącznie z zarobkową emigracją. W przyszłości mogą więc, zdaniem autorki, pozostać wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, te powyżej 25. hektarów, które (jak twierdzą przeciwnicy systemu ubezpieczenia społecznego rolników) już teraz w zasadzie pełnią funkcję przedsiębiorstw rolnych i w których ubezpieczeni są gotowi (ze względu na osiągnięty dochód) poddać się opodatkowaniu podatkiem dochodowym, a co za tym idzie – korzystać z uprawnień emerytalno-rentowych z ubezpieczenia powszechnego.

Może warto też zastanowić się, jak znowelizować brzmienie art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a przy okazji inne niekorzystne w ustawie przepisy dla rolników, aby tak jak w szachach w rozgrywanym gambicie hetmańskim poświęcić pionka, aby w końcowym efekcie wygrać partię. Stawką jest przyszłość całego systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

*Ewa Jaworska-Spičak, Główny Specjalista Biura Świadczeń  
Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.*

---

## **Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego. Streszczenie**

---

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. II UK 82/11, postanowił, że osoba ubezpieczona w KRUS ma prawo do wypłaty rolniczej emerytury/renty w pełnej wysokości, jeśli swoje gospodarstwo wydzierżawi dziecku. Orzeczenie, odnoszące się do przepisów art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy o u.s.r., burzy jednolitą dotychczas wykładnię wskazanych przepisów, w myśl których, aby przekazanie gospodarstwa rolnego dzieciom rolnika mogło być uznane za podstawę wypłaty pełnego świadczenia, na mocy umów musiało nastąpić przekazanie własności, a nie tylko samego posiadania.

Zdaniem autorki, jedynie pilna nowelizacja art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przesądziłaby kwestię, czy omawiane orzeczenie SN, dające podstawę do wypłaty pełnego świadczenia w przypadku wydzierżawienia gospodarstwa rolnego dziecku, każdorazowo obliguje organ emerytalno-rentowy, na podstawie tylko złożonego stosownego oświadczenia, do wypłaty rolnikom ubezpieczonym w KRUS emerytury lub renty w pełnej wysokości, bez konieczności zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej – wyzbycia się własności i posiadania gospodarstwa rolnego.

## W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika - przedsiębiorcy

### 1. Wprowadzenie

Tytuł opracowania należy postrzegać w konwencji postulatu. Nie jest zamiarem autora komentowanie katalogu świadczeń przysługujących podmiotowi wymienionemu w tytule. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>1</sup> nie przewiduje świadczeń dla rolników-przedsiębiorców<sup>2</sup> doznających uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pozarolniczej działalności gospodarczej lub choroby zawodowej powstałej w związku z prowadzeniem tej działalności.<sup>3</sup> Zainteresowani rolnicy w nieformalnych rozmowach z pracownikami KRUS od dawna postulują potrzebę zmian legislacyjnych w tym przedmiocie i, aby nie być gołosłownym, autor przypomina, że w kwartalniku dwukrotnie już sygnalizował ten problem,<sup>4</sup> natomiast zauważenie zagadnienia przez komentatora niebędącego pracownikiem KRUS eliminuje zarzut subiektywizmu.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1403, tekst jedn. ze zm., dalej: ustawa o u.s.r.

<sup>2</sup> W rozumieniu art. 5a ustawy o u.s.r.

<sup>3</sup> Podmioty te są uprawnione do świadczeń, ale w takim samym zakresie, jak rolnik podlegający u.s.r. Dwuzawodowość nie przekłada się na zwiększenie koszyka świadczeń, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Ilekroć w dalszej części opracowania będzie mowa o nowych świadczeniach dla rolników - przedsiębiorców, należy mieć na myśli wymienione powyżej świadczenia.

<sup>4</sup> Zob. Jaskuła W., *Ubezpieczenie społeczne rolników po nowelizacji*, [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia*, nr 37/2010 r., s. 133; Jaskuła W., *Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników* [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia*, nr 46/2012 r., s. 115.

<sup>5</sup> Puślecki D. *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*. [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 37/2010 str. 73.

Powagę rzeczy dostrzegł też Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie z 1 grudnia 2010 r. zwrócił się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów ochrony ubezpieczeniowej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników osób wykonujących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.<sup>6</sup> Departament Ubezpieczeń Społecznych MPiPS w odpowiedzi z 25 stycznia 2011 r. stwierdził, że: „...obowiązujące regulacje prawne dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników, którzy poza prowadzeniem gospodarstwa rolnego prowadzą inną działalność gospodarczą, nie stanowią o pełnej ochronie ubezpieczeniowej tych osób”. MPiPS podkreśliło także, że: „...ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej przewidziane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest ubezpieczeniem samoistnym. Powiązane jest ono z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, i nie przewiduje dobrowolności przystąpienia do tego ubezpieczenia”.<sup>7</sup>

Asumptem do szerszego opracowania zagadnienia stało się przede wszystkim wydane w ostatnim czasie Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego.<sup>8</sup> Dla ścisłości, TK nie rozważał zgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów prawnych i postępowanie umorzył, co jednak tylko pozornie bagatelizuje samo zagadnienie. Wnikliwe zapoznanie się z uzasadnieniem wykaże bowiem, iż pomimo rozstrzygnięcia Trybunału jego sugestie względem legislatury w tym przedmiocie, a także zawarte w uzasadnieniu zdanie odrębne prof. T. Liszcz, pozostawiają uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności obowiązujących przepisów prawnych. Materia jest wrażliwa i w przypadku podjęcia próby zmian legislacyjnych może stać się przedmiotem gry politycznej. Kwestia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby prowadzące działalność rolniczą i dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą jest bowiem od wielu lat przedmiotem emocjonalnych wystąpień, których negatywna energia skupia się na całym systemie KRUS, uznawanym za preferencyjny nie tylko w kwestii opłacania składek przez rolników – przedsiębiorców w odniesieniu do składek opłacanych przez przedsiębiorców ubezpieczonych w powszechnym ubezpieczeniu społecznym.

Wątek uprzywilejowania rolników – przedsiębiorców opłacających składki na ubezpieczenie społeczne w KRUS – bez względu na jego zasadność – jest tylko jednym z aspektów materii. Poza przedmiotem zainteresowa-

<sup>6</sup> Znak: RPO-661085-III/10 IM.

<sup>7</sup> Nr pisma: DUS-051/64/TG. O czynnościach podjętych przez RPO informuje także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu poniższego wyroku.

<sup>8</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r. SK 64/12, OTK-A 2013/7/115.

nia oponentów obowiązujących rozwiązań legislacyjnych jest kwestia uprawnień rolników - przedsiębiorców do świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, a należy pamiętać, że w sferze ubezpieczeń społecznych priorytetem powinna być zawsze ochrona ubezpieczeniowa. Rolnik - przedsiębiorca to *de facto* dwuzawodowiec, ale objęty ochroną ubezpieczeniową (wypadkową) tylko w przypadku wystąpienia ryzyk związanych z działalnością rolniczą. Skutkuje to brakiem jakiegokolwiek zabezpieczenia finansowego w przypadku uszczerbku powstałego w wyniku wypadku przy pozarolniczej działalności gospodarczej lub chorobowy zawodowej związanej z tą działalnością.

Cechą charakterystyczną ubezpieczeń społecznych jest zasada wzajemności, polegająca na prawie ubezpieczonego do żądania świadczenia w zamian za opłaconą składkę w przypadku zaistnienia ryzyka ubezpieczeniowego objętego ochroną. Kwestia konkurencyjności podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, opłacających zróżnicowane składki, czy zarzuty o nieszczelności systemu u.s.r., pozwalającego na przenikanie do niego osób chcących zminimalizować koszty prowadzenia tej działalności, jest poza nawiasem niniejszego opracowania. Należy bowiem skupić się na płaszczyźnie ubezpieczeń społecznych, a na tym gruncie najważniejsze jest znalezienie odpowiedzi na następujące pytanie: – czy rolnik - przedsiębiorca powinien uzyskać prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego także w związku z prowadzoną przez niego pozarolniczą działalnością gospodarczą? Konieczność postawienia takiego pytania jest wynikiem przywołanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Umarzając postępowanie, TK uniknął odpowiedzi dotyczącej *meritum sprawy*, czyli konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o u.s.r.<sup>9</sup> Poniekąd także TK nie odniósł się do pytania skarżącego i reprezentowanej przez niego dość dużej grupy społecznej, liczącej na koniec 2012 r. 80 817 osób.<sup>10</sup> Ponieważ nie da się skomentować niniejszego zagadnienia w oderwaniu od wspomnianego orzeczenia Trybunału, dla dopełnienia obrazu konieczne jest przybliżenie stanu faktycznego, który stał się impulsem do wydania tego orzeczenia, oraz

<sup>9</sup> Mowa o art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r, który stanowi, że jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Przepis ten nie daje prawa do świadczenia dla osób podlegających ubezpieczeniu w KRUS, a doznających uszczerbku na zdrowiu w związku z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą. Stan faktyczny sprawy i stanowisko TK zostanie zreferowane w punkcie 2 niniejszego opracowania.

<sup>10</sup> Tytu rolników-przedsiębiorców podlegało ubezpieczeniu społecznemu rolników. Źródło: Biuro Ubezpieczeń, Centrala KRUS, <http://www.krus.gov.pl/bip/wykaz-spraw/biuro-ubezpieczen/>.

przedstawienie motywacji, które skłoniły TK do umorzenia postępowania, nie pomijając przywołania zdania odrębnego, które wydaje się w niniejszej sprawie kluczowe.

---

## 2. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

---

### 2.1. Stan faktyczny

---

Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym na gruncie następującego stanu faktycznego. Skargą konstytucyjną z 13 czerwca 2011 r. skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o u.s.r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wniesienie skargi było pokłosiem wyroków Sądów – zarówno pierwszej jak i drugiej instancji – oddalających odwołanie od decyzji wydanej z upoważnienia Prezesa KRUS przez Placówkę Terenową w Tomaszowie Mazowieckim. Zaskarżona decyzja odmawiała rolnikowi – przedsiębiorcy prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku doznanego w wyniku choroby zawodowej. Wniosek w tej sprawie został przez skarżącego złożony w związku z decyzją Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Tomaszowie Mazowieckim, który stwierdził u skarżącego chorobę zawodową wynikającą z prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Skarżący nie był ubezpieczony w ZUS, zatem nie mógł skorzystać z uprawnień związanych z ubezpieczeniem powszechnym w zakresie wypadków i chorób zawodowych. Jednocześnie nie mógł on uzyskać jednorazowego odszkodowania, określonego w art. 10 ust. 1 ustawy o u.s.r., gdyż jego choroba zawodowa nie była związana z działalnością rolniczą.

Motywnem skargi był zarzut, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczeniowej osobom wykonującym dwa rodzaje działalności – rolniczą i dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą. Skarżący podkreślał niekonsekwencje usta-



wodawcy: z jednej strony możliwe jest objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników osoby, która, będąc rolnikiem, spełnia kryteria do objęcia tym ubezpieczeniem i jednocześnie wykonuje pozarolniczą działalność gospodarczą, a z drugiej strony osoba ta nie ma gwarancji pełnej ochrony ubezpieczeniowej z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej powstałej w związku z działalnością pozarolniczą. Osoba taka nie korzysta z ochrony ubezpieczeniowej na równi z osobą objętą ubezpieczeniem w ZUS z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Zdaniem wnoszącego skargę ustawodawca wprowadził nierówne zasady pomiędzy osobami wykonującymi tylko pozarolniczą działalność gospodarczą a osobami prowadzącymi rolniczą, i jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.

## 2.2 Uzasadnienie orzeczenia

---

Trybunał nie podzielił argumentacji skarżącego, umarzając postępowanie. Przed przystąpieniem do prezentacji argumentacji Trybunału zasadnym jest zauważenie, że w przedmiotowej sprawie Trybunał wystąpił o sporządzenie dwóch ekspertyz. Przypomnienie tego faktu jest o tyle niezbędne, że w motywach rozstrzygnięcia można dostrzec, iż Trybunał przyjął rozważania ekspertów poniekąd za własne. O ile sięgnięcie do wiedzy ekspertów nie jest samo w sobie czymś negatywnym, o tyle przyjęcie bez żadnej weryfikacji stanowisk wyrażonych w ekspertyzach wskazuje na działanie Trybunału przez pryzmat zaufania. Takie zachowanie można uznać za dyskusyjne, bowiem członkami TK są osoby o ponadprzeciętnej wiedzy prawniczej, a wydanie orzeczenia z pominięciem przez ekspertów istotnych dla przedmiotu sprawy okoliczności każe domniemywać, że błędnie wpłynęło na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w Trybunale.

Występując o ekspertyzy, Trybunał dążył do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- *Jaka jest różnica pomiędzy sytuacją ubezpieczeniową rolnika, który zgodnie z art. 5a ustawy o u.s.r. rozpocznie prowadzenie działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności i który podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, gdy płaci on jedną składkę (art. 17 ust. 1 ustawy o u.s.r.) a sytuacją rolnika, który płaci, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o u.s.r. składkę w wysokości dwukrotności kwoty ustalonej w sposób określony w art. 17 ust. 1?*
- *Jakie następstwa/skutki dla praw osoby ubezpieczonej w KRUS, o której mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o u.s.r., ma to, że składka za*

- takiego ubezpieczonego wynosi dwukrotność kwoty ustalonej w sposób określony w art. 17 ust. 1 ustawy o u.s.r.?*
- *Czy takie ubezpieczenie należy traktować jako rodzaj „rozszerzonego ubezpieczenia społecznego”?*
  - *Czy z tej składki wynikają inne zobowiązania KRUS wobec rolnika w związku z wystąpieniem zdarzenia z ubezpieczenia społecznego, związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej?*
  - *Czy w doktrynie ubezpieczeń społecznych pod pojęciem „zabezpieczenie społeczne” rozumie się także jednorazowe odszkodowanie?*

Z pierwszej ekspertyzy<sup>11</sup> przedstawionej przez I. Jędrasik-Jankowską wynika m.in., że: „(...) istnieją cechy wspólne systemu ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia społecznego rolników. Po pierwsze, dotyczą one tych samych ryzyk ubezpieczeniowych. W obu systemach ochrona sytuacji niezdolności do zarobkowania i utraty żywiciela dokonuje się w trybie ochrony udzielanej z tzw. ogólnego stanu zdrowia albo z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Kwalifikacja wypadku lub choroby zawodowej ma znaczenie w odniesieniu do zdarzenia, do którego doszło przy wykonywaniu działalności na rzecz konkretnego płatnika składki na ubezpieczenie społeczne. Jeśli dana osoba jest zwolniona ze składki, nie może otrzymać ochrony z tego tytułu (...) Gdyby osoba ta uległa wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, możliwe skutki tego wypadku będą podlegały ochronie jako zdarzenia z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Poszkodowany otrzyma z ubezpieczenia chorobowego zasiłek chorobowy, a w razie całkowitej lub częściowej niezdolności do zarobkowania – rentę z ubezpieczenia rentowego, jeśli spełnia warunki co do stażu ubezpieczeniowego (...)”<sup>12</sup>

Ekspertyza prezentuje opinię, że ubezpieczenie wypadkowe zostało skonstruowane jako obowiązkowe, albo jako zbędne. W tej sytuacji nie można mówić o zbiegu tytułów do ubezpieczenia wypadkowego. Nie jest możliwe, żeby za składkę opłaconą przez jednego płatnika można było

<sup>11</sup> Autor cytuje ekspertyzy w większym fragmencie, aby uniknąć zarzutu o brak kontekstu z tezami ekspertyz.

<sup>12</sup> Teza polemiczna. Wymóg stażu ubezpieczeniowego nie dotyczy warunku do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy, spowodowanej wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy. Zob. art. 57a ustawy z dnia 12 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.). W przypadku ubezpieczenia społecznego rolników niezdolność do pracy, która powstała w wyniku wypadku przy pracy rolniczej, także „zwalniana” poszkodowanego z obowiązku legitymowania się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym. Warunkiem otrzymania renty z tego tytułu jest ulegnięcie wypadkowi w czasie podlegania ubezpieczeniu. Zob. art. 21 ust. 4 ustawy o u.s.r. W ocenie autora, pojęć „staż ubezpieczeniowy” i „podleganie ubezpieczeniu” nie można traktować jako synonimu.

nabyć prawo do świadczeń wypadkowych z tytułu szkody, która wystąpiła u innego płatnika. Zdaniem biegłej, ubezpieczenie od wypadku przy pracy w rolnictwie nie może zapewnić ochrony w razie wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej, tak jak ubezpieczenie od wypadku przy pracy w jednym przedsiębiorstwie nie zapewnia świadczeń w razie doznania urazu u innego pracodawcy lub zleceniodawcy. Między ubezpieczeniem wypadkowym rolników a ubezpieczeniem wypadkowym z tytułów nierolniczych zachodzą różnice co do zakresu działania. Ubezpieczenie wypadkowe na gruncie ustawy o u.s.r. zapewnia wyłącznie prawo do jednorazowego odszkodowania za doznany uszczerbek na zdrowiu lub śmierć ubezpieczonego. Jeśli skutkiem wypadku będzie także całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, Kasa będzie wypłacać rentę z odrębnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. W konkluzji ekspertyza przyniosła tezy, w których znajdują się odpowiedzi na pytania postawione przez Trybunał.

Konstrukcja ustawowa objęcia ubezpieczeniem rolniczym rolników, prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, jest następująca:

- a) osoby spełniające warunki określone w art. 5a ustawy o u.s.r. podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy art. 16 i ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu (art. 7 ustawy o u.s.r.);
- b) art. 5a ustawy o u.s.r. wskazuje na pierwszeństwo ubezpieczenia emerytalno-rentowego w zbiegu z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Oznacza to, że ustaje obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w ZUS;
- c) kontynuowanie ubezpieczenia społecznego rolników przez osobę prowadzącą jednocześnie działalność gospodarczą wiąże się z obowiązkiem opłacania podwójnej wysokości składki tylko na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 17 ustawy o u.s.r.). Składka ta nie przenosi się na zakres udzielanej ochrony, ale może mieć wpływ na wysokość emerytury lub renty rolniczej;
- d) rolnik nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia wypadkowego z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie art. 12 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,
- e) rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą ma prawo do określonych świadczeń z ubezpieczenia rolniczego po spełnieniu ustawowych wymogów, tj. prawo do: emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, renty rolniczej w razie niezdolności do pracy

w gospodarstwie rolnym z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej, renty rodzinnej (z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej w razie śmierci ubezpieczonego), jednorazowego odszkodowania w razie wypadku przy pracy rolniczej.

