

Uniwersytet w Białymstoku  
Wydział Prawa

mgr Ernest Nasternak  
Nr albumu 56949

**Prawo do emerytury rolniczej**

*Rozprawa doktorska  
napisana w Katedrze Prawa Pracy  
pod kierunkiem  
prof. zw. dr hab. Waleriana Sanetry*

Warszawa 2017

<b>Wprowadzenie</b> .....	5
---------------------------	---

## **Rozdział I**

<b>Zabezpieczenie społeczne i zabezpieczenie emerytalne w teorii ubezpieczeń społecznych</b> .....	16
--	----

1. Uwagi wstępne .....	16
2. Definicje i Idee zabezpieczenia społecznego .....	18
3. Zabezpieczenie emerytalne .....	31
4. Propozycje w zakresie reformy zabezpieczenia emerytalnego .....	35
5. Cele polityki emerytalnej .....	39
6. Wnioski końcowe .....	44

## **Rozdział II**

<b>Geneza i rozwój zabezpieczenia emerytalnego rolników</b> .....	51
---	----

1. Uwagi wstępne .....	51
2. Geneza rolniczego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce .....	53
3.1. Regulacje prawne z 1962 r. ....	55
3.2. Regulacje prawne z 1968 r. ....	57
3.3. Regulacje prawne z 1974 r. ....	59
3.4. Regulacje prawne z 1977 r. ....	61
3.5. Regulacje prawne z 1982 r. ....	63
4. Wnioski końcowe .....	67

## **Rozdział III**

<b>Zabezpieczenie emerytalne rolników od 1990 r. Ogólna charakterystyka</b> .....	70
---	----

1. Założenia do zmian w zakresie emerytur rolniczych, wprowadzonych przez ustawę z 1990 r. ....	70
2. Cele polityki emerytalnej w stosunku do rolników i jej efekty .....	73
3. Pozycja Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i KRUS w rolniczym zabezpieczeniu emerytalnym .....	75

## **Rozdział IV**

<b>Konstrukcja prawa do emerytury rolniczej</b> .....	81
---	----

1. Zakres podmiotowy prawa do emerytury rolniczej .....	81
2. Tytuł do ubezpieczenia emerytalno-rentowego .....	88

3. Przesłanki nabycia prawa do emerytury rolniczej .....	92
a) wiek emerytalny .....	92
b) rolniczy staż ubezpieczeniowy .....	98
4. Składki a konstrukcja prawa do emerytury rolniczej .....	101
5. Struktura świadczenia .....	105
6. Waloryzacja emerytury rolniczej .....	116
7. Wnioski końcowe .....	123

## **Rozdział V**

<b>Postępowanie w sprawie wypłaty emerytury rolniczej .....</b>	<b>132</b>
1. Wniosek o emeryturę rolniczą .....	132
2. Postępowanie przed organem rentowym .....	140
3. Postępowanie odwoławcze .....	148
4. Termin wypłaty emerytury rolniczej .....	154
5. Zawieszenie wypłaty emerytury rolniczej .....	155
6. Potrącenia oraz egzekucja z emerytury rolniczej .....	157
7. Wnioski końcowe .....	160

## **Rozdział VI**

<b>Zbieg prawa do emerytury rolniczej z innymi świadczeniami .....</b>	<b>164</b>
1. Charakterystyka ogólna zbiegów .....	164
2. Emerytura pracownicza .....	169
3. Zbieg prawa do emerytury rolniczej z prawem do emerytury pracowniczej .....	170
4. Wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> .....	188
5. Zbieg prawa do rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych .....	190

## **Rozdział VII**

<b>Zabezpieczenie emerytalne rolników we Francji, Niemczech i w Szwecji .....</b>	<b>192</b>
1. Uwagi wstępne .....	192
2. Francuskie emerytury rolnicze.....	194
2.1. Składki emerytalne rolników.....	198
2.2. Finansowanie emerytur rolniczych .....	201
3. Niemieckie emerytury rolnicze .....	203
3.1. Finansowanie emerytur rolniczych.....	204
4. Szwedzkie emerytury .....	207
5. Wnioski końcowe .....	211

## **Rozdział VIII**

<b>Uwarunkowania i kierunki reformy emerytur rolniczych .....</b>	<b>213</b>
1. Diagnoza sytuacji społeczno - gospodarczej na wsi .....	213
2. Kierunek reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników .....	230
3. Wnioski końcowe.....	254

## **Rozdział IX**

<b>Zakończenie .....</b>	<b>264</b>
--------------------------	------------

## **Załącznik**

<b>Opis wyników badania ankietowego na temat emerytur rolniczych .....</b>	<b>273</b>
--	------------

<b>Bibliografia .....</b>	<b>294</b>
---------------------------	------------

<b>Wykaz orzecznictwa .....</b>	<b>302</b>
---------------------------------	------------

<b>Wykaz powołanych aktów prawnych .....</b>	<b>306</b>
--	------------

## Wprowadzenie

Przygotowana monografia jest pierwszym w literaturze polskiej opracowaniem dotyczącym zabezpieczenia emerytalnego rolników w ujęciu dogmatyczno-prawnym. Opracowanie ma charakter przeglądu – dokonywanego pod kątem uwag *de lege ferenda* – istniejących rozwiązań normatywnych w świetle dorobku judykatury oraz doktryny. Co za tym idzie w opracowaniu przedstawione zostały pojawiające się wątpliwości na tle obowiązujących regulacji i właściwy w rozumieniu autora kierunek zmian. Braki w tym zakresie są szczególnie widoczne, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że w literaturze wprawdzie zauważa się Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako jednego z głównych wykonawców zabezpieczenia społecznego<sup>1</sup>, ale opracowania w tym zakresie ograniczają się przeważnie do skrótowego opisu najważniejszych rozwiązań przyjętych w ramach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników bez głębszej analizy w tym zakresie<sup>2</sup>. Dla przykładu G. Uścińska w opracowaniu<sup>3</sup>, którego przedmiotem jest przedstawienie i ocena ważnych oraz aktualnych problemów istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce na tle porównawczym oraz zaproponowanie rozwiązań, które mogą być wykorzystane do poprawy efektywności tego systemu w najbliższej przyszłości, pominęła rolników. Wyraźnie to zostało zakomunikowane we wprowadzeniu. Nie świadczy to zapewne o niedostrzeganiu problemów z tym związanych w dyskusji publicznej. Ma to jednak swoje uzasadnione z merytorycznego punktu widzenia i jasności wyводу, gdyż zabezpieczenie emerytalne rolników nie uległo większym zmianom od momentu wejścia w życie obecnie obowiązujących regulacji w tym zakresie. W związku z tym, pomijanie w większości dostępnych opracowań kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego rolników nie budzi zastrzeżeń, co ma swoje odzwierciedlenie w dostępnych recenzjach poszczególnych opracowań.

Mając to na względzie, niezbędne jest opracowanie monograficzne poświęcone emeryturom rolniczym, które w sposób kompleksowy pozwoli ocenić obecnie obowiązujące rozwiązania w tym zakresie i nakreślić kierunek zmian ze

---

<sup>1</sup> J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze 2006, s.44.

<sup>2</sup> T. Liszcz: Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce, zagadnienia prawne, Kraków-Lublin 1997, W. Muszański: Ubezpieczenie społeczne, Warszawa 2004, J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze 2006, G. Szpor: Systemy Ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2013, J. Bieluk: Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy Prawne, Białystok 2013, J. Jędrasik- Jankowska: Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2016 .

<sup>3</sup> G. Uścińska: Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości, IPISS, Warszawa 2008, s. 13.

względu chociażby na zmiany jakie zaszły w otoczeniu od czasu kiedy je stworzono. Powyższy temat wydaje się interesujący zarówno z naukowego, jak i praktycznego punktu widzenia. Niewątpliwie uzasadnione i potrzebne są zmiany w tym zakresie, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę stanowisko dotyczące potrzeby zachowania odrębnych regulacji w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników. Pośrednio również zagadnienia będące przedmiotem rozprawy mają wpływ na polską politykę rolną. Zatem rozwiązania prawne w tym zakresie są istotne z wielu punktów widzenia. Tym samym przedstawiona propozycja rozwiązania nie będzie koncentrować się tylko na zwiększeniu obciążeń finansowych w stosunku do ubezpieczonych, ale na ich racjonalizacji i zadośćuczynieniu zasadzie sprawiedliwego rozkładania obciążeń finansowych.

Rolnicze zabezpieczenie emerytalne stanowi od wielu lat temat publicznej dyskusji, przy czym szczególnie jest to widoczne, gdy powraca kwestia stanu finansów publicznych państwa i potrzeby ich reformy. Szczególnie ubezpieczeni<sup>4</sup> i w konsekwencji decydenci bronią obecnych rozwiązań odrzucając wszelkie argumenty przemawiające za potrzebą ich zmiany. Wynika to z tego, że istnieją wyraźne braki w przekazie informacji na temat funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego i to nie tylko wśród samych ubezpieczonych. Zatem aby możliwe było przeprowadzenie reformy w tym zakresie konieczna jest na początku rzetelna debata publiczna. Poważny bowiem problem stanowi niski poziom znajomości obecnych rozwiązań wśród ubezpieczonych, a także konieczność uświadomienia nie tylko rolnikom, że aktywne uczestnictwo w procesie budowy własnego zabezpieczenia na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej jest niezbędne. Z tego wynika, że kampania informacyjna powinna stanowić stały element bieżących działań poprzedzających reformę rolniczego zabezpieczenia emerytalnego.

