

DAMIAN PUŚLECKI

Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników

1. Podstawowym wyznacznikiem, który decyduje o zakresie ochrony osób pracujących w rolnictwie przed utratą zdolności do zarabkowania, jest przewidziany przez prawo katalog podmiotów podlegających przede wszystkim obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu, macierzyńskiemu i emerytalno-rentowemu. Ze względu na 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 tu bowiem podstawę podlegania ubezpieczeniu. Rolnicze ubezpieczenia społeczne są wyrazem solidaryzmu społecznego¹. Solidaryzm był podstawą ubezpieczeń społecznych indywidualnych producentów rolnych. Do 1977 r.² pozbawieni byli oni w ogóle ochrony w tej materii.

Rolnicy niejednokrotnie ze względu na duże ryzyko związane z wykonywaniem działalności rolniczej podejmują się prowadzenia dodatkowej, pozarolniczej działalności gospodarczej. Stają się wówczas dwuzawodowcami, rolnikami-przedsiębiorcami³. Kolejność użytych terminów

¹ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, z. 4, s. 105 i n.

² Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

³ Chodzi tu o swoistą kategorię rolnika-przedsiębiorcy, którą niejako stworzył sam ustawodawca, konstruując art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie wprowadził jednak definicji legalnej takiego podmiotu.

nie jest tu przypadkowa, gdyż chodzi o takich rolników, którzy dla wsparcia dochodów z działalności rolniczej podejmują się prowadzenia działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że działalność ta wcale nie musi być powiązana z prowadzoną pierwotnie działalnością rolniczą. Obecnie liczba podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, którzy jednocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, obejmuje blisko 84 tys. osób⁴.

Wyznaczenie granicy pomiędzy rolnikiem a przedsiębiorcą rodziło w przeszłości wiele problemów, które próbowano rozwiązać w drodze normatywnej. Rozstrzygnięcia wymagała przede wszystkim kwestia oceny, czy są to nadal rolnicy, którzy obowiązkowo podlegają ubezpieczeniu społecznemu w KRUS, czy może już przedsiębiorcy, których należy objąć powszechnym ubezpieczeniem społecznym. Problem starały się rozwiązać kolejne nowelizacje ustawy ubezpieczeniowej. Nie dało się przy tym uniknąć ogromnych kontrowersji i niekonstytucyjności wprowadzanych rozwiązań.

Celem niniejszego opracowania jest określenie zakresu ochrony przysługującej rolnikom-przedsiębiorcom w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵. Należy zatem przeanalizować zakres podmiotowy tego ubezpieczenia, zakres przedmiotowy oraz katalog świadczeń przewidziany dla przyszłych beneficjentów przez pryzmat przedmiotu ubezpieczeń społecznych. Przedstawiony powyżej cel warto skonkretyzować za pomocą pytań bardziej szczegółowych. W pierwszej kolejności należy zastanowić się, dlaczego i na jakich zasadach rolnicy-przedsiębiorcy podlegają dziś ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Ze względu na istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych nie mniej istotne jest rozstrzygnięcie problemu, czy dwuzawodowcy mogą podlegać w pełnym zakresie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Wskazanych zagadnień nie sposób

⁴ Dokładnie wg danych za III kwartał 2014 to 83 926 osób. Dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

⁵ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1403 ze zm. (dalej jako: „ustawa ubezpieczeniowa” lub „u.s.r.”). Należy zaznaczyć, że od 6 marca 2014 r. trwają w Sejmie prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw w tym ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Prace dotyczą rozszerzenia kręgu podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz kwestii kumulacji tytułów podlegania ubezpieczeniu społecznemu. W szczególności chodzi o przypadki wykonywania przez rolników pracy na podstawie umowy zlecenia, które dziś skutkują wyłączeniem takiego podmiotu z KRUS. Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2242, www.sejm.gov.pl.

rozwiązać bez przedstawienia kwestii historycznych, które wywarły ogromny wpływ na ewolucję i obecną formę omawianej instytucji.

2. Dla określenia zakresu podmiotowego niniejszego opracowania istotne jest przede wszystkim pojęcie „rolnik”. Z uwagi na swoistość pracy wykonywanej w rolnictwie i szczególną kategorię podmiotu ubezpieczonego konieczne było stworzenie definicji ustawowej. Pojęcie rolnika na przestrzeni lat przeszło pewną ewolucję⁶.

Aktualna definicja określona została art. 6 pkt 1 ustawy⁷. Rolnikiem jest pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca 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 osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Warto podkreślić, że nie jest tu istotny tytuł własności nieruchomości, lecz fakt, by prowadzona działalność miała związek z gospodarstwem⁸.

Pojęcie „działalność rolnicza” określa art. 6 pkt 3 ustawy, w myśl którego jest to działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Należy jednak podkreślić, że – zgodnie z poglądem R. Budzinowskiego – w prawie polskim pojęcie działalności rolniczej jest ujmowane zbyt wąsko, gdyż nie obejmuje czynności mieszczących się w fazie poprodukcyjnej. Funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza szersze ujmowanie tego pojęcia przez objęcie jego zakresem także działalności zmierzającej do obróbki i sprzedaży wytworzonych produktów⁹.

Aktualnie ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik, którego gospodarstwo obejmuje

⁶ Zob. dekret z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, Dz. U. 1959, Nr 14, poz. 78 ze zm., oraz art. 75 ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140; ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 206 ze zm., a także pierwotny tekst ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, Nr 7, poz. 24.

⁷ Zob. art. 6 pkt 1 ustawy ubezpieczeniowej.

⁸ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 125 i n.

⁹ Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, w: idem (red.), *Prawo i administracja*, t. 2, Piła 2003, s. 167.

obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny¹⁰. Przyjęte rozwiązanie pozwala objąć ubezpieczeniem osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej enumeratywnie wymienione w załączniku do ustawy i o określonym ilościowo rozmiarze produkcji¹¹. Warunkiem koniecznym objęcia ubezpieczeniem jest przedłożenie przez osobę rozpoczynającą prowadzenie działu specjalnego zaświadczenia organu podatkowego o rodzaju i rozmiarach prowadzonej produkcji oraz o wysokości zadeklarowanego dochodu z tego tytułu. Warto nadmienić, że rolnicy, którzy podlegają ubezpieczeniu i prowadzą działy specjalne produkcji rolnej mają obowiązek przedkładać Kasie takie zaświadczenie corocznie. Potrzeba ochrony osób prowadzących działy specjalne nie powinna więc budzić większych wątpliwości, wszak opiera się na uprawie roślin i hodowli zwierząt, a więc jest to niewątpliwie działalność rolnicza.

