

DAMIAN PUŚLECKI

## Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny

Wypadki przy pracy w rolnictwie występują znacznie częściej niż w innych działach gospodarki i są poważnym problemem społecznym. Swoiste cechy pracy rolniczej w sposób wystarczający uzasadniają objęcie szczególną ochroną rolnika i członków jego rodziny od zdarzeń wypadkowych w rolnictwie. Ubezpieczenie wypadkowe rolników w obecnym kształcie funkcjonuje już ponad 19 lat<sup>1</sup>. Jest to okres wystarczająco długi, by podjąć próbę jego oceny. W literaturze niejednokrotnie prezentowane były krytyczne stanowiska w odniesieniu do wybranych instytucji tego ubezpieczenia<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest próba oceny ubezpieczenia wypadkowego rolników, a zwłaszcza udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacja prawna tego ubezpieczenia zapewnia ochronę osobom pracującym w rolnictwie. Chodzi tu zarówno o ochronę służącą ograniczeniu zjawiska wypadkowości (ochronę *ex ante*), czyli zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe, a także po wystąpieniu wypadku (ochronę *ex post*), urzeczywistnianą przede wszystkim poprzez przyznanie i wypłatę świadczeń. W szczególności należy rozstrzygnąć: czy obowiązujące przepisy prawne wpływają na ograniczanie zjawiska wypadkowości w rolnictwie, w jakim stopniu działalność prewencyjna KRUS realizuje swoje funkcje, czy ustawodawca wła-

---

<sup>1</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm. (powoływana dalej jako ustawa o u.s.r.).

<sup>2</sup> Zob. np. E. Jaworska-Spičak, *O wypadku przy pracy rolniczej prawie wszystko*, „Przełąd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” 1999, nr 2, s. 28; B. Wierzbowski (red.), *Wypadek przy pracy rolniczej w świetle orzecznictwa sądowego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 2, s. 79; I. Lis, *Wybrane zagadnienia wypadków przy pracy rolniczej*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1; D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 256.

ściwie określił krąg podmiotów korzystających z ochrony ubezpieczenia wypadkowego; w jakim zakresie pojęcie wypadku przy pracy rolniczej obejmuje ochroną zdarzenia wypadkowe, które mogą wystąpić w działalności rolniczej; czy przewidziane w ustawie świadczenia (ich rodzaje i wysokość) należycie realizują funkcje ubezpieczenia wypadkowego; na ile postępowanie powypadkowe ułatwia podmiotom uprawnionym uzyskanie świadczeń.

1. Rozstrzygając powyższe problemy, warto w tym miejscu sformułować kilka założeń o charakterze wyjściowym.

Po pierwsze, przedmiotem ochrony rolniczego społecznego ubezpieczenia wypadkowego jest zdolność człowieka do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje ochroną ubezpieczeniową rolnika, nie z powodu niebezpieczeństwa zajścia samego zdarzenia losowego, ale na wypadek określonych skutków, jakie te zdarzenia mogą spowodować w zakresie zdolności do zarobkowania. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że rolnicze ubezpieczenie wypadkowe realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego, opiera się na koncepcji solidarystycznej i idei samopomocy społecznej oraz że w zasadzie charakteryzuje się przymusem podlegania.

Spółeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników jest to prawnie zagwarantowany – na zasadzie przymusowego lub wnioskowego podlegania realizowany przez KRUS i oparty praktycznie na samofinansowaniu – system świadczeń zapewniający rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą oraz pomagającym mu najbliższym ochronę, przed negatywnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania albo śmiercią wskutek wypadku przy pracy. Zakres ochrony ubezpieczeniowej określony został przede wszystkim w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a realizowana jest ona przez powołaną ustawowo w tym celu instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Po drugie, określony powyżej przedmiot ochrony wraz z przyjętą w Polsce koncepcją rolniczego ubezpieczenia wypadkowego odróżnia wyraźnie ubezpieczenia społeczne od ubezpieczeń gospodarczych. Ze społecznym ubezpieczeniem wypadkowym wiążą się bowiem zagadnienia społecznej kontroli, publicznej organizacji oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa<sup>3</sup>. Takich gwarancji nie daje prywatna ochrona socjalnego ryzyka,

---

<sup>3</sup> Szczególnym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest Rada Rolników reprezentująca interesy ogółu ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców.

zwłaszcza dobrowolne, prywatne ubezpieczenia (liczy się tu przede wszystkim zysk, a nie realizacja celu społecznego). Przy uwzględnieniu istoty oraz funkcji społecznych ubezpieczeń wypadkowych przedmiot ochrony powinien determinować nie tylko zakres podmiotowy, czy pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, lecz przede wszystkim katalog przysługujących świadczeń.