Zdaniem K. Ślebzaka, drugiego z ekspertów TK, każdy rolnik objęty zakresem art. 5a ustawy o u.s.r. płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 tejże ustawy. Wyżej określona składka dotyczy tylko ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Natomiast składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie obowiązuje w równej wysokości dla wszystkich wymienionych rodzajów tego ubezpieczeń i jest określona w rozdziale 2A ustawy o u.s.r. Rolnik prowadzący działalność gospodarczą i podlegający ubezpieczeniu rolniczemu płaci zatem na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie składkę w takiej samej wysokości, jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej.

W zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie ma żadnej różnicy w uprawnieniach pomiędzy rolnikiem nieprowadzącym działalności pozarolniczej, który płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o u.s.r., a rolnikiem, który taką dodatkową działalność prowadzi i płaci składkę na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o u.s.r. Rolnik określony w art. 5a ustawy o u.s.r. nie nabywa żadnych dodatkowych uprawnień z tytułu płacenia podwójnej składki. Nie zwiększa się zakres jego ochrony, ani wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Nie wynikają z tego inne zobowiązania KRUS wobec takiego rolnika w związku z zaistnieniem zdarzenia z ubezpieczenia społecznego, związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. Z racji płacenia podwójnej składki emerytalno-rentowej nie przysługują świadczenia wynikające z ubezpieczenia wypadkowego oraz na wypadek choroby, i z tytułu macierzyństwa. Zdaniem biegłego nie można przyjąć, że mamy do czynienia z szerszym zakresem ubezpieczenia społecznego. Z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ani z ustaw regulujących powszechne ubezpieczenie społeczne, nie wynika większy zakres ochrony dla osób płacących podwójną składkę na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o u.s.r. W systemie powszechnym występuje relacja składka – świadczenie, odzwierciedlająca zasadę sprawiedliwości w kształtowaniu ubezpieczenia społecznego. Składka jest ceną ochrony ubezpieczeniowej. Jej wysokość powinna wpływać na wysokość świadczenia. W ubezpieczeniu wypadkowym wysokość składki zależy od szkodowości działalności prowadzonej przez płatnika. W ubezpieczeniu społecznym rolników, wyżej wskazana zależność nie występuje (...).

Podwójna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe została wprowadzona w 2003 r.,<sup>13</sup> z jednoczesnym unormowaniem w ubezpieczeniu społecznym rolników zasad podlegania temu ubezpieczeniu przez osoby prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Biegły wskazał, że nie są mu znane źródła dotyczące znaczenia podwójnej składki (...).

Biegły wypowiedział się także o konstytucyjnym znaczeniu zabezpieczenia społecznego. Stwierdził, że nie zna opracowań, w których wprost dyskutowano by tematykę jednorazowego odszkodowania jako świadczenia, które można by uznać za świadczenie z zabezpieczenia społecznego. Zaliczenie tego świadczenia do zabezpieczenia społecznego może wynikać z faktu, że kwestia ta nie jest aktualnie postrzegana jako problematyczna. O przynależności do określonego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, czy szerzej – z zabezpieczenia społecznego, zdecydował ustawodawca.

Zdaniem biegłego jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego. W doktrynie pojęcie „zabezpieczenie społeczne” rozumie się szeroko.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> W rzeczywistości podwójną składkę wprowadzono w II kw. 2004 r. Szerzej na ten temat w punkcie IV niniejszego opracowania.

<sup>14</sup> Warto także zaznaczyć, że w niniejszym przypadku Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że skarżący niewłaściwie przedstawił przedmiot zaskarżenia. Podstawą kontroli powinien być jedynie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie jest warunkowana wykazaniem, że świadczenie jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, mieści się w sferze „minimum” zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Marszałka Sejmu warunek ten nie został spełniony przez skarżącego.

Prokurator Generalny zauważył z kolei, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje rolnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego, którego celem jest naprawienie szkody powstałej na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Niewłaściwym wzorcem kontroli jest także art. 32 Konstytucji. Skarżący nie wykazał, w które przysługujące mu konstytucyjne prawa ingeruje kwestionowany art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r. Prokurator podkreślił, że podniesiony przez skarżącego problem nie dotyczy konstytucyjności art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r., lecz związany jest z uregulowaniem rodzajów tytułów ubezpieczeniowych rodzących obowiązki składkowe dla rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Brak możliwości uzyskania jednorazowego odszkodowania nie wynika z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r., ale z braku systemowego rozwiązania tego problemu. W konkluzji, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestia ta pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Wspomniano, że TK czerpał w motywach rozstrzygnięcia z opinii przedstawionych powyżej ekspertów. TK sformułował ponadto kilka tez, które bądź są rozwinięciem tych opinii, bądź są postulatami względem ustawodawcy, a które należy przytoczyć przez wzgląd na ich wagę.

Trybunał zauważył, po pierwsze, że jednorazowe odszkodowanie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.s.r. jest wypłacane z ubezpieczenia społecznego rolników. Dotyczy ono okoliczności i ryzyk związanych z pracą w gospodarstwie rolnym. Wobec tego nie można się domagać, by przepis ten regulował ryzyko wypadku lub choroby zawodowej związanej z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.<sup>15</sup>

Po drugie, w przypadku rolnika objętego art. 5a ustawy o u.s.r. sytuacja jest nietypowa. Rolnik ten płaci bowiem składki na ubezpieczenie społeczne rolników (podwójną składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w takiej samej wysokości jak pozostali rolnicy), a jednocześnie prowadzi działalność pozarolniczą i jest wyłączony z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji rolnik-przedsiębiorca nie jest też objęty ubezpieczeniem wypadkowym z systemu powszechnego, przez co nie może się domagać jednorazowego odszkodowania na podstawie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.<sup>16</sup> Obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają bowiem tylko te osoby, które są objęte powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym.

Po trzecie, zdaniem Trybunału zasada, że ochrona wypadkowa uzależniona jest od jednoczesności braku zwolnienia z opłacania obowiązkowej składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu tej działalności oznacza, że osoba prowadząca tylko działalność pozarolniczą podlega ochronie w razie wypadku przy wykonywaniu tej działalności, ale jeśli jest ubezpieczona w KRUS, to ochronie tej już nie podlega. W konsekwencji, gdyby badana osoba uległa wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, ewentualne skutki tego wypadku będą podlegały ochronie jako zdarzenie z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Świadczenie zostanie wypłacone z ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

<sup>15</sup> Autor nie podziela tego stanowiska. Jego zdaniem, jeżeli ustawodawca stworzył legalną formę prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, czyli zbudował konstrukcję hybrydową, to w konsekwencji powinien stworzyć prawną możliwość pełnej ochrony ubezpieczeniowej, a nie zawęzić ją tylko do świadczeń wypadkowych związanych z jednym rodzajem działalności.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm. Warto przypomnieć, że w niniejszym przypadku skarżący nie kwestionował konstytucyjności przepisów obowiązujących w powszechnym ubezpieczeniu, ale w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że skarżący kwestionuje abstrakcyjnie system zależności w ramach ubezpieczeń społecznych. Postuluje on określone rozwiązanie legislacyjne, dotyczące osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, które jego zdaniem, najlepiej odpowiadałyby konstrukcji i powiązaniu systemu powszechnego z systemem ubezpieczeń społecznych rolników.

W ocenie Trybunału, nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych, traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Zatem, skarżący kwestionuje niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Domaganie się określonego ukształtowania sytuacji prawnej osób, korzystających z ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę, że brak ochrony ubezpieczeniowej od ryzyka wypadku przy pracy i choroby zawodowej osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, jednocześnie wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą, stanowi problem systemowy. Zdaniem Trybunału w systemie prawa brakuje właściwego rozwiązania legislacyjnego związanego z możliwością dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej dla osób, które taką działalność wykonują, podlegając ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy. W konkluzji Trybunał stwierdza, że problem ten powinien być rozważony przez ustawodawcę.

---

## 2. Zdanie odrębne

---

Do stanowiska przedstawionego w ekspertyzach i w uzasadnieniu wyroku zdanie odrębne wniosła prof. T. Liszcz, która z kilku powodów nie podzieliła powyższej argumentacji.

Zdaniem T. Liszcz w postanowieniu nie wskazano wprost, czy przyczyną umorzenia była zbędność czy też niedopuszczalność merytorycznego orzekania w tej sprawie. W końcowej części uzasadnienia (pkt 6) znajduje się następujące stwierdzenie: „*Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący kwestionuje abstrakcyjnie system zależności w ramach ubezpieczeń społecznych. Postuluje on określone rozwiązanie legislacyjne,*

*dotyczące osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, które, jego zdaniem, najlepiej odpowiadałyby konstrukcji i powiązaniu systemu powszechnego z systemem ubezpieczeń społecznych rolników”.*

Przyjęcie powyższego rozumowania upoważniło T. Liszcz do postawienia tezy, że Trybunał potraktował sprawę jako skargę konstytucyjną na zaniechanie ustawodawcze, do którego badania nie jest właściwy, i z tego powodu uznał merytoryczne orzekanie za niedopuszczalne.

Autorka nie podzieliła tego stanowiska i uznała, że skarga, która zainicjowała niniejsze postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczy pominięcia legislacyjnego i dlatego powinna być rozpoznana merytorycznie. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (także na tle spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi) wielokrotnie ustosunkowywał się do zarzutu „pominięcia legislacyjnego”. Wskazywał na dopuszczalność oceny aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.<sup>17</sup>

Pominięcie w badanej sprawie polega na tym, że w hybrydowej konstrukcji ubezpieczenia społecznego rolników w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą brakuje istotnego elementu, jakim jest ubezpieczenie od następstw wypadku lub choroby zawodowej powstałej w związku z wykonywaniem dodatkowej działalności, a które występujące we wszystkich innych ubezpieczeniach z tytułu wykonywania działalności zarobkowej (...)

Autorka przypomina również, że celem tej regulacji było zachęcenie rolników, zwłaszcza posiadających małe gospodarstwa, z których dochód nie wystarczał na utrzymanie rodziny, do podejmowania dodatkowo w celu uzupełnienia tego dochodu pozarolniczej działalności gospodarczej na niewielką skalę. Zachęta polegała na tym, że taki rolnik nie musi ubezpieczać się w ZUS z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, która co do zasady jest tytułem wyłączającym z ubezpieczenia rolniczego, lecz osoba ta podlega nadal rolniczemu ubezpieczeniu, znacznie mniej dla niej kosztownego.

T. Liszcz podkreśla także, że należy przy tym zwrócić uwagę, na sformułowanie użyte w art. 5a ustawy o u.s.r. „*Rolnik (...) podlega nadal temu ubezpieczeniu*” (tj. ubezpieczeniu rolniczemu), które sugeruje, że

<sup>17</sup> Zob. m.in. Wyrok z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, Postanowienia z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125.



jest to przypadek obowiązkowego ubezpieczenia, z mocy ustawy. Z dalszych przepisów art. 5a wynika, oczywiście, że wystarczy nie złożyć w ustawowym terminie wymaganych oświadczeń lub zaświadczeń, aby ubezpieczenie rolnicze wygasło i jednocześnie powstał obowiązek ubezpieczenia z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że możliwość pozostania w rolniczym ubezpieczeniu przez rolnika podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą jest traktowana przez ustawodawcę jako przywilej.

Niewielką cenę za ten przywilej zdaje się stanowić obowiązująca rolnika podwójna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, określona w art. 17 ust. 2 ustawie o u.s.r.

Z art. 5a ustawy o u.s.r. nie wynika, aby oparte na nim ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy miało być niepełne. Dopiero analiza dalszych przepisów ustawy o u.s.r., a w szczególności art. 10 ust. 1 pkt 1, w kontekście ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>18</sup> oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych uświadamia, że jest ono niepełne,<sup>19</sup> gdyż nie obejmuje następstw wypadków i chorób zawodowych związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Na gruncie ustawy o u.s.r. w praktyce chodzi o jednorazowe odszkodowanie z tego tytułu. Nie byłoby problemu podniesionego w skardze, gdyby w art. 10 ust. 1 pkt 1 (lub kolejnym punkcie) ustawy o u.s.r., jako druga przesłanka nabycia prawa do jednorazowego odszkodowania przez ubezpieczonego, o którym mowa w art. 5a ustawy o u.s.r. (rolnika-przedsiębiorcy), był uszczerbek na zdrowiu powstały wskutek wypadku przy prowadzeniu działalności pozarolniczej lub choroby zawodowej związanej z tą działalnością.<sup>20</sup>

Kluczową tezę zdania odrębnego jest zauważenie, że pominięcie tej przesłanki prowadzi do naruszenia zasady równości w regulacji ubezpieczenia społecznego z tytułu różnego rodzaju działalności zarobkowej, tj. art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż zróżnicowanie w tym zakresie sytuacji ubezpieczonych wykonujących pracę (działalność zarobkową) narażającą ich na wypadki i choroby zawodowe nie jest obiektywnie uzasadnione.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 r. Nr 1442 ze zm.

<sup>19</sup> Autor nie podziela tego stanowiska. Uważa, że ubezpieczenie rolnika - przedsiębiorcy jest pełne. Podlega on z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. To nie kwestia pełności ubezpieczenia powinna być w tym przypadku przedmiotem oceny, a niepełny pakiet świadczeń, które obowiązkowe ubezpieczenie gwarantuje. O czym szerzej w punkcie 5.

<sup>20</sup> Co tylko utwierdza autora w przekonaniu, że w niniejszym przypadku nie forma ubezpieczenia winna być przedmiotem oceny.

T. Liszcz podnosi także, że zaskarżona regulacja rozpatrywana w kontekście normatywnym art. 5a ustawy o u.s.r. oraz odnośnych przepisów ustawy o s.u.s. i ustawy wypadkowej stanowi swoistą „pułapkę” zastawioną na jednostki (obywateli) przez państwo. Obywatel, działając w zaufaniu do państwa, korzysta z uprawnienia przewidzianego w ustawie co do rodzaju ubezpieczenia społecznego, a kiedy urzeczywistnia się ryzyko i to najściślej związane z pracą (działalnością) zarobkową, jakimi są wypadek przy pracy (działalności) i choroba zawodowa, dowiadyuje się, że ryzyko to nie jest objęte ubezpieczeniem, któremu podlega z mocy ustawy (art. 5a ustawy o u.s.r.).

Należy dodać, że nawet gdyby ten obywatel był świadomy „luki” w jego ubezpieczeniu (co przy wysokim stopniu skomplikowania naruszonego prawa ubezpieczeń społecznych byłoby czymś niezwykłym), to i tak nie mógłby temu zaradzić, gdyż w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe dobrowolne ubezpieczenie społeczne od następstw wypadków przy pracy (działalności) lub chorób zawodowych.

Oznacza to, zdaniem autorki zdania odrębnego, że zaskarżona regulacja narusza również zasadę lojalności państwa wobec obywatela, wynikającą z art. 2 Konstytucji (z zasady demokratycznego państwa prawnego).

---

### **3. Historia ubezpieczenia rolnika - przedsiębiorcy**

---

Poza przedmiotem niniejszego opracowania pozostanie w niniejszym opracowaniu kwestia zasadności rozstrzygnięcia, tj. brak odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność obowiązujących przepisów regulujących tę materię w ustawie o u.s.r. Tematyka ta może stać się przedmiotem glosy skupiającej się wyłącznie na kwestii poprawności wydanego orzeczenia. W niniejszym opracowaniu autor koncentruje się na analizie obowiązujących rozwiązań i przedstawia ewentualne kierunki zmian. O tym, że takie są potrzebne, świadczy zawiśnięcie sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz zawarta w uzasadnieniu sugestia co do konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Nie można jednak wskazywać kierunku ewolucji obowiązujących rozwiązań bez przybliżenia historii ubezpieczenia społecznego tych podmiotów w KRUS. Drugim powodem, dla którego koniecznym staje się nakreślenie historii ubezpieczenia rolnika - przedsiębiorcy jest fakt, że zarówno przez ekspertów, jak i Trybunał, został niezauważony fakt, że w latach 2004-2009 podmiot ten opłacał podwójną składkę także na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Obowiązująca od 1991 r. ustawa o u.s.r. wyróżnia trzy statusy ubezpieczeniowe: rolnik, małżonek rolnika, domownik.<sup>21</sup> Katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego, ponieważ od 1997 r.<sup>22</sup> ustawa o u.s.r. umożliwia podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników także tych rolników, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą. W potocznym języku podmioty te określa się mianem rolnika - przedsiębiorcy.<sup>23</sup>

W pierwszym okresie obowiązywania regulacji, w latach 1997-2004,<sup>24</sup> rolnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu w KRUS i decydujący się na podjęcie pozarolniczej działalności nie ponosili żadnych dodatkowych kosztów, a także nie byli uprawnieni do jakichkolwiek świadczeń w związku ze zdarzeniami wypadkowymi wykluczającymi bądź ograniczającymi inną aktywność zawodową, np. pozarolniczą działalność gospodarczą. Sytuacja uległa zmianie, ale tylko w zakresie wysokości składki, z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, która wprowadziła m.in. zasadę opłacania podwójnej składki zarówno na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, jak i ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie dla osób prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą.<sup>25</sup> Przyjęcie regulacji było w pewnym sensie odpowiedzią na krytykę systemu, z uwagi na znaczne dysproporcje pomiędzy składkami obowiązującymi przedsiębiorców ubezpieczonych w KRUS a składkami opłacanymi w ZUS przez osoby prowadzące pozarolniczą działal-

<sup>21</sup> W myśl art. 6 ustawy o u.s.r., ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) rolniku – rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkuje i prowadzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia; 2) domownikowi – rozumie się osobę bliską rolnikowi, która: a) ukończyła 16 lat, b) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie. Zgodnie z art. 5 ustawy o u.s.r., przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1996 r. Nr 124, poz. 585), która weszła w życie od 1 stycznia 1997 r.

<sup>23</sup> Określenie to w przeciwieństwie do rolnika, małżonka rolnika i domownika nie posiada definicji legalnej. Art. 5a ustawy o u.s.r. określa jedynie warunki, jakie trzeba spełnić, aby móc podlegać u.s.r. przy jednoczesnym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej.