Ostatnio w dyskusję o potrzebie reformy zabezpieczenia emerytalnego tej grupy społecznej włączyła się Rada Unii Europejskiej, formułując od 2011 r. zalecenia w tym zakresie do Krajowego Programu Reform na lata 2007-2013 oraz obecnie na lata 2014-2020. Z jednej strony, reforma jest uzasadniana koniecznością zmniejszenia znaczącej państwowej dotacji na świadczenia emerytalno-rentowe rolników i jednoczesnym zwiększeniem udziału rolników w systemie finansów

---

<sup>4</sup>Jak można wywnioskować z przeprowadzonych badań ankietowych wśród pracowników KRUS, obawy dotyczą w większym stopniu właścicieli dużych i dochodowych gospodarstw rolnych, gdyż pracownicy KRUS z rejonów, gdzie występują w większości rozdrobnione gospodarstwa rolne oczekują reformy, która w większym stopniu powiąże wysokość składek z dochodami z działalności rolniczej w poszczególnych gospodarstwach rolnych. Ankieta została w całości poświęcona przewidywanym przez pracowników KRUS oczekiwaniom rolników co do zapowiadanej reformy i możliwościom jej wprowadzenia.

publicznych, z drugiej zaś, koniecznością wyeliminowania z systemu mechanizmów zezwalających na obejmowanie tym ubezpieczeniem osób nie mających wiele wspólnego z rolnictwem. Co więcej, z zaleceń Rady UE wynika, z czym należy się zgodzić, że wyodrębnione rolnicze zabezpieczenie społeczne utrwała niekorzystne tendencje w polskim rolnictwie. Mimo tego jednak poszczególne zalecenia, które zostaną omówione w dalszej części pracy, są systematycznie ignorowane, a w ramach przedstawianych sprawozdań z realizacji tych zaleceń, są przedstawiane aktualnie wprowadzane zmiany, które tylko pośrednio odnoszą się do treści tych zaleceń.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że od czasu wejścia w życie obecnie obowiązujących rozwiązań w zakresie rolniczego zabezpieczenia społecznego (1 stycznia 1991 r.), dokonano stosunkowo niewielu zmian, te zaś które są wprowadzane wynikają z doraźnych potrzeb dostosowania do zmieniających się przepisów w otoczeniu prawnym regulacji o ubezpieczenia społecznego rolników i nie miały jak dotąd charakteru zmian systemowych. W zasadzie więc przyjęte na początku rozwiązania obowiązują w zbliżonym kształcie, a należy zaznaczyć, że te rozwiązania uwzględniały ówczesne realia polskiej gospodarki będącej na początku transformacji. Mając na względzie zmiany jakie zaszły od tamtego czasu, główne kontrowersje wokół finansowania emerytur rolniczych budzi fakt, że średnia roczna wysokość dotacji budżetowej do Funduszu Emerytalno-rentowego wynosi ok. 15 mld zł<sup>5</sup>. Państwo finansuje w ten sposób ponad 90% wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe rolników, a pozostała część finansowana jest ze składek ubezpieczonych. Zatem potrzeba reformy ubezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności zabezpieczenia emerytalnego tej grupy zawodowej, postrzegana jest przede wszystkim w kontekście szukania oszczędności, co nie zawsze jest słuszne mając na względzie zróżnicowane dochody rolników. Należy jednak mieć na względzie, że przez te lata diametralnie zmieniła się sytuacja gospodarcza naszego kraju, w tym także sytuacja wsi i rolnictwa.

Trzeba również zastrzec, że szybkie zmniejszenie wsparcia jest niemożliwe i to z kilku powodów. Po pierwsze, jeszcze przez długi czas konieczne będzie dofinansowywanie emerytur rolniczych z budżetu państwa, by były respektowane prawa nabyte i interesy w toku, do czego obliguje konstytucyjna zasada państwa prawa. Wprawdzie jeżeli udałoby się osiągnąć wyższe wpływy ze składek i utrzymana zostałaby repartycyjna zasada wypłaty świadczeń, być może można

---

<sup>5</sup>Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej KRUS w dziale tematycznym: Finanse i majątek.

byłoby zaobserwować krótkotrwałą poprawę. Z drugiej jednak strony patrząc na dokonujące się zmiany w zakresie rolnictwa, które prowadzą do ograniczenia liczebności tej grupy zawodowej, w dłuższej perspektywie oszczędności są wątpliwe. Po drugie, ewentualna zmiana ukształtowania relacji pomiędzy wkładem ubezpieczonych, a budżetem krajowym wymaga uprzedniego rozwiązania kwestia bezrobocia agrarnego i związanej z nim niskiej wciąż dochodowości rolnictwa. Wynika to z tego, że *„redukcja środków budżetowych na cele KRUS nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Może mieć jedynie charakter względny (zmniejszenie udziałów w wydatkach budżetowych), a nie dotyczyć ograniczenia poziomu dotacji do ubezpieczenia społecznego rolników”*<sup>6</sup>. Każda zmiana w finansowaniu rolniczego zabezpieczenia społecznego musi bowiem uwzględniać realną możliwość wdrożenia i egzekwowania zobowiązań składkowych.

Ponadto w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, są przyjęte rozwiązania - często kwestionowane - dzięki którym istnieje nieuzasadniona możliwość obejmowania tym ubezpieczeniem osób, które *de facto* nie są związane z rolnictwem - oprócz posiadania użytków rolnych - a tym samym dochodzi do dotowania osób spoza rolnictwa. Jednak kwestia ewentualnego uszczelnienia tego ubezpieczenia nie będzie głównym przedmiotem rozprawy, ale pośrednio będzie poruszana, gdyż w ramach reformy części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników, konieczne będzie dokonanie zmian w definicji rolnika i działalności rolniczej, gdyż obecny stan nastrocza wielu trudności, które muszą być rozstrzygane w orzecznictwie sądów powszechnych<sup>7</sup>. Podobnie problem wymiaru składek na świadczenia emerytalno-rentowe, która w nierównomiernym stopniu obciąża podmioty zobowiązane do ich opłacania, również nie będzie przedmiotem rozważań, gdyż jest to kwestia związana z określeniem dochodowości w gospodarstwach rolnych. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie obowiązujące rozwiązania w tym zakresie prowadzą do wadliwego ukierunkowania dotacji budżetowej. Budżet państwa bowiem w jednakowym stopniu dotuje z jednej strony ubogich rolników z drugiej zaś tych, których stać na sfinansowanie swoich świadczeń. Naprawienie takiego stanu rzeczy było celem przeprowadzonej w kwietniu 2009 r. nowelizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>8</sup>. Przedmiotowa zmiana miała na celu zwiększenie udziału niektórych ubezpieczonych

---

<sup>6</sup> A. Czyżewski: *Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2009 r.*, *Wiś Jutra* 2009/1, s. 25.

<sup>7</sup> L. Jamróz: *Legal definitions. An outline of the problem based on chosen examples of polish legislation* [w] *Studies in logic, grammar and rhetoric* nr 26 (39)2011.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2016, poz. 277 i 2043.



w finansowaniu wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe (odejście zatem od dotychczasowej zasady składki równej dla wszystkich) i skierowanie dotacji z budżetu państwa do tych ubezpieczonych, którzy osiągają niskie dochody i nie stać ich na sfinansowanie ubezpieczenia społecznego. Chociaż cel nowelizacji był jak najbardziej słuszny, nie wydaje się, by przyjęta w niej regulacja w skuteczny sposób przyczyniała się do rozwiązania zasygnalizowanych wyżej problemów. Zmiana bowiem opiera się na domniemaniu, zgodnie z którym gospodarstwa poniżej 50 ha przeliczeniowych osiągają niższy dochód, które jednak w konkretnym przypadku z łatwością może zostać obalone. Ponadto zaproponowane kryterium nie uwzględnia indywidualnych zdolności przedsiębiorczych poszczególnych rolników; rolnik posiadający mniejsze gospodarstwo może dzięki swoim decyzjom ekonomicznym osiągać wyższe dochody niż rolnik posiadający większe gospodarstwo, w którym część użytków rolnych może być zresztą niewykorzystywana efektywnie na cele rolnicze. Nie wydaje się więc, by przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania składki było rozwiązaniem optymalnym. Połowiczność reformy nie może zresztą dziwić, skoro sam projektodawca wśród jej plusów wylicza „łatwość i szybkość wprowadzenia rozwiązania w życie”, „brak konieczności dodatkowego zatrudniania personelu do obsługi systemu” oraz „możliwość obliczenia skutków finansowych”<sup>9</sup>. Kierując się tą logiką, można by przyjąć, że dużo łatwiejsze i tańsze byłoby pozostawienie dotychczasowych rozwiązań bez żadnych zmian.

Punktem wyjścia dla reformy w zakresie emerytur rolniczych, która w sposób rzetelny stawiałaby sobie za cel racjonalizowanie dotacji budżetowej, powinno być oparcie tego systemu na kryterium rzeczywistego (a nie jak obecnie – domniemanego) prowadzenia działalności rolniczej i uzyskiwanych z tej działalności określonych dochodów. Zastąpienie obecnego kryterium legitymowania się tytułem prawnym do nieruchomości rolnych przesłanką prowadzenia działalności rolniczej, udokumentowanej w prowadzonych księgach rachunkowych, byłoby zasadne z punktu widzenia nie tylko podmiotowego ograniczenia systemu do osób rzeczywiście związanych z rolnictwem. W tym świetle wydaje się uzasadnione, by korzystanie z uprzywilejowanego obecnie ze względu na zaopatrzeniowy charakter, rolniczego zabezpieczenia emerytalnego, ograniczone zostało jedynie do rolników, a więc osób prowadzących osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w ich posiadaniu gospodarstwie rolnym (oraz ich domowników wspierających ich przy prowadzeniu tej działalności), a to z uwagi na naturę

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2008 r.

działalności rolniczej, charakteryzującej się na tle innych działów gospodarki pewną specyfiką usprawiedliwiającą wsparcie (m.in. wahania produkcji rolniczej spowodowane czynnikami naturalnymi, takimi jak warunki pogodowe). Należałoby zastanowić się również nad dalszym - po reformie - charakterem tego zabezpieczenia społecznego i w konsekwencji rozważyć, co dalej z osobami, które prowadzą produkcję rolniczą jedynie na zaspokojenie własnych potrzeb.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że obejmowanie ubezpieczeniem społecznym rolników, osób nie prowadzących działalności rolniczej, bądź prowadzących ją jedynie na własne potrzeby, jest niekorzystne także z punktu widzenia potrzeby aktywizacji mieszkańców wsi i walki z bezrobociem agrarnym. Oczywiście przyjęcie zasady, że ubezpieczeniem objęte mogą być jedynie osoby prowadzące rolniczą działalność gospodarczą, nie oznacza, że osoby takie muszą każdorazowo osiągać z prowadzonej działalności dochód. W myśl bowiem zasady przyjętej na gruncie prawa polskiego, dana działalność może kwalifikować się jako działalność gospodarcza, jeśli ma – oprócz innych przesłanek – charakter zarobkowy, co jak podnosi się doktrynie, nie jest jednoznaczne z osiąganiem zysku<sup>10</sup>. Istotne jest ukierunkowanie prowadzonej działalności na generowanie zysków, a zatem prowadzenie jej na tyle racjonalnie i gospodarnie, że jest ona w stanie przynosić zyski, fakt zaś ponoszenia w jakimś okresie strat, nie dyskwalifikuje jeszcze danej działalności jako działalności gospodarczej<sup>11</sup>. To właśnie zresztą do rolników, którzy pomimo że prowadzą działalność rolniczą w sposób racjonalny i gospodarny, nie osiągają jednak minimalnych dochodów bądź też osiągają minimalny dochód, nie pozwalający na sfinansowanie ubezpieczenia społecznego, powinna być skierowana dotacja budżetowa.

Rozwiązanie polegające na oparciu zasad funkcjonowania systemu rolniczych ubezpieczeń na kryterium prowadzenia działalności rolniczej i uzyskiwania z niej dochodów, jest w końcu także pożądane i z innego powodu. Otóż stanowi ono najbardziej chyba adekwatne kryterium uregulowania kwestii zróżnicowania składek na to ubezpieczenie. Jak wskazano wyżej, przyjęta przez ustawodawcę w nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 2009 r. reguła zróżnicowania składek bazująca na samej tylko wielkości gospodarstwa nie realizuje w pełni zasady sprawiedliwości poziomej, w myśl której gospodarstwa rolne o większym potencjale ekonomicznym powinny w większym stopniu partycypować w kosztach systemu niż gospodarstwa o mniejszym potencjale. Opiera się ona bowiem na arbitralnie

---

<sup>10</sup> M. Szydło: Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005, s. 40-41.

