

DAMIAN PUŚLECKI

Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystemu ubezpieczenia społecznego rolników

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ w ramach systemu ubezpieczenia społecznego wydzielone zostały dwa subsystemy, tzw. powszechny, obejmujący obecnie przede wszystkim pracowników, oraz rolniczy, chroniący podmioty prowadzące działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym². Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w rolnictwie wraz z ubezpieczeniem chorobowym i macierzyńskim w powiązaniu z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym³ stanowią dziś zasadniczy człon rolniczego prawa socjalnego. Choć minęło już 25 lat od wprowadzenia swoistego subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, w Polsce nadal wywołuje on wiele kontrowersji. W założeniu twórców systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego przy niskich składkach miał oferować niskie świadczenia. W związku z tym już od czasu jego wprowadzenia można się było spotkać z postulatami przeprowadzenia reform. Nasilały się one wraz ze wzrostem obciążeń składowych w ZUS, poprawą sytuacji polskiego rolnictwa i wstąpieniem do Unii Europejskiej.

Postulaty reform osiągnęły punkt kulminacyjny, gdy w 2014 r. niedomagania systemu zaczęła Polsce wskazywać Unia Europejska. Komisja Europejska prezentuje swoje rekomendacje w ramach tzw. semestru europejskiego.

¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2336, dalej jako: „ustawa ubezpieczeniowa”.

² Choć wyraźne odseparowanie od ubezpieczenia powszechnego nastąpiło dopiero w 2004 roku. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2004 r. poz. 873.

³ Związek ten występuje także z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, a uwidocznia się w katalogu świadczeń.

Jest to program działający od 2011 roku, który ma pomagać państwom członkowskim lepiej pracować nad swoim budżetem – i tym samym przyczyniać się do poprawy w gospodarce całej UE. Komisja zaleciła, by Polska włączyła rolników do powszechnego systemu emerytalnego, co w efekcie mogłoby doprowadzić do likwidacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS)⁴. W 2017 roku natomiast Komisja wskazała, że do niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa przyczynia się również kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników⁵. O ile w latach 2013-2014 zalecano głęboką reformę systemu wraz z eliminacją uprzywilejowania rolników, a w 2015 r. postulowano włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, to w 2016 r. wskazano na podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego poprzez reformy preferencyjnych systemów⁶.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile przedmiot ochrony uzasadnia wyodrębnienie i zachowanie szczególnego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Do realizacji wskazanego powyżej celu konieczne jest przedstawienie aspektów prawno-historycznych i ewolucji ubezpieczenia społecznego rolników. Niezbędne jest także wskazanie konstytucyjnych podstaw ochrony oraz ukazanie katalogu podmiotowego ubezpieczenia społecznego rolników. Zagadnienia te należy przeanalizować przez pryzmat funkcji rolniczego ubezpieczenia społecznego i aktualnych problemów jego finansowania. Warto dodać, że w doktrynie wskazuje się na różne uwarunkowania funkcjonowania takiego szczególnego systemu. Do najważniejszych należy zaliczyć uwarunkowania historyczne, ustrojowe, ekonomiczne oraz polityczne⁷. Przedstawienie argumentacji za utrzymaniem

⁴ Zalecenie Rady Unii Europejskiej z 2 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r., Dz.Urz. UE C 247 z 07.07.2016, s. 97.

⁵ Zalecenie Rady z 22 maja 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r., Dz.Urz. UE C 261 z 09.08.2017, s. 88.

⁶ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 45.

⁷ Zob. np. M. Podstawka, *Dlaczego KRUS?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 9 i n.; A. Czyżewski, *KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, 23 i n.; B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...*, op.cit., s. 43 i n.; B. Wierzbowski, *Specyfika rolnictwa jako przyczyna wyodrębnienia organizacyjnego ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 61 i n.; W. Sułkowska, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s.135 i n.

szczególnego rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych ze względu na przedmiot ochrony tego ubezpieczenia może stanowić istotne uzupełnienie poglądów prezentowanych w literaturze.

1. Rolnicy w Polsce przez wiele lat pozbawieni byli w ogóle uprawnień socjalnych. Nie tylko nie podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale byli również wyłączeni z ogólnego systemu prawa pracy⁸. Bodźcem do objęcia ochroną socjalną ludności wiejskiej było prowadzenie znacznej liczby gospodarstw przez osoby w wieku emerytalnym bądź przed-emerytalnym.

Podmiotowe prawo do renty przyznała rolnikom *de facto* dopiero ustawa z 29 maja 1974 roku⁹. W poprzednich regulacjach z 1962 r.¹⁰ oraz z 1968 r.¹¹, możliwość uzyskania renty była znacznie utrudniona¹². Obowiązek ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych wprowadziła ustawa z 27 października 1977 roku¹³. Regulacja ta miała w założeniu realizować trzy cele: socjalny, produkcyjny i strukturalny¹⁴, a ubezpieczeniem zostali objęci rolnicy oraz członkowie ich rodzin, którzy w prowadzonych przez siebie gospodarstwach wytwarzali produkty rolne, sprzedawali je jednostkom gospodarki uspołecznionej i spełniali inne warunki przewidziane w ustawie. Z wyłączeniem członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych¹⁵ regulacja ta

⁸ A. Gadowski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960, s. 32.

⁹ Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz.U. z 1974 r. nr 21 poz. 118.

¹⁰ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zabezpieczeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, Dz.U. z 1962 r. nr 38 poz. 166.

¹¹ Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz.U. z 1968 r. nr 3 poz. 15.