Niejednokrotnie w celu poprawy sytuacji ekonomicznej osoby prowadzące gospodarstwa rolne decydują się na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej. Możliwość wyboru rolniczego lub powszechnego ubezpieczenia społecznego dla rolników-przedsiębiorców została wprowadzona po raz pierwszy we wrześniu 1996 r.¹² Rolnik lub domownik, który co najmniej rok podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu i podjął pozarolniczą działalność gospodarczą, nadal objęty był z mocy prawa ubezpieczeniem w KRUS. Osoby te mogły jednak podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu wówczas, gdy złożyły w Kasie odpowiednie oświadczenie¹³.

Zmiany w tej materii wprowadzone zostały 2 maja 2004 r.¹⁴ Rolnicy-przedsiębiorcy chcący pozostać w KRUS zostali zobowiązani do opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie, tzn.: na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie i emerytalno-rentowe. Można stwierdzić, że wskazanym zabiegiem ustawodawca

¹⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej oraz załącznik do ustawy o u.s.r. – tabela przedstawiająca rodzaje działalności rolniczej uznawane za działy specjalne rolnictwa w Polsce.

¹¹ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 31 września 2014 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, Dz. U. 2014, poz. 1558.

¹² Ustawa z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. Nr 124, poz. 585.

¹³ Zob. art. 5a ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁴ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 873 (dalej jako: ustawa nowelizacyjna z 2004 r.).

nałożył na rolników-przedsiębiorców suplementarny obowiązek ubezpieczenia społecznego¹⁵.

W gruncie rzeczy jednak wskazana konstrukcja miała zniwelować uprzywilejowanie rolników-przedsiębiorców w stosunku do rolników i ubezpieczonych przedsiębiorców w systemie powszechnym¹⁶. Jednocześnie nowelizacja wykluczyła z KRUS rolników prowadzących dodatkowo działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych oraz osoby, których kwota podatku dochodowego za poprzedni rok przekroczyła kwotę 2528 zł¹⁷.

Celem reformy była racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Ustawodawca dążył do uszczelnienia systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi jedyne czy głównego źródła utrzymania. W związku z tym rolnikom prowadzącym równoległe działalność rolniczą i gospodarczą ograniczona została możliwość wyboru pomiędzy ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁸.

Warto zauważyć, że w czerwcu 2004 r. ponad 125 tys. rolników¹⁹ prowadziło działalność poza rolnictwem. Po wprowadzeniu wspomnianych zmian z grupy tej wyłączono ok. 60 tys. rolników, w tym ponad 27 tys. z powodu np. opodatkowania podatkiem dochodowym na zasadach ogólnych. Niemal 30 tys. rolników zdecydowało się zlikwidować pozarolniczą działalność gospodarczą, aby nie przechodzić z KRUS do ZUS.

Nowelizując ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawodawca przyjął, że pozarolnicza działalność osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający dochód. Uznał więc, że działalność gospodarcza spełnia powyższe warunki, jeżeli opodatkowana jest zryczałtowanym podatkiem dochodowym. W praktyce okazało się jednak, że opodatkowanie działalności na zasadach ogólnych nie zawsze wynika

¹⁵ Szerzej D. Puślecki, *Podleganie ubezpieczeniu rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, Zeszyty Naukowe SERiA, Kraków 2007, z. 2, s. 311-317.

¹⁶ Do 2004 r. rolnicy-przedsiębiorcy nie ponosili z tytułu uprzywilejowania ubezpieczenia w KRUS żadnych dodatkowych ciężarów.

¹⁷ Granicę za 2004 r. stanowiła kwota 2528 zł, a za 2014 r. wynosi obecnie 3166 zł – Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lipca 2014 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej, M.P. 2014, poz. 215.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1489/IV, www.sejm.gov.pl.

¹⁹ Dane Ministerstwa Polityki Społecznej.

z jej rozmiarów, lecz często decyduje o tym jej charakter lub wymagania nałożone innymi przepisami. O marginalnym rozmiarze działalności gospodarczej realnie może świadczyć głównie wysokość uzyskiwanych dochodów.

Wprowadzona regulacja nie tylko dyskryminowała podmioty gospodarcze ze względu na formę opodatkowania, lecz prowadziła do naruszenia swobody działalności gospodarczej i podważała zaufanie do stanowionego prawa²⁰. Wywołała także ogromne niezadowolenie w środowisku rolniczym. Nowelizacja omawianych rozwiązań była więc nieunikniona.

Zmiany do art. 5a, wprowadzone ustawą z 1 lipca 2005 r.²¹, na nowo określiły zasady, według których osoby prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą mogły podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników. Warto tutaj wskazać, że wspomniana powyżej ustawa zmieniła istotnie definicję pozarolniczej działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 5a ust. 10 za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu:

1) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,

2) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych²².

Dla pozostania w KRUS forma opodatkowania dodatkowej działalności przestała już mieć znaczenie. Wspomniana powyżej ustawa dała możliwość przywrócenia do ubezpieczenia społecznego: rolników i domowników, którzy zostali z niego wyłączeni z dniem 1 października 2004 r., z uwagi na formę opodatkowania działalności gospodarczej, a także rolników i domowników, którzy po 1 maja 2004 r. podjęli prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy prowadzeniu takiej działalności, spełniając warunek 3-letniego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, a zostali wyłączeni z ubezpieczenia, gdyż podjęta działalność była opodatkowana „na zasadach ogólnych”. Przywrócenie do ubezpieczenia następowało na wniosek, a najistotniejszym warunkiem

²⁰ Zob. Pisemne stanowisko Marszałka Sejmu z 9 marca 2006 r. o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przepisami Konstytucji, niepubl.

²¹ Ustawa z 1 lipca 2005 r. zmieniająca ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 150, poz. 1248.