<sup>11</sup>J.w., s. 42.

przyjętym kryterium obszarowym (powyżej 50 ha), które nie uwzględnia innych czynników przesądzających o rzeczywistej efektywności i dochodowości gospodarstwa.

Skutecznym – jak się wydaje – sposobem na uwzględnienie wszystkich tych czynników jest natomiast przyjęcie kryterium różnicowania składki właśnie w oparciu o uzyskiwane z działalności rolniczej dochody. Niezbędne jest przy tym zastrzeżenie, że dochody te docelowo powinny być liczone na podstawie prowadzonej w gospodarstwach rolnych rachunkowości. Tylko bowiem prowadzenie rachunkowości pozwala na uzyskiwanie rzeczywistych (a nie szacowanych) informacji co do zdolności płatniczej gospodarstw rolnych i weryfikowane na tej podstawie wysokości uzyskiwanych dochodów. Tak więc optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie zasady, że tylko dochody rolnicze są podstawą do różnicowania składek, a w konsekwencji także różnicowania dotacji dla poszczególnych rolników. Reforma rolniczego zabezpieczenia społecznego, bazująca na zaproponowanym wyżej mechanizmie jego funkcjonowania, polegającym na oparciu systemu o kryterium prowadzenia działalności rolniczej i uzyskiwanych z tej działalności dochodów, nie powinna być reformą autonomiczną, oderwaną od zmian innych regulacji determinujących miejsce rolników w systemie finansów publicznych.

Reforma ta powinna być poprzedzona reformą dotychczasowego systemu opodatkowania rolnictwa, a dokładniej mówiąc, wprowadzeniem podatku dochodowego i związanego z tym obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych. Tylko wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez gospodarstwa rolne rachunkowości pozwoliłoby na uzyskiwanie rzetelnych i rzeczywistych danych o ich sytuacji ekonomicznej, a w konsekwencji stanowiłoby miarodajną podstawę dla bardziej sprawiedliwego zróżnicowania składek. Braki w tym zakresie prowadzą do tego, że nierealizowany jest postulat powszechności opodatkowania, w myśl którego każdy stosownie do swoich zasobów powinien uczestniczyć w pokrywaniu wydatków publicznych<sup>12</sup>, „w związku z czym opodatkowaniu powinny podlegać wszystkie dochody niezależnie od źródeł ich pochodzenia oraz wszyscy powinni ponosić ciężary podatkowe, odpowiednio do swojej zdolności płatniczej”<sup>13</sup>.

Podatek rolny nie realizuje także zasady proporcjonalności opodatkowania pomiędzy samymi rolnikami; w nierównym stopniu bowiem obciąża objęte nim podmioty. Jak się wskazuje, relatywnie największe obciążenia z tytułu podatku

---

<sup>12</sup> A. Gomułowicz: *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 44.

<sup>13</sup> R. Przygodzka: *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok 2006, s. 206.

rolnego występują w gospodarstwach małych i średnich, natomiast począwszy od gospodarstw o powierzchni użytków rolnych 10 ha udział podatków w produkcji czystej systematycznie zmniejsza się wraz ze wzrostem powierzchni<sup>14</sup>. Prowadzi to do tego, że podatek rolny uprzywilejowuje gospodarstwa większe obszarowo i efektywniejsze oraz zwiększa rozpiętości w dochodach na wsi. Obecny system opodatkowania rolnictwa nie sprzyja także inwestowaniu i unowocześnianiu gospodarstw, skoro rolnicy nie mogą korzystać z ulg inwestycyjnych poprzez odliczanie kosztów uzyskania przychodów. W końcu także podatek rolny nie spełnia w sposób skuteczny podstawowej funkcji każdego podatku, jaką jest funkcja fiskalna, tj. dostarczanie państwu (a w tym wypadku samorządowi gminnemu) środków pieniężnych niezbędnych do jego funkcjonowania. Udział podatku rolnego w całości dochodów własnych gmin sięga poniżej 1%,<sup>15</sup> co jak się wskazuje, stanowi bardzo „poważny problem zwłaszcza dla gmin wiejskich, które charakteryzuje niski poziom dochodów budżetowych, a w konsekwencji – trudności w finansowaniu inwestycji podnoszących ich poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju”<sup>16</sup>.

Dopiero łączne zreformowanie obu tych obszarów tj. w zakresie opodatkowania działalności rolniczej i zabezpieczenia społecznego rolników, pozwoliłoby na stworzenie spójnego i efektywnego systemu udziału rolników w kształtowaniu budżetu państwa. Zaproponowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania idą właśnie w tym kierunku. Wprowadzenie postulowanych rozwiązań pociągnęłoby za sobą także inną, niezwykle ważną zmianę. Oparcie ubezpieczeń rolniczych i opodatkowania rolnictwa o kryterium prowadzenia działalności rolniczej i uzyskiwanych z tej działalności dochodów, przyczyniłoby się do zmiany sposobu postrzegania gospodarstw rolnych. W większym stopniu stawałyby się one przedsiębiorstwami, które tak jak przedsiębiorstwa działające w innych działach gospodarki dążyłyby do stałej modernizacji i zwiększania swojej dochodowości. Taka zmiana podejścia jest niezwykle istotna z punktu widzenia dzisiejszych potrzeb rozwojowych zarówno samego rolnictwa, jak i polskiej wsi.

W pracy zostanie przedstawiona diagnoza sytuacji obecnej w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników oraz zasady na jakich powinna przebiegać reforma tej części zabezpieczenia społecznego rolników, aby w rezultacie nadać jej charakter ubezpieczeniowy.

---

<sup>14</sup> J.w. s. 234. Zob. też K. Gruziel, M. Wasilewski: *Podatek rolny a podatek dochodowy w gospodarstwach rolniczych – konsekwencje zmian*, *Wieś i Rolnictwo* 2008, z. 2, którzy wskazują, że w przypadku rolników biedniejszych podatek rolny stanowi około 5% produkcji czystej gospodarstwa, a dla najbogatszych poniżej 2%.

<sup>15</sup> Rocznik Statystyczny 2013, s. 654.

<sup>16</sup> R. Przygodzka: op.cit., s. 232.

W związku z tym została podjęta próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób emerytury rolnicze powinny być dostosowane do zmieniających się warunków oraz w jakim stopniu Polska radzi sobie w obliczu zaleceń Radu Unii Europejskiej dotyczących wypracowania koncepcji modernizacji wyodrębnionego w naszym kraju rolniczego zabezpieczenia społecznego. W szczególności praca zostanie poświęcona przedstawieniu docelowej koncepcji rolniczego zabezpieczenia emerytalnego, aby rozwiązać zarówno problemy związane ze skutkami starzenia się społeczeństwa, w tym wzrostem kosztów wypłaty emerytur rolniczych, z jednej strony, a realizacją funkcji dochodowej - podstawowego celu zabezpieczenia emerytalnego - z drugiej, a także, czy dotychczasowe strategie są właściwe w aktualnych warunkach?

W pracy została postawiona teza badawcza, zgodnie z którą decydujące znaczenie dla pożądanego kierunku zmian w zakresie modelu rolniczego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce ma historia, poziom rozwoju gospodarczego, zreformowane powszechne ubezpieczenie emerytalne, a także stosunek do tego zagadnienia ustawodawcy w ramach realizowanej polityki rolnej w naszym kraju.

W celu weryfikacji tezy badawczej zostały postawione następujące pytania:

- 1) jaka jest geneza, ewolucja oraz konstrukcja zabezpieczenia emerytalnego rolników;
- 2) jakie jest miejsce zabezpieczenia emerytalnego rolników w strukturze zabezpieczenia społecznego;
- 3) jaki wpływ ma polityka rolna w naszym kraju i pośrednio wspólna polityka rolna na model zabezpieczenia społecznego rolników;
- 4) jaką rolę można przypisać zabezpieczeniu społecznemu rolników;
- 5) jaki wpływ na model zabezpieczenia emerytalnego rolników w Polsce mają modele zabezpieczenia w innych krajach oraz regulacje wspólnotowe;
- 6) w jakim kierunku powinna podążać reforma zabezpieczenia emerytalnego rolników i jaki wpływ na kierunki podejmowanych reform mają zachodzące zmiany polityczne.

Zastanawiając się nad pożądanymi kierunkami zmian w zabezpieczeniu emerytalnym rolników, należy mieć na uwadze, że w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej występują odmienne rozwiązania w zakresie zabezpieczenia emerytalnego, mające swe korzenie w odrębnej tradycji i uwarunkowaniach. Z tego względu Unia zrezygnowała z koncepcji ujednoczenia rozwiązań emerytalnych. Mimo tego w rozprawie pojawi się próba odpowiedzi na pytanie, czy można wskazać typowe kierunki zmian akceptowane przez instytucje unijne w europejskim zabezpieczeniu emerytalnym.

Postawione pytania i cele jakim ma służyć praca wyznaczyły jej strukturę, na którą składa się dziewięć rozdziałów i opis wyników badania ankietowego wśród pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie możliwości przeprowadzenia reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników.

W rozdziale pierwszym zostały przedstawione teoretyczne podstawy zabezpieczenia społecznego i emerytalnego: definicje podstawowych pojęć, funkcje i cele systemów emerytalnych, charakterystyka publicznych systemów emerytalnych przez odwołanie się do pojęcia i technik zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście zaprezentowana została charakterystyka zabezpieczenia emerytalnego rolników.

W rozdziale drugim, trzecim i czwartym zaprezentowana została historia rozwoju zabezpieczenia emerytalnego rolników w Polsce od jego powstania do dnia dzisiejszego i obowiązujące regulacje w tym zakresie.

W rozdziale piątym jest mowa o postępowania w sprawie ustalenia prawa do emerytury rolniczej; w tym o wzajemnym przeplataniu się rozwiązań określonych w powszechnym systemie emerytalnym i zabezpieczeniu emerytalnym rolników.

W rozdziale szóstym jest omówiona bardzo istotna kwestia dotycząca zbiegu prawa do emerytur, który charakteryzuje się swoistościami wynikającymi z odrębności w zakresie metody na jakiej jest oparte zabezpieczenie emerytalne rolników i pozostałych grup zawodowych.

W rozdziale siódmym zaprezentowany został wyodrębniony system zabezpieczenia emerytalnego rolników we Francji i Niemczech oraz zabezpieczenie emerytalne w Szwecji. Omówiono w nim strukturę zabezpieczenia emerytalnego rolników, zasady związane z finansowaniem emerytur w wybranych krajach, warunki uzyskania prawa do emerytury i wymiar świadczeń.

Rozdział ósmy poświęcony został polskim uwarunkowaniom związanym z możliwością wprowadzenia reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników. Tej kwestii poświęcone zostało również badanie ankietowy, które pozwala poznać panujące wśród pracowników KRUS opinie na temat potrzeby zmian w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników.

W rozdziale dziewiątym będącym zakończeniem, został zaprezentowany docelowy model reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników i wnioski oraz spostrzeżenia autora, które zostały sformułowane na podstawie materiału przedstawionego w niniejszej rozprawie.