¹² Przykładowo w ustawie z 1962 r. o rentę mógł wystąpić właściciel gospodarstwa spełniający łącznie następujące warunki: a) osiągnął wiek emerytalny (60 lat – kobieta, 65 lat – mężczyzna); b) przekazał Państwu nieodpłatnie gospodarstwo o powierzchni co najmniej 2 ha użytków rolnych; c) dochód z gospodarstwa stanowił główne źródło utrzymania; d) właściciel i jego współmałżonek nie posiadali innych nieruchomości; e) zadłużenie gospodarstwa wobec Państwa nie przekraczało 75% wartości gruntu.

¹³ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz.U. z 1977 r. nr 32 poz. 140.

¹⁴ Szerzej W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników* w: J. Jastrzębska (red.), *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Lublin 2003, s. 23.

¹⁵ Osoby te zostały objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie dekrety z 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, Dz.U. z 1976 r. nr 10 poz. 54 oraz Dz.U. z 1977 r. nr 32 poz. 140.

objęła także rolników, którzy podlegali innym systemom ubezpieczeniowym (z uwagi na zatrudnienie lub inną działalność zarobkową). O objęciu ubezpieczeniem decydował tu fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego, a nie tytuł własności nieruchomości. Po raz pierwszy do rolniczego systemu ubezpieczeniowego wprowadzone zostały zatem załączki powszechności.

Ustawa z 1977 r. wprowadziła w Polsce społeczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, obsługiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Mimo iż miała ona wiele mankamentów, nie sposób kwestionować fakt, że jej znaczenie było przełomowe. Ubezpieczeniem społecznym objęta została większość ludności wiejskiej związana zawodowo z gospodarstwem indywidualnym. W dalszym ciągu nie był to jednak system ani powszechny, ani jednolity¹⁶. Z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego wspomniane rozwiązania nie zapewniały poczucia bezpieczeństwa, co powodował przede wszystkim niski poziom uzyskiwanych świadczeń¹⁷.

Szereg istotnych zmian w systemie ubezpieczeniowym rolników wniosła ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹⁸. Głównym założeniem tej regulacji było jej wyraźne zbliżenie do rozwiązań ubezpieczenia pracowniczego przy zachowaniu pewnych odrębności w związku ze szczególnym charakterem pracy rolnika. W ten sposób rolniczy system ubezpieczenia został powiązany funkcjonalnie z powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego¹⁹.

Aktualnie obowiązująca i wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w istotny sposób zmieniła cały system rolniczego ubezpieczenia społecznego²⁰ poprzez wyodrębnienie nowego subsystemu ubezpieczeń społecznych – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego²¹. Instytucja ta przejęła od ZUS zadania związane z ob-

¹⁶ J. Łopato, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej. 1944-1989*, Warszawa 1990, s. 57.

¹⁷ Cz. Jackowiak, Z. Landau, W. Muszalski, M. Piątkowski, Z. Radzimowski, *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 417.

¹⁸ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz.U. z 1982 r. nr 40 poz. 268 ze zm.

¹⁹ M. Błażejczyk i in., *Ubezpieczenie społeczne rolników. Aspekty prawno-rolne*, Warszawa 1984, s. 12.

²⁰ Po raz pierwszy w jej postanowieniach zaznaczyły się w sposób wyrazisty elementy ubezpieczenia społecznego, które w poprzednich ustawach były wyraźnie podporządkowane ich pozaubezpieczeniowym funkcjom (przebudowy ustroju rolnego, wzrostu produkcji rolnej).

²¹ Warto zaznaczyć, że KRUS od roku 1992 jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA; szerzej: K. Pątkowski, *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 161 i n.

sługą ubezpieczenia rolników. Bazą ekonomiczną KRUS stała się samodzielna gospodarka finansowa, oparta na zasadzie pełnego rozrachunku, prowadzona na podstawie samofinansującego się Funduszu Składowego oraz trzech państwowych funduszy celowych: Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.

Regulacja ta już wówczas oceniana była jako dobry przykład reformowania systemu ubezpieczeń społecznych, z poszanowaniem praw nabytych przez ubezpieczonych przed 1991 rokiem²². Do najważniejszych rozwiązań ustrojowych systemu należy oddzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego²³ od ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania. Ubezpieczenie rolników dało możliwość dobrowolnego ubezpieczenia podmiotom prowadzącym działalność rolniczą także w niepełnym zakresie (ubezpieczenie na wniosek). Ustawa ubezpieczeniowa skonkretyzowała obowiązek uiszczenia osobowej składki ubezpieczeniowej, odrębnej dla każdego rodzaju ubezpieczenia. Regulacja stworzyła odrębną instytucję ubezpieczeniową – KRUS – odpowiedzialną za realizację przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i prowadzenie gospodarki finansowej. Nie bez znaczenia było tu także powołanie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników²⁴ – samorządnego przedstawicielstwa ubezpieczonych, które wpływa na kształt systemu i kontroluje jego funkcjonowanie.

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

- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu społecznego;
- o przynależności do wspólnoty decyduje związek z pracą rolniczą, a *de facto* prowadzenie działalności rolniczej;
- przymusowy i wnioskowy charakter ubezpieczenia przeciwdziała brakowi przezorności oraz wysokiemu ryzyku utraty zdolności do zarabkowania;

²² Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i Rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 53.

²³ Do 1 stycznia 2015 roku.

²⁴ Zob. np. E. Bochińska, *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, s. 70 i n.

- prawo do świadczeń zostało zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych i opłacania składek;
- instytucja ubezpieczeniowa KRUS to instytucja publiczna, która funkcjonuje pod nadzorem państwa, ma niezarobkowy charakter i działa w celu gromadzenia i rozdziału środków finansowych²⁵.

Wyodrębnienie organizacyjne ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych było wynikiem decyzji politycznej, podobnie w wyniku decyzji politycznej ta odrębność może zostać zlikwidowana. Praktyka stosowania tego systemu pokazuje, że specyfika rolnictwa została dobrze zrozumiana. Na zachowanie zasługują przede wszystkim elementy samopomocy i samorządności²⁶.