²² Szerzej D. Puślecki, *Podleganie...*, s. 315.

była tu określona maksymalna wysokość należnego podatku dochodowego od pozarolniczej działalności gospodarczej. Granicę za 2004 r. wyznaczyła kwota 2528 zł, za 2005 – 2604 zł²³.

Warto podkreślić, że w sprawie wyłączenia rolników-przedsiębiorców z ubezpieczenia w KRUS dwukrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 13 marca 2006 r.²⁴ Trybunał stwierdził, że przepisy art. 5 ust. 2 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. w zakresie, w którym ze względu na formę opodatkowania pozarolniczej działalności wyłączał rolników i domowników z ubezpieczenia w KRUS, jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji. Choć znowelizowane w 2005 r. przepisy pozwalały rolnikom-przedsiębiorcom na przywrócenie (na ich wniosek) do ubezpieczenia rolniczego, to w sądach nadal toczyły się sprawy wywołane przepisami z kwietnia 2004 r.

Trybunał wskazał, że przyjęte w ustawie z 1 lipca 2005 r. rozwiązania, chociaż przewidywały możliwość przywrócenia prawa do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, to odnosiły się do okresu po wejściu w życie ustawy z 1 lipca 2005 r.²⁵ Zgodnie z tą regulacją rolnik lub domownik spełniający określone warunki został objęty ubezpieczeniem z pierwszym dniem kwartału następującego po kwartale, w którym złożył wniosek o przywrócenie do ubezpieczenia²⁶. Kryterium formy opodatkowania działalności gospodarczej nie mogło jednak – zdaniem TK – przesądzać o tym, czy działalność gospodarcza jest głównym zajęciem, czy jedynie uzupełnieniem dochodów z gospodarstwa. Świadczy o tym wysokość uzyskanego dochodu.

Natomiast w wyroku z 18 lipca 2006 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł²⁷, że przepis art. 5a ust. 6 ustawy ubezpieczeniowej, który wyłączył z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego w KRUS rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą od 1 października 2004 r. ze względu na formę opodatkowania tej działalności i wysokość należnego z niej podatku za 2003 r., był niezgodny z art. 2 Konstytucji. Niezgodność tych regulacji wynikała z braku precyzyjnych przepisów przejściowych w ustawie nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r., które określałyby

²³ Zgodnie z corocznym obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi publikowanym w „Monitorze Polskim”.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2006 r., P 8/05, Dz. U. Nr 46, poz. 335.

²⁵ Ustawa weszła w życie 24 sierpnia 2005 r.

²⁶ Zob. art. 5a ust. 4 dodany do ustawy nowelizującej z lipca 2005 r.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., P 6/05, Dz. U. Nr 134, poz. 947.

sytuację osób podlegających ubezpieczeniu w KRUS w 2004 r. oraz z uwagi na zbyt krótki okres dostosowawczy (jednodniowa *vacatio legis*).

Artykuł 5a ustawy z kwietnia 2004 r. ustanawiał w trakcie roku podatkowego zasady, które dla osiągnięcia przewidzianego w przepisie skutku (wyboru ubezpieczenia) musiały zaistnieć przed wejściem w życie nowelizacji. Takie rozwiązanie w istocie sprzeniewierza się podstawowej zasadzie państwa prawa, stanowiącej, że prawo nie działa wstecz. Przywołany przepis wprowadzony został zatem z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Ustawodawca w sposób zaskakujący ukształtował zatem sytuację części ubezpieczonych, pozbawiając ich możliwości realizacji przysługujących wcześniej praw. Wejście w życie kwestionowanego przepisu po upływie miesiąca od chwili ogłoszenia ustawy, a w praktyce dzień od jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” i w trakcie roku podatkowego oznaczało naruszenie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* – jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Wyłączną podstawą do przywrócenia ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego był wniosek rolnika lub domownika, który został wyłączony z ubezpieczenia społecznego w KRUS od 1 października 2004 r. Możliwość jego złożenia miały osoby, w stosunku do których przyczyną wyłączenia z ubezpieczenia rolniczego było przekroczenie granicznej kwoty podatku bądź inna niż ryczałt forma opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej lub niezłożenie zaświadczenia o formie rozliczenia podatku z urzędem skarbowym i wysokości podatku w terminie do 30 września 2004 r.

Przedstawione powyżej kwestie prowadzą do następującego wniosku. Zmiany wprowadzone do ustawy ubezpieczeniowej w kwestii podlegania w KRUS ubezpieczeniu rolników-przedsiębiorców przeprowadzone zostały zbyt pośpiesznie i z pominięciem zasad obowiązujących w państwie prawa. Powyższy przykład nieroztropności ustawodawcy spowodował w praktyce wiele perturbacji, nie rozstrzygając przy tym najistotniejszych problemów związanych z ochroną rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rolniczym ubezpieczeniu społecznym.

W świetle powyższych rozważań należy wskazać, że zakres podmiotowy niniejszego opracowania obejmuje rolników oraz domowników, którzy rozpoczną prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej bez względu na formę jej opodatkowania, a którzy prowadząc działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni ponad 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej, podlegają z tego tytułu ustawowo ubez-

pieczeniu społecznemu rolników przez co najmniej 3 lata. Warunkiem jest dostarczenie do KRUS – w terminie 14 dni od rozpoczęcia działalności gospodarczej – oświadczenia o chęci kontynuowania ubezpieczenia społecznego rolników. Każdy ubezpieczony w Kasie prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą zobowiązany jest w terminie do 31 maja każdego roku złożyć w KRUS zaświadczenie urzędu skarbowego o kwocie należnego za poprzedni rok podatkowy podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej²⁸. Powyższe zasady mają również zastosowanie w zakresie podlegania ubezpieczeniu osób współpracujących przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, zmieniających rodzaj lub przedmiot działalności lub wznowiających zawieszoną działalność.

Za pozarolniczą działalność gospodarczą rolnika uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu: w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁹.

Szczegółowa analiza art. 5a ustawy ubezpieczeniowej pozwala zauważyć, że ustawodawca nie ustanowił tu możliwości wyboru dla rolnika dwuzawodowca ubezpieczenia społecznego w KRUS lub ZUS. Użyte w rozważanym artykule sformułowanie „podlega nadal temu ubezpieczeniu” wskazuje na obowiązkowe podleganie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu pewnej grupy rolników-przedsiębiorców. Nie można jednak zapomnieć, że jest to rozwiązanie o charakterze preferencyjnym.