<sup>24</sup> Dokładniej, od 1 stycznia 1997 r. do 2 maja 2004 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873 ze zm.). Zob. także przypis 21.

<sup>25</sup> Składka w podwójnej wysokości była przez te podmioty opłacana od II kw. 2004 r.

ność gospodarczą. Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało *explicite*, że nowela miała realizować przede wszystkim cele fiskalne, a nie ubezpieczeniowe. Podkreślano bowiem, że „rolnik podlega ubezpieczeniu społecznemu, które co do obowiązków płatnika jest systemem znacznie korzystniejszym niż system powszechny. Oprócz gospodarstwa rolnego rolnik posiada dodatkowe źródło dochodu z działalności gospodarczej i dlatego powinien ponosić większe koszty z przynależności do tego systemu, który w znacznym stopniu jest dotowany z budżetu państwa”.<sup>26</sup> Z fiskalnego punktu widzenia trudno by więc oczekiwać jakiegokolwiek troski o zadośćuczynienie regułom obowiązującym w ubezpieczeniach społecznych. Już wówczas oczywistym powinno jednak wydawać się, że skorelowanie podwójnej składki z podwójną aktywnością zawodową powinno skutkować także zwiększeniem koszyka świadczeń dla tych podmiotów.<sup>27</sup>

Kolejna zmiana nastąpiła z chwilą wejścia w ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>28</sup> Nowela ta zniosła m.in. obowiązek opłacania składki przez rolników - przedsiębiorców w podwójnej wysokości na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Koniecznym jest jednak w tym miejscu przywołanie argumentacji, która doprowadziła do tych zmian. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że: „zmiana zawarta w przedmiotowym projekcie (...) **ma na celu wyeliminowanie postaw roszczeniowych**<sup>29</sup> ze strony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z tytułu świadczenia odszkodowawczego za wypadek przy pracy związanej z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, przysługują wyłącznie świadczenia związane z ryzykiem prowadzenia działalności rolniczej. W związku z tym nie powinni płacić podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Jest to rów-

<sup>26</sup> Druk sejmowy 1489/IV.

<sup>27</sup> Ustawa ta przyniosła szereg innych zmian, których konstytucyjność podważył później Trybunał. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygn. akt: P 8/05 OTK 2006/3A/28, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. nr 46, poz. 335, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt: P 6/05OTK 81/7/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz. 947. Ocenę przedstawionych orzeczeń dokonałem w: *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006.*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia. Nr 31/2007, *Kuriozalne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r.*, [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia.* Nr 34/2009. W efekcie zmian legislacyjnych wprowadzonych nowelą z dnia 2 kwietnia 2004 r. ta grupa społeczna została mocna zawężona. Szerz. na ten temat pisałem w: *Jeszcze o jakości...* str. 107 i n.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 667.

<sup>29</sup> Podkreślenie: W.J.

niez jedna z metod zachęcających do tego, aby osoby prowadzące podwójną działalność – rolniczą i pozarolniczą gospodarczą – decydowały się jednak na podleganie ubezpieczeniu powszechnemu w ZUS, gdzie oferowany jest pełny katalog świadczeń związany z ryzykiem prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W systemie rolnym zawsze istnieje bowiem możliwość ubezpieczenia się od wypadków przy pracy rolniczej dobrowolnie, nawet jeżeli z racji wykonywania innej niż rolnicza zarobkowej pracy te osoby są ubezpieczone w ZUS”.<sup>30</sup>

Stanowisko przyjęte przez legislatora jest co najmniej niezrozumiałe i przeczy idei ubezpieczeń społecznych. Naturalnym odruchem ubezpieczonego opłacającego składki jest wymaganie świadczeń przewidzianych prawem w przypadku zaistnienia zdarzeń objętych ochroną. Tymczasem obowiązująca w latach 2004-2009 konstrukcja systemowa zobowiązywała z tytułu wykonywania jednocześnie dwóch rodzajów działalności do podlegania ubezpieczeniu i ponoszenia składki w podwójnej wysokości, nie obejmując ochroną świadczeniową uszczerbków powstałych w wyniku wypadku przy prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Problem polega na tym, że w przypadku powstania uszczerbku w wyniku takiego wypadku w stopniu uniemożliwiającym pracę, brak aktywności zawodowej dotyczył zarówno prowadzonej przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej, jak i rolniczej działalności. Powyższa argumentacja wzmacnia dodatkowo stanowisko, że nałożenie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne w podwójnej wysokości nie miało pełnić żadnych innych funkcji poza fiskalnymi. Wydaje się, że pozostawienie podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, z jednoczesnym umożliwieniem korzystania ze świadczeń z tytułu prowadzenia tej działalności, zyskałoby większą akceptację społeczną niż przyjęta konstrukcja zmierzająca do „wylimitowania postaw roszczeniowych”. Od 2009 r. do chwili wydania przywołanego orzeczenia przez TK nie wprowadzono żadnych zmian w systemie opłacania składki dla rolników - przedsiębiorców.

---

#### 4. Uwagi *de lege ferenda*

---

Jak wspomiano we wprowadzeniu, tytuł opracowania ma formę postulatu, a w związku z tym niniejsze uwagi należy traktować jako *de lege ferenda* w kontekście sugestii Trybunału odnośnie podjęcia zmian legi-

---

<sup>30</sup> Druk sejmowy 1185/VI.

slacyjnych w tym zakresie. Podejmując takie wyzwanie, nie sposób uczynić to w oderwaniu od szeroko przedstawionego powyżej orzeczenia TK, którego sugestie dotyczące ewentualnego dobrowolnego dodatkowego ubezpieczenia wydają się równie polemiczne, jak samo rozstrzygnięcie. Taka sugestia TK może poprowadzić legislatorów na przysłowiowe manowce. Na założeniu Trybunału prawdopodobnie zaważyła nieumiejętność nadania właściwego znaczenia roli ubezpieczenia społecznego rolników, które składa się z dwóch części. Autor chciałby podkreślić, że w sposób odmienny niż przedstawiony powyżej postrzega obowiązek podlegania temu ubezpieczeniu. Z uzasadnienia stanowiska Trybunału można wnioskować jakoby ubezpieczenie rolnika - przedsiębiorcy miało charakter niekompletny, co jest tezą co najmniej dyskusyjną, ponieważ rolnik - przedsiębiorca podlegający ubezpieczeniu na mocy art. 5a ustawy o u.s.r. podlega obowiązkowo temu ubezpieczeniu zarówno w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego jak i wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Zatem to nie ubezpieczenie jest niepełne, ale koszyk świadczeń, będący pochodną podlegania ubezpieczeniu. Wątpliwości powinny więc oscylować wokół zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela w związku z obowiązkowym podleganiem ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. Trudno takich rozważań doszukać się w przedmiotowym orzeczeniu.

Teza wywiedziona przez pierwszego z ekspertów, że jeśli dana osoba jest zwolniona ze składki, nie może otrzymać ochrony z tego tytułu, jest jak najbardziej trafna, ale nie ma zastosowania w przedmiotowym przypadku. Skoro ubezpieczenie składa się z dwóch części, to oczywistym powinno być, że składka na ubezpieczenie społeczne rolników również składa się z dwóch części. Przywołany w treści pytań postawionych przez Trybunał art. 17 ustawy o u.s.r. dotyczy ubezpieczenia emerytalno-rentowego, z którego wypłacane są: emerytura rolnicza, w tym częściowa emerytura rolnicza, lub renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy, renta rolnicza szkoleniowa, renta rodzinna, emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin, dodatki do emerytur i rent, zasiłek pogrzebowy.<sup>31</sup> Stąd za wysoce wątpliwe należy uznać dywagacje Trybunału w kierunku wyznaczonym przez postawione ekspertom pytania. Rola składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe – bez względu na jej wysokość – nie wpływa na ilość i wysokość świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

Z tego drugiego rodzaju ubezpieczenia społecznego rolników wypłacane są następujące świadczenia: jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek

<sup>31</sup> Zob. art. 18 ustawy o u.s.r.

wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński.<sup>32</sup> Właściwą miarą oceny był zatem w tym przypadku art. 9 ustawy o u.s.r., a nie – sugerowany przez Trybunał – art. 17.

Padło także stwierdzenie, że składka jest ceną ochrony ubezpieczeniowej. Rolnik-przedsiębiorca składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie opłaca, a w latach 2004-2009 – nawet w podwójnej wysokości. Składka – nawet podwójna – na ubezpieczenie emerytalno-rentowe pozostaje bez żadnego funkcjonalnego powiązania z odrębnym ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. Wątpliwości Trybunału powinny więc zmierzać do żądania ekspertyz odpowiadających na pytanie, czy opłacona składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie może być źródłem roszczenia o świadczenia związane z pozarolniczą działalnością gospodarczą? Uwadze zarówno Trybunału, jak i ekspertów, umknął fakt, że rolnik - przedsiębiorca opłacał podwójną składkę także na to drugie ubezpieczenie. Zniesienie wymogu opłacania dwukrotności składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie było spowodowane, co należy jeszcze raz zaznaczyć: „*wyeliminowaniem postaw roszczeniowych*”. Wskazuje to wyraźnie na wątpliwości nawet przedstawicieli legislacji co do zasadności obowiązujących wówczas rozwiązań. Można postawić tezę, że rezygnacja z opłacania podwójnej składki była klasycznym przypadkiem wylania dziecka z kąpielą. Nie ma zwiększonej składki, nie ma roszczeń i nie ma problemu. W 2010 r. autor napisał w kwartalniku, że zniesienie podwójnej składki na to ubezpieczenie nie tyle likwiduje problem, ile wręcz go maksymalizuje. Zawieszenie sprawy przed Trybunałem tę tezę potwierdziło, ale umorzenie postępowania przez Trybunał przekreśliło szansę na zainicjowanie zmian legislacyjnych. Sugestie Trybunału w tym kierunku, które dostrzec można w uzasadnieniu, mają o wiele mniejszą moc sprawczą niż stwierdzenie niekonstytucyjności obowiązujących przepisów.

Artykuł 10 ustawy o u.s.r. faktycznie nie reguluje kwestii związanych z prawem do jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu powstałego w wyniku wypadku przy pracy związanej prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej czy choroby zawodowej związanej z tą działalnością, co jednak nie może upoważniać do twierdzenia, że zarzuty skarżącego są bezpodstawne. Odczytując właściwie intencje skarżącego, należałoby raczej zauważyć, że chciał on zwrócić uwagę na fakt, że opłacona składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w przypadku rolników - przedsiębiorców nie gwarantuje pełnej ochrony. Jest poza dyskusją fakt, że rolnik - przedsiębiorca wykonujący dwa rodzaje działalności zawodowej podlega z mocy ustawy ubezpieczeniu wy-

<sup>32</sup> Zob. art. 9 ustawy o u.s.r.

padkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu i opłaca z tego tytułu składkę. Pytania, jakie powinien postawić w niniejszej sprawie Trybunał, powinny zatem brzmieć następująco: Czy ubezpieczony rolnik - przedsiębiorca w wyniku podlegania temu ubezpieczeniu powinien domagać się ochrony także w związku z pozarolniczą działalnością gospodarczą? Czy standardowy koszyk świadczeń dla „zwykłego” ubezpieczonego w KRUS gwarantuje konstytucyjną zasadę zabezpieczenia społecznego także dla rolnika-przedsiębiorcy? Czy niemożność uzyskania prawa do świadczeń związanych z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej w odniesieniu do powszechnego ubezpieczenia społecznego nie narusza konstytucyjnej normy sprawiedliwości społecznej?

Autorka zdania odrębnego w przedmiotowym orzeczeniu pisała w 1997 r., że o włączeniu danej osoby do ubezpieczenia społecznego decyduje jej przynależność do określonej grupy społeczno-zawodowej, posiadającej pewne cechy wskazane w ustawie, niezależnie od woli danej osoby.<sup>33</sup> Dostosowując ten pogląd do przedmiotowego przypadku można postawić tezę, że ustawodawca włączył do ubezpieczania specyficzną grupę społeczno-zawodową, ponieważ dwuzawodową, ale objął ją ochroną z tytułu tylko jednej działalności.

Cytując autorkę warto także odnieść się do rozważań zawartych w zdaniu odrębnym, odnoszących się do tzw. pominięcia legislacyjnego, które w ocenie Trybunału legło u podstaw umorzenia postępowania. Aby uniknąć zbędnych powtórzeń autor całkowicie podziela stanowisko wyrażone w tej kwestii przez T. Liszcza i nadmienia, że na gruncie ustawy o u.s.r. Trybunał w przeszłości zajmował się analogiczną sprawą. Autor ma na myśli art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.s.r.,<sup>34</sup> określający zakres podmiotowy osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi niepodlegających ubezpieczeniu, a którym przysługiwało prawo do jednorazowego odszkodowania.<sup>35</sup> Przepis dotyczył sytuacji wyjątkowej na gruncie ubezpieczeń społecznych. Przy-

<sup>33</sup> Liszcz T. *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Zakamycze 1997 r. str. 175.

<sup>34</sup> Jednorazowe odszkodowanie przysługuje osobie najbliższej ubezpieczonemu rolnikowi, nie podlegającej ubezpieczeniu, jeżeli doznała ona takiego uszczerbku wskutek wypadku przy pracy rolniczej, któremu uległa pomagając ubezpieczonemu rolnikowi, nie będąc jego pracownikiem, w pracach związanych z prowadzeniem działalności rolniczej; za osoby najbliższe rolnikowi uważa się jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, zstępnych rodzeństwa, powinowatych w tej samej linii lub stopniu oraz wychowanków. Zaskarżony przepis został znowelizowany na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1996 r. Nr 124, poz. 585), poprzez dodanie do wymienionych powyżej osób także małżonka.

<sup>35</sup> Artykuł ten został uchylony z dniem 2 maja 2004r. na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.



znawał prawo do jednorazowego odszkodowania wymienionym w tym artykule podmiotom, które nie były zobowiązane do opłacania składek ani z mocy z ustawy ani na wniosek. W pierwotnym brzmieniu ww. przepisu nie był wymieniony małżonek rolnika. W sprawie tej skargę konstytucyjną wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Wyrokiem z dnia 23 lutego 1993 r. Trybunał orzekł m.in., że: „*przepis ten w zakresie, w jakim nie uwzględnia małżonka wśród osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi, którym przysługuje jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej jest niezgodny z art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji*”.<sup>36</sup> Warto podkreślić, że obecny wówczas na rozprawie przedstawiciel Sejmu stwierdził, że pominięcie małżonka rolnika w tym przepisie: „*nie było intencją projektodawców ustawy*”.<sup>37</sup> W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wyraźnie podkreślił, że wprowadzając do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcie osoby najbliższej, do której nie zalicza się małżonka ubezpieczonego rolnika, należałoby wskazać jakie względy przemawiają za takim bezpodstawnym zróżnicowaniem, lecz względów tych nie wskazano.

Trudno w tej sytuacji nie doszukać się analogii z komentowanym zagadnieniem. Wówczas wątpliwości konstytucyjne budziło podmiotowe pominięcie legislacyjne, a obecnie te same wątpliwości towarzyszą przedmiotowemu pominięciu legislacyjnemu. Wówczas pominięto małżonka rolnika *nota bene* niepodlegającego ubezpieczeniu, a uprawnionego do świadczeń, a obecnie nie dostrzeżono braku świadczeń dla osoby podlegającej ubezpieczeniu. W tej sytuacji za wysoce wątpliwy należy uznać wywód Trybunału, sprowadzający zagadnienie do pominięcia legislacyjnego. Brak odniesienia się w przedmiotowym przypadku do zacytowanego orzeczenia, które w ocenie autora powinno stać się fundamentem zupełnie innego orzeczenia, jest przykładem braku koherencji orzecznictwa.

Odwołując się do zasadności pełnej ochrony dla rolnika - przedsiębiorcy warto przywołać pogląd H. Pławuckiej, według której zasady obejmowania przymusem (obowiązkiem) ubezpieczenia rolników nie odbiegają od tendencji dominujących zarówno w ubezpieczeniu pracowników, jak i grup niepracowniczych, gdzie także dąży się do objęcia zakresem ubezpieczenia każdego wymiaru czasu pracy (działalności).<sup>38</sup>

<sup>36</sup> OTK 1993/1/5. Zob. też Pławucka H.; Glosa aprobowująca do orzeczenia TK z dnia 23 lutego 1993 r. K 10/92 [w:] *Państwo i Prawo* 7-8/1994 r., str. 130 i n.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Przytoczono stanowisko Marszałka Sejmu w kontekście odmiennego stanowiska reprezentowanego w komentowanym przypadku.

<sup>38</sup> Pławucka H., *Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 8/1998, s. 6.

Skoro ubezpieczenie społeczne rolników cechuje dążność do objęcia ubezpieczeniem każdego wymiaru czasu pracy, to w tej sferze powinien znaleźć się także czas pracy rolnika wykonującego pozarolniczą działalność gospodarczą. W takim stanie rzeczy trudno nie zgodzić się z zarzutami skarżącego, że system nie gwarantuje pełnej ochrony. Co więcej, jak podkreśliła autorka zdania odrębnego, ubezpieczony nie ma prawnych środków przeciwdziałania temu zjawisku, polegających np. na dodatkowym ubezpieczeniu.

Podnosząc tę kwestię, autor daleki jest od zaakceptowania ewentualnych zmian polegających na dobrowolnym ubezpieczeniu. W jego ocenie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach powszechnego ubezpieczenia społecznego a w ramach ubezpieczenia społecznego rolników posiada tę samą cechę relewantną. Stąd zachodzi konieczność mówienia nie o dobrowolnej formie ubezpieczenia, ale przymusie ubezpieczenia, czyt. przyznania świadczeń z tego tytułu. Po raz kolejny należy przypomnieć, że rolnik - przedsiębiorca podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu z mocy ustawy, więc to nie forma ubezpieczenia wymaga ingerencji legislacji, ale rekonstrukcji należy podać koszyk świadczeń przysługujących z tego ubezpieczenia. W powszechnym ubezpieczeniu prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej objęte jest obowiązkowym ubezpieczeniem zarówno emerytalno-rentowym, jak i wypadkowym.<sup>39</sup> Nieczytelne są przesłanki, które upoważniły Trybunał do postawienia tezy o dobrowolności ubezpieczenia wypadkowego dla rolników - przedsiębiorców.