Od lat głównym zarzutem stawianym emeryturom rolniczym jest wysoka dotacja budżetowa. KRUS co roku otrzymuje 15-16 miliardów złotych dofinansowania, co stanowi spore obciążenie dla finansów państwa. Jest to spowodowane faktem, że rolnicy płacą zbyt niskie składki, co nie pozwala na samofinansowanie świadczeń, głównie emerytalno-rentowych, zgodnie z zasadą solidaryzmu wewnątrzgrupowego. W związku z tym istnieje konieczność przejęcia ciężaru zabezpieczenia rolników przez ogół podatników – w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego.

2. Rolnicy mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i na wypadek inwalidztwa²⁷. Ochrona wskazanych w Konstytucji sytuacji życiowych realizowana jest dla analizowanych podmiotów nie tylko metodą ubezpieczeniową, lecz ma dziś charakter złożony i dokonywana jest praktycznie za pomocą wszystkich metod zabezpieczenia społecznego²⁸. Na podstawie przepisu art. 67 Konstytucji w Polsce funkcjonuje system ubezpieczenia społecznego zarówno powszechnego, jak i rolniczego. Ochrona przysługuje wszystkim obywatelom polskim, jest więc powszechna i obejmuje wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do pracy²⁹. Konstytucja wyraż-

²⁵ Por. G. Szpor (red.), *System Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2007, s. 25.

²⁶ B. Wierzbowski, *Specyfika rolnictwa...* op.cit., s.75.

²⁷ Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: „obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

²⁸ Szerzej: D. Puślecki, *Jeszcze w sprawie ubezpieczeniowego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 114.

²⁹ Szerzej: I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2003, s. 21.

nie wskazuje jednak, że materia ubezpieczenia społecznego regulowana jest ustawami specjalnie w tym celu wydawanymi (przede wszystkim ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁰).

Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, ale jego znaczenie w miarę jednolicie kształtuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwo³¹. Można je zdefiniować jako pomoc ze strony państwa obywatelowi znajdującemu się w potrzebie³². Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne. Mechanizm ubezpieczeń polega na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze otrzymywanych świadczeń, których wysokość związana jest z długością okresu ubezpieczenia. Przepis art. 67 Konstytucji nie wprowadza żadnego wzorca systemu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej. Konstytucja pozostawia ustawodawcy dość dużą swobodę regulacji, której granice wyznacza zakaz naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantującego co najmniej minimum świadczeń. Owo minimum, rozumiane jest jako świadczenie umożliwiające zaspokojenie potrzeb w zakresie wyższym niż podstawowy³³. Stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustalając w ustawach zwykłych zakres i formy zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości, ale utworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego opartego w założeniu na zasadach jednolitych dla wszystkich nie jest możliwe. Różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego jest dopuszczalne, musi jednak uwzględniać szczególne warunki pracy w danej grupie zawodowej³⁴.

Rolnictwo to sektor wrażliwy, w którym dopuszcza się działania interwencyjne i protekcyjne, a także stosowanie krajowych przepisów prawa pu-

³⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm. oraz przywoływana już ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

³¹ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...* op. cit., s. 47.

³² Szerzej: W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2006, s. 14.

³³ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...* op. cit., s. 48.

³⁴ Przykładowe orzeczenia: TK K 25/96 OTK 1997 nr 3-4, poz. 36; K 5/99 OTK 1999 nr 5, poz. 100; K 18/99 OTK 2000 nr 1, poz. 1; K 17/00 OTK ZU 2001 nr 1, poz. 4; SK 11/01 OTK-A 2002 nr 1, poz. 2; K 54/02 OTK KU 2004 nr 2, poz. 10; SK 45/04 OTKA 2006 nr 2, poz. 15; SK 41/07 OTK-A 2010 nr 1, poz. 5; K 43/12 OTK-A 2014 nr 5, poz. 50.

blicznego (zwłaszcza regulujących działalność gospodarczą, wprowadzanie do obrotu produktów rolno-spożywczych, odrębne organy administracji rolnej) oraz prawa prywatnego (zwłaszcza w sferze obrotu nieruchomościami i stosunków zobowiązaniowych), które w odniesieniu do działalności rolniczej zawierają postanowienia tak odmienne od powszechnie obowiązujących, że uzasadniają przyjęcie odrębnego reżimu prawnego dla rolnictwa. Można zatem uznać, że istnienie odrębnego systemu zabezpieczenia rolników wpisuje się w model odrębnego reżimu prawnego, kształtującego status prawny producentów rolnych oraz gospodarstw rolnych³⁵.

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

Przyjęta przez państwo konstrukcja ubezpieczenia społecznego przejawia się przede wszystkim w sposobie finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa submodele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego, i drugi, zaopatrzeniowy, gdzie odbywa się to przy udziale czynnika państwowego³⁶. Aby ubezpieczenie miało charakter społeczny, nie prywatny, musi istnieć obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia, związek ubezpieczenia z pracą zawodową (tu działalnością rolniczą) i ustawowo określony system finansowania.

3. Mając na względzie istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych pożądanym jest by ubezpieczenie to obejmowało swoim zakresem podmioty faktycznie pracujące w rolnictwie i przyznawało prawo do świadczeń we wszystkich sytuacjach grożących utratą zdolności do pracy. Prowadzona działalność rolnicza lub pomoc przy jej wykonywaniu stanowi bowiem podstawę podlegania ubezpieczeniu. Zakres podmiotowy ubezpieczenia wyznaczają skonstruowane w ustawie o u.s.r. definicje ustawowe. Obecnie ubezpieczeniu społecznemu podlegają rolnicy, ich małżonkowie i domownicy. Chodzi tu zatem o podmioty pracujące w rolnictwie, a ściślej – prowadzące działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym (często rodzinnym) i pozostające poza stosunkiem pracy.