Niewątpliwie o tytule podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników decydować powinna przynależność do określonego zawodu (tu rolniczego) i prowadzenie charakterystycznej dla niego działalności – w tym przypadku rolniczej. Pozostawanie pod pewnymi warunkami ubezpieczeniu w KRUS rolników, którzy prowadzą niejednokrotnie dodatkową i wspomagającą działalność gospodarczą, nie powinno zatem budzić wątpliwości. Wszak to nadal podmioty posiadające status rolnika i produkcja rolna stanowią tu będzie główny przedmiot działalności.

²⁸ Zob. art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Obecnie kwota za 2014 rok wynosi 3166 zł, M. P. 2014, poz. 215.

²⁹ Zob. art. 10 ustawy ubezpieczeniowej.

Należy w tym miejscu jednocześnie podkreślić występujące od lat problemy zakresu podmiotowego ustawy ubezpieczeniowej. Wykraczają one jednak poza problematykę tego opracowania. Wątpliwości rodzi nie tylko wskazany w definicji fakt posiadania gospodarstwa, który *de facto* decyduje o objęciu ubezpieczeniem, lecz także nieprecyzyjne określenie pojęć: gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej. Powoduje to nie tylko trudności przy określaniu statusu rolnika, ale także skutkuje zjawiskiem podlegania ubezpieczeniu w KRUS tzw. fikcyjnych rolników³⁰.

3. Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest zdolność do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Konstrukcja pozwalająca nadal obejmować ustawowo ubezpieczeniem rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą również powinna uwzględniać przedmiot ochrony ubezpieczeń społecznych. Wydawać by się mogło, że wyrazem tego była wprowadzona w 2004 r. zasada konieczności opłacania podwójnej składki dla dwuzawodowców ubezpieczonych w KRUS.

Nic bardziej mylnego. Pomimo uiszczania podwójnej składki podmioty te nigdy nie były objęte ochroną od wypadków przy pracy z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, z tytułu chorób zawodowych i nie otrzymywały również wyższej renty czy emerytury. Podwójna konstrukcja wymiaru składki powodowała, że rolnik-przedsiębiorca niejednokrotnie był przekonany o przysługującej mu ochronie ubezpieczeniowej. Wskazany powyżej problem kilkakrotnie był poruszany w publikacjach autora³¹. Kwestia ta została również zauważona w artykułach wydawanych przez KRUS³².

Ustawodawca pomimo możliwości pozostawania pod określonymi warunkami rozważanych podmiotów w KRUS, nie wprowadził w definicji wypadku przy pracy odpowiednich zmian pozwalających objąć ich ochroną ubezpieczeniową od zdarzeń wypadkowych w działalności gospodarczej. Omawiane rozwiązania miały głównie na celu nieodprowadza-

³⁰ Szerzej D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 251-261.

³¹ Pierwszy raz w 2007 r. D. Puślecki, *Podleganie...*, s. 316; idem, *Spoleczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 35-51.

³² Zob. np. W. Jaskuła, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, nr 31; idem, *Kuriozalne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 34; idem, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty de lege ferenda*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 77 i n.

nie składek przez rolników do ZUS i wspieranie drobnej przedsiębiorczości. Przy uwzględnieniu tylko i wyłącznie powyżej przedstawionych założeń, nie wydaje się jednak słuszne wprowadzenie takiej konstrukcji do ubezpieczeń społecznych. Zabiegu takiego należałoby dokonać w odrębnym akcie prawnym i przy zastosowaniu odmiennych mechanizmów. W świetle wspomnianych uregulowań rolnik-przedsiębiorca płacił quasi-podatek do KRUS z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Choć między KRUS a rolnikiem-przedsiębiorcą istniał stosunek podlegania ubezpieczeniu to ubezpieczony objęty był ochroną ubezpieczeniową tylko z tytułu prowadzonej działalności rolniczej. Była to konstrukcja niezgodna z istotą, funkcją gwarancyjną i kompensacyjną ubezpieczeń społecznych³³.

Przez blisko 5 lat, gdyż do czasu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2009 r.³⁴, istniał w polskim ustawodawstwie swoisty paradoks. Rolnik pomimo opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczony w Kasie, nie miał z tego tytułu prawa do świadczeń. Nie podlegał ochronie od wypadków przy pracy, ochronie przed chorobami zawodowymi ani nie otrzymał wyższej renty czy emerytury. Warto zaznaczyć, że zarówno ustawa ubezpieczeniowa, jak i sam wniosek o objęcie ubezpieczeniem nie zawierały informacji o braku ochrony ubezpieczeniowej.

Nie bez znaczenia jest tu fakt, że rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe oraz macierzyńskie jest realizowane w ramach systemu ubezpieczenia społecznego, opiera się na koncepcji solidarystycznej, idei samopomocy społecznej, charakteryzuje się przymusem podlegania i jest w zasadzie samofinansujące się. Samofinansowanie przez rolników świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych przesądza o kuriozalności omawianych rozwiązań w odniesieniu do podmiotów opłacających składki w podwójnej wysokości. Trudno tu doszukiwać się usprawiedliwienia takiej konstrukcji w odniesieniu do zasad wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego. Nie można bowiem mówić o wzajemnym solidaryzmie w przypadku rolników-przedsiębiorców jako szczególnego podzbioru w grupie ubezpieczonych z powodu braku przyznanej ochrony ubezpieczeniowej w odniesieniu do wykonywania drugiego za-

³³ Wątpliwości rodziła także konstytucyjność takiego rozwiązania.

³⁴ Znowelizowany art. 8 ustawy – skreślenie wymogu opłacania dwukrotności składki – ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

wodu. Taki solidaryzm będzie występował jednak w odniesieniu do wszystkich rolników ubezpieczonych w KRUS.

Powyższy problem został zauważony przez prawodawcę i w 2009 r. w rządowym projekcie o zmianie ustawy ubezpieczeniowej zaproponowano rewizję tego rozwiązania³⁵. Ubolewać jednak należy, że reforma polegała na usunięciu zapisu o opłacaniu podwójnej składki, a nie przewidywała rozciągnięcia ochrony ubezpieczeniowej. Co ciekawe, na uwagę zasługuje uzasadnienie wprowadzonych zmian – wyeliminowanie postaw roszczeniowych 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 rolniczej³⁶.