Niezrozumiałe są także uwagi K. Ślebzaka, że „nie są mu znane źródła dotyczące znaczenia podwójnej składki”. Z przytoczonego powyżej uzasadnienia projektu ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. wynika *explicite*, że podwójna składka miała niwelować różnicę w wysokości składki pomiędzy przedsiębiorcą opłacającym taką składkę w KRUS a przedsiębiorcą ubezpieczonym w ZUS. Nie przekreślając samej idei podwójnej składki, a w pewnym sensie nawet rozumiejąc ideę wyrównywania szans w przedmiocie konkurencyjności owych podmiotów na rynku, zapomniano, że składka na ubezpieczenie społeczne powinna realizować przede wszystkim cele ubezpieczeniowe. W przypadku dwuzawodowca, którym *de facto* jest rolnik-przedsiębiorca, podwójna składka powinna gwarantować ochronę ubezpieczeniową w związku z prowadzeniem dwóch rodzajów działalności. Niezależnie od powyższego warto zauważyć, że podwójna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w żaden sposób nie przekłada się na wzrost świadczeń z tego koszyka dla osób opłacających składkę w standardowej wysokości.

<sup>39</sup> Zob. art. 12 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.).

Ewentualnym oponentom rozszerzenia koszyka świadczeń dla rolników - przedsiębiorców należy uświadomić jeszcze jeden aspekt sprawy. Środowisko pracy rolnika ma zakres w zasadzie nieograniczony przestrzenią i czasem. Definicja wypadku przy pracy rolniczej jest w swojej konstrukcji zbliżona do wypadku przy pracy związanej z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. W literaturze podkreśla się jednak, że o ile w przypadku przedsiębiorcy może czasami zachodzić związek pomiędzy przedsiębiorstwem a gospodarstwem domowym, o tyle w przypadku działalności rolniczej związek ten występuje praktycznie zawsze i nie sposób go zakwestionować.<sup>40</sup> Infantyliżując zagadnienie można wskazać przykład, że nastawienie domowego zegara może być w rolnictwie czynnością wyznaczającą rytm życia domowników, ale równie dobrze może organizować pracę w gospodarstwie. Choć przykład ten wydaje się absurdalny, miał miejsce w praktyce autora występującego w charakterze pełnomocnika procesowego; osoba wieszała zegar na ścianie po wymienieniu baterii i podczas tej czynności spadła, doznając urazu.

Autor wielokrotnie podkreślał na łamach kwartalnika również to, że rolnik łączy w sobie cechy pracownika i pracodawcy. W razie wypadku przy pracy uznanie zdarzenia za pozostające w związku z pracą jest łatwiejsze ze względu na cechy pracownika, wykonującego pracę z polecenia pracodawcy lub osoby przez niego wskazanej. W przypadku wypadków przy pracy rolniczej, ze względu na wspomniane powyżej łączenie cech pracodawcy i pracownika, środowisko pracy jest o wiele trudniejsze do ustalenia. Przeprowadzenie rzetelnego postępowania powypadkowego jest często uzależnione od takich subiektywnych czynników, jak uczciwość poszkodowanego. Przykładem mogą być wszelkie wypadki poza terenem gospodarstwa, w których często od zeznań poszkodowanego rolnika zależy, czy rolnik ten przemieszczał się w celach związanych z wykonywaniem działalności rolniczej, pozarolniczej działalności, czy towarzyskich, z których te dwie ostatnie wykluczają prawo do odszkodowania. Naiwnością byłoby utrzymywać, że rolnik - przedsiębiorca ulega wypadkom tylko tym związanym z prowadzeniem działalności rolniczej. Poniesiony uszczerbek w wyniku zdarzenia związanego z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej, a jednocześnie chęć uzyskania odszkodowania celem rekompensaty z powodu niemożności określonej aktywności zawodowej, prowadzi niekiedy do nadużyć, polegających na próbie „kształtowania” w taki sposób okoliczności wypadku, aby te zostały uznane przez KRUS za pozostające w związku z prowadzeniem działalności rolniczej. Do takiej tezy upoważnia zarówno postępowanie powypadkowe, jak i postępowanie odwoławcze od decyzji odmawiającej uznania zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej. Pomijając zatem aspekt konstytu-

<sup>40</sup> Puślecki D. *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi de lege ferenda*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 2 (9) 2011 str. 73

tucyjności obowiązujących rozwiązań należałoby zastanowić się, czy nie lepiej byłoby przywrócić podwójną składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, oferując w zamian poszerzony koszyk świadczeń. Spowodowałyby to objęcie ochroną ubezpieczeniową dwóch rodzajów działalności, a zarazem wyeliminowałyby postawy nieetyczne, zaś w przedmiocie celów poza ubezpieczeniowych zniwelowałyby różnicę w wysokości składki przedsiębiorcy ubezpieczonego w KRUS i ZUS.

Obowiązujący stan prawny może także prowadzić do zachwiania postaw egzystencji rodziny w przypadku śmierci ubezpieczonego w wyniku wypadku pozostającego w związku z tą działalnością, bowiem w takim przypadku ustawa o u.s.r. nie przewiduje żadnego świadczenia dla członków rodziny. W takich przypadkach również występuje zagrożenie manipulacji okolicznościami zdarzenia.

Snując hipotetyczne rozważania, ponieważ *contra* oponentom zwiększenia koszyka świadczeń, należy odnieść się do potencjalnego wzrostu wypadków, bowiem wówczas – co jest nieuniknione – Kasa obsługiwałaby wówczas ich dwa rodzaje. W tej sferze można opierać się jedynie na poszlakach, bowiem obszar wypadków przy pozarolniczej działalności gospodarczej, którym ulegają rolnicy – przedsiębiorcy, leży poza jakąkolwiek statystyką. Warto jednak przywołać dane statystyczne polegające na zestawieniu liczby ubezpieczonych, ubezpieczonych rolników – przedsiębiorców oraz wypłaconych odszkodowań.

Rok	Liczba ubezpieczonych	Liczba ubezpieczonych rolników-przedsiębiorców	Liczba wypłaconych jednorazowych odszkodowań powypadkowych	Stosunek % liczby ubezpieczonych do liczby wypłaconych jednorazowych odszkodowań powypadkowych
1997	1 367 757	45 822	42 237	3,09
1998	1 371 356	60 333	31 178	2,27
1999	1 382 699	67 694	34 082	2,46
2000	1 404 268	74 756	32 804	2,34
2001	1 448 177	87 692	31 257	2,16
2002	1 541 129	95 277	31 574	2,05
2003	1 589 325	114 783	32 109	2,02
2004	1 540 158	49 200	28 189	1,83
2005	1 581 929	61 725	21 165	1,34
2006	1 615 272	78 871	20 943	1,30
2007	1 598 197	70 598	18 846	1,18
2008	1 574 394	68 513	18 101	1,15
2009	1 570 328	72 269	17 792	1,13
2010	1 535 461	75 446	17 048	1,11
2011	1 516 308	79 062	16 681	1,10
2012	1 492 257	80 817	16 800	1,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Centrali KRUS.

Na szczególną uwagę zasługuje rok 2004 r., w którym lawinowo spadła liczba rolników - przedsiębiorców. Było to spowodowane wejściem w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r., na mocy której prawo do dalszego ubezpieczenia utracili ex lege rolnicy - przedsiębiorcy, których prowadzona pozarolnicza działalność gospodarcza była opodatkowana na zasadach ogólnych. Wyłączenie tak dużej grupy ubezpieczonych nie zaowocowało proporcjonalnym spadkiem jednorazowych odszkodowań. Zaobserwowany spadek tych świadczeń w latach 2004-2005 wiązać należy przede wszystkim ze zniesieniem na mocy tej samej ustawy możliwości ubiegania się o to świadczenie nieubezpieczonym osobom najbliższym, które uległy wypadkowi przy pracy rolniczej pomagając ubezpieczonemu rolnikowi.<sup>41</sup> Tę tezę potwierdzają statystyki z lat następnych, ponieważ zaobserwowany wzrost ubezpieczonych rolników-przedsiębiorców na tle niezmiennej w zasadzie ogólnej liczby ubezpieczonych osób nie przełożył się na wzrost wypłat jednorazowych odszkodowań. Powyższa statystyka wykazuje, że nie ma prostej zależności pomiędzy zwiększoną liczbą ubezpieczonych a liczbą wypłaconych jednorazowych odszkodowań. Po drugie, środowisko pracy rolnika uchodzi powszechnie za bardziej wypadkowe niż środowisko pracy przedsiębiorcy. Wszystkie te argumenty upoważniają do postawienia tezy, że ewentualny wzrost wypłacanych jednorazowych odszkodowań może mieć znikomy charakter. Warto także zauważyć, że w IV kw. 2013 r. miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie wynosiła 42 zł.<sup>42</sup> Podwojenie składki nie byłoby zatem drastyczną ceną za zwiększenie koszyka świadczeń. Wspomnieć należy, że świadczenia z tego ubezpieczenia są finansowane wyłącznie ze składek ubezpieczonych.

---

## 5. Podsumowanie

---

Ingerencja w cele realizowane przez ubezpieczenie społeczne prowadzi do wypaczenia zasad rządzących tą dziedziną. Komentowana materia jest przykładem potwierdzającym powyższą tezę. Niwelowanie różnic w wysokości składki wymaganej od przedsiębiorcy ubezpieczonego w KRUS a w ZUS nadało składce na ubezpieczenie społeczne rolników wymiar przede wszystkim fiskalny, zapomniano bowiem o tym, że składka jako

---

<sup>41</sup> Ustawa weszła w życie w dniu 2 maja 2004 r., stąd spadek w 2004 r. nie jest tak wyraźny, choć zauważalny.

<sup>42</sup> Obwieszczenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 6 września 2013 r. (M.P. 2013 r., poz. 740).

pochodna podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu ma być przede wszystkim gwarancją ochrony ubezpieczeniowej w przypadku zaistnienia ryzyka objętego ochroną. Podwójna składka za rolnika - przedsiębiorcę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, która obowiązywała w latach 2004-2009, nigdy takiej funkcji nie pełniła. Odpowiedź na pytanie postawione na wstępie wydaje się być oczywista. Aktywność zawodowa osoby, nawet jeśli ma charakter podwójny, a każdy jej rodzaj jest odmienny w swej charakterystyce, powinna być objęta ochroną ubezpieczeniową. Kwestią otwartej dyskusji jest ustalenie, czy koszyk świadczeń powinien obejmować zdarzenia związane z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą w ramach obowiązującej składki, czy powinien nastąpić powrót do podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Autor uważa, że skoro rolnik - przedsiębiorca prowadzi podwójną i odmienną w swoim charakterze działalność, to powinien z tego tytułu być obciążony podwójną składką. Pozostawienie obowiązujących rozwiązań, a zwiększenie koszyka świadczeń dla rolnika - przedsiębiorcy, mogłoby stanowić naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej, ponieważ w ramach tego samego ubezpieczenia, a przede wszystkim w ramach tej samej składki, podmiot ten miałby gwarancję zwiększonych świadczeń. O ile więc poza przedmiotem polemiki pozostaje konieczność przyznania świadczeń dla rolników - przedsiębiorców także z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, tak kwestią, którą należałoby poddać pod dyskusję, jest ustalenie, czy zwiększony koszyk świadczeń powinien być powiązany ze zwiększeniem składki na to ubezpieczenie. Niefortunne w swej wymowie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zamknęło poniekąd drogę do kolejnych postępowań w ramach obowiązujących przepisów prawnych. W tej sytuacji cała nadzieja rolników - przedsiębiorców kieruje się w stronę ustawodawcy, który w ramach uprawnień legislacyjnych doprowadzi do zmian, zapewniających pełną ochronę ubezpieczeniową dla tej specyficznej grupy zawodowej. Jedyne wątpliwości, jakie mogą powstać w procesie legislacji, powinny więc oscylować nie wokół formy ubezpieczenia, ale wysokości składki. Zdanie, jakie stoi przed legislacją, sprowadza się zatem do znalezienia odpowiedzi na następujące pytanie: Czy rolnik - przedsiębiorca powinien uzyskać prawo do świadczeń związanych z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą w ramach opłacanej składki, czy podwójnej składki?

**W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej  
pozarolniczej działalności gospodarczej  
dla rolnika-przedsiębiorcy.  
Streszczenie**

---

Opracowanie jest postulatem w sprawie zwiększenia koszyka świadczeń dla ubezpieczonych w KRUS rolników - przedsiębiorców, którzy *de facto* prowadzą dwa rodzaje działalności zawodowej, natomiast są objęci ochroną ubezpieczeniową tylko w przypadku zaistnienia ryzyk powiązanych z działalnością rolniczą. De lege lata rolnik - przedsiębiorca nie ma prawa do jednorazowego odszkodowania w związku uszczerbkiem na zdrowiu powstałym w wyniku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Sprawa zajął się Trybunał Konstytucyjny, który, umarzając postępowanie, uniknął orzeczenia co do istoty. Złożenie przez jednego z sędziów składu orzekającego zdania odrębnego podważa jednak zasadność rozstrzygnięcia. Ponieważ w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego można doszukać się - pomimo umorzenia postępowania - także sugestii względem ustawodawcy w kierunku podjęcia zmian legislacyjnych, opracowanie ma na celu wskazanie ewentualnych zmian, jakie w tej materii powinny zostać przeprowadzone, pamiętając, że dyskusyjna jest nie forma ubezpieczenia, ale zakres świadczeń będący pochodną tego ubezpieczenia.

*Wojciech Jaskuła, Główny Specjalista w Placówce Terenowej KRUS  
w Piotrkowie Trybunalskim.*

Robert Korsak

## Polityka rozwoju polskiej wsi i rolnictwa

Omawiana książka<sup>1</sup> jest jedną z trzech publikacji, które powstały w ramach programu badawczego: „*Wieś i rolnictwo w Polsce w warunkach intensyfikacji procesów globalnych – wyzwania i sposoby adaptacji*”, w podsumowaniu interdyscyplinarnych badań prowadzonych w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w latach 2009-2012. „*W książce podjęto próbę określenia miejsca i roli wsi i rolnictwa w strukturach i przemianach głównie ekonomicznych zachodzących współcześnie w Polsce (...) W kontekście projekcji przyszłej polityki rolnej przedstawiono wyniki modelowania makroekonomicznego hipotetycznych skutków wdrażania różnych scenariuszy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kolejnym okresie programowania*” (s. 11) oraz wnioski dotyczące rolnictwa wynikające z badań. Prezentowane dzieło składa się z dziewięciu rozdziałów.

### 1. Wieś i rolnictwo w strukturach współczesnej Polski

---

„*Rolnictwo – pisze Jerzy Wilkin – jest jednym z tradycyjnych działów gospodarki narodowej, natomiast wieś czy obszary wiejskie to zupełnie inna złożona kategoria przestrzenna*”, przy czym: „*...relacje między rolnictwem a obszarami wiejskimi zmieniają się dość szybko*”. (s. 19) Obecnie rolnictwo i wieś w Polsce wytwarza zaledwie około 3% PKB (w Niemczech i W. Brytanii – poniżej 1%). „*Rola wsi i rolnictwa jest zarówno przeceniana, jak i niedoceniana*”. (s. 20) Jest to ważne, bo społeczna percepcja miejsca rolnictwa i wsi w funkcjonowaniu kraju wpływa na gotowość politycznego poparcia dla programów wspierających rozwój wsi i rolnictwa,

---

<sup>1</sup> „*Uwarunkowania ekonomiczne polityki rozwoju polskiej wsi i rolnictwa*”, redakcja naukowa: Mirosław Drygas i Katarzyna Zawalińska, IRWiR PAN, Warszawa 2012, s. 244.



które są na ogół kosztowne. Ma to wielkie znaczenie dla tworzenia odpowiedniej legitymizacji polityki rolnej i polityki wspierającej rozwój wsi.

Autor omawia mechanizmy i prawidłowości przemian strukturalnych, które są wynikiem oddziaływania wielu czynników o charakterze endogenicznym i egzogenicznym. Szybko rośnie zakres i siła oddziaływań globalnych, w tym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zwraca uwagę, że wśród głównych czynników przemian strukturalnych (należących do sfery rynku i innych czynników działających spontanicznie) oraz do sfery polityki i wyboru publicznego, rola drugiej grupy w odniesieniu do rolnictwa jest szczególnie duża i ma rosnące znaczenie.

Z kształtowaniem głównych procesów, w tym strukturalnych, w rolnictwie i na wsi wiąże się wiele problemów teoretycznych i praktycznych; część z nich to: sposób mierzenia i wartościowania efektów działalności rolniczej jako działu gospodarki narodowej; sprawa rozdzielenia efektów rynkowych podlegających wycenie za pośrednictwem mechanizmu rynkowego od efektów drugiej grupy (tj. polityki), których znaczenie stale rośnie; problem efektów zewnętrznych, których znaczenie też stale rośnie, ale są trudności z uwzględnieniem ich w rachunku ekonomicznym i wartościowaniu społecznym, z czego wynikają zadania dla polityki państwa; problem powiązania tych efektów z instrumentami polityki gospodarczej na szczeblu krajowym i UE oraz problem usytuowania efektów funkcjonowania rolnictwa „na osi: dobra rynkowe-dobra publiczne” i przyporządkowania ich odpowiednim mechanizmom wytwarzania i dystrybucji tych dóbr; podstawy wartościowania i wyboru pozarynkowej wyceny i wsparcia funkcjonowania rolnictwa; zakres polityki UE, w tym odnoszącej się do wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Część wymienionych problemów była wcześniej badana, a wyniki badań opublikowane.

a) Autor omawia: główne czynniki wpływające na zmianę miejsca wsi i rolnictwa w strukturze kraju; wskazuje dwie grupy czynników: sfery instytucjonalnej i sfery realnej (wymiar rzeczowo-strukturalny). Sfera instytucjonalna obejmuje: „Dziedzictwo historyczne (instytucje długiego trwania: wartości, tradycje, mity, postawy itp.). Przekształcenia systemowe w okresie socjalizmu (kolektywizacja, prawne ograniczenia rozwoju gospodarstw indywidualnych, zniekształcenia rynku wynikające z zasad gospodarki planowej). Postsocjalistyczną transformację systemową (uruchomienie mechanizmów gospodarki rynkowej i otwarcie gospodarki, prywatyzacja ziemi i majątku państwowego w rolnictwie, zmianę zasad polityki państwa wobec rolników). Wejście Polski do UE, wdrożenie prawa wspólnotowego, synchronizacja polityki krajowej i unijnej. Przekształcenie struktur instytucjo-

*nalnych w rolnictwie, na obszarach wiejskich i w ich otoczeniu krajowym oraz unijnym. Sfera realna obejmuje: Zmiany sytuacji makroekonomicznej kraju – zmiany PKB, stopy bezrobocia, inflacji. Przemiany ludnościowe, dynamikę ludności i jej struktury wewnętrzne i zagraniczne (migracje). Zmiana struktury dochodów oraz możliwości inwestowania w rolnictwie i na wsi – dezagraryzacja wsi, wielozawodowość, oddziaływanie WPR i innych polityk unijnych (w tym znaczne transfery środków publicznych), napływ kapitału zagranicznego. Wzrost i różnicowanie się potencjału rozwojowego w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Przekształcenia struktur finansowo-rzeczowych (sfery realnej) w rolnictwie, na obszarach wiejskich i w ich otoczeniu”.* (s. 26) Obie grupy czynników wpływają na zmianę miejsca i roli wsi i rolnictwa w strukturach kraju.