Po trzecie, na zakres ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej wpływa sposób finansowania ubezpieczenia wypadkowego, którego nie można rozpatrywać zupełnie w oderwaniu od finansowania innych ubezpieczeń społecznych rolników. Podstawę powołania Funduszu Składkowego stanowiła idea samofinansowania ubezpieczenia wypadkowego ze składek ubezpieczonych, które powinny zapewnić pełne pokrycie wydatków na świadczenia w ramach solidarności grupowej. Fundusz ten funkcjonuje bez udziału dotacji budżetowej, a jego przychodów nie można zaliczyć jednoznacznie do dochodów publicznych. Powyższe argumenty mogą skłaniać do wniosku, że Fundusz Składkowy ma charakter prywatnoprawny. Warto tu jednak zaznaczyć, że w doktrynie istnieje spór co do publiczno- i prywatnoprawnego charakteru tego funduszu<sup>4</sup>.

Określony w ten sposób system finansowania może upodabniać ubezpieczenie wypadkowe do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, gdzie głównym celem działalności jest ochrona zrzeszonej społeczności. Problemem jest tu jednak konstrukcja społecznego ubezpieczenia wypadkowego podyktowana przede wszystkim poborem składek oraz wypłatą świadczeń, a polegająca na ścisłym jego powiązaniu organizacyjnym i finansowym z ubezpieczeniami chorobowym i macierzyńskim, a przede wszystkim emerytalno-rentowym. Zasada samofinansowania nie jest tu w pełni realizowana, gdyż nie wszystkie świadczenia związane z wypadkiem przy pracy są płatne z ubezpieczenia wypadkowego. Trudno mówić także o pełnej realizacji zasady solidarności grupowej. Świadczenia rentowe, których podstawą przysługiwania jest wypadek przy pracy rolniczej, opierają się na dotacji budżetowej, która w praktyce jednakowo wspiera

---

<sup>4</sup> B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.; idem, *Rola Funduszu Składkowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 1, s. 89; P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 45.

zarówno rolników prowadzących gospodarstwa małe – często socjalne, jak i wielkoobszarowe<sup>5</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że ubezpieczenie wypadkowe winno przede wszystkim zapewnić właściwą ochronę ubezpieczonemu. Wypadek przy pracy to zdarzenie przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Jest ono jednym z rodzajów ryzyka socjalnego. Na ochronę tego ryzyka składa się nie tylko gwarancja ubezpieczenia czy rekompensata za poniesione „szkody”, ale także prewencja mająca na celu ograniczenie rozmiarów zjawiska wypadkowości, ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnych, wielopokoleniowych gospodarstw rolnych. Ochrona ta, realizowana w ramach funkcji ochronnej społecznego ubezpieczenia wypadkowego (z którą łączą się ściśle inne funkcje: gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna), rozpatrywana jest w niniejszym opracowaniu jako ochrona *ex ante* i ochrona *ex post*.

2. W zakresie ochrony osób pracujących w rolnictwie realizowanej *ex ante* należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia: brak regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie oraz zbyt wąsko ujęta przez ustawodawcę działalność prewencyjna KRUS.

A. Rozważając pierwsze zagadnienie, trzeba podkreślić, że działalność rolnicza jest jedną z najbardziej wypadkogennych działalności zawodowych nie tylko w Polsce, ale także i na świecie<sup>6</sup>. Na zjawisko wypadkowości wpływają elementy o charakterze bezpośrednim składające się na zagrożenia występujące w rolnictwie, takie jak: swoistość pracy rolnika, wiedza z zakresu zasad bezpiecznej pracy i stan sprzętu wykorzystywanego do prowadzenia działalności rolniczej. Może ono jednak zależeć również od roli, jaką pełni rolnictwo w gospodarce, od jego struktury, charakteru, a także od poziomu wykształcenia mieszkańców wsi.

Podstawą ustroju rolnego są w Polsce gospodarstwa rodzinne. W większości to gospodarstwa małe, o dużym udziale pracy własnej rolnika i członków jego rodziny oraz przestarzałym, często samodzielnie naprawianym, wyposażeniu. Zakres czynności składających się na działalność rolniczą

---

<sup>5</sup> Należy tu jednak wskazać na ustawę z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 699) wprowadzającą dodatkową składkę dla rolników posiadających gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 50 ha. Mając na względzie liczbę tych gospodarstw, w praktyce niewiele zmienia ona poprzednie zasady finansowania świadczeń z KRUS.

<sup>6</sup> Szerzej D. Puślecki, *Zjawisko wypadkowości w rolnictwie*, „Zeszyty Naukowe SERiA”, Poznań 2007, s. 291-298.

jest bardzo szeroki i odmienny od pracy w przemyśle czy handlu. Znamiennym jest tu także silny, niejednokrotnie nierozzerwalny związek gospodarstwa rolnego z czynnościami życia codziennego charakterystycznymi dla gospodarstwa domowego. Powyższe argumenty w pełni uzasadniają konieczność objęcia rolników szczególną ochroną. Przyczyniły się one także do wyraźnego wyodrębnienia wypadku przy pracy rolniczej od innych wypadków tzw. pracowniczych.