W 2003 r. została opublikowana monografia ukazująca kompleksowo

problematykę dotyczącą prawa do emerytury, ale jej autor nie poddał analizie prawnej rozwiązań dotyczących emerytur rolniczych, za względu na to, że jak to ujął rolnicy posiadają własny – odrębny – system świadczeniowy<sup>17</sup>. Mając zatem na względzie odmienną problematykę, moja praca jest oparta na innych założeniach, a tym samym odbiega od modelu zawartego w pracy K. Antonowa. Przedstawiony przeze mnie problem omówiony został w ujęciu dogmatyczno-prawnym, ale także w ujęciu historycznym oraz w ujęciu prawno-porównawczym, z uwzględnieniem rozwiązań preferowanych przez Unię Europejską. W pracy poddane zostaną analizie zagadnienia związane z prawem do emerytury rolniczej, głównie od strony regulacji prawnych. Istotne jest bowiem ustalenie, jak prawo odnosi się do wspomnianych kwestii – zarówno w Polsce, jak i innych krajach oraz to czy obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące emerytur rolniczych wymagają zmiany.

Rozprawa dotyczy prawa do emerytury rolniczej, ale omówiono w niej także szereg ściśle związanych z tym prawem kwestii. Zawiera ona rozważania nie tylko na temat samego prawa do emerytury ale odnoszące się do całokształtu zagadnień emerytur rolniczych. Dokładniej mówiąc, rozważania rozprawy poświęcone zostały głównie przepisom, które normowały, normują i powinny w przyszłości normować emerytury rolnicze. Trzymając się terminologii z obecnie i uprzednio obowiązujących przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników należy stwierdzić, że emerytura rolnicza jest rodzajem świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych. W istocie jednak – w mojej ocenie - jest to świadczenie o charakterze zaopatrzeniowym, a nie ubezpieczeniowym. Bez wątpienia wszakże mieści się ono w pojęciu zabezpieczenia społecznego. Stąd też w dalszych rozważaniach rozprawy o emeryturze rolniczej, w zależności od kontekstu analiz, będę określał je jako świadczenie ubezpieczeniowe (z ubezpieczenia społecznego) bądź jako świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego (zabezpieczenia emerytalnego).

---

<sup>17</sup> K. Antonów: Prawo do emerytury, Zakamycze 2003 r. s. 14.

## Rozdział I

### Zabezpieczenie społeczne i zabezpieczenie emerytalne w teorii ubezpieczeń społecznych

#### 1. Uwagi wstępne

Kwestia dotycząca rozszerzenia ochrony socjalnej na jak najszersze grupy społeczne znalazła - zwłaszcza po II wojnie światowej - odzwierciedlenie w aktach organizacji międzynarodowych (ONZ, MOP, Rady Europy), w których sformułowano – jako prawo człowieka – prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>18</sup> oraz sklasyfikowano ryzyka społeczne. Sformułowana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka idea zabezpieczenia została powtórzona, w mniej lub bardziej zbliżony sposób, w wielu innych aktach prawnych i deklaracjach, m.in. w Karcie Zabezpieczenia Społecznego, uchwalonej na V Kongresie Światowej Federacji Związków Zawodowych w Moskwie w 1961 r.<sup>19</sup>. W ujęciu Karty istota zabezpieczenia społecznego polega na zagwarantowaniu ludziom pracy pełnej ochrony we wszystkich sytuacjach zmniejszenia zarobków wskutek czasowej lub trwałej utraty zdolności do pracy, tj. na chronieniu ich przed wszystkimi następstwami tych zdarzeń. Najlepiej zagadnienie to oddaje Konwencja Nr 102 MOP z 28.06.1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego<sup>20</sup>, w której wymienia się (oprócz pomocy społecznej) wszystkie tradycyjne instytucje zabezpieczenia społecznego (opieka zdrowotna, ubezpieczenie społeczne, świadczenia rodzinne i dla osób bezrobotnych)<sup>21</sup>. Nie mniejszy niż w powołanej konwencji standard zabezpieczenia społecznego gwarantuje art. 12 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie 18.10.1961 r.<sup>22</sup>, zobowiązujący jednocześnie państwa – strony umowy do stopniowego podnoszenia poziomu zabezpieczenia społecznego. Zawiera ona standardy wyższe niż przewidziane w konwencjach MOP, a wynika to poniekąd z tego, że dotyczy państw bardziej rozwiniętych pod względem gospodarczym i społecznym, niż przeciętnie na świecie. Z kolei na prawo UE

---

<sup>18</sup> Art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej 10.12.1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ oraz art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r. Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

<sup>19</sup> I. Jędrasik-Jankowska: Pojęcia i konstrukcje prawa ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2007, s. 29.

<sup>20</sup> Ratyfikowana przez Polskę w 2003 r. Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775.

<sup>21</sup> W. Muszalski: Ubezpieczenie społeczne. Warszawa 2004, s. 16-17.

<sup>22</sup> Ratyfikowana przez Polskę w 1997 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67). Przy czym Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r. odsyła już w tej mierze do postanowień Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego z 16.04.1964 r. (zrewidowanego w 1990 r.), który przewiduje wyższe standardy zabezpieczenia społecznego w porównaniu z Konwencją Nr 102 MOP.



w zakresie zabezpieczenia społecznego składają się w zasadzie rozporządzenia Rady<sup>23</sup>, a w pewnym sensie pomocniczo można się opierać na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, którego zadaniem jest m.in. dbanie o jednolitą wykładnię prawa wspólnotowego. Europejskie prawo i jego wykładnia pochodzą więc od różnych organów UE.

Powyższe międzynarodowe akty prawne stanowią podstawę i obowiązek tworzenia mechanizmów (urządzeń, instytucji) socjalnych gwarantujących - często za pomocą odmiennych form w danym kraju - ochronę prawną w razie ziszczenia się tych samych ryzyk socjalnych<sup>24</sup>. W związku z tym uzasadnione jest stwierdzenie, że nie ma jednego modelu zabezpieczenia społecznego, choć należy dążyć, aby za ich pomocą osiągnąć zbliżone cele. Regulacje z tego zakresu należą do krajowych porządków prawnych, natomiast w prawie europejskim uwzględniane są wyłącznie w celu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osób migrujących w ramach Wspólnoty<sup>25</sup> (zasada subsydiarności, czyli prymatu krajowego prawa zabezpieczenia społecznego nad prawem wspólnotowym). Są to więc rozwiązania o charakterze kolizyjnym, czyli takie, które mają za zadanie rozwiązywanie kolizji między różnymi regulacjami krajowymi. Pojęcie koordynacji nie zostało dotychczas zdefiniowane jednak biorąc pod uwagę przepisy unijne i orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, należy stwierdzić, że ma ona na celu zapewnienie łączności, związku między krajowymi systemami zabezpieczenia społecznego<sup>26</sup>. Innymi słowy, sprawy zabezpieczenia społecznego należą w zasadzie do ustawodawstwa krajowego, a w prawie europejskim są uwzględniane wyjątkowo,

---

<sup>23</sup> Oprócz rozporządzeń w kwestii zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie również dyrektywy, np.: Rady (EWG) nr 79/7 z 18.12.1978 r. w sprawie stopniowego realizowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie zabezpieczenia społecznego.

<sup>24</sup> Przykładowo w Austrii publiczny system zabezpieczenia emerytalnego jest rozwiązaniem przymusowym, bazującym na bieżących składkach (system repartycyjny), o zdefiniowanym świadczeniu. Ma on charakter ubezpieczeniowy, tzn. jest finansowane przede wszystkim ze składek. Z kolei system zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii odznacza się nie tylko rozbudowaną strukturą form, ale również dużą swobodą wyboru form zabezpieczenia przez zainteresowanych i - co charakterystyczne - nie ma wyodrębnionej składki emerytalnej.

<sup>25</sup> Kwestie te uregulowane zostały pierwotnie rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 149/1971, s. 2-50) i rozporządzenie wykonawcze Rady (EWG) Nr 574/72 z 21.03.1972 r. (Dz.Urz. EU L 74/1972, s. 1-83). Obecnie są to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 200 z 5.06.2004., str. 1) oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. EU L 284 z 30.10.2009 r., str. 1-24).

<sup>26</sup> G. Uścińska: Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, IPISS, Warszawa 2005, s. 40.

w takim tylko zakresie, w jakim to jest niezbędne do zagwarantowania wolnego przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej – głównych celów UE. Zatem podstawowe problemy zabezpieczenia społecznego uregulowane są w prawie krajowym. Unia Europejska w obszarze zabezpieczenia społecznego nie ustanowiła dotychczas jednolitych zasad na jakich powinny być zbudowane rozwiązania prawne, zapewne ze względu na daleko idące zróżnicowanie rozwiązań obowiązujących w poszczególnych krajach i brak zgody na modyfikacje tych rozwiązań w państwach członkowskich. Państwa członkowskie zachęcane są do ratyfikacji standardów zabezpieczenia społecznego uchwalonych przez MOP i Radę Europy, a ma to na celu zbliżenie ustawodawstw krajowych w zakresie zabezpieczenia społecznego. Ten proces bywa określany jako harmonizacja w obszarze zabezpieczenia społecznego i może mieć rozmaite cele, od podstawowego polegającego na zbliżeniu tych rozwiązań, do ostatecznego, mającego na celu unifikację<sup>27</sup>. Niewątpliwie zadaniem stawianym przed harmonizacją powinno być zapewnienie w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego minimalnych standardów. Ta kwestia będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy.

## **2. Definicje i idee zabezpieczenia społecznego**

Zabezpieczenie społeczne jest pojęciem używanym w polskim języku prawnym i prawniczym na określenie mechanizmów, których celem jest dostarczenie społeczeństwu środków niezbędnych do zaspokajania ich potrzeb (przede wszystkim materialnych). Nie ma ono jednak ustalonego jednolicie ani prawnego, ani prawniczego znaczenia.