Niektóre składniki systemu instytucjonalnego mogą zmieniać się szybko np. normy prawne, umiarkowanie szybko może nastąpić uruchomienie rynków, natomiast najwolniej zmieniają się normy społeczne, tradycje, postawy społeczne oraz utarte sposoby myślenia, które do zmian wymagają wielu lat, a niekiedy całych pokoleń. *„Na kształtowanie się systemu instytucjonalnego rozwoju wsi w Polsce najsilniej wpłynęły fundamentalne reformy ustrojowe z początku lat 90., a następnie adaptacje prawa i utworzenie struktur organizacyjnych związanych z członkostwem unijnym”.* (s. 25)

- b) Sytuacja gospodarcza rolnictwa i obszarów wiejskich przed i po wejściu Polski do UE. Większość okresu lat 1990-2011 cechowała w Polsce niekorzystna koniunktura dla gospodarstw rolnych. Drugim czynnikiem kształtującym sytuację dochodową rodzin wiejskich było bardzo wysokie bezrobocie, które na wsi w 2002 r. wynosiło 1 341 tys. osób, do 2011 r. zmniejszyło się do 808 tys., z tego większość stanowiły osoby w wieku do 34 lat. Przy uwzględnieniu bezrobocia ukrytego na wsi, okazuje się, że była nim dotknięta silniej wieś niż miasto. W 2010 r. ponad 4,5 mln osób w Polsce pracowało: *„...w jakiejś formie w rolnictwie, w większości była to praca dorywcza i krótkotrwała (...) Około 2,3 mln osób pracowało głównie lub wyłącznie w gospodarstwie rolnym Jednym z czynników nie zniechęcającym do definitywnego zrywania z rolnictwem jest system ubezpieczenia społecznego rolników”.* (s. 28)
- c) Nowe miejsce i nowa funkcja rolnictwa, to jeden z omawianych problemów. *„...Gospodarka chłopska okazała się najdoskonalszą instytucjonalną formą zapewnienia bytu większości społeczeństwa w zmieniających się i niekiedy ekstremalnie trudnych okolicznościach (...) dzięki jej zdolności do adaptacji do zmieniających się warunków (adaptacja pierwotna). Natomiast mniejsze są jej zdolności*

w zakresie tzw. *adaptacji wtórnej*, dzięki której dokonuje się rozwój i *ekspansja*". (s. 29) W krajach wysoko rozwiniętych, w nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarce może przetrwać jedynie farmer, a nie chłop. „Największym i skutecznym dla gospodarki chłopskiej okazał się w Polsce nowoczesny kapitalizm, a nie gospodarka planowa i socjalistyczne państwo”. Przekształcenie chłopów w farmerów, „...jest procesem długotrwałym i może objąć w Polsce około 260-270 tys. gospodarstw rolnych, są to jednostki potencjalnie rozwojowe, stanowiące prawie 18% ogółu gospodarstw rolnych w kraju, w tym 110 tys. gospodarstw może uzyskać zdolność konkurencyjną”. (s. 30) Przy czym, zauważa autor: „...konkurencyjność rolnictwa ma specyficzne cechy i ograniczenia w porównaniu z innymi działami gospodarki i grupami produktów, związane głównie z kwestią mobilności czynników produkcji oraz występującym w różnej formie i zakresie „przywiązaniu do ziemi”, co w rolnictwie sprawia, że w większości krajów rolnicy należą do biedniejszej części społeczeństwa i w niewielkim zakresie korzystają z efektów globalizacji. W ostatnich dziesięcioleciach zwiększyła się zależność krajów najuboższych od produkcji żywności wytwarzanej w krajach wysoko rozwiniętych. W niektórych rejonach świata wzmocniło się zjawisko protekcjonizmu rolnego”. (s. 31)

- d) Miejsce rolnictwa w strukturze symboliczno-kulturowej i społecznej, „...nie jest łatwe do opisanie w syntetycznym ujęciu, zauważa autor. *Wkład chłopów w rozwój kraju, jego kulturę, tożsamość itd. jest przedmiotem sporów i skłania niektórych autorów do zajmowania skrajnych pozycji od chłopomanii do chłopofobii*”. (s. 31) Autor przytacza pogląd pisarza W. Myśliwskiego: „*Z natury rzeczy kultura chłopska była kulturą bytu i kulturą miejsca, zamkniętą w kręgu: człowiek-ziemia-przyroda, trwanie*”. (s. 32) W tym kontekście autor odwołuje się do wyników badań prowadzonych w IRWiR PAN w latach 2002-2004 pod kierownictwem I. Bukraby-Rylskiej, która wskazywała, że: „...*prestż rolnictwa, mimo spadku udziału rolnictwa w sferze gospodarki, wzrósł w Polsce w latach 80. i 90. w stosunku do lat 60. i 70. Rolnikom przypisuje się wiele pozytywnych cech, jak: pracowitość, patriotyzm, honorowość, oszczędność, bystrość czy fachowość*”. (s. 32) Jednakże takie postrzeganie roli chłopów (rolników) w polskiej kulturze, gospodarce i społeczeństwie nie jest powszechne, zwłaszcza wśród części intelektualistów.
- e) Regionalne zróżnicowanie struktury rolnictwa i obszarów wiejskich. „*Najsilniej zaznaczonymi granicami najważniejszych różnicowań rozwoju obszarów wiejskich w Polsce są granice zaborów*.” (s. 33) Najgorsze wskaźniki rozwoju charakteryzują tereny dawnego zaboru rosyjskiego – większość województw: podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego

skiego, mazowieckiego i łódzkiego (z wyłączeniem głównych aglomeracji tych województw). Przejawia się to w niekorzystnej strukturze demograficznej, dużym zatrudnieniem w rolnictwie, niekorzystnej strukturze gospodarstw, niskimi wskaźnikami rozwoju sektora pozarolniczego. Dla ożywienia gospodarczego w województwach wschodnich duże znaczenie miały środki funduszy unijnych w ramach WPR i programów strukturalnych. Natomiast: „*dostęp do płatności bezpośrednich i innych korzyści wynikających z funkcjonowania WPR spowolnił, przynajmniej w niektórych regionach, przemiany strukturalne w rolnictwie*”. (s. 34) Najwyższe wskaźniki rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich charakteryzują województwa, w których poziom rozwoju rolnictwa jest również wysoki – wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, opolskie, pomorskie i zachodniopomorskie (przy wysokim bezrobociu związanym z upadkiem pgr-ów).

- f) Aksjologia polityki kształtującej miejsce wsi i rolnictwa w strukturze kraju, to problematyka zamykająca rozważania autora, który podziela pogląd, że: „*...aby zrozumieć cele i złożony charakter polityki rolnej (w tym WPR), należy odwołać się do podstaw aksjologicznych tej polityki (...) ponieważ gospodarowanie zależy od naszych wartości i jest zdeterminowane kulturowo*”. (s. 34) W systemie gospodarczym krajów najwyżej rozwiniętych: „*rolnictwo staje się coraz bardziej działem gospodarki o podwyższonej wrażliwości, a nawet działem zagrożonym, gdyż jest oparte na stosunkowo kruchej tkance czynników przyrodniczych i społecznych, dostosowanych do lokalnych warunków i mało mobilnych (...) dlatego w krajach rozwiniętych akceptowana jest teza, że rolnictwo wymaga wsparcia i nie może być pozostawione wyłącznie oddziaływaniu sił rynkowych, przez co relatywnie wzrasta rola polityki państwa w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*”. (s. 35)

Produktywistyczne nastawienie do polityki rolnej w EWG zaczęło się zmieniać pod koniec lat 80. Wyrazem zmian były reformy Mac Sherry'ego zaakceptowane w 1992 r., które: „*...zwiększyły wpływ mechanizmu rynkowego na funkcjonowanie rolnictwa unijnego*”, ale jednocześnie: „*...poszerzyły listy celów realizowanych przez instrumenty polityki rolnej*” (s. 35), którą zaczęto silniej wiązać z polityką wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków publicznych, uzależniając to od spełnienia określonych wymogów. „*Unia lansuje model rolnika, który jest nowoczesny, produktywny, konkurencyjny, ale dbający o środowisko przyrodnicze i kulturowe wsi oraz o dobrostan zwierząt*”. (s. 35) W wielofunkcyjności rolnictwa eksponuje się sfery i wyniki aktywności rolnika, nie weryfikowane i opłacane bezpośrednio przez rynek. „*Wielofunkcyjność rolnictwa polega między innymi na tym, że w większości wypadków nie można*

*rozdzielić sfer produkcji rynkowej i pozarynkowej oraz stosować całkowicie niezależnych systemów wynagradzania za funkcje realizowane w obu wymienionych sferach, (nierozłączność, jointness)”. (s. 36)*

Od ponad 20. lat jest bardzo popularna koncepcja zrównoważonego rozwoju; znajduje ona zastosowanie w dokumentach programowo-planistycznych różnych szczebli organizacji, w tym unijnych. *„Wdrażanie zasad wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich stało się warunkiem wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju”. (s. 37)*

## **2. Wpływ wybranych scenariuszy rozdysponowania funduszy WPR w Polsce w kontekście reformy 2014-2020**

---

Zagadnienie to omawia Katarzyna Zawalińska. Autorka nie dysponowała jeszcze danymi ilościowymi, np. dotyczących budżetu WPR i jego rozdysponowania na lata 2014-2020, ale znane były główne problemy z nim związane i pytania, m.in. optymalnej proporcji między funduszami przeznaczonymi do wydatkowania z filaru I i filaru II; jakie kryteria dostępu do funduszy najlepiej sprzyjałyby rozwojowi gospodarki polskiej; które działania filaru II wybrać i w jakiej proporcji zastosować je z przeznaczeniem na poprawę konkurencyjności, środowisko i gospodarkę wiejską oraz na nowe działania, aby dały najlepsze efekty ekonomiczne dla rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki kraju.

Przeanalizowano trzy hipotetyczne warianty polityki w ramach WPR. *„Przyjęte scenariusze pozwalają dobrze zrozumieć konsekwencje związane z czekającymi wyborami w związku z przyszłym budżetem, tj. wyboru proporcji środków między funduszami filaru I i II, kryteriów dostępu do filarów I i II oraz wyboru działań PROW. Opracowanie nawiązuje do literatury mierzenia wpływu WPR na rozwój regionalny przy użyciu modeli równowagi ogólnej”. (s. 42)* W odniesieniu do metodologii autorka zwięźle omawia regionalny model równowagi ogólnej dla Polski, przystosowany do analiz polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich; charakteryzuje sposób modelowania instrumentów WPR i założenia scenariuszy (bazy i inne) oraz omawia wyniki symulacji modelowych. (s. 43-59)

W kolejnym punkcie opracowania autorka porównuje wyniki różnych scenariuszy (s. 63 i nast.) i stwierdza: *„...zróznicowany wpływ scenariuszy na poszczególne województwa, jak i różne zmienne ekonomiczne, jest wypadkową wielu czynników, m.in.: wielkości wsparcia, charakteru ekonomicznego instrumentu wsparcia, alokacji regionalnej, charakterystyki samych województw”. (s. 67)*

Konkludując, autorka pisze: „Przeanalizowane hipotetyczne scenariusze polityki WPR pozwalają sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, filar II efektywniej wspiera rozwój gospodarczy niż filar I, co potwierdziło się we wszystkich scenariuszach”, dlatego przy wyborze alokacji funduszy: „...warto zwiększać raczej filar II niż I”. Po drugie, w ramach filaru II bardziej efektywnie przekładają się na rozwój gospodarczy działania o charakterze inwestycyjnym niż subsydiów obszarowych lub transferów dochodowych”, ale: „...nadal pozostaje pole manewru przy ustalaniu formy pomocy w ramach każdego działania”, ponieważ: „...wszystko zależy od sformułowania kryteriów dostępu do filaru”. (s. 67) *Regionalne skutki różnych wariantów są bardzo zróżnicowane w poszczególnych województwach (...) Wydaje się, że właściwe jest wybieranie scenariuszy, które są najlepsze z punktu widzenia całego kraju, a następnie należy zaplanować dodatkowe wsparcie dla tych województw, dla których są niekorzystne, jednak w innej formie – takiej, która pobudzi ich gospodarki bez straty dla gospodarki całego kraju (...) można je rekompensować poprzez narzędzia innych polityk, np. polityki regionalnej*”. (s. 68)

### **3. Uwarunkowania skutecznego wdrażania wsparcia UE dla polskiej wsi i sektora żywnościowego**

---

W części badań przedstawionych przez Mirosława Drygasa, środki funduszy unijnych stworzyły możliwości przyspieszenia tempa przemian strukturalnych w rolnictwie, unowocześnienia przetwórstwa rolno-spożywczego i dokonania skoku cywilizacyjnego na obszarach wiejskich, ale nie można tych środków wydatkować dowolnie. Ograniczenia wynikają z globalnych uregulowań w ramach porozumienia WTO i z zasad udzielania pomocy publicznej obowiązujących w UE. Autor „...skupia się na kwestiach związanych z przebiegiem procesu politycznego, dotyczącego realizacji polityki wspierającej rozwój obszarów wiejskich, na zdefiniowaniu procesu tworzenia, realizacji oraz korygowania polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym. W tym kontekście podjęto próbę wykazania użyteczności modeli makroekonomicznych oraz prowadzenia ewaluacji w procesach budowy i doskonalenia programów operacyjnych i estymacji skutków ich realizacji”. (s. 71) Oceniono też cele, priorytety i kierunki interwencji wynikające z przyjętej przez Radę Ministrów 25.04.2012 r. strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020.

Autor omawia proces politycznej realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, wyodrębnia w nim trzy fazy: formułowania polityki i wydawania

stosownych regulacji prawnych; wdrażania przyjętych programów; ewaluację osiągniętych efektów oraz wpływu zastosowanych interwencji publicznych na wzrost PKB, dochodu rolniczego, wydajności pracy i inne. W fazie tworzenia oraz realizacji polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich: „...istotne jest zapewnienie systemowego podejścia do procesów identyfikacji problemów rozwojowych wsi i rolnictwa, wypracowanie sprawnych mechanizmów identyfikacji potrzeb, ustanawiania celów i priorytetów rozwojowych wsi i rolnictwa, wyboru instrumentarium oraz ich korygowania w zależności od zmieniających się uwarunkowań krajowych i międzynarodowych. (...) Nabiera to znaczenia w związku z budżetem Unii na lata 2014-2020”. (s. 76) Autor uważa, że ewaluacja skutków wynikających z zastosowanych narzędzi mogłaby obiektywizować proces doskonalenia polityki rozwoju obszarów wiejskich (jest to problematyka, do której coraz większą wagę przywiązuje Komisja Europejska), gdyby nie to, że: „...ewaluacja sama w sobie boryka się z wieloma problemami definicyjnymi i metodycznymi, które np. utrudniają dokonywanie porównań pomiędzy państwami członkowskimi UE”. (s. 82) Autor wskazuje główne problemy dotyczące prowadzenia ewaluacji.

Omówiono rolę instytucji we wdrażaniu wsparcia z WPR, które powstały w wieloletnim procesie, poczynając od Programu PHARE w 1989 r. Uruchomienie nowych programów planowanych na 1 stycznia 2014 r. wymaga intensywnych działań. Zreformowana WPR może wymagać m.in. rozbudowy ARiMR, poszerzenia kompetencji istniejących instytucji, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu silnie rozbudowanego segmentu środowiskowego. Nowe zadania są dla instytucji państwowego doradztwa rolniczego, które charakteryzuje się strukturą niespotykaną w innych krajach, a niski poziom zatrudnienia, może spowodować, że ODR-y nie sprostały wyzwaniom wynikającym z WPR po 2013 r., co postawiłoby w trudnej sytuacji rolników – beneficjentów wsparcia unijnego.

Przyjęta Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, zdaniem autora, jest znacznym krokiem w kierunku zdefiniowania celów, priorytetów i kierunków interwencji w zakresie ogromnych potrzeb rozwojowych i niwelowania zapóźnienia cywilizacyjnego dużej części obszarów wiejskich w Polsce, ale z powodu stanu rozwoju społeczno-ekonomicznego wsi polskiej wymaga wypracowania spójnej i kompleksowej strategii rozwoju obszarów wiejskich do 2030 r., a nawet do 2050 r. Zaletą przyjętej strategii, w ocenie autora, jest wskazanie na znaczne zróżnicowanie obszarów wiejskich, co implikuje konieczność większego stopnia decentralizacji programowania i wdrażania niektórych kierunków interwencji na poziomie skonkretyzowanego instrumentarium w nowym okresie programowania. Udany jest zamiar corocznego monitorowania i ewaluacji strategii.

#### 4. Dywersyfikacja gospodarki ważnym celem polityki wiejskiej

Mimo opóźnienia w stosunku do obszarów wiejskich w wielu krajach, pisze Marek Kłodziński, dzięki zmianom w ostatnich 20. latach, takie obszary w Polsce zaczynają pełnić wiele funkcji pozarolniczych, zarówno produkcyjnych jak i usługowych. „*Fundusze unijne dają możliwość finansowego wsparcia polityki wiejskiej. Rezultaty zależą od postrzegania skali potrzeb wsi przez rządy państw członkowskich oraz istnienia lobby działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*”. (s. 95) Autor omawia cztery grupy problemów.