Szczególne znaczenie dla zjawiska wypadkowości ma brak odpowiedniej regulacji prawnej oraz systemu kontroli w zakresie bezpieczeństwa pracy w rolnictwie (indywidualnym). Pracownikom ochronę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy zapewnia konstytucja, kodeks pracy, ustawy oraz liczne akty wykonawcze. Przepisy te nie dotyczą jednak osób prowadzących działalność rolniczą na własny rachunek.

W aktualnym stanie prawnym istniejące unormowania w kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy mają zastosowanie jedynie do pracowników rolnych<sup>7</sup>. Mając na względzie fakt, że około 90% osób zawodowo trudniących się rolnictwem pracuje na własny rachunek, trudno uznać obecne rozwiązanie za właściwe. Warto zaznaczyć, że zdarzenia wypadkowe z udziałem maszyn i urządzeń stanowią tylko część wszystkich wypadków w rolnictwie, wiele z nich to upadki i czynności związane z obsługą zwierząt gospodarskich. Ze względu na szeroki zakres czynności składających się na działalność rolniczą<sup>8</sup> kwestia wprowadzenia odpowiednich przepisów bhp nie powinna tu budzić wątpliwości.

Należy w tym miejscu podkreślić, że brak regulacji w zakresie bezpieczeństwa pracy w rolnictwie dotyczy nie tylko szczebla krajowego,

---

<sup>7</sup> Zob. np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie, Dz. U. 1998, Nr 12, poz. 51; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 września 2001 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2001, Nr 118, poz. 1268 ze zm.; Dz. U. 2005, Nr 256, poz. 2149; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych, Dz. U. 2002, Nr 99, poz. 896 ze zm.; Dz. U. 2005, Nr 88, poz. 752; rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2006 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykonywaniu niektórych prac z zakresu gospodarki leśnej, Dz. U. 2006, Nr 161, poz. 1141.

<sup>8</sup> Zob. np. L. Solecki (red.), *Zagrożenia fizyczne w rolnictwie*, IMW, Lublin 1999; K. Pomorska (red.), *Zagrożenia chemiczne w rolnictwie*, IMW, Lublin 1997; F. Bujak, J. Zagórski, *Obciążenie fizyczne i psychiczne pracą w rolnictwie*, IMW, Lublin 2001; L. Solecki, *Aktualny stan ergonomii w rolnictwie – potrzeby na przyszłość*, IMW, Lublin 2002.

lecz także wspólnotowego<sup>9</sup>. W takiej dziedzinie jak rolnictwo, gdzie niejednokrotnie postuluje się konieczność upraszczania prawa wspólnotowego, kwestia bhp, mimo iż obowiązek taki istnieje od dawna<sup>10</sup>, nie została do tej pory poddana odrębnej regulacji. Konieczność wypełnienia powyższej luki, mając na względzie zjawisko wypadkowości w rolnictwie europejskim<sup>11</sup>, powinna być kwestią priorytetową.

**B.** Określony w ustawie o u.s.r. obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej przez KRUS nie jest realizowany w sposób zadowalający. Mimo że działania prewencyjne są urozmaicone i zakrojone na szeroką skalę<sup>12</sup>, należy zauważyć, iż podstawową formą aktywności Kasy – obok wydawania broszur, informatorów czy organizowania konkursów – jest działalność szkoleniowa. Aktualna regulacja prawna, w tym brak przepisów dotyczących bhp w rolnictwie oraz preferencje wśród ludności wiejskiej powodują, że działalność prewencyjna KRUS nie spełnia swojej roli w zadowalającym stopniu. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która znacznie mogłaby ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie. Obowiązujące przepisy nie zapewniają zatem odpowiedniej korelacji między prewencją prawną a prewencją realnego działania.

Znamienne dla zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie było wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej instytucji regresu jako swoistego postępowania zwrotnego<sup>13</sup>. Choć postępowanie regresowe wszczynane jest dopiero po nastąpieniu wypadku przy pracy w rolnictwie, nie można zapomnieć o jego roli prewencyjno-wychowawczej, a także o innych charakterystycznych funkcjach (kompensacyjnej i represyjnej). Liczba postępowań regresowych podjętych i zakończonych przez KRUS<sup>14</sup>, często ze względu

---

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Rejonowego w Poznaniu z 11 października 2003 r., X wydział XIU 4384/03, niepubl.; zob. także art. 16 ust. 1 pkt 7 Załącznika do dyrektywy Rady nr 89/391/EWG z 12 czerwca 1989 r.; zalecenie nr 2003/134/WE z 18 lutego 2003 r. w sprawie poprawy ochrony bhp osób samozatrudnionych, Dz. Urz. WE, L 53, s. 45 i n.

<sup>10</sup> Zgodnie z 7 art. 16 ust. 1 pkt 7 Załącznika do dyrektywy Rady nr 89/391/EWG z 12 czerwca 1989 r.

<sup>11</sup> Zob. D. Puślecki., I. Lipińska, *Zjawisko wypadkowości przy pracy w rolnictwie na tle krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe SERiA” 2009, s. 291 i n.