Warto zauważyć, że w przypadku powstania uszczerbku w wyniku wypadku, także przy prowadzonej działalności gospodarczej w stopniu uniemożliwiającym pracę, brak aktywności zawodowej często dotyczy zarówno prowadzonej przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej, jak i działalności rolniczej. Nałożenie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne dla rolników-przedsiębiorców w podwójnej wysokości nie miało pełnić żadnych innych funkcji poza fiskalnymi. Zdaniem W. Jaskuły 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 „wyeliminowania postaw roszczeniowych” w systemie opłacania składki dla rolników-przedsiębiorców³⁷.

Likwidacja obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe oraz macierzyńskie i pozostawienie jej tylko na gruncie ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie rozwiązała problemu ochrony ubezpieczeniowej od wypadku przy pracy i chorób zawodowych osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

³⁵ Opinia merytoryczna i prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk sejmowy nr 1185 z 20.10. 2008 r.), www.sejm.gov.pl.

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk sejmowy nr 1185/VI), www.sejm.gov.pl.

³⁷ W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika-przedsiębiorcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2014, z. 1, s. 103.

4. Powstaje zatem pytanie, jaki zakres ochrony przyznany został obecnie rolnikom-przedsiębiorcom w ustawie ubezpieczeniowej. Aby udzielić na nie odpowiedzi, należy przeanalizować aktualną konstrukcję podlegania ubezpieczeniu tych podmiotów w KRUS.

Ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym obowiązkowo podlegają w Polsce przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą na własny rachunek. Obowiązkowo podlegają ubezpieczeniom społecznym także rolnicy, z tym że w systemie rolniczym. Tak jak to wyżej zostało wykazane, na zasadach preferencyjnych rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, jako swoista kategoria podmiotu, podlegają także z mocy prawa w KRUS rolnicy-przedsiębiorcy zgodnie z art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Obecnie z tego tytułu zobowiązani są odprowadzać składkę w podwójnej wysokości na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Nie można zatem stwierdzić, że rolnicy wykonujący dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlegają w tym zakresie ubezpieczeniu społecznemu. Ubezpieczeniu podlegają, nie przyznano im jednak ochrony z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych związanych z działalnością pozarolniczą. Wskazany paradoks istnieje w polskim systemie prawa od 1996 r. Dziś jednak pod konstrukcją powiązania obowiązku ubezpieczenia dwuzawodowców w KRUS z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym jest on prawie niedostrzegalny.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podlegania ubezpieczeniu dwuzawodowców w KRUS opiera się na przymusie, a podwójna składka ubezpieczeniowa pełni dziś rolę quasi-podatkową. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest możliwość przejścia rolnika-przedsiębiorcy do ZUS. W takim jednak przypadku, gdy działalność rolnicza ma uboczny charakter względem prowadzonej działalności gospodarczej, wydaje się to niecelowe. W przeciwnym razie będziemy mieli do czynienia z inną kategorią podmiotu – przedsiębiorcą-rolnikiem. Nie wydaje się, że mogą zostać w tej sytuacji spełnione faktycznie wszystkie przesłanki podmiotu mogącego podlegać z mocy prawa ubezpieczeniu, określone w rolniczej ustawie ubezpieczeniowej.

Podstawy ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa zapewnia każdemu obywatelowi polskiemu art. 67 Konstytucji RP³⁸. Ochrona ta, realizowana głównie metodą ubezpieczeniową, powinna przysługiwać każdej osobie pracującej, charakteryzować się powszechnością oraz obejmować wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje dla rolnika prowadzącego jednocześnie działalność pozarolniczą świadczenia wyłącznie z ubezpieczenia rolniczego. Należy do nich zaliczyć: emeryturę w razie osiągnięcia wieku emerytalnego, rentę rolniczą w razie niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej, rentę rodzinną (z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej w razie śmierci ubezpieczonego), jednorazowe odszkodowanie w razie wypadku przy pracy rolniczej oraz z tytułu rolniczej choroby zawodowej.

Obowiązująca regulacja prawna nie przewiduje żadnych świadczeń dla rolników-przedsiębiorców doznających uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy powstałego podczas wykonywania czynności związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą lub choroby zawodowej powstałej w związku z prowadzeniem tej działalności. Nie mogą mieć oni także przyznanej ochrony w tej materii na gruncie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁹. Ustawodawca wprowadził zatem nierówne zasady ochrony osób wykonujących tylko pozarolniczą działalność gospodarczą i osób prowadzących rolniczą i jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.

Pomijając kwestie dotyczące niewłaściwości powiązania w ustawie ubezpieczeniowej świadczeń powypadkowych z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym i chorobowym⁴⁰, należy zauważyć, że jeśliby rolnik-przedsiębiorca uległ wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, ewentualne skutki tego wypadku mogą podlegać ochronie jako zdarzenia z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Świadczenie wówczas zostanie wypłacone z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Nie będzie jednak przysługiwało z tytułu wypadku przy pracy⁴¹, a z tytułu opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe poszkodowany nie otrzyma wyższej renty.

Podwójna wysokość składki określona dla rolników przedsiębiorców na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie przyznaje im dodatkowych uprawnień z tego tytułu. Nie zwiększy się zakres jego ochrony ani wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Jest zatem traktowany przez sys-

³⁹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1442 ze zm.

⁴⁰ D. Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 63-82.

⁴¹ Chodzi tu o tzw. rentę wypadkową.

tem przy dwukrotnie wyższym ciężarze składkowym tak samo jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej.

W kwestii zakresu ochrony rolników-przedsiębiorców należy stwierdzić, że istnieje w polskim systemie prawnym grupa podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym i nieobjętych ochroną ubezpieczeniową od wszystkich zdarzeń grożących utratą zdolności do zarobkowania. Dodatkowo aktualna regulacja prawna w całym systemie ubezpieczeń społecznych nie przewiduje również możliwości wnioskowego ubezpieczenia w nieobjętym zakresie takich podmiotów w ZUS. Niezrozumiałą jest brak istotnego elementu ochrony, jakim jest ubezpieczenie od następstw wypadku lub choroby zawodowej powstałej w związku z wykonywaniem dodatkowej działalności dla rolników, gdy jednocześnie ochrona ta przyznana została przedsiębiorcom w przypadkach wykonywania podobnej działalności zarobkowej w systemie powszechnym.