³⁵ Tak B. Jeżyńska, op. cit., s. 48.

³⁶ D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011, s. 78.

Nie można jednak zapomnieć, że działalność rolnicza niesie ze sobą rozmaite zagrożenia. Praca w gospodarstwie rolnym ma cechy swoiste, gdyż nie jest ono typowym zakładem produkcyjnym, większość gospodarstw w Polsce ma charakter rodzinny, dlatego też praca rolnika wyraźnie różni się od zatrudnienia w przemyśle czy handlu. Działalność rolnicza niejednokrotnie wymaga od producenta rolnego wykonywania rozmaitych czynności poza terenem gospodarstwa. Z drugiej strony charakteryzuje się niezwykle silnym związkiem z gospodarstwem domowym. O swoistych cechach pracy rolniczej przesądza przede wszystkim: brak ram czasowych i zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość i sezonowość oraz często konieczność korzystania z pomocy osób najbliższych, w tym także dzieci.

Mając na uwadze katalog podmiotów ubezpieczonych w oparciu o zasadę solidaryzmu społecznego uzasadnione jest, by podmiot silniejszy pomagał słabszemu w ochronie, której ten nie jest w stanie sam sobie zapewnić. Zasadę solidaryzmu społecznego można rozumieć szeroko jako wzajemną pomoc całego społeczeństwa wobec słabszej grupy zawodowej (rolników), oraz wąsko jako solidarność wewnątrzgrupową³⁷. Istota społecznych ubezpieczeń rolniczych przemawia za solidarnością podmiotów ubezpieczonych, a więc wszystkich podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Wskazane założenie winno zmienić podejście do proponowanych postulatów przeniesienia bogatszych rolników do ZUS. Warto także rozważyć, na ile przedsiębiorcy rolni³⁸ (czy inne podmioty znajdujące zatrudnienie w rolnictwie) winni uczestniczyć w solidaryzmie wewnątrzgrupowym podmiotów prowadzących działalność rolniczą.

Obecnie zakres podmiotowy ubezpieczenia obejmuje przede wszystkim samozatrudnionych rolników³⁹ i członków ich rodzin. Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Konstytucyjne uznanie „gospodarstwa rodzinnego” za podstawę ustroju odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, jaki ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa⁴⁰. Uznanie gospodarstwa rolnego za

³⁷ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.

³⁸ Na podobnym dziś do ZUS-owskiego bądź preferencyjnym ciężarze składkowym i analogicznych świadczeniach. Wymagałoby to jednak odstępstwa od obecnej zasady obowiązującej w KRUS, gdzie nie ma możliwości uzyskania wyższych świadczeń przy opłacaniu wyższych składek.

³⁹ Także pod pewnymi warunkami swoistą kategorię podmiotów dwuzawodowców: rolników-przedsiębiorców.

⁴⁰ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe* w: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego* t. 3, Warszawa 2013, s. 217-336.

„podstawę” ustroju oznacza, że jest ono „zasadniczym elementem” tego ustroju⁴¹. Norma konstytucyjna daje wyraz przekonaniu, iż ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości⁴².

Istotnym elementem w działalności rolniczej jest istnienie silnego, nierozwalnego związku z gospodarstwem domowym. Wiąże się to nie tylko z problemami kwalifikacji zdarzeń ubezpieczeniowych, lecz także kwestią akceptacji pracy i pomocy dzieci rolnika w tym gospodarstwie. Nie można także zapominać, że istnieją w Polsce gospodarstwa o typowo socjalnym, zaopatrzeniowym charakterze, które nie funkcjonują wcale (bądź tylko w marginalnym zakresie) na rynku. To bardzo szczególna cecha działalności rolniczej – diametralnie odróżniająca rolnika od typowego przedsiębiorcy. Swoiste są tu także kategorie ryzyka socjalnego, które towarzyszą tak zakreślonej działalności.

O katalogu ubezpieczonych w szczególnym subsystemie rolniczego ubezpieczenia społecznego decyduje nie tylko przynależność do wskazanej grupy zawodowej czy warunki pracy w działalności rolniczej, lecz przede wszystkim praca rodziny i konieczność jej ochrony w wielopokoleniowym gospodarstwie rolnym. Do najważniejszych atrybutów rolnictwa rodzinnego należy zaliczyć: związek gospodarstwa rolnego z domowym, więzi rodzinne i ochronę rodziny, wielopokoleniowość rodzin rolniczych, rodzinne zasoby pracy, ochronę zdolności do pracy w rolnictwie, stosunki własnościowe, rodzinne dochody oraz stosunki z następcą prawnym.

Działalność rolnicza w Polsce opiera się dziś przede wszystkim o pracę członków rodziny i jest to najistotniejszy wkład zapewniający jej prawidłowe funkcjonowanie. Obowiązki w gospodarstwie rolnym są rozdzielane przez „rolnika zarządzającego” pomiędzy wszystkich członków rodziny. W gospodarstwie rolnym podstawowy zasób pracy obejmuje zatem osoby tworzące wspólne gospodarstwo domowe – to istotny związek pomiędzy gospodarstwem domowym i rolnym. Dochód osiągany z działalności rolniczej powinien stanowić podstawę utrzymania rodziny. Nawet wówczas, kiedy produkcja rolnicza nie jest przeznaczona na rynek, gospodarstwo stanowi często jedyne zabezpieczenie bytu rodziny (gospodarstwa samozaopatrzeniowe – socjalne).

⁴¹ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 23-45.

⁴² Szerzej: S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)* w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s.11 i n.