Pierwszy to proces dezagrarnizacji wsi. Zmniejsza się rola rolnictwa w gospodarce Polski mierzona jego udziałem w tworzeniu PKB (3,3% w 2010 r.), jest to tendencja światowa, która nie pomniejsza nadal ogromnego gospodarczego i pozagospodarczego znaczenia rolnictwa. Proces dezagrarnizacji wsi oznacza, że rolnictwo odgrywa coraz mniejszą rolę w dostarczaniu ludności wiejskiej pracy i dochodów. W latach 2001-2011 ludność wiejska w wieku powyżej 15. lat związana z gospodarstwem rolnym zmniejszyła się z 55,1% do 40,6%, a utrzymujący się głównie z pracy w swoim gospodarstwie zmalał odpowiednio z 21,5% do 14,9%, natomiast odsetek ludności utrzymującej się głównie z pracy poza swoim gospodarstwem zwiększył się odpowiednio z 32,5% do 45,0%. (s. 95) Proces dezagrarnizacji jest zróżnicowany przestrzennie, jej najniższy stopień jest we wschodnich regionach kraju, a najwyższy na zachodzie Polski. W związku z tym staje się ważna polityka skierowana na całą ludność wiejską, żeby uwzględniała jej różnorodne problemy, przemiany społeczno-gospodarcze zachodzące na wsi, jej priorytety, bariery i strategie.

Drugi problem to polityka wiejska. Dotychczasowa polityka resortowa (środki z filaru II WPR) w Polsce i w innych krajach UE jest nakierowana głównie na zadania związane z rolnictwem, należałoby natomiast: „...wyraźniej oddzielić od siebie działania skierowane do rolników od działań nakierowanych na cele pozarolnicze (...) Sektorowy (resortowy) sposób zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich utrudnia wypracowanie zintegrowanej krajowej polityki wiejskiej”. (s. 99) Autor uważa, że: „...obecny i dalszy rozwój wsi w Polsce wymaga, aby dość skomplikowana i wielodyscyplinarna problematyka rozwoju obszarów wiejskich otrzymała wsparcie instytucjonalne, a środki przeznaczone na rozwój wsi zostały oddzielone od funduszy wspierających rozwój rolnictwa”. (s. 100)

Trzeci problem to wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. „*Polityka wiejska nierozzerwalnie wiąże się z koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju przez wkomponowanie nowych funkcji pozarolnych w wiejską przestrzeń*”.



*Powoduje to dywersyfikację gospodarki obszarów wiejskich, żeby utrzymać ludność wiejską na zamieszkiwanych przez nią obszarach, przez tworzenie zatrudnienia poza rolnictwem. Regiony o charakterze monofunkcyjnym, oparte na jednej gałęzi, przeżywają z czasem poważne problemy rozwojowe”, chociaż, stwierdza autor, „...dywersyfikacja gospodarki wiejskiej nie przyczyni się znacząco do ograniczenia bezrobocia na wsi, to proces wielofunkcyjnego rozwoju wsi pozostaje ważnym czynnikiem aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich (...) Wbrew obiegowym opiniom, nie ma konkurencji między procesem wielofunkcyjnego rozwoju wsi a procesem rozwoju rolnictwa. Oba procesy są niezbędne i wzajemnie warunkujące, chociaż polityka wielofunkcyjnego rozwoju wsi jest dość skomplikowana, zależy od wielu różnorodnych czynników, które należy uwzględnić w odpowiednich proporcjach i wzajemnym powiązaniu.” (s. 103) Mimo postępu w ostatnich latach w Polsce, tempo rozwoju w zakresie wielofunkcyjności obszarów wiejskich nie jest zadawalające i często nie spełnia oczekiwań społeczności lokalnych, ocenia autor. Trzeba się liczyć z powolnym rozwojem poza rolnych form działalności gospodarczej na wsi, ponieważ część niezbędnych warunków dla ich powstania nie będzie szybko spełniona, jak: przedsiębiorczość ludzka, kapitał, popyt, promocja, kompleksowa infrastruktura niezbędna dla działalności gospodarczej, dobry poziom wykształcenia, umiejętność strategicznego planowania, nowoczesny sposób zarządzania gospodarką gminną przez władze lokalne itd. Dlatego w większości gmin postęp będzie następował „małymi krokami”. Celem strategicznym na najbliższe lata powinno być ożywienie gospodarki podopadających małych miasteczek, by stały się centrami rozwoju oddziałującymi na okoliczne gminy wiejskie. Autor uważa, że obszarom wiejskim trudno będzie nadrobić wieloletnie zacofanie w stosunku do najbogatszych krajów, mimo to w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej wsi rozwój wielofunkcyjny powinien być jednym z najważniejszych celów. Proces dywersyfikacji ma charakter lokalny, dlatego wymaga dość wysokich kompetencji od samorządów.*

Czwarty problem to bariery dywersyfikacji rozwoju obszarów wiejskich, z których kilka autor omawia. Za najistotniejszą barierę rozwoju przedsiębiorczości uważa zbyt słaby rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Na wsi działa około 25% ogółu firm, ale dominują tu mikrofirmy zatrudniające średnio 2 osoby, stanowiące 98% firm na wsi. Uważa, że takie firmy zasługują na specjalny program rozwojowy, nie wymagający dodatkowych środków na ten cel. Autor ocenia, że: „...na wsi nadal dość powszechnie jest widoczna bezradność oraz działania nastawione na redukcję swych potrzeb do absolutnego minimum; uważa, że główna przyczyna takich postaw tkwi w rozdawnictwie pieniędzy przez pomoc spo-

łączną, bez żadnych wymagań odpracowania ich na rzecz gminy”. (s. 108) Kolejną przyczyną jest to, że: „...młodzi ludzie nie są uczeni przedsiębiorczości (...) wszyscy chcieliby pracować na etatach, co jest nierealne... Przebudowanie świadomości młodych ludzi jest obecnie ogromnym wyzwaniem”. (s. 108)

Jednym z nowych, ale zaniedbywanych, obszarów działań jest aktywizacja lokalnej ludności na rzecz rozwoju gminy; w związku z tym: „...niezmiernie ważną staje się rola informacji i kontaktów władz lokalnych z mieszkańcami gminy. Dystans, z jakim obywatele traktują swoją władzę, klóci się z idealizowaniem samorządności przez polityków”. (s. 110) Barierą jest kapitał społeczny, który powinien stać się jednym z najważniejszych czynników rozwojowych, ale: „...władze centralne i regionalne bagatelizują na ogół jego znaczenie (...) Brak wzajemnego zaufania może stać się poważnym hamulcem dalszego rozwoju polskiej wsi. (...) Pewne nadzieje na poprawę sytuacji można łączyć z rozwojem organizacji pozarządowych”. (s. 110)

Na podstawie obserwacji doświadczeń krajów UE, stwierdza autor, „...nie powinniśmy wątpić, że gospodarka wiejska w Polsce (...) ulegnie przebudowie na rzecz zwiększenia znaczenia funkcji pozarolniczych, zmiany te są nieuniknione”. (s. 111) Trudno natomiast powiedzieć: „...czy wieś w procesie globalizacji zachowa swą tożsamość (...), jak zmieniająca się struktura społeczna polskiej wsi i proces jej dezagrarnizacji wpłynie na jej pozycję, (...) na pewno zacierać się będą tradycyjne granice istniejące pomiędzy wsią a miastem, np. w zakresie środowiska naturalnego, kapitału kulturowego”. (s. 111)

Przyszłość obszarów wiejskich, stwierdza autor, w dużym stopniu zależy będzie od kontynuacji przez UE polityki spójności, ale: „...coraz wyraźniej słyszy się głosy na rzecz ograniczenia wydatków spójnościowych i przeznaczenia ich na inne polityki (...) Strategicznym interesem Polski jest utrzymanie na dotychczasowym poziomie transferów finansowych z UE. Rozwój obszarów wiejskich wymaga koordynacji polityki wiejskiej, tak aby stała się ona polityką zintegrowaną systemową, a nie resortową. W Polsce i innych krajach jest problem bardziej efektywnego wykorzystania środków unijnych, które powinny być przeznaczone na cele rozwojowe, a nie konsumpcyjne. (...) Potrzebna koncentracja wydatków na mniejszej liczbie celów, ale strategicznych, co wymaga posiadania wizji rozwoju wsi polskiej wybiegającej 10-20 lat do przodu; takiej wizji nie mają politycy, skupiający się na okresach kilkuletnich. „Przyjęta Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 na ogół trafnie formułuje cele główne i szczegółowe oraz wskazuje na priorytety i kierunki interwencji; ukazuje też powiązania z innymi

*strategiami (...) jednak jest to długa lista życzeń bez podania metod ich realizacji. Mimo to jest ważnym krokiem w realizacji polityki wiejskiej, stwierdza autor. Należałoby wykorzystać wyniki badań różnych zespołów badawczych, ale brak do tego woli politycznej”. (s. 112)*

Polską wieś cechuje jeden z największych nadmiarów siły roboczej w rolnictwie UE. Brak pracy dla ludności bezrolnej i posiadającej gospodarstwa rolne jest najpoważniejszym problemem, dlatego rozwój wielofunkcyjny jest ważnym zadaniem polityki wiejskiej, której skuteczność ma wiele uwarunkowań, wymienianych przez autora. Uważa on, że: *„...szansą gospodarki wiejskiej jest (będzie) rosnący popyt na dobra i usługi ponadstandardowe ekologiczne, zdrowotne i inne. Konieczna jest aktywizacja gospodarki wiejskiej przez jej dywersyfikację, konieczne też jest pozyskanie zgody społecznej, aby rozwój gospodarczy kraju nie odbywał się tylko przez duże aglomeracje miejskie, lecz także uwzględniał obszary wiejskie i ich centra, jakimi są mniejsze miasta”. (s. 114)* Ważne jest pamiętać, że rozwój obszarów wiejskich jako rozwój zrównoważony wymaga zrozumienia, że ta idea: *„...zakłada pewne niezbędne proporcje między rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskowym, przez co powinien stać się pewnego rodzaju hamulcem bezpieczeństwa tam, gdzie rozwój wielofunkcyjny przebiega w sposób zbyt żywiołowy i niekontrolowany. Wypracowanie umiejętnego kompromisu między celami gospodarczymi a środowiskiem jest niezwykle ważne dla przyszłości polskiej wsi i przyszłych pokoleń”. (s. 115)*

## **5. Priorytet tworzenia miejsc pracy w strategii rozwoju kraju na przykładzie programów rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanych z UE w latach 2002-2012**

---

*„Zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów pracy na terenach wiejskich jest jednym z największych wyzwań dla twórców polityki rozwoju w Polsce po 1990 roku”, stwierdza na wstępie Iwona Nurzyńska, i „...podejmuje próbę oceny skuteczności dotychczasowej realizacji polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem środków publicznych, w tym unijnych w zakresie tworzenia miejsc pracy”. (s. 117)* Po wejściu Polski do UE część przemian przebiega podobnie jak przebiegał rozwój krajów wysoko rozwiniętych kilkadziesiąt lat temu. Polega na malejącej liczbie mieszkańców wsi uzyskujących dochody z pracy w rolnictwie (proces dezagraryzacji). *„W krajach tych udział osób zatrudnionych*

w rolnictwie kształtuje się na poziomie 1-4%, podczas gdy w Polsce w 2011 r. wyniósł 12,4% (tj. tyle ile łącznie w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii)". (s. 118)

Proces dezagrarnizacji, który w Polsce po wstąpieniu do UE uległ znacznemu przyśpieszeniu, oraz wysokie wskaźniki bezrobocia rejestrowanego wśród nierolniczej ludności obszarów wiejskich, jednoznacznie wskazują na rosnącą potrzebę tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu pozarolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich. Zmieniająca się struktura społeczno-zawodowa wpływa na oczekiwania mieszkańców terenów wiejskich wobec krajowej i unijnej polityki rolnej i polityki rozwoju kraju. Rolnicy prowadzący konkurencyjne gospodarstwa oczekują instrumentarium wspierającego konkurencyjność rolnictwa i dochody rolnicze, natomiast pozostała część społeczności wiejskiej, w tym drobni rolnicy, oczekują wsparcia sprzyjającego poprawie warunków życia na wsi, w tym tworzeniu miejsc pracy i źródeł dochodów. *„Bez względu na poziom rozwoju gospodarczego, wieloźródłowość dochodów i wielozawodowość ludności rolniczej są zjawiskami powszechnymi w krajach rozwiniętych. To, co odróżnia negatywnie Polskę od innych krajów unijnych, to skala problemu niezagospodarowanych wiejskich zasobów pracy. Stąd potrzeba restrukturalizacji zatrudnienia na wsi w sposób niedegradujący struktury społecznej oraz niewywołujący zjawiska depopulacji peryferyjnych terenów wiejskich. Instrumentami realizacji tego celu są programy wsparcia publicznego sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości, a także wspierające powstawanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich”*. (s. 119) Autorka omawia trzy grupy problemów:

- a) Programy UE jako forma interwencji publicznej. *„Kształt krajowego prawa i systemu budżetowego, zwłaszcza kondycja finansów publicznych (...) decydują o skali, w jakiej może akumulować środki na rozwój i modernizację, oraz w jakim stopniu przyczyniają się one do wzrostu konkurencyjności gospodarki. Kondycja finansów publicznych decyduje także o tym, ile środków z budżetu UE kraj członkowski może spożytkować na własne cele rozwojowe. (...) W krajach wysokorozwiniętych rządy państw decydują o wydatkowaniu około 50% wytworzonego PKB, wpływają też na wydatkowanie pozostałych 50% PKB”*. (s. 115) Autorka zwraca uwagę, że członkostwo w UE umożliwia korzystanie ze środków z budżetu Unii na inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki, ale jednocześnie wymusza i mobilizuje kraje członkowskie do utrzymania własnych wydatków na rozwój ze źródeł publicznych na odpowiednim poziomie, ponieważ: *„...fundusze unijne mają uzupełniać wysiłek finansowy kraju członkowskiego w danej dziedzinie, ...a polityka i strategie unijne stanowią składową kompleksowej polityki krajowej”*. (s. 120)

„Fundusze unijne wspierają wybrane celowo obszary interwencji, ingerując w działanie mechanizmów rynkowych, łagodząc lub niwelując skutki zawodności rynku. Pobudzanie rozwoju przez oddziaływanie na rynek pracy (...) powoduje, że fundusze UE należy rozpatrywać jako instrumenty interwencji publicznej (...), które tworzą specyficzny system finansowania inwestycji z funduszy publicznych, w którym uczestniczą podmioty publiczne (administracja różnego szczebla) oraz sektor prywatny (beneficjenci pomocy unijnej), przedsiębiorstwa, banki i inni”. (s. 120)

Elementami składowymi systemu finansowego, zdefiniowanego przez autorkę, są: „... zestaw programów i działań, procesy i procedury wdrożeniowe, interakcje między administracją publiczną i sektorem prywatnym, które służą realizacji przyjętych uprzednio celów, przy zastosowaniu montażu finansowego w formie połączenia funduszy publicznych (krajowych i unijnych) oraz kapitału prywatnego. W tym sensie system finansowania jest częścią systemu zarządzania rozwojem kraju, wspierającym alokację i wykorzystanie środków z budżetu”. (s. 120) Autorka zwięźle omawia elementy tego systemu.

- b) Miejsce priorytetu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy w dyskursie politycznym i programach pomocy publicznej. Autorka pisze, że: „...w okresie reform strukturalnych i napływu funduszy UE na modernizację i restrukturyzację sektora rolnego i terenów wiejskich rola państwa jest kluczowa”. (s. 123) Podziela pogląd, że: „...proces politycznego podejmowania decyzji ma charakter złożony i jest o wiele bardziej skomplikowany niż podejmowanie niepolitycznych decyzji pod wpływem bodźców rynkowych”. (s. 122) Wspieranie procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi powinno być priorytetowym zadaniem państwa, działającego z jasno określonym celem długoterminowym, które: „...musi aktywnie wpływać na procesy modernizacji i restrukturyzacji, szczególnie w sferze programowania tych procesów w skali całej gospodarki”. (s. 123) Analiza programów, celów i kierunków wykorzystania funduszy UE w Polsce w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich wskazuje, że: „...doszło do rozproszenia środków na realizację wielorakich zadań, (...) w efekcie zabrakło koncentracji środków na zadaniach (programach) mających silne przełożenie na wzrost gospodarczy, w tym tworzenie pozarolniczych miejsc pracy”. (s. 123)
- c) Skuteczność realizacji priorytetu tworzenia miejsc pracy na terenach wiejskich w latach 2002-2012. Autorka omawia programy unijne, w których pojawiały się instrumenty wsparcia dywersyfikacji źródeł dochodów mieszkańców wsi w Polsce. Są to: „Pomoc dla Polski w ramach funduszy przed akcesyjnych w latach 1990-2003” (PHARE, ISPA, SAPARD); SPO – „Restrukturyzacja i modernizacja gospodarki żyw-

*nościowej i rozwój obszarów wiejskich 2004-2006*”, realizowany w ramach Narodowego Planu Rozwoju i finansowany z funduszy strukturalnych w ramach polityki spójności UE; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013) finansowany z II filaru WPR.

Ogólnie biorąc, pisze autorka, w latach 2002-2013 „...udział funduszy przeznaczonych na tworzenie miejsc pracy i różnicowanie dochodów rodzin rolniczych w budżetach programów wahał się od 6% do 8%, taka skala wsparcia jest zbyt niska dla skutecznego uruchomienia niewykorzystanych zasobów pracy, których jakość jest stosunkowo niska. Dlatego potrzebna kompleksowa polityka państwa w określonej dziedzinie interwencji (...) stworzenie i finansowanie z budżetu krajowego właściwych warunków zewnętrznych, które będą wspierały rozwój przedsiębiorczości oraz oferowały właściwy system pomocy i wsparcia dla nowo powstających i funkcjonujących już małych i średnich przedsiębiorstw na obrzeżach wiejskich. (...) Należy zastąpić nieskuteczne instrumenty wsparcia, np. szkolenie bezrobotnych nie powiązane z potrzebami pracodawców, kompleksowym systemem wsparcia rozwoju przedsiębiorczości (szkolenia, edukacji, doradztwa i in.) i właściwie powiązać z dostępnością kapitału na inwestycje, aby ułatwić zagospodarowanie niewykorzystywanych zasobów pracy”. (s. 133)

## **6. Znaczenie wielozawodowości w rodzinach rolnych**

---

Co trzeci rolnik w Polsce oraz w UE, pisze Marta Bład, oprócz zawodu rolnika wykonuje inny zawód – pozarolniczy. Autorka omawia trzy grupy problemów z tym związanych.