<sup>12</sup> W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników – wybrane problemy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2-3, s. 38.

<sup>13</sup> E. Jaworska-Spićak, *Regres ubezpieczeniowy w praktyce KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 4, s. 82.

<sup>14</sup> Zob. np. H. Jankowski, W. Majczak, *Postępowanie regresowe i prewencyjne KRUS w latach 2003-2004*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 1, s. 26.

na ich opłacalność oraz trudność prowadzenia, nie wpływa jednak znacząco na poprawę bezpieczeństwa oferowanych rolnikom towarów i usług.

3. Jeżeli chodzi o ochronę ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie realizowaną *ex post*, należy rozważyć następujące kwestie: zakres podmiotowy ubezpieczenia, pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, katalog przewidzianych świadczeń i postępowanie powypadkowe.

A. Zakres podmiotowy ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie określony został w ustawie ubezpieczeniowej zbyt wąsko, gdyż nie obejmuje wszystkich osób faktycznie pracujących w rolnictwie. Nie bez znaczenia są tu również wątpliwości, które w nieuzasadniony sposób mogą nadmiernie rozszerzać katalog podmiotowy. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie opiera się w zasadzie na przymusie. Obowiązek ubezpieczenia uzasadnia fakt, że nie wszyscy prowadzący działalność rolniczą są odpowiednio przezorni i zapewnia jednocześnie jego powszechność. Warto zauważyć, że o pełnej powszechności można mówić jedynie wtedy, gdy ubezpieczenie wypadkowe obejmować będzie swym zakresem wszystkich członków „danej społeczności”. Nie można także zapomnieć, że aktualna regulacja przewiduje możliwość wnioskowego ubezpieczenia wypadkowego.

Podstawy do ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa określone zostały w art. 67 Konstytucji RP<sup>15</sup>. Ochrona ta, realizowana głównie metodą ubezpieczeniową, powinna przysługiwać każdej osobie pracującej, charakteryzować się powszechnością oraz obejmować wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolnością do pracy i uzyskiwanie tą drogą środków utrzymania.

W przeszłości kwesta ochrony ubezpieczeniowej ludności pracującej w rolnictwie była przedmiotem konfliktów – zarówno na płaszczyźnie koncepcji społecznych i ekonomicznych, jak również w sferze praktyki i polityki. Świadczy o tym objęcie rolników indywidualnych społeczną ochroną od wypadków przy pracy dopiero na mocy ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>16</sup>. System ubezpieczenia społecznego rolników jest zatem instytu-

<sup>15</sup> 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. 1997, Nr 78, poz. 483.

<sup>16</sup> Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin., Dz. U. 1977, Nr 32, poz. 140.

cją dość młodą i stale rozwijającą się. Rozwiązania kształtujące ochronę osób pracujących w rolnictwie, przyjęte we wcześniejszych aktach prawnych, nie pozostają zatem bez znaczenia dla kształtu obowiązującej regulacji ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie.

O objęciu danej osoby ubezpieczeniem wypadkowym decydować powinna niewątpliwie przynależność do określonego zawodu (tu: rolniczego) i prowadzenie charakterystycznej dla niego działalności – w tym przypadku rolniczej. Zależności tej nie zauważył ustawodawca, definiując pojęcie „rolnik”. Wątpliwości rodzi nie tylko wskazany w definicji fakt posiadania gospodarstwa, który *de facto* decyduje o objęciu ubezpieczeniem, ale także nieprecyzyjne określenie pojęć: „gospodarstwo rolne” i „działalność rolnicza”. Powoduje to nie tylko trudności przy określaniu statusu rolnika, ale także skutkuje zjawiskiem podlegania ubezpieczeniu w KRUS tzw. „fikcyjnych rolników”<sup>17</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić nieracjonalność wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

Kwestią, która wywołuje najwięcej kontrowersji w zakresie podmiotowym ubezpieczenia, jest możliwość pozostawania – pod określonymi warunkami – rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w KRUS. Pomijając problem perturbacji prawnych, które powstały wokół tej grupy ubezpieczonych, warto wskazać, że w świetle aktualnej regulacji prawnej podmioty te nie są objęte ochroną od wypadków przy pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą<sup>18</sup>.

Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy do małżonka rolnika rodzi problemy interpretacyjne, a i sama definicja domownika jest niezbyt precyzyjna. Najwięcej wątpliwości co do tego ostatniego powoduje ustalenie określonych przez ustawodawcę przesłanek zamieszkiwania na terenie gospodarstwa lub w bliskim jego sąsiedztwie oraz ocena stałej pracy w gospodarstwie rolnym. Należy zauważyć, że – zgodnie z doktryną i orzecnictwem – określanie statusu domownika winno być ustalane indywidualnie, przy uwzględnieniu charakteru prowadzonej działalności wytwórczej, a nie tylko na podstawie oświadczenia rolnika, składanego obecnie do KRUS.