4. Istotną funkcją rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Jest to szczególnie widoczne w przypadku ubezpieczenia wypadkowego, które chroni rolnika przed skutkami wystąpienia nieszczęśliwych zdarzeń losowych. Zjawiskami losowymi mogącymi przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania są przede wszystkim: choroba, kalectwo, poród, macierzyństwo w pierwszym okresie życia dziecka, a także śmierć. Nie wszystkie zdarzenia losowe są zatem zdarzeniami nieszczęśliwymi.

W rolnictwie przedmiot ochrony należy określać i analizować inaczej niż w przypadku typowego pracownika. Nie chodzi tylko o zdarzenia mogące zagrażać człowiekowi podczas wykonywania czynności składających się na działalność rolniczą. Zagrożenia skutkujące utratą zdolności do pracy trzeba przewidywać uwzględniając pracę rolnika i domowników, ze szczególnym uwzględnieniem pomagających dzieci i osób starszych. Nie ulega wątpliwości, że przedmiot ochrony ubezpieczenia ściśle i swoicie łączy się z katalogiem podmiotów pracujących w rolnictwie.

Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych rolnika i członków jego rodziny. Z uwagi na silne więzi rodzinne występujące w produkcji rolnej istotnym zagadnieniem powinna być tu problematyka ochrony całej rodziny rolnika, a nie jedynie głównego żywiciela, jak w ubezpieczeniu powszechnym. Obecnie w zasadzie brak w analizowanym subsystemie takich instrumentów ochrony. Katalog podmiotowy wyraźnie wskazuje na osoby ubezpieczone, a nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej z 2004 roku zlikwidowała całkowicie prawo do świadczeń dla osób, które w przypadku zdarzenia losowego korzystały z ubezpieczenia rolnika⁴³.

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

⁴³ Chodzi tu w szczególności o nieubezpieczone dzieci ulegające wypadkom przy pracy rolniczej. D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, z. 1, s. 197 czy M.A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, z. 53, s. 91-99.

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

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kogo dotknęło zdarzenie losowe⁴⁴.

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

W ubezpieczeniu społecznym rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkód”⁴⁵. Trudno też jednoznacznie wycenić utracony zarobek w okresie, w którym producent rolny pozostaje niezdolny do pracy⁴⁶. Wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub utratę życia⁴⁷. Nie można także zapominać o konieczności podtrzymania ciągłości produkcji rolnej w działalności rolniczej. W przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego należy zatem mówić o potrzebie realizacji funkcji kompensacyjno-wspomagającej.

⁴⁴ Szerzej: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 16-40.

⁴⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

⁴⁶ Zwraca uwagę jakość świadczeń, na przykład zasiłek chorobowy w wysokości 10 zł na jeden dzień niezdolności do pracy.

⁴⁷ Szerzej: J. Brol, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

Środki na świadczenia dla rolników w zależności od tytułu przysługiwania wypłacane są z określonego funduszu. Jeżeli dany fundusz dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, mamy do czynienia z solidarnością grupową⁴⁸. Gdy natomiast udział nieubezpieczonych w finansowaniu świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej⁴⁹.

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

Nie można także zapomnieć o istotnej roli funkcji gwarancyjnej i prewencyjnej ubezpieczenia. Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia wiąże się z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego⁵⁰. Prewencję należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu niekorzystnych zdarzeń losowych. Działalność prewencyjna nałożona na KRUS z ustawy nie spełnia właściwie swojej roli. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która mogłaby znacznie ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie.

Ochrona producentów rolnych zależy więc przede wszystkim od tego, jaki model ubezpieczenia przyjęty został w danym państwie. Nie bez znaczenia jest, czy ubezpieczenie to realizuje się w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy opiera się na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczonych. Istotny jest tu również fakt, czy ochrona realizowana jest przez ubezpieczenie społeczne, czy ubezpieczenia prywatno-gospodarcze.

Przedmiot ochrony ubezpieczenia wraz z katalogiem podmiotów pracujących w działalności rolniczej determinuje istnienie szczególnego rolniczego subsystemu ubezpieczenia społecznego. Potrzeba taka miała w Polsce przede wszystkim uzasadnienie historyczne. Funkcjonowanie przez wiele lat pod-

⁴⁸ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne*...op. cit., s. 105 i n.

⁴⁹ Ibidem, s. 105.

⁵⁰ Na ten temat: W. Nagel, *Fundusze rezerowe w tworzeniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Perspektywa krajowa i zagraniczna*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 59, s. 7-23.

miotów całkowicie pozbawionych ochrony przed utratą zdolności do pracy w jednym z najbardziej niebezpiecznych działów gospodarki było niedopuszczalne. Nie można jednak zapomnieć, że pomimo słuszych idei nie udało się uniknąć przy konstruowaniu systemu kilku istotnych mankamentów. Część z nich wynikała z nieodpowiedniego skonstruowania instytucji w systemie powszechnym, inne natomiast ujawniły się podczas funkcjonowania ubezpieczenia i wiązały się z procesem stosowania prawa.

Warto przywołać oryginalną do 2015 roku instytucję ubezpieczenia macierzyńskiego w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Nawet obecnie w powszechnym ubezpieczeniu społecznym jest ono powiązane z ubezpieczeniem chorobowym. Wyodrębnienie tego ubezpieczenia było istotnym wkładem do polskiego prawa ubezpieczeń społecznych. Entuzjazm jednak studzi nie tylko pobór składek w takiej samej wysokości, jak na ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe, lecz przede wszystkim wysokość i konstrukcja samych świadczeń. Ostatnia reforma rolniczego świadczenia macierzyńskiego jest nieporozumieniem legislacyjnym⁵¹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że szczególny subsystem rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga obecnie nie, jak często się podnosi, likwidacji bądź zmian zasad finansowania, lecz przede wszystkim nowych rozwiązań konstrukcyjnych. Należałoby dokonać gruntownej przebudowy systemu.