- a) Koncepcja teoretyczna wielozawodowości; w rodzinach rolniczych to równoczesne prowadzenie działalności rolniczej i pozarolniczej (poza to występują określenia – wieloaktywność, dywersyfikacja gospodarstw rolnych, wielofunkcyjność rolnika i rodziny rolniczej). Mimo że pojęcie zawodu staje się płynne i niestabilne, działalność rolniczą wykonywaną przez rolnika można w pełni uznać za zawód, „...jako zespół czynności spójnych wykonywanych względnie trwale, wymagających stosownych kwalifikacji, (...) niezależnie czy rolnik jest "mały" czy "duży"”. (s. 136) R. Manteuffel uważał, że praca rolnika jest twórcza, dająca się porównać z pracą artysty. O wielozawodowości można mówić w aspekcie jednostkowym i wielozawodowości rodziny rolniczej. Według metodologii unijnej termin wielozawodowość odnosi się do rolnika, a dywersyfikacja do gospodarstwa rolnego.

b) Przyczyny wielozawodowości. Zjawisko wielozawodowości ma długą historię. W społeczeństwach przedprzemysłowych prace pozarolnicze były naturalną częścią egzystencji, a tradycyjne gospodarstwo było wielostronne, prowadzące obok działalności rolniczej wytwórczość pozarolniczą, niezbędną do funkcjonowania rodziny rolniczej; jest to zdolność przystosowania się do otoczenia. W XIX wieku ziemie polskie cechowała różnorodność zawodów wykonywanych przez chłopów. Po II wojnie światowej procesy industrializacji uruchomiły nową formę wielozawodowości określoną zjawiskiem chłopo-robotników, na co wpływało kilka czynników: Szybki rozwój przemysłu i budownictwa stwarzający popyt na siłę roboczą. Przeludnienie wsi i rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Polityka preferująca tworzenie miejsc pracy dla ludności rolniczej bez trwałego przemieszczania jej do miast. Do przyczyn dwuzawodowości należą także: niska dochodowość drobnych gospodarstw rolnych pobudzająca do szukania dodatkowych dochodów poza gospodarstwem oraz sezonowe zapotrzebowanie na pracę w gospodarstwie.

Współczesna wielozawodowość: „...rozpatrywana na poziomie globalnym, wynika z jednej zasadniczej przyczyny, jest nią proces implozji rolnictwa – postępującego zmniejszania się znaczenia i udziału rolnictwa w gospodarce światowej (ale nie jego roli) (...) i wzrostu znaczenia sektora usługowego (...) w krajach najbardziej rozwiniętych”, natomiast „...w skali światowej działalność rolnicza jest głównym zajęciem ludzi i podstawowym źródłem dochodów gospodarstw domowych. Stąd dylemat, co zrobić z ludźmi zbędnymi w rolnictwie. (...) Jedną z możliwości jest wejście na ścieżkę wielozawodowości i wykorzystanie ich w działach pozarolniczych. Praca poza rolnictwem staje się dla nich strategią życia, a często przetrwania.” (s. 142/3)

Zjawisko wielozawodowości występujące w teoriach ekonomicznych wiąże się z „kwestią agrarną”, którą można określić: „...jako problem niedostosowania rolnictwa, pod względem jego struktury i mechanizmu funkcjonowania, do istniejącej na zewnątrz sytuacji” [J. Wilkin], a: „...jednym z symptomów kwestii agrarnej jest dysparytet dochodów ludności rolniczej, który staje się bodźcem do podejmowania przez rolników prac pozarolniczych w celu poprawy sytuacji dochodowej rodziny”. (s. 143)

Mimo że w latach 2004-2009, po wejściu do UE: „...nominalne dochody rozporządzone w gospodarstwach domowych rolników wzrosły o 64%, to jednak ich poziom jest nadal niższy od poziomu dochodów w pozostałych grupach gospodarstw. Dla 2009 roku dysparytet dochodów rolników wynosił 21% w stosunku do gospodarstw domowych pracowników, a do gospodarstw przedsiębiorców aż 37%”. (s. 143) Kwestia

agrarna, której symptomem jest dysparytet dochodów w rolnictwie, w pewnym stopniu może być przewyżczana przez procesy migracyjne, co również jest procesem adaptacji do zmian i racjonalnym zachowaniem mającym motywację dochodową. Wielozawodowość (praca pozarolnicza) może także wynikać z przyczyn pozaekonomicznych, osobistych.

Badania autorki wskazują, że: „...wsparcie z budżetu UE udzielane rolnikom staje się czynnikiem przyciągającym, wiążącym rolników z rolnictwem, z ziemią i destymulującym rezygnację z działalności rolniczej. Fakt ten u osób wielozawodowych może przyczyniać się do utrwalenia pracy zarówno w gospodarstwie rolnym, jak i poza nim, czy wyboru orientacji wielozawodowej. Występuje także zjawisko traktowania działalności rolniczej jako pewnego stylu życia, w którym rolnictwo stanowi hobby, a wieś świadomym wyborem miejsca zamieszkania”. (s. 146) Na badanych obszarach wystąpiła generalna tendencja do kontynuowania pracy w rolnictwie, traktowanej także jako wartość sentymentalna.

Autorka omawia także wielozawodowość we współczesnym świecie – skalę zjawiska i znaczenie dochodu pozarolniczego w rodzinach rolniczych. W skali globalnej występuje zróżnicowanie aktywności zawodowej i źródeł dochodu. Udział dochodu pozarolniczego w całkowitym dochodzie rolniczych gospodarstw domowych wynosi od 20% do 50% (2010 r.). W USA dochód pozarolniczy ma też znaczenie, zwłaszcza w gospodarstwach małych (emeryckich, rezydencjalnych) „...można powiedzieć, że jedynym ich dochodem był dochód z pracy pozarolniczej; w gospodarstwach dużych także występuje dochód pozarolniczy (...) średnio dla gospodarstwa amerykańskiego udział ten był bardzo wysoki i wynosił około 86,8%. (...) Występuje ogólna prawidłowość: im niższy ogólny dochód rodziny, tym wyższy jest udział dochodów pozarolniczych. W Polsce w 2007 r. ponad połowa rolniczych gospodarstw domowych pozyskiwała dochody z pracy najemnej, a około 14% z prowadzenia działalności pozarolniczej”. (s. 150) „Zjawisko wielozawodowości ma cechę uniwersalności, powszechności i trwałości, jest względnie trwałą strategią pracy i stylu życia”. (s. 153)

## 7. Gospodarka rolna po wejściu Polski do UE

---

Włodzimierz Dzun analizuje zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych w latach 1990-2010, szczególnie w okresie po akcesji do UE. Przypomina, że od 1989 r. gospodarstwa rolne przechodziły bardzo trudny i złożony proces zmian ustrojowo-systemowych, zwłaszcza wdrażanie reguł gospodarki rynkowej, które spowodowały przekształcenie sektora rolno-



spożywczego z rynku producenta w rynek konsumenta. W tym procesie załamał się funkcjonujący do 1990 r. system skupu produktów rolnych i zaopatrzenia produkcyjnego rolników. „*W tej sytuacji, przy prawie całkowitym zaniechaniu interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, w latach 1990-1992 nastąpiło gwałtowne rozwarcie nożyc cen, załamanie się rentowności produkcji rolnej i osłabienie gospodarstw rolnych. (...) Doszły do tego zmiany w polityce rolnej, które doprowadziły do preferencyjnego traktowania gospodarstw osób fizycznych, likwidacji produkcyjnego sektora państwowych gospodarstw rolnych oraz osłabienia rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielczości rolniczej. Poprawa rentowności produkcji rolnej i sytuacji dochodowej rolników w 1993 r. była niewielka i krótkotrwała. Od 1997 r., aż do wejścia Polski do UE, widoczna była tendencja stopniowego pogarszania się sytuacji ekonomicznej rolników*”. (s. 157) Ta sytuacja nie sprzyjała restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych: „*...prowadziła do ograniczenia aktywności produkcyjnej rolników, a nawet likwidacji gospodarstw*”. (s. 157)

Objęcie rolnictwa Wspólną Polityką Rolną i subsydiowaniem go zdecydowanie poprawiło sytuację dochodową już w 2004 r., w którym: „*...dochody rolników z pracy w gospodarstwie rolnym w porównaniu do średniej z lat 2001-2003 wzrosły ponad dwukrotnie (...) Jednak w kolejnych latach sytuacja dochodowa rolników w stosunku do innych działów gospodarki zaczęła się pogarszać, a dalszy wzrost dochodów rolników opierał się zasadniczo na wzroście poziomu dopłat*”. (s. 158)

Autor omawia zmiany: w liczbie gospodarstw rolnych i ich strukturze według form własnościowych i prawnoorganizacyjnych oraz wielkości obszarowej, w wyposażeniu gospodarstw w środki produkcji, specjalizacji i koncentracji w produkcji roślinnej oraz zwierzęcej. Analizuje zmiany w okresie poakcesyjnym na tle zmian w latach 1990-1996 i 1996-2002.

Zmiany w uwarunkowaniach prowadzenia działalności oraz w liczbie i strukturze gospodarstw rolnych prowadziły do zmian w użytkowaniu ziemi rolniczej. „*W rezultacie powierzchnia gruntów rolnych w użytkowaniu gospodarstw zmniejszyła się z 18,54 mln ha w 1990 r. do 15,50 mln ha w 2010 r. tj. o 16,4%. Udział użytków rolnych (UR) w dyspozycji gospodarstw rolnych w ogólnych zasobach ziemi rolniczej w ujęciu geodezyjnym (bez użytków pod zabudowę itp.) zmniejszył się prawie z 99% w 1990 r. do 88% w 2004 r. i 85% w 2010 r.*” (s. 161).

W latach 1990-2010 liczba gospodarstw ogółem zmniejszyła się z 3 834 tys. do 2 277,6 tys., tj. o 41%. Dynamikę procesu zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych, mimo przyśpieszenia w ostatnich latach, autor ocenia jako wciąż zbyt słabą, ponieważ ten proces nie prowadzi do zdecydowanej poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Zachodziły zmiany w strukturze własnościowej i prawnoorganizacyjnej gospodarstw rolnych. W latach 1990-2002 liczba gospodarstw rolnych osób fizycznych powyżej 1 ha UR zmniejszyła się tylko o 9%, natomiast liczba gospodarstw państwowych i spółdzielczych zmniejszyła się o około 1/2. Pojawił się nowy sektor gospodarstw prywatnych osób prawnych (spółki własności krajowej, zagranicznej i mieszanej). Po wejściu do UE „...pogłębiła się tendencja spadkowa liczby gospodarstw osób fizycznych, znacząco wyhamowano spadek liczby gospodarstw publicznych i niewiele wzrosła liczba gospodarstw prywatnych osób prawnych, w tym spółdzielczych”. (s. 163) Następowaly także zmiany w strukturze użytkowania gruntów rolnych według form prawnowłasnościowych gospodarstw rolnych.

Zmieniła się struktura obszarowa gospodarstw rolnych. Udział gospodarstw do 1 ha UR w strukturze ogółu gospodarstw zmniejszył się z 44,1% w 1990 r. do 33,3% w 1996 r. (co było związane ze zmianą charakteru rynku, z rynku producenta na rynek konsumenta), a po wejściu do UE do 31,3%. Ich udział w użytkowaniu ziemi rolnej obniżał się odpowiednio do: 4,5%, 2,2% i 1,6%.

„Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw o powierzchni 1 ha UR i więcej zachodziły głównie pod wpływem zmian rentowności produkcji rolnej i miały cechy polaryzacji. Po wejściu do UE proces zmian zatracił cechy polaryzacji.” (s. 167).

„W okresie poakcesyjnym tendencja zmian w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych stopniowo upodabnia się do tendencji w tym zakresie występujących w porównywalnych krajach UE (...) Grupę rozwijającą stanowią gospodarstwa bardzo duże obszarowo (50 ha i więcej), a grupami kurczącymi się gospodarstwa obszarowo małe (do 10 ha) i średnie (10-30 ha). Dynamika tych zmian jest zbyt słaba w stosunku do wyzwań związanych z kurczącymi się przewagami komparatywnymi naszego rolnictwa. W strukturze obszarowej za mały udział mają gospodarstwa obszarowo duże, których udział w latach 2002-2010 wzrósł z 33,5% do 39,5%. Niekorzystnym zjawiskiem pozostaje bardzo wysoki i wolno zmniejszający się udział gospodarstw obszarowo małych (w latach 2002-2010 z 35,2% do 30,8%), oraz to, że użytki rolne z wypadających gospodarstw rolnych małych i średnich tylko w niewielkim stopniu przesuwały się do gospodarstw dużych obszarowo, (chodzi tu o 1,2 mln ha UR). Wskazuje to, stwierdza autor, na pewną ułomność systemu opodatkowania nieruchomości rolnych i instrumentarium stosowanego w Polsce wariantu WPR Unii”. (s. 168)

Autor omawia przemiany w strukturze gospodarstw rolnych według celu produkcji rolnej. Reformy rynkowe spowodowały wyraźne ograniczenie liczby gospodarstw produkujących wyłącznie lub głównie na własne po-

trzeby. Ta tendencja utrzymała się po wstąpieniu do Unii. W rezultacie liczba takich gospodarstw zmniejszyła się z 1 015 tys. w 2005 r. do 724 tys. w 2010 r. Rosła natomiast liczba gospodarstw produkujących głównie na rynek w ogólnej liczbie gospodarstw z 32% do 51% w latach 2002-2010, a w liczbie gospodarstw z działalnością rolniczą z 43% do 62%.

W latach 2002-2010 udział gospodarstw z produkcją wielostronną w strukturze gospodarstw prowadzących działalność rolniczą zmniejszył się z 65,0% do 54,1%. W gospodarstwach z produkcją roślinną znacznie zmniejszyła się powierzchnia gruntów rolnych w użytkowaniu, a w związku z różną skalą zmian w rentowności poszczególnych upraw i możliwości ich sprzedaży, nastąpiły znaczne zmiany w liczbie i strukturze uprawianych ziemiopłodów, które autor omawia. Pod koniec omawianego okresu w strukturze upraw zdecydowanie dominowały zboża – uprawiało je 89,5% ogółu gospodarstw uprawiających ziemiopłody; ziemniaki 51,6%, rośliny pastewne i przemysłowe. Nastąpił bardzo duży spadek uprawy warzyw – w 2010 r. uprawiało je 7,6% ogółu gospodarstw uprawiających ziemiopłody (gdy w 1996 r. 60%); natomiast udział plantacji o powierzchni 20 ha i więcej wzrósł ponad 4,5-krotnie (z 3% do 14%).

Zmieniała się liczba i struktura gospodarstw z produkcją zwierzęcą. W latach 1996-2002 liczba gospodarstw utrzymujących podstawowe gatunki zwierząt zmniejszyła się z 1,59 mln do 1,45 mln, a w wyniku dalszego spadku po akcesji, w 2010 wynosiła 1,07 mln. W rezultacie zmian, które nastąpiły w okresie 1996-2010, w 2010 r. bydło utrzymywało tylko 23%, krowy 20%, trzodę 17%, konie 4,4% i owce 0,6% ogółu gospodarstw rolnych. Przy tak dużym zmniejszeniu się liczby gospodarstw utrzymujących zwierzęta gospodarskie, zmniejszało się także ich pogłowie, ale dynamika spadku pogłowia była znacząco niższa od spadku liczby gospodarstw, ponieważ w produkcji zwierzęcej zachodziły procesy koncentracji i specjalizacji w produkcji, o czym świadczy wzrost średniej liczby zwierząt przypadających na jedno gospodarstwo. W okresie poakcesyjnym proces koncentracji i specjalizacji nasilił się w chowie bydła, trzody chlewnej i drobiu; utrzymywanie koni przesunęło się do gospodarstw zajmujących się ich hodowlą i do agroturystycznych.

Wyposażenie gospodarstw rolnych w środki trwałe i obrotowe: *„Przed transformacją zdecydowana większość rolników w wykorzystaniu dochodów preferowała potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne gospodarstw rolnych, natomiast na początku lat 90. w warunkach załamania rentowności produkcji rolnej i dochodów oraz braku perspektyw rozwojowych gospodarstw, spadała skłonność do inwestowania; znaczna część gospodarstw broniła poziomu życia przez przejadanie majątku(...) Do wejścia do UE widoczny był systematyczny spadek inwestycji, (...) pogorszenie pod względem jakościowym wyposażenia gospodarstw w środ-*

*ki trwałe (stopień ich zużycia wzrósł z 45,5% w 1991 r. do 70,2% w 2003 r.). (s. 181) Wejście do Unii i poprawa sytuacji dochodowej zwiększyła skłonność do inwestowania głównie w grupie gospodarstw towarowych większych obszarowo i silniejszych ekonomicznie. „Wartość brutto środków trwałych w rolnictwie zaczęła rosnać od 2006 r. i, w 2010 r. była o około 2% wyższa niż w 2003 r., ale wciąż niższa niż w 1990 r. Wyposażenie gospodarstw w budynki gospodarcze (...) było silnie skorelowane ze zmianami zachodzącymi w kierunkach produkcji rolniczej (...) Poprawa wyposażenia dotyczyła niewielkiej liczby gospodarstw, głównie w grupie średnich i dużych ekonomicznie, i w niewielkim stopniu wpłynęła na średnie wskaźniki wyposażenia gospodarstw”.* (s. 183)

Zużycie środków obrotowych w gospodarstwach rolnych (nawozy mineralne i organiczne, środki ochrony roślin, kwalifikowany materiał siewny) po wejściu do UE silnie wzrosło w gospodarstwach większych obszarowo i ekonomicznie, przy równoczesnym spadku zużycia w gospodarstwach mniejszych obszarowo i ekonomicznie.