W praktyce działalność rolnicza prowadzona jest często w gospodarstwach o wielopokoleniowym charakterze. Do czasu wprowadzenia zmian

<sup>17</sup> D. Puślecki, *Prawne problemy...*, s. 256.

<sup>18</sup> Zob. ustawę z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 699.

w ustawie ubezpieczeniowej nowelą z 2 kwietnia 2004 r.<sup>19</sup>, obowiązywała w Polsce swoista konstrukcja ochrony od wypadków przy pracy osób bliskich, w tym także dzieci. Osoby te, same niepodlegające ubezpieczeniu, miały prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, gdyż korzystały jak gdyby z ubezpieczenia rolnika. Wprowadzona nowelizacja pozbawiła je tego prawa, a przysługiwało im ono przez prawie 27 lat, począwszy od 1978 r.<sup>20</sup>

Zmiany ustawy o u.s.r. zawęziły krąg podmiotów, którym może przysługiwać jednorazowe odszkodowanie, wyłącznie do osób ubezpieczonych, a także ograniczyły możliwość wnioskowego przystąpienia do ubezpieczenia wypadkowego. O ile wprowadzenie rozwiązania uniemożliwiającego osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji ubezpieczenia się na wniosek od wypadku przy pracy można uzasadnić koniecznością racjonalizacji zasad jego podlegania, o tyle zabieg pozbawienia ochrony dzieci do lat 16 pracujących w rolnictwie należy ocenić krytycznie. W świetle aktualnej regulacji istnieje zatem wiele osób faktycznie pracujących w rolnictwie, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony od wypadków przy pracy<sup>21</sup>. Warto w tym miejscu nadmienić, że w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich próżno szukać podobnego rozwiązania<sup>22</sup>.

**B.** Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej określone zostało nieprecyzyjne i nie obejmuje ochroną ubezpieczeniową zdarzeń wypadkowych występujących w rolnictwie. Pomijając problemy związane z ustaleniem przesłanek nagłości zdarzenia i wywołania go przyczyną zewnętrzną, najwięcej wątpliwości występuje przy kwalifikacji zdarzeń wypadkowych jako wypadków przy pracy rolniczej. Kwestii tych nie rozwiązały ani kolejne nowelizacje ustawy, ani doktryna czy orzecznictwo.

Elementem konstruującym pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest przede wszystkim związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Definicja wypadku powiązana jest zatem ściśle nie z pracą rolniczą, lecz z działalnością rolniczą. Nie można tu jednak zapomnieć o swoistym charakterze pracy rolnika, o pra-

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Szerzej. E. Jaworska-Spićak, *Prawo do odszkodowania osób bliskich rolnikowi z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie”, październik 2003 r., s. 30.

<sup>21</sup> Szerzej D. Puślecki *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 2, s. 193-208.

<sup>22</sup> Zob. SGB VII § 2, art. L- 722-10 Code Rural oraz art. 205 włoskiej ustawy wypadkowej.

cy członków jego rodziny oraz o często nierozzerwalnym związku działalności rolniczej z gospodarstwem domowym.

Nie każde zdarzenie wypadkowe występujące w rolnictwie jest wypadkiem przy pracy. Załączkiem problemów przy kwalifikacji tych zdarzeń są nie tylko przedstawione powyżej argumenty, lecz także zbyt wąsko ujęte przez ustawodawcę pojęcie działalności rolniczej w ustawie ubezpieczeniowej<sup>23</sup>. Nie obejmuje ono bowiem swym zakresem czynności przygotowawczych do produkcji oraz czynności następczych. Nie ułatwia także rozgraniczania czynności składających się na działalność rolniczą od innych czynności związanych z gospodarstwem domowym.

C. Katalog świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego określony został przez ustawodawcę bez należytego uwzględnienia przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia oraz istoty i funkcji społecznego ubezpieczenia wypadkowego. Nie bez znaczenia dla ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy jest tu procedura przyznawania świadczeń oraz ich wypłata w przypadkach, w których ustawodawca uznał, że przysługuje do nich prawo. O zakresie ochrony powypadkowej świadczy wysokość uzyskiwanych świadczeń, która powiązana jest ściśle ze sposobem ich finansowania.

Jedynymi świadczeniami płatnymi z ubezpieczenia wypadkowego są: jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, albo jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci. Fakt ten nie pozostaje bez znaczenia dla podmiotów objętych jedynie wnioskowym ubezpieczeniem wypadkowym. Powyższe świadczenie przysługuje tylko w przypadku wystąpienia kwalifikowanego uszczerbku na zdrowiu i oderwane jest od zdolności poszkodowanego do pracy, a także wpływu, jaki uszczerbek ten wywarł na zdolność do zdobywania środków utrzymania w przyszłości. Jednorazowe odszkodowanie nie jest także zróżnicowane ze względu na wystąpienie długotrwałego albo stałego uszczerbku na zdrowiu.