Taka konstrukcja jest niezgodna z istotą i funkcjami ubezpieczeń społecznych. Nie można wszakże z góry założyć, że kosztem, który ponoszą obecnie rolnicy dwuzawodowcy podlegający nadal ubezpieczeniu w KRUS, jest podwójna składka emerytalno-rentowa i brak ochrony ubezpieczeniowej. Należałoby w związku z tym zastanowić się nad konstytucyjnością obowiązujących od blisko 20 lat rozwiązań w ustawie ubezpieczeniowej.

Problemy omawiane w niniejszym opracowaniu zostały zauważone także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w grudniu 2010 r. zwrócił się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w kwestii zakresu ochrony ubezpieczeniowej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników osób wykonujących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą⁴². 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”⁴³.

⁴² Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-661085-III/10 IM, www.rpo.gov.pl.

⁴³ Ibidem, nr pisma: DUS-051/64/TG.

Postawione powyżej pytanie o zgodność obowiązujących rozwiązań z Konstytucją jest nadal aktualne⁴⁴ pomimo wniesienia przez rolnika-przedsiębiorcę w czerwcu 2011 r. skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵. Skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy z 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. Motywem skargi był zarzut, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczeniowej osobom prowadzącym dwa rodzaje działalności – rolniczą i dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą.

Trybunał Konstytucyjny nie rozważał jednak zgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów prawnych, a postępowanie umorzył. W uzasadnieniu postanowienia nie wskazał jednak wprost, czy przyczyną umorzenia była zbędność, czy też niedopuszczalność merytorycznego orzekania w tej materii. Zdaniem Trybunału nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Skarga kwestionowała 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 konstytucyjnej⁴⁶.

Stanowisko TK nie do końca zasługuje na aprobatę. Choć postawienie znaku równości pomiędzy rolnikiem i przedsiębiorcą nie jest w rozumieniu przepisów konstruujących ubezpieczenie społeczne możliwe, to należy zauważyć, że w rozważanej kwestii mamy niejako do czynienia z podmiotem mieszanym o podwójnych, niejednokrotnie rozdzielnie za-

⁴⁴ Podobnie W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika-przedsiębiorcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2014, nr 50, s. 79.

⁴⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

⁴⁶ Zob. uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115. Szerzej orzeczenie omówione przez W. Jaskułę, *W sprawie świadczeń...*, s. 79 i n.

kreślonych cechach. Jak już to zostało na wstępie zaznaczone, chodzi tu o kategorię rolnika-przedsiębiorcy, którą niejako sam ustawodawca stworzył, konstruując art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Warto jednak zauważyć, że kategoria ta nie posiada swojej definicji legalnej w żadnym akcie prawnym.

Zarówno w uzasadnieniu stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, jak i w załączonych ekspertyzach zauważyć należy pominięcie niezwykle istotnej kwestii związanej z podleganiem rolników-przedsiębiorców ubezpieczeniu KRUS. Chodzi tu o czysto quasi-podatkowy obowiązek opłacania przez zainteresowane podmioty podwójnej składki także na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny ponadto stwierdził, że 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 stwierdził, że problem ten powinien być rozważony przez ustawodawcę⁴⁸.

Mając powyższe na uwadze, należy zastanowić się, czy rzeczywiście rolnicy-przedsiębiorcy podlegają ubezpieczeniu społecznemu tylko w rolniczym zakresie. Udzielenie odpowiedzi na to pozornie proste pytanie może nastroczać pewnych trudności. Problemy te nasiliły się po dokonaniu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2009 r. znoszącej obowiązek uiszczania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie. Cechą charakterystyczną każdego ubezpieczenia jest prawo ubezpieczonego do żądania świadczenia w zamian za opłaconą składkę. Z drugiej jednak strony granicę ochrony ubezpieczeniowej wyznacza ustawa przez określenie katalogu świadczeń mogących przysługiwać ubezpieczonemu we wszystkich przypadkach przewidzianych przez prawo. Nie należy zapominać, że powyższe kwestie należy rozpatrywać przez pryzmat istoty, funkcji i przedmiotu ochrony ubezpieczeń społecznych⁴⁹.

Ustawa ubezpieczeniowa ani nie wskazuje, ani nie zawęża wprost zakresu ochrony przyznanej ubezpieczonym dwuzawodowcom. Ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje swym zakresem podmiotowym jednak nie tylko rolnika, małżonka i domownika, lecz także podmioty prowadzące

⁴⁷ Podobnie W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń...*, s. 90.

⁴⁸ Zob. uzasadnienie do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

⁴⁹ Szerzej D. Puślecki, *Funkcje społeczne ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 13-31.

dodatkową działalność gospodarczą. Zdaniem W. Jaskuły z art. 5a ustawy o u.s.r. nie wynika, aby oparte na nim ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy miało być niepełne. Ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy jest pełne. Podlega on z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. To nie kwestia pełności ubezpieczenia ma znaczenie, ale niepełny pakiet świadczeń, które obowiązkowe ubezpieczenie gwarantuje⁵⁰.

Wydaje się jednak, że użycie zwrotu niepełny pakiet czy niepełny koszyk świadczeń jest w omawianym przypadku zbyt delikatne. Domniemywać można, że przyznanie niepełnego pakietu świadczeń początkowo wynikało z przeoczenia albo – być może – było celowym zabiegiem ustawodawcy. O przeoczeniu nietrudno było mówić w sytuacji podwójnie pobieranych składek od ubezpieczonych. Wspomniana nowelizacja ustawy rozwiązała w pełni wszelkie wątpliwości o quasi-podatkowym, czysto fiskalnym charakterze wprowadzonych rozwiązań. Konstrukcja polegająca na celowym pozbawieniu świadczeń rolników-przedsiębiorców, podlegających ubezpieczeniu w KRUS – była od samego początku intencją ustawodawcy ukrytą przed samymi zainteresowanymi w przepisach ustawy ubezpieczeniowej. Takie postępowanie nie przystoi państwu prawa i jest niedopuszczalne w ubezpieczeniach społecznych, których zadaniem jest należyta ochrona ubezpieczonych, którzy sami nie są w stanie chronić swojej zdolności do zdobywania środków utrzymania. W gospodarstwach rodzinnych jest to szczególnie istotne, gdyż chodzi to o zabezpieczenie egzystencji nie tylko samego producenta rolnego i jednocześnie „drobnego przedsiębiorcy”, lecz także wszystkich członków jego rodziny.

Podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne. Nadal w większości są to gospodarstwa małe i o przestarzałym wyposażeniu. Niejednokrotnie są to także gospodarstwa samozaopatrzeniowe, które nie istnieją praktyczne na rynku, gdyż dochód ma tu jedynie wymiar naturalny. Podjęcie dodatkowej działalności staje się dla takich gospodarstw dodatkową szansą na polepszenie warunków egzystencji członków rodziny. Te kategorie podmiotów zasługują tu zatem na szczególną uwagę. Poruszana przez autora i innych przedstawicieli doktryny kwestia reformy ubezpieczeń społecznych mająca zapewnić szczelność systemu ubezpieczeń w KRUS wykracza poza ramy tego opracowania. Większym przedsiębiorcom niejednokrotnie, mówiąc kolokwialnie, nie opłaca się ubezpieczenie w KRUS. Nie można tu zapomnieć o fakcie, że działalność

⁵⁰ W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń...*, s. 79 i n.

gospodarcza ma mieć tu dodatkowy, a nie podstawowy charakter. Świadczy o tym przede wszystkim roczna kwota graniczna pozwalająca na pozostawanie dwuzawodowców w KRUS.

Reasumując, zarówno rolnicy, jak i przedsiębiorcy w polskim systemie prawnym podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu. Takie same zasady dotyczą dwuzawodowców – rolników-przedsiębiorców, a najważniejszą funkcją ubezpieczeń społecznych jest realizacja funkcji ochronnej.

5. W świetle powyższych wywodów należy więc zastanowić się nad możliwościami rozwiązania problemu braku odpowiedniej ochrony rolników-przedsiębiorców w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Przyznanie ochrony tym podmiotom od zdarzeń wypadkowych i chorób zawodowych na bazie aktualnych rozwiązań ustawy ubezpieczeniowej nie jest łatwe, a dodatkowo powiązanie ochrony tych zdarzeń z ubezpieczeniem emerytalnym w systemie rolniczym nastęrcza kolejnych trudności. Zasada sprawiedliwości społecznej, solidaryzmu społecznego i funkcja ochronna ubezpieczeń społecznych przemawiają zatem za potrzebą wyraźnego wydzielenia ubezpieczenia wypadkowego i podniesienia obciążeń składkowych rolników-przedsiębiorców z tytułu udzielonej im ochrony ubezpieczeniowej.

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być przywrócenie obowiązku opłacania podwójnej składki przez rolników przedsiębiorców w KRUS z jednoczesnym rozszerzeniem ochrony ubezpieczeniowej na zdarzenia mogące wystąpić w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą⁵¹. Wydaje się jednak, że ze względu na istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych zwiększenie obciążenia składkowego winno dotyczyć przede wszystkim składki wypadkowej i chorobowej⁵². Warto zatem zaproponować trzykrotną składkę wypadkową i trzykrotną składkę chorobową przy pozostawieniu obecnej dwukrotnej składki emerytalno-rentowej dla rolników-przedsiębiorców ubezpieczonych w KRUS. Byłby to zabieg najmniej kłopotliwy ze względów organizacyjnych i finansowych. Obowiązkowe ubezpieczenie sprzytałoby ochronie ubezpieczeniowej. Potrójna dodatkowa składka wypadkowa dla wszystkich dwuzawodowców, jako wyraz solidaryzmu wewnątrzgrupowego tych podmiotów, pozwoliłaby na samofinansowanie świadczeń dla przyszłych beneficjentów.

⁵¹ Podobnie W. Jaskula, *W sprawie świadczeń...*, s. 103.

⁵² W szczególności mając na względzie postulat wyraźnego wyodrębnienia rolniczego ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego.

Ochronę rolnika-przedsiębiorcy można by uzależnić także od ubezpieczenia na wniosek od wypadków przy pracy i chorób zawodowych na preferencyjnych warunkach w ZUS. Plusem tego rozwiązania byłoby z pewnością przyznanie ochrony w tym zakresie, w jakim rolnik nie prowadzi działalności rolniczej. Już dziś bowiem podkreśla się, że ubezpieczenia rolnicze nie są w stanie zapewnić ochrony przedsiębiorcom⁵³. Nie pozwala na to nie tylko pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, ale także i ochrona w zakresie *ex ante* z działalnością prewencyjną na czele. Minusem byłoby z pewnością nie tylko uszczuplenie finansów KRUS, lecz przede wszystkim łączenie dwóch niezależnych od siebie subsystemów ubezpieczeń społecznych dla jednego podmiotu – rolnika-przedsiębiorcy.

Rozwiązaniem najmniej korzystnym byłoby przeniesienie rozważanych podmiotów do ZUS. Taki zabieg spowodowałby odpływ ponad 80 tys. ubezpieczonych z KRUS. Po drugie podstawowym założeniem omawianej konstrukcji było wsparcie dochodów rolników przy ubocznie prowadzonej działalności gospodarczej. Podmioty te nie byłyby w stanie podjąć ciężaru składkowego powszechnego systemu ubezpieczeń. Już dziś jednak bogatsi przedsiębiorcy, którzy z czasem przesunęli ciężar działalności głównie na działalność gospodarczą, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w ZUS.

6. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, rolnik-przedsiębiorca to nadal podmiot spełniający określone ustawowo przesłanki z definicji rolnika, dodatkowo wspomagający dochody drobną działalnością gospodarczą. Jedynie taka konstrukcja jest dopuszczalna w rolniczych ubezpieczeniach społecznych. W szczególności należy mieć tu na uwadze małych producentów rolnych i drobną działalność gospodarczą. Dziś instytucja ta jest swoistym uprzywilejowaniem, instrumentem wsparcia dla tych podmiotów, przy jednoczesnym quasi-podatkowym ich obciążeniu – zwiększającym jedynie wpływy finansowe Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Po drugie, rolnicy-przedsiębiorcy w pełnym zakresie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu z mocy prawa na warunkach wskazanych w ustawie. Nie mają innej możliwości uzyskania ochrony poza przejściem do ZUS, w którym nie byłiby w stanie sprostać obecnie określonym ciężarom składkowym.