Prawo zabezpieczenia społecznego posiada wyraźnie wyodrębnioną rangę konstytucyjną. Ustrojodawca w art. 67 Konstytucji RP, przewiduje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także we wszystkich przypadkach utraty środków utrzymania z przyczyn niezależnych od woli osoby objętej tym zabezpieczeniem. Należy zaznaczyć, że powyższy przepis nie wyczerpuje przedmiotu prawa zabezpieczenia społecznego, gdyż dla przykładu o prawie do opieki zdrowotnej mowa jest w art. 68 Konstytucji RP, a o prawie do pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej w art. 71. Abstrahując jednak od powyższego, można stwierdzić, że z art. 67 Konstytucji RP wynika, iż zabezpieczenie społeczne jest ściśle związane z brakiem pracy lub

---

<sup>27</sup> A. Świątkowski: Europejskie prawo socjalne, t. III, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s.104.

niemożnością jej wykonywania i należy je odnosić do całego społeczeństwa. Celem świadczeń zabezpieczeniowych jest nie tylko kompensata utraconego dochodu, ale także dostarczanie środków niezbędnych do zaspokojenia zasadniczo podstawowych potrzeb osoby (rodziny) niezależnie od źródeł i przyczyn ich powstania. Zabezpieczenie społeczne polega wszak na przeciwdziałaniu niedostatkowi, zapobieganiu jego powstawaniu i łagodzeniu skutków ubóstwa. Prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje zatem nie tylko obywatelom, którzy utracili zdolność do pracy z przyczyn fizjologicznych lub społecznych, ale także tym, którzy jej nigdy nie mieli<sup>28</sup>. Konstytucja RP nie wyznacza zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Określają je ustawy, o czym stanowią regulacje konstytucyjne. Zatem w Konstytucji RP znajdują się normy o charakterze generalnym, ustanawiające konstytucyjne podstawy (obywatelskie uprawnienia) ochrony prawnej na wypadek wystąpienia niekorzystnych sytuacji życiowych. Ustawodawca zaś ma dość szerokie granice swobody kształtowania zarówno samego modelu zabezpieczenia społecznego, jak i poszczególnych jego elementów. Ograniczenia wynikają z tego, że regulacje w tej dziedzinie nie mogą naruszać istoty danego prawa (gwarancji zaspokojenia co najmniej podstawowych potrzeb)<sup>29</sup>, a ponadto powinny uwzględniać naczelną dyrektywę ustroju społeczno-gospodarczego, tj. regułę demokratycznego państwa prawnego wraz z wywiedzionymi z niej przez Trybunał Konstytucyjny pozostałymi zasadami prawnymi (np. ochrony praw nabytych) oraz konstytucyjną aksjologię związaną z respektowaniem zasad sprawiedliwości społecznej, równości czy równouprawnienia<sup>30</sup>.

Podsumowując rozważania w tym zakresie należy stwierdzić, że umieszczenie w porządku konstytucyjnym pojęcia „prawo do zabezpieczenia społecznego” spowodowało objęcie gwarancjami konstytucyjnymi całej dziedziny zabezpieczenia społecznego oraz upoważniło ustawodawcę zwykłego do zmiany stosowanych form ochrony prawnej i ich nowego rozumienia. Z uwagi na to pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi prawami socjalnymi a ustawodawstwem zabezpieczenia

---

<sup>28</sup> L. Garlicki: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. I, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>29</sup> Np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22.06.1999 r., K 5/99 (OTK 1999 nr 5, poz. 100).

<sup>30</sup> K. Antonów: Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa (w:) A. Patulski, K. Walczak (red.) Jedność w różnorodności. Studia z Zakresu Prawa Pracy, Zabezpieczenia Społecznego i Polityki Społecznej, Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu, Warszawa 2009, s.299.

społecznego istnieje silna więź w znaczeniu normatywnego związku oddziaływującego na stanowienie i wykładnię tego prawa<sup>31</sup>.

Z kolei w ujęciu doktrynalnym w jego klasycznym znaczeniu, a jednocześnie szerokim, co podkreśla sam autor tej definicji, zabezpieczenie społeczne uznaje się za „całokształt środków i działań (instytucji) publicznych, przy których pomocy społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne”<sup>32</sup>. Podobnie do tego podchodzi Trybunał Konstytucyjny<sup>33</sup>, definiując zabezpieczenie społeczne jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Można też obecnie spotkać się z poglądem, że zabezpieczeniu społecznemu nadaje się treść ograniczoną tylko do ochrony przed skutkami określonych, stypizowanych ryzyk fizjologicznych powodujących przejściową bądź trwałą utratę zdolności do zarobkowania<sup>34</sup>. Z powyższego wynika, że to drugie węższe znaczenie zabezpieczenia społecznego wiąże się z utratą zdolności do zarobkowania poprzez utratę zdolności do pracy. Z kolei przy pierwszym szerszym pojmowaniu zabezpieczenia społecznego prawo do świadczeń przysługuje potrzebującym, co nie znaczy, że te osoby utraciły możliwość zarobkowania.

Z powyższych definicji prawa zabezpieczenia społecznego, można wysnuć wniosek dotyczący dwóch koncepcji realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. według metody realizacji zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeniowa, zaopatrzeniowa i opiekuńcza) oraz według rodzajów ryzyka socjalnego.

Każda ze wspomnianych metod realizacji zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się określonym zespołem technik i środków w dziedzinie sposobu gromadzenia zasobów materialnych, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb i zasad rozdysponowania nagromadzonych środków. Różnią je przede wszystkim tytuł do świadczeń, podmiotowy zasięg świadczeń, charakter prawa do świadczeń, zasady ustalania wysokości świadczeń<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> J.w., s. 300.

<sup>32</sup> J. Piotrowski: Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966, s. 29.

<sup>33</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 r.K 17/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 33.

<sup>34</sup> J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna, Kraków 2003, s. 60.

<sup>35</sup> I. Jędrasik-Jankowska, op.cit., s. 29.

Zarówno I. Jędrasik-Jankowska<sup>36</sup> jak i J. Piotrowski<sup>37</sup> określają w punktach podstawowe elementy charakteryzujące poszczególne metody realizacji zabezpieczenia społecznego, które są zbliżone, a różnią się głównie ze względu na dokonane na przestrzeni lat zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego. Jednak zasadne jest ich ponowne przeanalizowanie i wskazanie na te elementy, z których nie należy rezygnować gdyż pozostają nadal aktualne.

Podstawowe elementy metody ubezpieczeniowej przedstawiają się w następujący sposób: 1) ubezpieczenie realizuje się w drodze tworzenia wspólnot ubezpieczeniowych tzn. osób narażonych na podobne zdarzenie losowe, a co za tym idzie ubezpieczenia społeczne obejmują określoną, w pewnym stopniu jednorodną, kategorię osób (np. pracowników, rolników, osoby prowadzące działalność na własny rachunek), którym grozi utrata zdolności do pracy. Wynika to przede wszystkim z tego, że zdarzenia losowe są same w sobie zbliżone, ale pociągają za sobą szczególne skutki i rodzą odmienne potrzeby dla pracowników utrzymujących się tylko z pracy aniżeli dla innych grup zawodowych, które mają oparcie na przykład w posiadanych kapitale lub gospodarstwie rolnym, 2) fundusze ubezpieczeniowe tworzone są ze składek wpłacanych przez ubezpieczonych lub ubezpieczających, 3) świadczenia są zróżnicowane przy zachowaniu zasady wzajemności składki i świadczenia. Wysokość szkody poszczególnych osób zależy od wysokości ich zarobków, dlatego wymiar świadczenia powinien być skorelowany z wysokością utraconych zarobków. W ubezpieczeniu występują zatem różnice w odniesieniu do świadczeń według wysokości zarobków i wobec tego, że składka jest ustalana jako odpowiedni procent zarobków. Z drugiej strony jednak nie jest sprzeczny z zasadą ubezpieczeniową system wymiaru jednolitych świadczeń opłacanych za pomocą jednolitych składek, 4) prawo do świadczeń jest prawem podmiotowym i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia, z którym wiąże się obowiązek jego wypłaty, jednocześnie pod warunkiem spełnienia określonych w ustawie przesłanek. Rodzaj świadczenia i jego wysokość są ustalane ustawowo, a świadczenie wypłacane niezależnie od posiadanych środków własnych, ponieważ prawo do świadczeń jest konsekwencją opłacania składek. Jest to zasada, odróżniająca tę metodę realizacji zabezpieczenia społecznego od zasad obowiązujących w pomocy społecznej, gdzie przyznawanie świadczeń jest uzależnione od oceny, czy pomoc jest konieczna, 5) ubezpieczenie społeczne jest

---

<sup>36</sup> J.w., s. 30 i 31.

<sup>37</sup> J. Piotrowski, op.cit., s. 173 i nast.

przymusowe, co ma na celu przeciwdziałanie brakowi przezorności pracowników i niedbalstwu pracodawców (ubezpieczonych i ubezpieczających). Nie wolno jednak zapominać, że jest to niezbędne dla stworzenia silnej finansowo wspólnoty ubezpieczeniowej, 6) ubezpieczenie społeczne jest wykonywane przez specjalnie do tego utworzone instytucje publiczne lub pod nadzorem państwa, które nie są nastawione na zysk, a co istotne w zarządzaniu tych instytucji uczestniczą przedstawiciele stron pokrywających koszty ubezpieczenia, 7) w ubezpieczeniu społecznym metoda ubezpieczeniowa może być korygowana zasadą socjalną, zaopatrzeniową, co powoduje pewne odchylenie od zasady wzajemności składki i świadczenia na rzecz słabszych ekonomicznie grup ubezpieczonych. Ubezpieczenie społeczne ma bowiem służyć nie tylko interesom jednostkowym, lecz także ogólnospołecznym.

Interes ogólnospołeczny jest widoczny między innymi poprzez to, że do ubezpieczenia są przyjmowani ludzie w różnym wieku i o różnym stanie zdrowia, bez różnicowania składki jak to ma miejsce w ubezpieczeniach gospodarczych. Ponadto jak stwierdził J. Piotrowski zjawiskiem typowym dla ubezpieczenia społecznego, przejawiającym się także w zasadach wymiaru świadczeń, jest kojarzenie techniki ubezpieczenia z techniką zaopatrzenia<sup>38</sup>. Co za tym idzie w zabezpieczeniu społecznym realizowanym na zasadzie ubezpieczeniowej mogą występować elementy zaopatrzeniowe, co nie przekreśla jego ubezpieczeniowego charakteru. W szczególności, gdy chodzi o świadczenia długoterminowe (takie jak renty z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytury), chcąc zapewnić ich sfinansowanie, niezbędne jest oprócz funduszu powstałego ze składek opłacanych przez ubezpieczonych i pracodawców w przypadku osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, wprowadzenie ustawowo określonych dopłat z budżetu państwa do kosztów ubezpieczenia<sup>39</sup>. Mimo dopłat ta forma zabezpieczenia społecznego nie traci charakteru ubezpieczeniowego. Jednak należy zaznaczyć, iż ewentualna dopłata z budżetu państwa ma charakter uzupełniający, a nie przeważający.

Z kolei podstawowe elementy metody zaopatrzeniowej przedstawiają się w następujący sposób: 1) system zaopatrzenia obejmuje na ogół całą ludność kraju bez względu na aktywność zawodową, udzielając niezbędnej pomocy z zabezpieczenia społecznego osobom, które spełniają przewidziane warunki,

---

<sup>38</sup> J. Piotrowski, op.cit., s. 177.

<sup>39</sup> W. Szubert: Ubezpieczenia Społeczne zarys systemu, Warszawa 1987 r., s. 14.