Na zakres ochrony osoby poszkodowanej w wypadku przy pracy wpływ mają niewątpliwie przesłanki pozbawiające prawa do jednorazowego odszkodowania<sup>24</sup>. Można je podzielić na dwie grupy: negatywne – gdy brak wystąpienia przesłanki skutkuje nieprzyznaniem odszkodowania

---

<sup>23</sup> Zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, nr 2, s. 167.

<sup>24</sup> Szerzej D. Puślecki, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 289-310; idem, *Stan nietrzeźwości poszkodowanego a prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 289-310.

(brak stałego albo długotrwałego uszczerbku na zdrowiu) i pozytywne – kiedy wystąpienie przesłanki może przesądzić o pozbawieniu świadczenia (nietrzeźwość ofiary, rażące niedbalstwo, umyślność w działaniu, zwłoka w zgłoszeniu wypadku). Należy wspomnieć, że oprócz braku wystąpienia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, spełnienie pozostałych przesłanek zależy od zachowania poszkodowanego<sup>25</sup>.

Powyższe przesłanki mogą bezwzględnie albo względnie wyłączać prawo do świadczenia. Nieskonstruowanie przez ustawodawcę odpowiednich pojęć w ustawie, trudności występujące w postępowaniu dowodowym, brak przepisów bhp w rolnictwie indywidualnym, bogate orzecznictwo sądowe w tym zakresie – to tylko niektóre argumenty świadczące o niewłaściwym funkcjonowaniu przesłanek pozbawiających prawo do odszkodowania. Ich rola jest jednak znamienna, gdyż wyznaczają one przecież granice ochrony ubezpieczeniowej. Warto w tym miejscu wspomnieć także o problemach związanych z kwestią przedawniania prawa do roszczeń o jednorazowe odszkodowanie<sup>26</sup>.

Dla poszkodowanego w wypadku, ze względu na przedmiot ochrony ubezpieczenia wypadkowego, istotne znaczenie ma rehabilitacja. Kasa dysponuje własnymi centrami rehabilitacji, a poszkodowanemu w wypadku może przysługiwać świadczenie rehabilitacyjne. Mimo że obowiązek prowadzenia działalności rehabilitacyjnej został nałożony na KRUS w ustawie ubezpieczeniowej<sup>27</sup>, to jest ona obecnie traktowana przez Kasę po macoszemu. Dopiero od niedawna prawo pierwszeństwa w ubieganiu się o świadczenie rehabilitacyjne<sup>28</sup> przyznane zostało osobom poszkodowanym w wypadkach przy pracy i dotkniętym chorobą zawodową. Liczba przyznawanych rocznie świadczeń świadczy o tym, że nie wszyscy rolnicy poszkodowani w wypadkach z cięższym uszczerbkiem na zdrowiu mogą z nich skorzystać<sup>29</sup>. Z drugiej jednak strony sami poszkodowani często nie są zainteresowani świadczeniem rehabilitacyjnym, a KRUS nie posiada odpowiednich instrumentów egzekwowania jego realizacji. Trzeba zauważyć, że do niedawna na

<sup>25</sup> Jedynie zgłoszenie wypadku ze zbędną zwłoką nie zależy tylko i wyłącznie od zachowania poszkodowanego. Ustawa wymienia bowiem inne osoby, które mają obowiązek zawiadomić KRUS o zdarzeniu.

<sup>26</sup> Szerzej, D. Puślecki, *Przedawnienie roszczeń o jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2008, nr 3(9), s. 191 i n.

<sup>27</sup> Zob. art. 64 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

<sup>28</sup> Na zasadzie pierwszeństwa przed innymi świadczeniobiorcami.

<sup>29</sup> Mając chociażby na uwadze liczbę osób z orzeczonym uszczerbkiem na zdrowiu powyżej 6%.

100 orzeczonych świadczeń tylko w co czwartym przypadku rolnik wyrażał chęć poddania się rehabilitacji<sup>30</sup>.

Inne świadczenia związane z wypadkiem przy pracy należy zaliczyć do grupy świadczeń powypadkowych. Pomijając bardzo niską jakość zasiłku chorobowego-wypadkowego<sup>31</sup>, świadczenie w postaci renty szkoleniowej, które w praktyce właściwie nie jest przyznawane, czy kwestie związane z przydzielaniem innych świadczeń rentowych, należy stwierdzić, że główną wadą katalogu świadczeń powypadkowych jest przede wszystkim ich przysługiwanie z innych ubezpieczeń. Wyklucza to w zasadzie samofinansowanie się ubezpieczenia wypadkowego. Należy tu także podkreślić niewłaściwość finansowego i organizacyjnego powiązania ubezpieczenia wypadkowego z innymi ubezpieczeniami społecznymi w ustawie ubezpieczeniowej.