Podejmując się próby reformy ubezpieczenia społecznego rolników nie wolno zapomnieć o przedmiocie ochrony ubezpieczenia – ochronie zdolności do zdobywania własną pracą środków utrzymania, w szczególności w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Przedmiot ochrony wymaga skonstruowania realnych instrumentów ochrony ubezpieczonego *ex ante* i *ex post*. Instrumenty *ex ante* sprowadzają się do uregulowania przepisów BHP w rolnictwie i przekonstruowania ustawowych zadań KRUS w zakresie prewencji – tak, żeby była to prewencja realnego działania, przejawiająca się w bezpośrednim oddziaływaniu na niebezpieczeństwa występujące w konkretnym gospodarstwie rolnym.

Przedmiot ochrony determinuje katalog podmiotowy rolniczego ubezpieczenia społecznego. Chodzi tu z pewnością o wszystkie podmioty faktycznie wykonujące pracę w działalności rolniczej. Otwartym pozostaje pytanie, na ile powinny znaleźć się tu osoby trudniące się szeroko rozumianym rolnictwem.

Przedmiot ochrony wpływa także na zakres ochrony *ex ante*, czyli zanim wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe. Chodzi tu w szczególności o negatywne

⁵¹ D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55/56, s. 83-102.

zjawiska skutkujące przeszkodą w wykonywaniu pracy. Mając na względzie zagrożenia wynikające z prowadzonej działalności rolniczej, brak regulacji BHP w tej materii, zjawisko wypadkowości w rolnictwie czy problematykę chorób zawodowych, kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie nie mogą już dłużej zagadnień ochrony *ex ante* traktować po macoszemu. Swoisty subsystem ubezpieczenia wraz z doświadczeniem i szczegółową analizą zagrożeń oraz odpowiednimi działaniami prewencyjnymi może w przyszłości skutecznie ograniczać skalę zjawiska wypadkowości w działalności rolniczej.

Przedmiot ochrony powinien w przyszłości determinować także zakres przedmiotowy ubezpieczenia – katalog świadczeń. Winien on na zasadzie *quasi*-algorytmu zawierać takie świadczenia, które w pierwszej kolejności przywrócą poszkodowanemu zdolność do pracy. Gdy nie jest to możliwe, świadczenia powinny umożliwić mu pracę w gospodarstwie, poprzez np. dostosowanie ciągnika do niepełnosprawności, zapewnienie przekwalifikowania zawodowego, a renta z tytułu niezdolności do pracy powinna być przyznawana dopiero w ostateczności. Świadczenia winny mieć charakter wspomagająco-kompensujący z uwagi na konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej.

Od lat głównym problemem podnoszonym w debacie publicznej jest gospodarka finansowa KRUS. Paradoksalnie niewiele mówi się o skandalicznie niskich świadczeniach, niewłaściwym zakresie ochrony rolników czy problemie ubezpieczenia dzieci od wypadków przy pracy rolniczej. Paradoksem jest również to, iż większość rolników (86%)⁵² pozytywnie ocenia funkcjonowanie ubezpieczeń, ale jedynie ze względu na wysokość składek⁵³. Nieuniknionym, głównym powodem przyszłej reformy KRUS zdaje się być podnoszona od lat konieczność zmiany sposobów jego finansowania. Nie można jednak tego dokonać bez uwzględnienia wskazanych powyżej słabości systemu.

5. W momencie tworzenia subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego zakładano, że będzie to system tani dla ubezpieczonych, o niskich świadczeniach dla beneficjentów i przy znacznym udziale środków budżeto-

⁵² Badania przeprowadzone w formie wywiadu przez Paulę Siekierską w 2016 roku na grupie rolników województwa wielkopolskiego, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, niepublikowane.

⁵³ Pomimo, iż w porównaniu z początkowym okresem funkcjonowania systemu sukcesywnie podnoszony jest ciężar składkowy ubezpieczonych. Zob. www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/ [dostęp: 21.12.2016].

wych. Wybrano więc złożony model ubezpieczenia, gdzie finansowanie odbywa się także metodą zaopatrzeniową, przy znacznym udziale czynnika państwowego. Nie można jednak zapominać o idei samofinansowania się ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz roli, jaką pełni Fundusz Składowy. Jak wskazano wyżej, obecnie najczęściej zarzutów dotyczy zbyt niskich, w zasadzie nie zdywersyfikowanych składek, oraz blisko 16 mld zł dotacji z budżetu państwa. Kwestie te nie straciły na znaczeniu pomimo spadku zarówno liczby ubezpieczonych w KRUS, jak i liczby świadczeniobiorców⁵⁴.

Jak uważa Marian Podstawka, problem ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce przedstawiany jest w sposób nieobiektywny. W świadomości społecznej przeważa pogląd, iż dotacje do KRUS są olbrzymie – co generuje dług publiczny – i wynoszą około 95% kosztów tego ubezpieczenia. Jest to informacja nieprawdziwa⁵⁵.

Nie można zapominać, że dotacja budżetowa skierowana jest przede wszystkim na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i całokształt zadań realizowanych przez Kasę w tym zakresie⁵⁶.

Wysokość dotacji budżetowej do KRUS w zasadzie nie odbiega od tej, z jaką mamy do czynienia w innych państwach, jak Niemcy – dotacja wynosi 77,5%, Austria – 70%, Francja – 65%. Nieco lepszy obraz dają wskaźniki pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek od ubezpieczonych w ZUS. Jednak w przypadku ZUS stopień pokrycia wydatków składkami zmniejsza się, np. 1999 r. wynosił on 87,1%, a w 2014 r. już tylko 68,5%. Według prognoz w kolejnych latach nadal będzie się zmniejszał⁵⁷.