2) środki na zaopatrzenie pochodzą z funduszków publicznych. Jeśli na rzecz tego funduszu pobiera się specjalne składki lub opłaty, są one również zwykle jednolite i mają charakter raczej podatku niż składki ubezpieczeniowej, 3) świadczenia są w zasadzie jednolicie ustalane i mają zapewnić każdemu w jednakowym stopniu zaspokojenie podstawowych potrzeb, zatem ich wysokość jest ograniczona, 4) rodzaje świadczeń i ich wysokość oraz przesłanki warunkujące ich przyznanie są określone ustawowo. Prawo do tych świadczeń jest prawem podmiotowym, a w razie spełnienia ustawowych warunków przysługuje roszczenie o te świadczenia, choć mogą być one uzależnione od faktu nieposiadania innych środków utrzymania, 5) system zaopatrzenia jest administrowany przez urzędy publiczne (państwowe lub samorządowe), 6) zasada zaopatrzeniowa może być uzupełniana zasadą opiekuńczą, tj. zasadą świadczeń niezbędnych, uwzględniających indywidualną sytuację uprawnionego. Przejawiać się to może w tym, że może następować zawieszenie lub ograniczenie świadczeń, jeśli dana osoba ma inne środki utrzymania, a także może być uzupełniane dodatkowymi świadczeniami opieki społecznej, jeżeli zaopatrzenie nie wystarcza na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Na koniec zostaną wskazane podstawowe elementy metody opiekuńczej, które przedstawiają się w następujący sposób: 1) realizacja zabezpieczenia społecznego metodą opiekuńczą oznacza zapewnienie niezbędnych świadczeń w zróżnicowanej postaci, zmiennej wysokości i różnym okresie ich udzielenia dostosowanym do potrzeb, 2) system pomocy społecznej obejmuje całą ludność, a zatem wszystkich, których sytuacja wskazuje na potrzebę udzielenia pomocy, niezależnie od aktywności zawodowej, obywatelstwa, ale na zasadzie domicylu i mają na celu zapewnienie minimum egzystencji, 3) świadczenia przyznaje się ze środków publicznych, pochodzących z podatków lub innych źródeł, bez pobierania jakichkolwiek specjalnych składek od ludności objętej zabezpieczeniem społecznym realizowanym na podstawie tej metody. Poziom poniżej którego wskazane jest udzielenie pomocy określony bywa w ustawie, 4) system pomocy społecznej jest administrowany przez organy publiczne, przeważnie lokalne. Poza tym w charakterze jednostek niosących pomoc społeczną występują różne inne instytucje lub osoby prywatne. Spośród wszystkich systemów organizacja w dziedzinie opieki społecznej ma najmniej formalny charakter, 5) nie istnieje prawo do świadczeń realizowanych na podstawie tej metody w sensie roszczenia prawnego, gdyż ich przyznanie jest uzależnione od oceny dokonanej przez organ udzielający pomocy, czy zachodzi taka potrzeba. Nie

należy jednak pamiętać, że istnieje konieczność ograniczenia dowolności w przyznawaniu tych świadczeń.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny uznaje szczegółową analizę regulacji dotyczących ubezpieczenia społecznego za niecelową<sup>40</sup>, a wynika to głównie ze zmienności sytuacji gospodarczej i demograficznej kraju, co w konsekwencji ma wpływ na zmienność w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zdarza się jednak, że Trybunał w celu oceny zasadności zarzutów musiał najpierw dokonać analizy i ustalić charakter prawny obowiązujących w Polsce regulacji prawnych w zakresie zabezpieczenia społecznego i w związku z tym wydał orzeczenia<sup>41</sup>, w których ten problem był również przedmiotem jego rozstrzygnięć. W przywołanym orzeczeniu Trybunał jest przeciwny ścisłemu kwalifikowaniu danych systemów i nadawanie im przez to charakteru ubezpieczeniowego bądź zaopatrzeniowego. Wynika to bowiem z tego, iż emerytury przysługujące pracownikom przed reformą nie były oparte na systemie charakteryzującym się zasadą wzajemności składki i świadczenia. Mimo że panuje powszechna zgoda co do jego ubezpieczeniowego charakteru, a opłacanie składek warunkowało zarówno nabycie prawa do emerytury, jak również miało istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń, to zasada wzajemności składki i świadczenia nie była ściśle przestrzegana. Wynikało to bowiem z tego, iż składka nie była dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz była ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Poza tym przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości uwzględniano również okresy nieskładkowe, nie związane z wykonywaniem działalności zawodowej i związanym z tym obowiązkiem opłacania składki.

Podsumowując zatem, należy stanąć na stanowisku, że w praktyce ani system ubezpieczeniowy, ani zaopatrzeniowy, ani nawet opiekuńczy nie występują w czystej postaci, nawet bowiem w systemie opiekuńczym przejawiają się tendencje do pewnego schematyzmu w udzielaniu świadczeń i do ich ujednoczenia w określonych sytuacjach oraz ograniczenia dowolności w ich przyznawaniu. Właściwiej byłoby więc mówić o pewnych idealnych zasadach, które w różnym połączeniu spotykają się w praktyce<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> B. Wagner: Z problematyki równości w ubezpieczeniach społecznych s. 17, XIX Zjazd katedr i zakładów prawa pracy i Ubezpieczeń Społecznych 15-17 maj 2013 r. Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>41</sup> Np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.1997 r. K. 25/96.

<sup>42</sup> J. Piotrowski, j.w., s. 191.



Współcześnie przeważa opinia, że różne techniki zabezpieczenia społecznego trzeba łączyć w kombinacje po to, by bez luk prawnych objąć cały obszar potrzeb socjalnych określany jako obszar socjalnego ryzyka<sup>43</sup>. Ryzyko socjalne wyodrębniło się ze sfery stosunków pracy oraz stosunków cywilnoprawnych i najwcześniej stało się przedmiotem ubezpieczeń społecznych pracowników na wypadek niezdolności do pracy z powodu choroby, inwalidztwa i starości oraz śmierci samego zatrudnionego albo emeryta lub rencisty (śmierci żywiciela). Obecnie prawo zabezpieczenia społecznego ma szerszy zakres, jest prawem powszechnym na użytek całej (lub prawie całej) ludności kraju oraz obejmuje także pozaubezpieczeniowe formy ochrony, mianowicie formy pomocy w razie bezrobocia, niedostatku dochodu w rodzinie oraz trudnych sytuacji życiowych wymagających pomocy społecznej. Socjalne ryzyko jest podstawową kategorią prawa zabezpieczenia społecznego. W teorii ubezpieczeń (gospodarczych i społecznych) spotykamy się z pojęciem „ryzyko ubezpieczeniowe” i może być ono definiowane jako niebezpieczeństwo – pewien stan realnej rzeczywistości, który materializuje się (ziszcza) w postaci zdarzenia ubezpieczeniowego przynoszącego jakąś stratę (czy to w majątku, czy w dobrach osobistych jednostki)<sup>44</sup>. W prawie dotyczącym ubezpieczeń społecznych nie została wypracowana samodzielna teoria ryzyka, w zasadzie przejmuje się w nim od prawa ubezpieczeniowego rozumienie ryzyka w ujęciu zdarzeń losowych z położeniem nacisku na zaspokajanie potrzeb wynikłych ze skutków tych zdarzeń. W zakresie ubezpieczeń społecznych, z uwagi na jego socjalny charakter (w odróżnieniu od komercyjnego celu ubezpieczeń gospodarczych), uzasadnione wydaje się posługiwanie terminem „ryzyko socjalne”<sup>45</sup>. Wyróżnia się 9 rodzajów socjalnego ryzyka jako przedmiotu ochrony prawnej: 1) dożycie wieku emerytalnego, 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy, 3) śmierć żywiciela, 4) niezdolność lub niemożność świadczenia pracy (prowadzenia działalności), 5) wypadek przy pracy lub choroba zawodowa (wypadek lub choroba zawodowa w szczególnych okolicznościach, 6) niezdrowie, 7) bezrobocie, 8) niedostatek dochodu w rodzinie, 9) trudne sytuacje życiowe<sup>46</sup>. Rozważania te pogłębia I. Jędrasik-Jankowska, poszukując źródła specyfiki ubezpieczeń społecznych w cechach zdarzeń losowych, przed których skutkami realizowana jest

---

<sup>43</sup> J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2006, s. 326.

<sup>44</sup> K. Antonów: Prawo do emerytury, op. cit., s. 22.

<sup>45</sup> W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski: Prawo pracy w zarysie, Warszawa 1985, s. 454.

<sup>46</sup> J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia ... op.cit. s.13.

ochrona. Jej zdaniem losowość zdarzeń należy wiązać z ich biotycnością, a więc biologicznym charakterem ryzyk społecznych w życiu człowieka.<sup>47</sup>

Ze względu na przedmiot niniejszej pracy, szczególna uwaga zostanie poświęcona ryzyku dożycia wieku emerytalnego. Aktualizacja ryzyka dożycia wieku emerytalnego zachodzi wówczas, gdy dana osoba osiąga wiek emerytalny i wtedy powinna występować ujemna konsekwencja w sferze dotychczasowej sytuacji prawnej ubezpieczonego. Ten negatywny skutek wyraża się w niebezpieczeństwie utraty zatrudnienia bądź zaprzestania działalności na własny rachunek. Jest to więc ryzyko człowieka, który osiąga środki utrzymania z zatrudnienia lub innej działalności na własny rachunek i dla którego zaprzestanie zatrudnienia bądź działalności ze względu na wiek oznacza brak dochodu z pracy, także dochodu odłożonego, gdy kalkulacja płacy (przychodu) opiera się na założeniu, że okres starości jest objęty jakąś formą zabezpieczenia społecznego<sup>48</sup>. Prawo do emerytury nabywa się z chwilą dożycia wieku emerytalnego i ewentualnie po spełnieniu dodatkowych warunków, zaś ryzyko ziszcza się w chwili zaprzestania zatrudnienia bądź prowadzenia działalności na własny rachunek. W systemach emerytalnych ustalana jest minimalna granica wieku emerytalnego, rozumiana jako wiek, od którego można zacząć pobierać emeryturę. Wyznaczając granicę wieku emerytalnego bierze się pod uwagę wiele różnych czynników, bowiem wiek ten wyznacza moment rozpoczęcia konsumpcji emerytalnej. Nie ma jednoznacznych poglądów i standardów rozwiązań co do wieku przejścia na emeryturę, często rozpatrywanego dodatkowo według płci. Warto zauważyć, że między poszczególnymi krajami występują nadal istotne różnice w określeniu powszechnego wieku emerytalnego<sup>49</sup>. Co więcej, wyraźne zróżnicowania w tym zakresie dotyczą krajów o podobnych charakterystykach społeczno-ekonomicznych. Inne są także zasady dotyczące możliwości wcześniejszego i zachęty do późniejszego przechodzenia na emeryturę<sup>50</sup>.

Na koniec warto jeszcze zwrócić uwagę na ewolucję doktrynalnego ujęcia ubezpieczeniowej metody zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z jej klasyczną

---

<sup>47</sup>I. Jędrasik-Jankowska: Ubezpieczenia społeczne, t.1: Cześć ogólna, Warszawa 2003, s. 119.

<sup>48</sup>J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia ... op.cit. s.13.