Autor omawia zmiany w poziomie i strukturze pracujących w gospodarstwach rolnych. *„W pierwszych latach przemian ustrojowych liczba pracujących w gospodarstwach rolnych malała, z powodu zmniejszania się zatrudnienia w sektorze uspołecznionym, w tym w pgr z 433,4 tys. do 53,4 tys. oraz w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych z 146,7 tys. do 38 tys., przy nieznacznym wzroście liczby pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Do wejścia do UE kierunek zmian w zasobach pracy w gospodarstwach rolnych zasadniczo się nie zmieniał. Z danych statystycznych można sądzić, że liczba pracujących w przeliczeniu na 100 ha UR w latach 2002-2010 zasadniczo się nie zmieniła.”* (s. 190)

Kolejna omawiana grupa problemowa, to zmiany w sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Wprowadzenie gospodarki rynkowej, przy zaniechaniu interwencjonizmu państwowego, spowodowało gwałtowne załamanie dochodów gospodarstw rolnych. *„Realne dochody do dyspozycji brutto w gospodarstwach domowych rolników indywidualnych spadły w latach 1990-1991 (przyjmując dochody z 1989 r. za 100) do poziomu 36,5 (w tym z pracy do 35,9) i po niewielkim wzroście w połowie lat 90. (do około 46) obniżyły się do około 24 w latach 2001-2003. Opłata za pracę rolników w swoich gospodarstwach ukształtowała się na poziomie 40% opłaty za pracę poza rolnictwem”.* (s. 191) Spowodowało to wyraźne obniżenie udziału dochodów z działalności rolniczej w budżetach gospodarstw domowych związanych z indywidualnym rolnictwem. Zmniejszyła się odsetek gospodarstw, dla których dochody z gospodarstwa rolnego stanowiły główne źródło utrzymania (z 44% w 1996 r. do 32,8% w 2002 r.). Rósł natomiast odsetek gospodarstw domowych, w których nie było dochodów z gospodarstwa rolnego lub ich udział był niewielki.

Objęcie rolnictwa polskiego WPR Unii (subsydiowaniem rolnictwa) poprawiło sytuację dochodową rolników. W 2004 r. dochody ogółu rolników wzrosły w porównaniu ze średnią z lat 2001-2003 około 2,1 razy. Było to głównie efektem: „...ponad dziewięciokrotnego wzrostu subwencjonowania rolnictwa i rolników” (s. 191), wzrostu produkcji rolnej dzięki korzystnym warunkom pogodowym i poprawie koniunktury w rolnictwie. W następnych latach: „...dalszy niewielki wzrost dochodów rolników opierał się zasadniczo na rosnących dopłatach”. (s. 192) Wzrost dochodów był silnie zróżnicowany w zależności od wielkości gospodarstw. Przyjęcie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich powoduje, że relatywnie najwięcej zyskali drobni rolnicy.

Autor uważa, że w sektorze gospodarstw rolników indywidualnych dochód z działalności rolniczej, pozwalający na godziwą opłatę pracy własnej, uzyskanie zwrotu zaangażowanego kapitału oraz nadwyżki na rozwój gospodarstwa (reprodukcja rozszerzona), może przynosić gospodarstwo, średnio biorąc, o wielkości ekonomicznej powyżej 16 ESU. Można je uznać za konkurencyjne i rozwojowe. Autor uważa, że jest ich w kraju około 150 tys. i gospodarują na około 40% UR znajdujących się dyspozycji gospodarstw rolnych. Autor ocenia, że w rolnictwie polskim jest: „...grupa około 200-250 tys. gospodarstw, która w znacznej części już jest, a w części ma szansę stać się, konkurencyjna na wspólnym rynku rolnym UE. W jej dyspozycji jest nieco ponad 1/2 ogółu UR”. (s. 194)

W podsumowaniu i wnioskach autor pisze, że pożądane przemiany strukturalne w okresie poakcesyjnym nadal zachodzą zdecydowanie za wolno w stosunku do potrzeb wynikających z procesów integracji i globalizacji. Chodzi tu zwłaszcza o zbyt wolne tempo zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych. Nadal: „...przygniatającą większość w strukturze ogółu gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa małoobszarowe do 10 ha UR (84,7%), a rozwój grupy gospodarstw dużych obszarowo 30 ha UR i więcej jest zbyt wolny, z 1,7% do 2,8%”. (s. 195) Tempo zmniejszania się liczby pracujących jest zdecydowanie za słabe, szczególnie w gospodarstwach małych i średnioobszarowych, nadal niewielki odsetek pracujących lokuje się w gospodarstwach dużych obszarowo, charakteryzujących się wysoką wydajnością pracy (w 2002 r. 7,3%; 2007 r. 8,2%, 2010 r. 8,5%) i ekonomicznie o wielkości 40 i więcej ESU. Niski jest średni poziom wyposażenia technicznego i technologicznego gospodarstw rolnych i brak wyraźnej poprawy (występuje natomiast w tym zakresie silna polaryzacja). Zbyt wolno, mimo przyśpieszenia w ostatnich latach, przebiega proces specjalizacji i koncentracji. Wyraźnie zmienia się charakter drobnych gospodarstw rolnych, coraz mniej jest gospodarstw tzw. samozaopatrzeniowych, a więcej utrzymywanych ze względów pozaprodukcyj-

nych: „...utrzymywanie użytków rolnych w dobrej kulturze jest możliwe ze względu na niskie koszty – podatki i opłaty, które są niższe niż dopłaty obszarowe”. (s. 197)

Objęcie rolnictwa WPR Unii, a w szczególności wprowadzenie dopłat bezpośrednich, skokowo poprawiło sytuację gospodarstw, ale satysfakcjonujące dochody mogą osiągnąć tylko gospodarstwa minimum średnie ekonomicznie (przy tradycyjnej strukturze produkcji gospodarstwa o obszarze 20-20 ha UR). „W bardzo szybkim tempie zmniejszają się zasoby ziemi rolniczej w gospodarstwach rolnych (w latach 2002-2010 powierzchnia UR w gospodarstwach ogółem zmniejszyła się o 1,4 mln ha tj. prawie o 8%, a poprawa ich alokacji jest minimalna.” (s. 196)

W konkluzji autor stwierdza: „Przedstawiona sytuacja powoduje, że w przygniatającej większości gospodarstw rolnych jest nadmiar zasobów pracy, a niedobór zasobów ziemi i kapitału oraz niski, w stosunku do posiadanych zasobów poziom produkcji. W rezultacie rolnictwo polskie na tle krajów UE cechuje się bardzo niską produktywnością pracy, a także niską produktywnością ziemi i nie zadawalającym poziomem produktywności kapitału”. (s. 197)

## **8. Społeczno-ekonomiczne kwestie integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską**

---

Celem opracowania Leszka Klanka jest próba ukazania ekonomicznych aspektów wydarzeń, wzmiankowanych przez autora na wstępie opracowania: „...charakteryzujących niestabilną sytuację polityczną, klimatyczną i ekonomiczną świata na początku obecnego stulecia, dla rozwoju rolnictwa polskiego i ukazanie prawdopodobnych zmian w nadchodzących latach” (s. 202), ze szczególnym naciskiem na efekty integracji gospodarki polskiej, zwłaszcza rolnictwa z gospodarką UE. Autor przedstawia je w różnych ujęciach, obejmując najważniejsze dziedziny, z uwzględnieniem otoczenia gospodarczego, krajowego i międzynarodowego oraz aspektów społecznych (głównie w aspekcie dochodowym). Zwraca uwagę, że ze względu na PKB i obroty handlu zagranicznego gospodarka polska zajmuje wysokie miejsce w świecie i UE, „...znacznie gorzej sytuuje się w tempie wzrostu gospodarczego (106 miejsce w 2011 r.). Bardzo niekorzystnie kształtuje się bezrobocie, mające bezpośredni związek z rolnictwem (stopa bezrobocia jest 3-4 razy wyższa niż tzw. naturalna stopa bezrobocia; jest to sprawa natury gospodarczej, społecznej i politycznej”. (s. 203)

Akcesja do UE przyniosła bardzo duże zmiany w relacjach całej gospodarki, w tym rolnictwa, gdzie zmiany polegały m.in. na: „...wejściu Polski do jednolitego rynku UE i jego całkowite otwarcie dla polskich produktów rolnych; finansowanie wsi i rolnictwa przez różne formy subsydiowania; wzroście zadłużenia rolnictwa, z dominującym w nim udziałem kredytów preferencyjnych; wprowadzenie nowego mechanizmu cenowego w produkcji rolnej jako zasadniczego elementu WPR, co znacznie poprawiło relacje cen produktów sprzedawanych i nabywanych przez rolników”. (s. 203/204) Wśród wielu czynników ekonomicznych oddziałujących na sytuację gospodarczą rolnictwa, do najważniejszych autor zalicza: ceny produktów rolnych i ich relacje do cen artykułów kupowanych przez rodziny rolnicze; ceny nieruchomości rolnych; subwencje, w tym głównie dopłaty bezpośrednie; zadłużenie i finansowanie rolnictwa; kursy walut. Część z nich autor omawia dokładniej.

a) Ceny produkcji rolnej, które jak również ceny środków produkcji dla rolnictwa: „...należą bodaj do najważniejszych parametrów ekonomicznych gospodarki rolnej. (...) Są instrumentem cenotwórczym i kategorią kształtującą dochody realne. (...) W gospodarce rynkowej państwo może głównie pośrednio oddziaływać na ceny przez politykę rolną UE, regulacje prawne, wpływać na koszty produkcji i ceny produktów, działania w zakresie programów środowiskowych i inne. Ceny nieruchomości rolnych, zwłaszcza ceny ziemi, ich tendencje, można traktować jako średnio- i długookresowy barometr oceny sytuacji rolnictwa i ewentualnych zamierzeń producentów rolnych”. (s. 206)

Autor omawia główne procesy cenowe w okresie poprzedzającym akcesję i po akcesji do Unii. „W dekadzie lat 2000-2010 wzrosły ceny wszystkich podstawowych produktów rolnych. W sumie w okresie poakcesyjnym do 2010 r. łącznie ogólny indeks cen artykułów konsumpcyjnych (CPJ) wzrósł o 21%. Natomiast ceny produktów rolnych sprzedawanych przez rolników w okresie 2004-2010 wzrosły o 38,5%. (...) Ceny produktów rolnych przyczyniły się do zwiększenia stopy inflacji”. (s. 209) „W badanym okresie poakcesyjnym średnie tempo wzrostu cen sprzedawanych przez rolników wyniosło 5,4%, przy tempie inflacji 2,7%, które należy uznać za wysokie w relacji do wskaźnika inflacji starych krajów członkowskich UE, jak i Polski. Oznacza to również, iż wzrastały one realnie o 2,7% rocznie, przyczyniając się do wzrostu dochodów realnych sektora rolnego. W okresie długim, 1990-2010, ceny realne wzrosły ponad 9-krotnie (929%), a więc 9,8% średniorocznie. Tempo to należy uznać za bardzo szybkie; gros tego wzrostu przypada na lata 1990-1993, a więc początek okresu transformacji gospodarki”. (s. 210) W części omawianego okre-

- su wzrost wartości złotego był niekorzystny dla rolników, bowiem zmniejszał wartość dopłat bezpośrednich oraz konkurencyjność cenową rolników. Był też niekorzystny dla eksporterów produktów rolnych (ale korzystny dla budżetu państwa).
- b) Nożycy cen. Ceny towarów i usług nabywanych przez rolników mają zasadniczy wpływ na koszty produkcji, a w rezultacie na poziom życia rodzin rolniczych, dlatego ważne są relacje cen – nabywanych i zbywanych (tj. indeks nożyc cen). *„W latach 2003-2010 nie wystąpiły zbyt drastyczne zmiany cen na niekorzyść rolników (z wyjątkiem 2002 r., z powodu nieurodzaju)”*. (s. 211) Wejście do UE spowodowało znacznie silniejszy wzrost cen produktów sprzedawanych przez rolników (o 11,4%), niż produktów przez nich nabywanych (o 2,6%), w większości w okresie poprzedzającym akcesję. W sumie rolnicy znacznie zyskali na wroście cen. Indeks cen był korzystny dla rolników i wynosił ponad 102%, ale tendencje długookresowe wskazują, że w 2004 r. ceny rolne były w relacji do cen produktów przez nich nabywanych niższe o ponad 1/3 w stosunku do 1990 r. i o 30% w stosunku do 1995 r., co zdaniem autora: *„...jest sytuacją normalną w krajach uprzemysłowionych i wynika z mechanizmu zmniejszania się poziomu cen jako efektu postępu techniczno-technologiczno-biologicznego (działania postępu powinny wywoływać wzrost wydajności czynników wytwórczych, a tym samym powodować spadek cen jednostkowych)”*. (s. 212)
- c) Ceny ziemi. W rozwiniętej gospodarce rynkowej cena ziemi ma szczególne znaczenie, co wynika z wielu przesłanek: jest ona elementem długookresowej oceny opłacalności inwestowania; finansowania działalności w gospodarstwie rolnym przez obce źródła; głównym elementem majątku rodziny rolniczej; ziemia jest przedmiotem transferu międzypokoleniowego lub obrotu komercyjnego, ale wysoka cena może być przeszkodą w poprawie struktury agrarnej, barierą rozwoju gospodarstwa. Autor omawia zmiany wartości ziemi w wyniku wejścia Polski do UE *„Akcesja odegrała kluczową rolę w kształtowaniu cen ziemi w ujęciu nominalnym i realnym, co miało miejsce przed i po akcesji, i wiązało się zwłaszcza z dopłatami bezpośrednimi. Wpływał również boom inwestycyjny w budownictwie mieszkaniowym oraz budownictwie drogowym i związanym z nim popytem na ziemię. Wpływał także nieformalny wykup ziemi przez cudzoziemców (ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o ustroju rolnym, nie zabezpieczyła przed nieformalnym wykupem ziemi rolnej przez cudzoziemców natomiast wprowadziła duże utrudnienia dla obywateli polskich)”*. (s. 215) Autor omawia m.in. zmiany realnych cen ziemi. Realna cena ziemi, mierzona ceną żyta, w latach 2000-2010 systematycznie wzrastała, w tym okresie ceny grun-



tów rolnych wzrosły o 376,9%, (tylko 14% tego wzrostu przypada na okres sprzed akcesji). Tempo wzrostu cen ziemi było znacznie wyższe niż stopa inflacji (CPJ) i cen produktów sprzedawanych przez rolników: „*co w przyszłości może być barierą zwiększenia powierzchni gospodarstw, zwłaszcza małych (...) Tendencje wzrostu cen ziemi wskazują szybkie dochodzenie rolnictwa do warunków rynkowych, ogólnościowych (to wymaga baczego śledzenia i badania ich skutków, ponieważ wzrost ten powoduje efekty pozytywne (np. wzrost wartości majątku rolnika) i negatywne, zwłaszcza utrudnienie zmian międzygeneracyjnych, co prowadzi do osłabienia przemian strukturalnych).*” (s. 217)

- d) Dochody rodzin rolniczych. Po wejściu do UE sytuacja gospodarstwa rolnictwa i ludności rolniczej znacznie się poprawiła. Spośród różnych badanych grup ludności, najwyższy wzrost dochodów nominalnych zanotowali rolnicy, w 2009 r. o około 16,3 mld zł tj. o 64,3% w stosunku do 2003 r. Prawie 78% tego przyrostu przypadało na okres poakcesyjny (część przyrostu wynikała z dotacji UE). „*Pomimo bardzo szybkiego wzrostu dochodów ludności rolniczej pozostały one na relatywnie niskim poziomie w stosunku do wszystkich badanych grup społeczno-zawodowych*”. (s. 219) Badania wykazały, że: „*...po akcesji więcej dochodów przeznaczali na poprawę sytuacji materialnej (konsumpcję) niż powiększenie mocy produkcyjnej swoich gospodarstw*”. (s. 221) Część nakładów inwestycyjnych gospodarstw rolnych sfinansowana została długiem bankowym, a część dotacjami innych podatników (wydatki budżetu państwa na rolnictwo). Autor przy tym zauważa, że: „*...polscy rolnicy są zdecydowanie ostrożniejsi w korzystaniu ze środków dłużnych niż farmerzy amerykańscy*”. (s. 222)

Ogólnie biorąc, integracja z UE przyniosła bardzo duże zmiany, zwłaszcza w podstawowych relacjach ekonomicznych rolnictwa, umożliwiając otwarcie rynku unijnego, co skutkowało gwałtownym wzrostem eksportu produktów rolnych; znacznym zwiększeniem różnych form dotacji dla rolnictwa. Spowodowało to widoczną poprawę sytuacji ekonomicznej rolników, w tym poprawę parytetu dochodów tej grupy ludności, ale nie wyeliminowało dysparytetu rolniczych dochodów; poprawie sytuacji dochodowej towarzyszył wzrost zróżnicowania tej grupy ludności; akcesji towarzyszyły korzystne relacje cen produktów sprzedawanych i nabywanych przez rolników; poprawa sytuacji ekonomicznej rolnictwa wpłynęła na wzrost inwestycji w tym sektorze oraz stosunkowo niewielki wzrost zadłużenia rolnictwa, z dominującym w nim udziałem kredytów preferencyjnych (odrębną kwestią jest struktura zakupów inwestycyjnych); niekorzystnym zja-

wiskiem jest szybki wzrost cen ziemi; poprawa sytuacji dochodowej w rolnictwie w niewielkim stopniu przełożyła się na skłonność do inwestowania; z dopłat i innych form wsparcia w ramach WPR nie korzystało prawie 500 tys. gospodarstw, co wpływało na różnicowanie się sytuacji ekonomicznej rolnictwa. Akcesja spowodowała też zmiany we wzorcach społeczności wiejskich, np. ograniczenie prac w gospodarstwach w soboty.

### **9. Efektywność techniczna produkcji żywca wołowego w wybranych krajach Europy i na świecie**

---

Opracowanie Michała Świtłyka zamyka omawianą pracę. Ponad 50% wołowiny pochodzi z czterech obszarów: USA (20%), Brazylii (14%), Unii Europejskiej (13%) i Chin (9%). Pozostała znacząca produkcja występuje w: Argentynie, Kanadzie, Australii, Indiach, Rosji i Meksyku. Technologie produkcji determinują warunki przyrodnicze danego regionu i ekonomiczne. Technologia produkcji w poszczególnych analizowanych krajach jest bardzo zróżnicowana. Badane gospodarstwa znajdują się w 26 krajach w Europie, Azji, obu Amerykach, Australii i Afryce. Do badań wykorzystano dane pochodzące z ponad 100 gospodarstw należących do sieci „agri i benchmark Beef & Sheep”, w których dominuje produkcja żywca wołowego; analiza obejmuje lata 2009-2010. Analizowano efektywność techniczną dwóch grup gospodarstw produkujących żywca przeznaczony do dalszego chowu (grupa G1) oraz zorientowanych na produkcję żywca przeznaczonego na ubój (grupa G2). Badania wykazały, że efektywność produkcji żywca w obu grupach była: „...zróżnicowana w zależności od przyjętego modelu i w zależności od danego roku”. (s. 242)

*Robert Korsak, emerytowany Radca Prezesa KRUS.*



## Informacje dla autorów

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

### Stali recenzenci

dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, dr Jan Kopczyk,  
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

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