Kwoty dotacji do jednego świadczeniobiorcy są wyższe w KRUS niż w ZUS. Natomiast uwzględniając zaangażowanie finansów publicznych w dotowanie składek dla osób z sektora publicznego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego i Funduszu Pracy, obserwujemy sytuację odwrotną: nieco wyższa kwota dotacji na jednego świadczeniobiorcę przypada w ZUS niż w KRUS.

Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników ocenia się jako relację składek do dochodów⁵⁸. Jest ona w przypadku ubezpieczenia społecznego rolników niższa względem kosztochłonności tego ubezpieczenia dla osób

⁵⁴ Szerzej: A. Czyżewski, *KRUS a Państwo...* op. cit., s. 39.

⁵⁵ M. Podstawka, op. cit. s. 9 i nn.

⁵⁶ Z danych publikowanych przez KRUS można wywnioskować, że stopień samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników wynosi 22-23%. Oznacza to, że państwo dotuje te ubezpieczenia w wysokości ok. 77-78%.

⁵⁷ M. Podstawka, op. cit., s. 18.

⁵⁸ Tak M. Podstawka, ibidem, s. 19.

prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i odprowadzających składki od kwoty równej 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Sytuacja kosztowności ubezpieczenia społecznego rolników jest prawie identyczna z kosztownością ubezpieczenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i korzystających z preferencyjnej podstawy wymiaru składek, która wynosi 30% minimalnego wynagrodzenia. Kosztowność ubezpieczenia społecznego rolników posiadających gospodarstwa rolne powyżej 50 ha jest nieco wyższa niż osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i będzie się zwiększać w przypadku gospodarstw większych⁵⁹.

Należy zauważyć, że skutkiem reform wprowadzających zmiany do systemu, jakie miały miejsce od początku lat dziewięćdziesiątych nie był ani radykalny spadek dotacji z budżetu państwa przeznaczanej na realizację ustawowych zadań KRUS, ani poprawa samofinansowania ubezpieczeń społecznych rolników. W okresie tym nastąpił wzrost środków z budżetu kierowanych do KRUS, a składki na podstawowe świadczenia emerytalno-rentowe wzrosły nawet o 200 złotych. Stało się tak dlatego, że od czasu stworzenia systemu liczba osób ubezpieczonych spadła o około 90 tysięcy przy jednoczesnym spadku świadczeniobiorców o 1/3⁶⁰. Trzeba zatem stanowczo stwierdzić, że z zasady żadna z przeprowadzonych dotąd reform nie wpłynęła radykalnie na poprawę finansowania rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, mimo iż od jego powstania mija obecnie 25 lat.

6. Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków.

Ukazany w opracowaniu przedmiot ubezpieczenia – ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych rolnika i członków jego rodziny – nie tylko uzasadnia stworzenie i funkcjonowanie swobodnego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, lecz wraz z funkcjami tego ubezpieczenia wyznacza konstytucyjny zakres ochrony – granice ochrony określone w ustawie ubezpieczeniowej dla osób pracujących w rolnictwie. Z tak określonym przedmiotem ochrony ściśle łączą się uwarunkowania historyczne – pozbawienie w przeszłości ochrony socjalnej rolników, swoście określony katalog podmiotów podlegających ubezpieczeniu i pracujących w działalności rolniczej oraz kwestie finansowania świadczeń. Ochrona przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego w rolnictwie

⁵⁹ Tak M. Podstawka, op. cit., s. 20.

⁶⁰ Zob. www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/ [dostęp: 08.11.2017].

nadal powinna być realizowana jako szczególne – oderwane od powszechnego – branżowe ubezpieczenie społeczne, bo tylko takie właściwie zrealizuje swój społeczny cel.

Problematyki przedstawionej w opracowaniu nie można rozpatrywać bez uwzględnienia potrzeby rychłej reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Problem finansowania nie stanowi jedynej kwestii, która wymaga rozstrzygnięcia. Subsystem rolniczy od czasu powstania nie realizował swoich funkcji właściwie, stwarzał pozorną ochronę, opierając swoje rozwiązania na pracowniczym systemie ubezpieczenia społecznego. Funkcja ochronna ubezpieczenia wraz z przedmiotem ochrony ubezpieczenia powinna być podstawowym wyznacznikiem konstruowania odrębnego subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Uzasadnia to przede wszystkim potrzeba ochrony osoby pracującej przed szczególnym ryzykiem socjalnym występującym w działalności rolniczej i związane z nim zagrożenia dla całej rodziny.

W obecnej formie ubezpieczenie rolników nie realizuje właściwie funkcji ochronnej ani w aspekcie *ex ante*, ani *ex post*. Najpoważniejsze zarzuty do systemu to brak realnej ochrony producenta rolnego zanim wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe, brak możliwości przywracania zdolności do pracy oraz nieuwzględnienie konieczności stałego podtrzymywania produkcji rolnej w obecnie skonstruowanym katalogu świadczeń a także niska jakość uzyskiwanych świadczeń. Kwestie te wielokrotnie poruszano w badaniach, co uzasadnia teżę o potrzebie skonstruowania nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników.