<sup>49</sup> <http://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/galerie/884453,duze-zdjecie,1,wiek-emerytalny-w-krajach-ue.html>. W Wielkiej Brytanii wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn wynosi 65 lat, podobnie w Belgii. Z kolei we Francji wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn został określony na poziomie 62 lat. W Szwecji system emerytalny ma bardzo elastyczne zasady. Sprawia to, że na emeryturę można przejść między 61 a 67 rokiem życia. Włosi podwyższyli wiek emerytalny w 2012 roku. Wynosi on teraz 66 lat i trzy miesiące dla wszystkich mężczyzn oraz pracujących w budżetówce kobiet, podczas gdy dla kobiet w sektorze prywatnym poziom ten wynosi 63 lata i 9 miesięcy, a panie prowadzące własną działalność gospodarczą mogą przejść na emeryturę w wieku 64 lat i 9 miesięcy. W Hiszpanii wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn został określony na poziomie 67 lat. W Słowacji zaś wiek emerytalny kobiet i mężczyzn wynosi 62 lata. Wiek emerytalny w Norwegii to 67 lat.

<sup>50</sup>T. Szumlicz: Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 245.

definicją na gruncie polskim „Ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”<sup>51</sup>. Tak pojmowany system oprócz skutków w wymiarze jednostkowym, które stanowią o jego istocie, wywołuje również skutki w szerszym wymiarze, ze względu na to, że działa zawsze w konkretnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Należy również dodać, że - co istotne - finansowanie tego systemu powinno w całości lub co najmniej w poważnej mierze należeć do zbiorowości osób uprawnionych do świadczeń finansowanych na zasadzie ubezpieczeniowej. W tej definicji brakuje jednak szeregu elementów, stanowiących o ubezpieczeniowym charakterze zabezpieczenia społecznego, które są wskazywane przez innych autorów. Na przykład można wskazać za J. Piotrowskim, że do podstawowych cech ubezpieczenia społecznego należą: fundusz świadczeń gromadzony ze składek ubezpieczonych, dostosowanych do rozmiaru ryzyka, świadczenia zróżnicowane odpowiednio do wysokości opłacanych składek, ustawowe ustalenie wysokości i warunków przyznawania świadczeń, prawo podmiotowe ubezpieczonego, przymusowość, tworzenie wspólnot ubezpieczonych, jednorodność ryzyka w obrębie danej grupy i publiczny charakter instytucji<sup>52</sup>. U. Kalina-Prasznic do podstawowych cech ubezpieczenia społecznego zalicza z kolei: roszczeniowość, schematyzm świadczeń, gwarancje państwa, wzajemność, publiczny charakter, solidaryzm, powszechność i przymusowość<sup>53</sup>. Z kolei zdaniem T. Liszcz do cech ubezpieczenia społecznego należą; praca zarobkowa jako podstawa nabycia świadczeń, automatyzm, przymusowość, roszczeniowy charakter, formalizm i schematyzm, finansowanie ze składek, niekomercyjność, wzajemność i samorządność<sup>54</sup>. Według Cz. Jackowiaka przez ubezpieczeniową technikę realizacji zabezpieczenia społecznego rozumie się gromadzenie ze źródeł zdecentralizowanych (wpłaty wnoszone przez uczestników) funduszu scentralizowanego przeznaczonego na pokrywanie szkód wynikających z ryzyk socjalnych, odpowiednio do rozmiarów szkody i wysokości oraz długości okresu

---

<sup>51</sup>W. Szubert: Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu, Warszawa 1987 r., s. 65.

<sup>52</sup>J. Piotrowski: Zabezpieczenie społeczne (w:) Polityka Społeczne. Materiały do studiów, red. E. Strzelecka, Warszawa 1965 r., s. 175, 191.

<sup>53</sup>U. Kalina-Prasznic: Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników, PiZS 1997 r., nr 9, s. 5.

<sup>54</sup>T. Liszcz: Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce, Kraków-Lublin 1997 r., s. 2.

w którym była opłacana składka<sup>55</sup>. Warto jeszcze mieć na względzie na co zwrócił uwagę ten autor, że w większości państw gdzie przyjęty został system zaopatrzeniowy, utrzymano nadal składkę ubezpieczeniową, choć ta składka nie tworzy bezpośrednio funduszu przeznaczonego na świadczenia zaopatrzeniowe, ani nie stanowi przesłanki nabycia prawa do świadczenia, a upodabnia się raczej do podatku celowego<sup>56</sup>. Na koniec warto przywołać jeszcze L. Kaczyńskiego, według którego podstawowe cechy ubezpieczenia społecznego to: wzajemność, składkowość, tworzenie funduszu, podmiotowe prawo do świadczeń<sup>57</sup>. Mimo różnic w zakresie stosowanej terminologii, wyraźnie tutaj widać podobieństwo charakterystycznych cech ubezpieczeniowej metody zabezpieczenia społecznego. Mając jednak na względzie zreformowany powszechny system emerytalny, przy ocenie metody realizacji zabezpieczenia społecznego, obecnie jako najistotniejszy element w naszym kraju można wskazać sposób w jaki finansowane są świadczenia emerytalne. Wprawdzie zarówno w przypadku ubezpieczenia jak i zaopatrzenia mechanizm finansowania jest taki sam, gdyż wypłaty świadczeń są pokrywane z bieżących wpływów do wyodrębnionego funduszu. Jednak w przypadku ubezpieczenia źródłem, z którego pokrywa się wydatki są składki, zaś w przypadku zaopatrzenia – podatek celowy<sup>58</sup>. Z tego wynika, że w przypadku ubezpieczenia źródłem pokrycia świadczeń są dochody z pracy, a w przypadku zaopatrzenia, świadczenia są finansowane zarówno z dochodów z prac, jak i dochodów z kapitału oraz dochodów państwa. Zatem ubezpieczeniowy charakter zabezpieczenia społecznego nadany został zreformowanemu powszechnemu systemowi emerytalnemu i dodatkowo jest on dostosowany do nowego ustroju społeczno-gospodarczego, co w konsekwencji powinno nieść, zdaniem niektórych autorów, stabilizację regulacji tego prawa<sup>59</sup>. Dlatego wśród przepisów prawnych regulujących materię ubezpieczenia społecznego z reguły nie są wymieniane przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>60</sup>.

Warto jeszcze zwrócić uwagę za H. Szurgaczem na szczególny rodzaj wsparcia,

---

<sup>55</sup> Cz. Jackowiak (w:) W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski: Prawo pracy w zarysie, Warszawa 1985, s. 452-454.

<sup>56</sup>J.w.

<sup>57</sup>L. Kaczyński: Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik, PiZS 1986 r., s. 26.

<sup>58</sup>K. Ślebzak: Ochrona emerytalnych praw nabytych, Warszawa 2009 r., s. 252.

<sup>59</sup>R. Bagińska-Górecka: Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2014, s.188.

<sup>60</sup>J.w., s. 17. Podobnie w kwestii aktów normatywnych zaliczanych do prawa ubezpieczenia społecznego – K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2011, s. 49; W. Sanetra: Założenia reformy ubezpieczeń społecznych (w:) Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej, Bydgoszcz 2011, s. 16 i 18; W. Muszalski: Prawo socjalne, Warszawa 2007, s. 105 i nast.

różny od ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i opieki społecznej, który stanowią np. świadczenia z ówczesnego funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe, stypendia dla studentów, a przede wszystkim zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, a obecnie do tego katalogu można zaliczyć świadczenie wychowawcze na częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>61</sup>. Zdaniem tego autora jest to zespół świadczeń socjalnego wsparcia, będący odrębnym zespołem świadczeń w prawie socjalnym, mających wspólne cechy prawne i spełniających podobne funkcje. Ich wprowadzenie przez ustawodawcę było skutkiem powstania nowych lub nasilenia istniejących dotychczas ryzyk socjalnych i powodowało zastąpienie jednej metody zabezpieczenia uznanej za nieracjonalną inną metodą<sup>62</sup>. Prowadzi to do wniosku, że klasyczny podział technik realizacji zabezpieczenia społecznego jest przydatny, ale z upływem czasu i postępującym rozwojem nie jest w stanie w pełni objąć zakresu świadczeń zabezpieczenia społecznego, co prowadzi do uzasadnionych wniosków, że wobec ciągle rozbudowującego się systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego należy próbować rozbudowywać ten klasyczny podział, aby nie pozostawały poza jego zakresem poszczególne świadczenia, albo żeby nie powstawały wątpliwości jak je zakwalifikować. Jako przykład można podać renty strukturalne, których celem jest zaprzestanie działalności rolniczej i przekazanie gospodarstwa rolnego przez rolników zbliżających się do wieku emerytalnego, a zatem realizują one cel gospodarczy w zamian za świadczenie, które trudno zakwalifikować do zabezpieczenia społecznego w tradycyjnym kształcie. Należy w związku z tym zaznaczyć, że celem świadczeń socjalnego wsparcia jest usuwanie nierówności, a tym samym przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Istotną cechą świadczeń socjalnego wsparcia jest to, że nie są one przeznaczone do osób najuboższych, a tylko niektóre świadczenia dla osób o niskich dochodach. Cel jaki stawiany jest przed nimi nie polega na zapewnieniu zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb bytowych. Zatem nie można im przypisać podstawowego zadania w postaci zwalczania ubóstwa, ale zaspokajanie potrzeb, które znajdują społeczne uzasadnienie. Mają one na celu polepszanie sytuacji materialnej, ale co istotne nie poprzez zwalczanie skutków biedy tylko jej zapobieganie<sup>63</sup>. Zbliżony pogląd był

---

<sup>61</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 195.

<sup>62</sup> H. Szurgacz: Wstęp do prawa pomocy społecznej, Wrocław 1992 r. s. 84 i nast.

<sup>63</sup> M. Lewandowicz-Machnikowska: Regulacja Prawna Socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach, Wrocław 2013 r., s. 39.

reprezentowany również przez J. Jończyka, który opisując instytucjonalny porządek w zakresie ładu socjalnego wskazywał, że składa się on z dwóch części: ubezpieczenia społecznego i prawa socjalnego wsparcia<sup>64</sup>. Ten podział zdaniem tego autora nabrał znaczenia po zmianie ustroju gospodarczego, kiedy doszło do zawężenia zakresu ubezpieczenia społecznego w wyniku ograniczenia elementów pozaubezpieczeniowych oraz ograniczeniu funkcji socjalnych spełnianych przez pracodawców. Do publicznego prawa socjalnego wsparcia, J. Jończyk zaliczał wówczas pomoc społeczną, ubezpieczenie rodzinne, pomoc dla bezrobotnych i publiczną opiekę zdrowotną. Koncepcja ta jednak nie była pogłębianą przez tego autora i skupiła się na wyróżnieniu prawa zabezpieczenia społecznego jako odrębnej dziedziny prawa. Do zakresu zabezpieczenia społecznego według tego autora zalicza się te elementy, których punktem wyjścia są potrzeby i służące ich zaspokojeniu świadczenia o charakterze roszczeniowym, a samo zagadnienie ciężaru finansowania tych świadczeń jest, jak zaznaczył, konsekwencją priorytetu potrzeb. Z kolei mówiąc o potrzebie ma na myśli przede wszystkim potrzebę socjalnego bezpieczeństwa, które powstaje zanim wystąpi zdarzenie losowe i jego skutki wymagające podjęcia rozstrzygnięcia co do możliwości, celowości i kosztu zaspokojenia tej potrzeby<sup>65</sup>. Dlatego uprawnień kombatanatów nie obejmuje zabezpieczenie społeczne, gdyż kombatanctwo nie jest ryzykiem socjalnym, tym samym nie istnieje zabezpieczenie (ubezpieczenie) na wypadek kombatanctwa, z tego względu, że kwalifikacji pewnych zdarzeń jako kombatanckich dokonuje się *ex post*. W skład zabezpieczenia społecznego według tego autora wchodzi: pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, świadczenia dla bezrobotnych, ubezpieczenie zdrowotne i odrębne uregulowania: sędziowie, żołnierze zawodowi, rolnicy i ubezpieczeni w ZUS.<sup>66</sup> Zaś do krajowego systemu ubezpieczeń społecznych w szerokim sensie J. Jończyk zalicza regulacje zawarte w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>67</sup>. Mimo, że ubezpieczeniowy charakter J. Jończyk nadaje tylko świadczeniom z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, które są finansowane przez samych ubezpieczonych. Jest to konsekwencją również tego, że w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych zawarte są pewne kluczowe kategorie prawne o znaczeniu ogólniejszym dla całego systemu ubezpieczenia społecznego. Mając to na względzie nieuzasadnione jest nadawania

---

<sup>64</sup> J. Jończyk: O nowy ład socjalny, PS 1993, nr 3, s. 1.