Jednorazowe odszkodowanie, jako jedyne świadczenie płatne z ubezpieczenia wypadkowego, oderwane jest zupełnie od zdolności poszkodowanego do pracy i nie obejmuje swym zakresem wszystkich następstw wypadku. Nie może ono zapewnić ekwiwalentu utraconych przez okres leczenia środków z prowadzonej działalności, nie spełnia należycie swoich funkcji socjalnych, nie umożliwia przekwalifikowania zawodowego. Ubezpieczenie wypadkowe powinno z zasady obejmować swym zakresem wszystkie następstwa wypadku przy pracy.

W ubezpieczeniach społecznych trudno mówić o pełnej kompensacie „odniesionych szkód”. Mimo tak szerokiego ujęcia katalogu świadczeń, obejmujących zarówno świadczenia wypadkowe, jak i te powypadkowe, należy zauważyć, że obecnie nie realizują one właściwie swoich funkcji. Nie można mieć tutaj na względzie jedynie ich wysokości. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego rolników nie przywracają bowiem poszkodowanemu zdolności do zarobkowania. Jednorazowe odszkodowanie kompensujące tylko szkody na osobie nie odróżnia w zasadzie społecznego ubezpieczenia wypadkowego od innych ubezpieczeń gospodarczych. Takie rozwiązanie trudno uznać za właściwe. O słuszności przedstawionego poglądu świadczy także analiza katalogów świadczeń przysługują-

---

<sup>30</sup> W. Kobielski, *Rehabilitacja lecznicza w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie Materiały i Studia” 2002, nr 4, s. 35.

<sup>31</sup> Obecnie 10 zł dziennie; zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 maja 2009 r. w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego, Dz. U. 2009, Nr 87, poz. 727.

cych w innych systemach zachodnioeuropejskich, np. niemieckim, francuskim czy włoskim.

**D.** Postępowanie powypadkowe, w szczególności z powodu trudności w uznawaniu zdarzeń wypadkowych za wypadki przy pracy rolniczej, a także problemy występujące przy ocenie przesłanek pozbawiających prawa do odszkodowania, nie ułatwia osobom poszkodowanym oraz ich rodzinom uzyskiwania świadczeń. Warto wspomnieć, że znamienne dla ochrony ubezpieczonego jest tu ujednoczenie zasad prowadzenia tego szczególnego postępowania we wszystkich jednostkach organizacyjnych Kasy.

Trudności w postępowaniu powypadkowym nie dotyczą jedynie wspomnianych powyżej kwestii. Istotny jest tu brak właściwie określonego terminu albo innego instrumentu mobilizującego rolników do szybkiego zgłaszania wypadków. Oględziny i związane z nimi informacje zawarte w protokole powypadkowym<sup>32</sup> stanowią niezmiernie cenny materiał dowodowy tylko pod warunkiem, że wypadek zostanie zgłoszony bez zbędnej zwłoki. Wypadki przy pracy rolniczej często zdarzają się bez udziału świadków i niejednokrotnie starannie sporządzona dokumentacja przez lekarza udzielającego pierwszej pomocy jest jedynym sposobem odtworzenia jego przyczyn i okoliczności. Problem w tym, że nie wszyscy lekarze zdają sobie sprawę z tak dużej mocy tego dowodu.

Często ocena przyczyn i okoliczności wypadku dokonywana jest jedynie na podstawie oświadczenia poszkodowanego składanego do KRUS. Jest to w wielu postępowaniach wypadkowych jedyny dowód do uznania zdarzenia wypadkowego za wypadek przy pracy rolniczej. Mimo to, informowanie poszkodowanego albo świadka zdarzenia wypadkowego o odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. nie ma podstaw ani w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ani w przepisach powszechnego ubezpieczenia społecznego<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Zob. załącznik nr 2 do zarządzenia Prezesa KRUS nr 35 z 2005 r. o zasadach przyjmowania zgłoszenia wypadku przy pracy rolniczej, ustalania jego okoliczności i przyczyn oraz rozpatrywania wniosku o jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub choroby zawodowej (niepubl.).

<sup>33</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1999 r., I KZP 22/99, OSNKW 1999, nr 9-10, poz. 51, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lutego 2004, V KK 168/2003, OSNKW 2004, nr 3, poz. 29. Zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z 23 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz sposobu ich dokumentowania, a także zakresu informacji zamieszczanych w rejestrze wypadków przy pracy, Dz. U. 2006, Nr 215, poz. 1582.

Instytucją, która ma istotne znaczenie dla ochrony ofiary wypadku, jest możliwość wniesienia uwag do protokołu powypadkowego. Przyznana ona została poszkodowanemu i członkom jego rodziny ustawą z kwietnia 2004 r.<sup>34</sup>. Wniesienie uwag do protokołu daje możliwość „kontroli organu rentowego” przez zainteresowanego już w trakcie starania się o odszkodowanie. KRUS niejednokrotnie podnosił jednak zarzuty, że instytucja ta może być powodem nadużyć oraz że niepotrzebnie wydłuża i tak długotrwałe postępowanie powypadkowe. Aktualne przepisy prawne nie przewidują terminu na skorzystanie z tego prawa, a zawite jego określenie w zarządzeniu Prezesa KRUS może budzić wątpliwości. Takie uregulowanie z pewnością nie sprzyja ochronie ubezpieczonego. Brak jednoznacznych kryteriów wszczęcia postępowania wyjaśniającego powoduje, że w wielu przypadkach instytucja wniesienia zastrzeżeń do protokołu może nie funkcjonować właściwie.