⁵³ I. Jędtasik-Jankowska, Ekspertyza w uzasadnieniu do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

Po trzecie, rolnicy-przedsiębiorcy nie posiadają ochrony od zdarzeń, które mogą wystąpić podczas prowadzonej działalności gospodarczej. Obecnie trudno po blisko 20 latach funkcjonowania dyskutować jedynie o sensie i słuszności wprowadzenia takiego rozwiązania w rolniczych ubezpieczeniach społecznych. Dziś należy postawić pytanie, czy dopuszczalne jest zgodnie z istotą, funkcjami i przedmiotem ochrony ubezpieczeń społecznych funkcjonowanie w całym systemie ubezpieczeń społecznych podmiotów nieobjętych ochroną od wszystkich zdarzeń, które mogą pozbawić ich możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania. Niezdolność ta w efekcie skutkuje niejednokrotnie niemożnością prowadzenia w przyszłości żadnej z działalności – ani rolniczej, ani gospodarczej. Źródło działalności, przy której wykonywaniu wystąpiło zdarzenie będące przyczyną utraty tej zdolności, dziś decyduje o przyznaniu bądź nie świadczenia poszkodowanemu. Rolnicy-przedsiębiorcy ustawowo pozbawieni prawa do świadczeń nie mają obecnie możliwości uzyskania ochrony z tego tytułu, nawet na wniosek w ZUS.

Po czwarte, dziś rolnicy-przedsiębiorcy nadal nie posiadają pełnej świadomości faktu, że pozostawanie pod określonymi w ustawie ubezpieczeniowej warunkami w KRUS i opłacanie podwójnej składki emerytalno-rentowej nie zapewnia ochrony z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych przy prowadzonej dodatkowo działalności gospodarczej. Najczęściej dowiadują się o tym dopiero, gdy otrzymują decyzję negatywną w postępowaniu o przyznanie jednorazowego odszkodowania z ubezpieczenia wypadkowego.

Po piąte, istnieje konieczność rozwiązania omawianego problemu nie na gruncie powszechnego ubezpieczenia w ZUS, lecz w ramach ubezpieczenia społecznego rolników. Chodzi tu nie tylko o cele wprowadzonej instytucji, kwestie finansowe Kasy, ale przede wszystkim fakt, że rozważane podmioty są nadal rolnikami, gdyż główny przedmiot prowadzonej przez nich działalności stanowi działalność rolnicza. Instytucja pozostawania w KRUS stanowiła i stanowi poważny instrument wsparcia rolników. Kosztem niedopuszczalnym w ubezpieczeniu społecznym jest nieprzyznanie dwuzawodowcom należytej ochrony przed utratą zdolności do zarabkowania⁵⁴. Zaproponowane w opracowaniu postulaty rozszerzenia ochrony na świadczenia dla rolników-przedsiębiorców, przy jednoczesnym zwiększeniu ciężaru składkowego uwzględniają istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych.

⁵⁴ Konstrukcja poboru podwójnej składki w tej materii stworzyła w polskim ustawodawstwie swoisty paradoks ubezpieczeniowy.

Należy pamiętać, że wprowadzone rozwiązania nie mogą stanowić podstawy do nadużyć w tej materii. Wskazaną propozycję warto wziąć pod rozwagę podczas prowadzonych prac nad kolejną nowelizacją ustawy ubezpieczeniowej. Choć potrzeba ochrony wskazanych podmiotów jest pilna, to doświadczenia z przeszłości w zakresie regulacji ubezpieczenia rolników dwuzawodowców w KRUS sugerują rozwagę, staranność oraz multidyscyplinarną i społeczną konsultację podczas opracowywania nowych rozwiązań normatywnych.

THE SCOPE OF PROTECTION OF FARMERS ENGAGED IN A NON-AGRICULTURAL ECONOMIC ACTIVITY IN THE FARMERS' SOCIAL INSURANCE LAW

S u m m a r y

The focus of this paper is the scope of insurance provided in the farmers' social insurance law to farmers-entrepreneurs. It is concluded that the term 'farmer-entrepreneur' denotes an entity which satisfies the statutory definition of a farmer who is additionally engaged in a small-scale economic activity carried out for gain. Such persons must be obligatorily insured in the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) but they lack the necessary protection in the event of business losses which may potentially jeopardise not only their economic, but also agricultural activity. Thus the inadequacy of the existing regulation must be addressed to restore the guarantee and indemnification function of social security under the farmers' social insurance system.

L'AMBITO DI TUTELA DEGLI AGRICOLTORI IMPEGNATI IN ATTIVITÀ ECONOMICHE NON AGRICOLE SECONDO LA LEGGE SULLE ASSICURAZIONI SOCIALI DEGLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di determinare l'ambito di tutela spettante agli agricoltori-imprenditori secondo la legge sulle assicurazioni degli agricoltori. In conclusione l'autore afferma che l'agricoltore-imprenditore è un soggetto che rientra nella definizione giuridica di un agricoltore, ancora, un soggetto che migliora il reddito grazie allo svolgimento di una piccola attività economica. Le persone in questione trattate in maniera preferenziale sono obbligatoriamente soggette ad essere assicurate nel KRUS e da quasi 20 anni non hanno la copertura assicurativa contro gli eventi che si possono manifestare nel corso dell'attività svolta. Gli eventi in oggetto possono minacciare la loro capacità di provvedere al proprio sostentamento grazie al lavoro eseguito non solo attraverso lo svolgimento di un'attività economica ma anche di quella agricola. Lasciare una tale costruzione è incompatibile con

la natura e con le funzioni quali garanzia e compensazione assegnate all'assicurazione sociale. Vi è la necessità di risolvere il problema discusso, ma al di fuori del sistema di assicurazioni generali all'interno dello ZUS, vale a dire muovendosi nell'ambito delle assicurazioni sociali per gli agricoltori. Questa assicurazione è in realtà uno specifico strumento di sostegno per le aziende agricole a conduzione familiare e di autosostentamento.