Choć cały system ubezpieczenia społecznego w Polsce wymaga gruntownej reformy, to w odniesieniu do subsystemu rolniczego należy się raczej opowiadać za stopniową jego ewolucją niż za rewolucją w tej materii. Wielokrotnie podnoszone stanowisko o konieczności przejścia bogatszych rolników do ZUS wcale nie uzdrowi zasad finansowania Kasy, przeciwnie, może spowodować całkowite załamanie finansów KRUS. Likwidacja KRUS w efekcie tego zabiegu może dodatkowo doprowadzić do sytuacji, w której wiele słabszych, często socjalnych gospodarstw, nie będąc w stanie ponieść ciężarów składkowych upadnie, a podmioty, które dotychczas je prowadziły wraz ze swoimi rodzinami, będą oczekiwały wsparcia pomocy społecznej. Ubezpieczenia społeczne winny realizować zasadę solidaryzmu społecznego i najbardziej pożądane jest, by był to solidaryzm w wymiarze wewnątrzgrupowym. Solidaryzm polega na tym, że silniejszy pomaga słabszemu, że składki płacą wszyscy, a korzysta ten, kto uległ zdarzeniu ubezpieczeniowemu. Nie może być zatem żadnych wątpliwości, że system wymaga reformy finansowania.

Warto zatem rozważyć, czy nadal zakresem podmiotowym ubezpieczenia mają być objęci jedynie rolnicy, czy szerzej – całe rolnictwo, a więc czy ma to być w przyszłości ubezpieczenie społeczne rolników, czy raczej ubezpieczenie społeczne w rolnictwie. Warto rozważyć, czy powinno ono obejmować ochroną samozatrudnionych rolników i członków ich rodzin, czy też wszystkie podmioty zatrudnione w rolnictwie, z pracownikami rolnymi włącznie. Dalej, można zastanowić się nad objęciem ubezpieczeniem szczególnej kategorii podmiotu – przedsiębiorcy rolnego, który przy wyższych dochodach mógłby wyraźnie zmniejszyć obciążenie małych, socjalnych gospodarstw rolnych w systemie ubezpieczenia społecznego. Tę propozycję uzasadnia powszechnie krytykowane finansowanie rolniczego ubezpieczenia na zasadach solidaryzmu ogólnonarodowego i zbyt mały udział solidaryzmu wewnątrzgrupowego.

Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest ewenementem na arenie międzynarodowej. Wynika ono także z doświadczeń takich państw, jak Niemcy, Francja, Finlandia, Austria i częściowo Grecja. Ubezpieczenia te w wymienionych państwach, omijając pomoc publiczną, są wykorzystywane do dotowania rolnictwa w celu zwiększenia jego konkurencyjności. Warto podkreślić, że stopień dotowania rolnictwa w Polsce za sprawą ubezpieczeń społecznych jest zbliżony do poziomu kierowanych dotacji we wspomnianych krajach. Badania przeprowadzone przez M. Podstawkę dowodzą, że nie jest prawdą, iż ubezpieczenia społeczne rolników są przyczyną kłopotów w sektorze finansów publicznych. Stopień zaangażowania państwa w dofinansowanie tych ubezpieczeń jest podobny do stopnia wsparcia ubezpieczeń społecznych realizowanych przez ZUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę⁶¹.

Ewentualne wsparcie udzielane przez państwo należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Wymaga to jednak określenia nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników za pomocą alternatywnych rozwiązań konstrukcyjno-prawnych i finansowych. Taka konstrukcja wyklucza z zasady traktowanie KRUS szeroko, jako instytucji zabezpieczającej sytuację bytową rolników w ogólności. Wymusza zatem na państwie opracowanie realnej krajowej polityki rolnej przy uwzględnieniu sytuacji polskiego rolnictwa i aktualnych problemów socjalnych wsi. Pomoc taka powinna być dostarczana przez wyspecjalizowane instytucje, a nie, jak do tej pory, gwarantowana w głównej mierze jedynie rolniczym ubezpieczeniem społecznym i niepewnym wsparciem ze środków Unii Europejskiej.

⁶¹ M. Podstawka, op. cit., s. 21.

THE OBJECT OF PROTECTION AS A PREMISE FOR MAINTAINING A SPECIFIC SUBSYSTEM OF FARMERS' SOCIAL INSURANCE

S u m m a r y

The aim of this paper is to determine to what extent the subject of protection justifies distinguishing and maintaining a specific agricultural social insurance system. In conclusion of the deliberations the author states that the subject-matter of insurance, which is protection against the consequences of random events in relation to the production capacity of a farmer and his family members, not only justifies the separation and maintenance of a specific agricultural social insurance system, but also outlines the limits of protection specified in the agricultural insurance act. Although the analysed social insurance subsystem requires a fundamental reform, it is necessary to opt for its gradual evolution rather than a revolution in this matter. Proper protection of persons working in agriculture requires formulating a new concept of farmers' social insurance with the use of alternative legal and financial solutions and their altered design.

L'OGGETTO DELLA TUTELA COME PRESUPPOSTO PER IL MANTENIMENTO DI UNO SPECIFICO SOTTOSISTEMA DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE PER GLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

L'obiettivo del presente studio è di rispondere alla domanda in quale misura l'oggetto della tutela possa giustificare la distinzione e il mantenimento di uno specifico sistema di assicurazione sociale per gli agricoltori.

In conclusione, l'autore afferma che l'oggetto di copertura assicurativa – la tutela contro le conseguenze di un possibile verificarsi di eventi fortuiti in relazione alla capacità produttiva dell'agricoltore e della famiglia – non solo giustifica la distinzione e il mantenimento di uno specifico sottosistema di assicurazione sociale per gli agricoltori, ma determina i limiti di tutela definiti nella legge sull'assicurazione per gli agricoltori. Sebbene il sottosistema di assicurazione per gli agricoltori analizzato richieda una profonda riforma, si dovrebbe optare piuttosto per una graduale evoluzione anziché una rivoluzione. Una valida tutela per le persone che operano in agricoltura necessita di formulare una nuova concezione di assicurazione sociale per gli agricoltori servendosi di soluzioni alternative, quali costrutti giuridici e finanziari.