Ustalenie, czy zaistniałe zdarzenie jest wypadkiem przy pracy oraz czy danej osobie przysługuje jednorazowe odszkodowanie, stwarza niejednokrotnie wiele trudności. Poszkodowani w praktyce często odwołują się do sądu od decyzji wydawanych przez Prezesa KRUS. Świadczy o tym bogate orzecznictwo w tym zakresie<sup>35</sup>, z wyrokami Sądu Najwyższego włącznie. Warto jednak nadmienić, że odwołania dotyczą także wysokości uzyskanego świadczenia. Podobna sytuacja występuje w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczonych w ZUS. Ustalanie przesłanek koniecznych do uznania zdarzenia za wypadek przy pracy nie powoduje tu jednak tak wielu wątpliwości.

**4.** Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że regulacja prawna ubezpieczenia wypadkowego nie zapewnia w wystarczający sposób ochrony osobom pracującym w rolnictwie. Stwierdzenie to dotyczy zarówno ochrony realizowanej *ex ante*, jak i *ex post*. Nie można jednak zapomnieć, że o zakresie ochrony poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej decyduje przyjęta koncepcja ubezpieczenia wypadkowego i sposób jego finansowania. Kwestia ta jest bowiem istotna dla wymiaru składek oraz wysokości uzyskiwanych świadczeń przez poszkodowanych.

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 1994 r., II URN 1/94, OSNAP 1994, nr 4, poz. 72; wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 1981 r., III URN 21/81, OSNC 1981, nr 12, poz. 245; wyrok Sądu Apelacyjnego z 17 lipca 1991 r., III AUr 28/91, OSA 1992/2/12.

Wskazane powyżej argumenty wskazują na konieczność gruntownej nowelizacji przepisów rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Niektórych problemów nie sposób jednak rozstrzygnąć bez przeprowadzenia reformy całego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Nowo wprowadzane rozwiązania powinny w większym stopniu, aniżeli jest to obecnie, uwzględniać istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych. Fakt ten nie pozostaje bowiem bez znaczenia dla zakresu ochrony przyznanej osobom pracującym w rolnictwie i ulegającym wypadkom przy pracy.

### **SOCIAL INSURANCE ACCIDENT PROTECTION FOR FARMERS – AN ATTEMPT AT EVALUATION**

#### **S u m m a r y**

The aim of the study was to present an attempt at the evaluation of accident protection for farmers, particularly to determine to what degree this insurance provides protection for individuals employed in agriculture. This evaluation was conducted both in relation to *ex ante* protection, aiming at the reduction of accident frequency, and *ex post* protection, effected first of all by awarding and payment of damages.

In terms of *ex ante* protection, there are no legal regulations concerning occupational safety and hygiene in family farming and preventive activities of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) are defined too narrowly. In turn, as far as *ex post* protection is concerned we need to indicate an inadequate insurance coverage, an imprecise definition of an accident in farming work, loopholes in the catalogue of benefits as well as numerous problems hindering recovery of damages in the liability proceedings. The conducted analyses point to a conclusion that the current legal regulations do not provide sufficient protection for individuals employed in agriculture.

### **ASSICURAZIONE SOCIALE CONTRO GLI INFORTUNI DEGLI AGRICOLTORI – UN TENTATIVO DI VALUTAZIONE**

#### **S o m m a r i o**

L'articolo ha lo scopo di valutare l'assicurazione sociale contro gli infortuni degli agricoltori e, in particolare, di rispondere al quesito in che misura tale assicurazione garantisca la tutela alle persone impiegate in agricoltura. La valutazione è stata effettuata sia in riferimento alla tutela *ex ante*, orientata a limitare il fenomeno di infortuni, nonché alla tutela *ex post*, attuata soprattutto attraverso l'assegnamento e il pagamento degli oneri.

In riferimento alla tutela *ex ante* si evidenzia la mancanza di una regolazione sulla tutela e sull'igiene del lavoro nell'agricoltura individuale ed, inoltre, si rileva che l'attività

preventiva della Cassa dell'Assicurazione Sociale Agricola è determinata in un modo troppo limitato. Per quanto riguarda, invece, la tutela *ex post*, l'attenzione è posta sull'impropria designazione dei profili soggettivi dell'assicurazione, sull'imprecisa nozione dell'infortunio sul lavoro agricolo, su alcune lacune nel catalogo degli oneri previsti nonché sui numerosi problemi che rendono difficile l'ottenimento degli oneri nel procedimento post-infortunio.

Le considerazioni espresse nell'articolo portano alla constatazione che la regolazione giuridica non assicura in modo sufficiente la tutela alle persone che lavorano nell'agricoltura.