<sup>65</sup> J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia ... op.cit., s. 11.

<sup>66</sup>J.w.

<sup>67</sup>J.w., s. 84.

ubezpieczeniu społecznemu rolników charakteru odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego, co często jest widoczne chociażby w orzecznictwie sądowym<sup>68</sup>. Konsekwencją tych rozważań może być wniosek, że oprócz zabezpieczenia społecznego rozumianego w postaci klasycznych metod, dochodzi jeszcze ujęcie przedmiotowe, przez co rozumie się określone przepisy regulujące poszczególne formy zabezpieczenia w rozumieniu prawnym.

### 3. Zabezpieczenie emerytalne

Mając na względzie informacje zamieszczone w poprzedniej części opracowania, można stwierdzić, że zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego wyznacza katalog ryzyk socjalnych, wśród których szczególnym jest ryzyko dożycia wieku emerytalnego, obejmowane właśnie zabezpieczeniem emerytalnym. Należy zaznaczyć, że systemy emerytalne w Europie są bardzo zróżnicowane<sup>69</sup>. Rozpatrując zaś strategie zabezpieczenia emerytalnego, możemy wymienić dwie zasadnicze: pierwsza strategia, w której emerytury publiczne zastępują wynagrodzenie (Bismarck), i strategia w której emerytury publiczne zapewniają minimalny dochód (Beveridge). Znajdują one przełożenie na funkcjonujące w praktyce systemy emerytalne, które mają charakter ubezpieczeniowy albo zaopatrzeniowy<sup>70</sup>. Mając na względzie założenia przedmiotowej pracy, a mianowicie wskazanie jak powinna przebiegać reforma systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników, w tej części zasadniczo zostanie przedstawiony ubezpieczeniowy model zabezpieczenia emerytalnego.

Według stosunkowo prostej i zrozumiałej definicji zabezpieczenia emerytalnego stanowi ono „ogół źródeł zabezpieczenia dochodów pieniężnych na okres starości”<sup>71</sup>. Zabezpieczenie emerytalne stanowi zatem część, szerzej ujmowanego, organizowanego przez państwo systemu zabezpieczenia społecznego, który ma zapewnić obywatelom pewien ustalony standard bezpieczeństwa socjalnego<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2016 r. III AUa 281/16, Lex nr 2073902, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. II UK 468/15, Lex nr 2202498.

<sup>69</sup>T. Szumlicz, M. Żukowski: Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, Warszawa 2004, Twigger, Dane na temat systemów emerytalnych w 15 państwach członkowskich UE.

<sup>70</sup>M. Żukowski: Społeczne aspekty ubezpieczenia, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, SGH w Warszawie, s. 170.

<sup>71</sup>M. Żukowski: Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem, Poznań 1997, AE w Poznaniu, s. 17.

<sup>72</sup>T. Szumlicz: Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Warszawa 2004, s. 9.

Zabezpieczenie emerytalne stanowi wyraźnie wyodrębniony pod względem przedmiotowym podsystem w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Dlatego też, w odniesieniu do samego zabezpieczenia emerytalnego używa się również określenia „system”, podkreślając w ten sposób jego względną autonomiczność oraz współzależność elementów w nim występujących<sup>73</sup>.

System zabezpieczenia emerytalnego można zdefiniować jako istniejące rozwiązania instytucjonalne, zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad: 1) gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych odpowiednich środków utrzymania na okres starości<sup>74</sup>. W związku z tym można stwierdzić, że system zabezpieczenia emerytalnego jest mechanizmem nakierowanym na określone cele, tj. gromadzenie oszczędności emerytalnych oraz wypłatę z tych oszczędności, w postaci świadczeń emerytalnych - dożywotnich i niekoniecznie musi być to realizowane zgodnie z modelowym ujęciem w ramach zabezpieczenia społecznego. Emerytura jest świadczeniem mającym na celu zapewnienie środków utrzymania po zakończeniu aktywności zawodowej<sup>75</sup>. Uczestnictwo w tym systemie z reguły jest obowiązkowe (często dla różnych grup zawodowych według innych zasad i na innych warunkach) ale może być dobrowolne, a nawet mieć charakter powiązany z prawami rezydenta w danym kraju<sup>76</sup>. Przeważająca konstrukcja w postaci przymusu przystąpienia do systemu emerytalnego, a właściwie obowiązku uczestnictwa, tłumaczy się przede wszystkim koniecznością zapewnienia niezbędnych dochodów emerytalnych, a co za tym idzie, zastąpienia nimi przynajmniej częściowo dochodów z pracy. Powszechnie sądzi się, że przezorność emerytalna poprzez dobrowolne korzystanie z oferowanych produktów emerytalnych nie jest raczej możliwa do osiągnięcia.

Szczególnie istotną kwestię stanowią zasady finansowania stosowane w systemach emerytalnych. Wynika to z tego, że zabezpieczenie emerytalne wywiera istotny wpływ na gospodarkę. Między innymi, składki i podatki, z których finansowane są emerytury, stanowią znaczną część kosztów pracy, a wydatki na emerytury tworzą znaczną pozycję w wydatkach publicznych, dlatego tak istotny jest sposób finansowania tego elementu zabezpieczenia społecznego. Wyróżnia się

---

<sup>73</sup>J.w., s. 9.

<sup>74</sup>T. Szumlicz: Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki, op.cit., s. 243.

<sup>75</sup>L. Mackiewicz-Golnik: Świadczenia ubezpieczeniowe w systemie świadczeń społecznych. Problemy i metody, red J. Chechliński, Warszawa 1989, s. 263.

<sup>76</sup>Dla przykładu w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. prawo dewizowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 826, ze zm.), rezydentami są osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w kraju, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu.



finansowanie repartycyjne i finansowanie kapitałowe<sup>77</sup>. Finansowanie repartycyjne opiera się na zobowiązaniach międzypokoleniowych, co można zdefiniować jako finansowanie ze składek przyszłych emerytów, świadczeń należnych obecnym emerytom. Pokolenie młodsze obecnie tworzące fundusz emerytalny finansuje za pomocą tego funduszu świadczenia dla pokolenia starszego, które obecnie jest uprawnione do świadczeń. Trzeba jednocześnie zastrzec, iż składki pokolenia młodszego są podstawą nabywania przez nie uprawnień emerytalnych, które w przyszłości będą realizowane w postaci emerytur, wypłacanych z funduszu tworzonego ze składek opłacanych przez kolejne pokolenia. Należy zaznaczyć, że finansowanie emerytur metodą zaopatrzeniową z budżetu ma w praktyce także charakter repartycyjny, z tym że finansowanie następuje z podatków.

Z kolei finansowanie kapitałowe polega na systematycznym wpłacaniu składek do funduszu emerytalnego, stanowiącego instytucję wspólnego inwestowania, którego zadaniem jest pomnażanie gromadzonych środków emerytalnych poprzez inwestowanie w określone instrumenty finansowe. Wypracowane w ten sposób kapitały indywidualne są źródłem wypłat stosownych świadczeń emerytalnych po aktualizacji ryzyka dożycia wieku emerytalnego i po jednoczesnym wystąpieniu ujemnej konsekwencji w sferze dotychczasowej sytuacji prawnej ubezpieczonego w postaci utraty zatrudnienia bądź zaprzestania działalności na własny rachunek.

W dziedzinie wymiaru świadczeń emerytalnych istnieje szeroki wybór pomiędzy dwoma skrajnościami, z których jedną stanowi zasada jednolitych świadczeń ustalonych wyraźnie poniżej minimum niezbędnego do zaspokojenie uznanych w danym społeczeństwie potrzeb podstawowych, a drugą – zasadą, że świadczenia emerytalne mają być ściśle zależne od wysokości zarobków i długości zatrudnienia<sup>78</sup>. W tym drugim przypadku ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, mamy niewątpliwie do czynienia z zasadą ekwiwalentności<sup>79</sup>. Może ona dotyczyć zarówno finansowania repartycyjnego, jak i finansowania kapitałowego. Przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że na ogół pełna ekwiwalentność dotyczy finansowania kapitałowego. Z kolei rozwiązania repartycyjne nie są w pełni ekwiwalentne, gdyż wprowadzają inne zasady wypłaty świadczeń, prowadzące do swoistej redystrybucji emerytalnej „spłaszczającej” różnice dochodowe z okresu

---

<sup>77</sup>T. Szumlicz: Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki, op.cit., s. 246.

<sup>78</sup>J. Piotrowski, op.cit s. 320.

<sup>79</sup>T. Szumlicz Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki, op.cit., s. 249.

pracy, według zasady ubezpieczenia społecznego: mniejsza strata – relatywnie większa kompensata; większa strata – relatywnie mniejsza kompensata<sup>80</sup>.

Związek zarówno z gromadzeniem oszczędności emerytalnych jak i z ich wypłatą, ma na celu odróżnienie systemów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu oraz systemów emerytalnych o zdefiniowanej składce. Formuła o zdefiniowanym świadczeniu precyzyjnie określa wielkość przyszłej emerytury poprzez odniesienie jej przede wszystkim do płacy przeciętnej lub wprowadzenie różnych składników uzależniających ją od tej kategorii. W formule o zdefiniowanej składce wysokość świadczenia określana jest przez składkowy wkład do systemu, który zdeterminowany jest wysokością indywidualnych zarobków oraz liczbą lat składkowych<sup>81</sup>. W pierwszym przypadku ubezpieczony ma zagwarantowaną określoną stopę zastąpienia płacy (poziom minimalny i maksymalny), poprzez ustaloną w przepisach ustawy zasadę wyliczania świadczenia emerytalnego. Natomiast w drugim przypadku ustawa określa tylko składkę i poprzez to dochodzi do indywidualizacji wymiaru świadczeń i zerwania z zasadą solidaryzmu na etapie wymiaru świadczeń, na co zwraca uwagę I. Jędrasik-Jankowska<sup>82</sup>. Do niedawna widoczny był podział polegający na tym, że systemy repartycyjne były oparte wyłącznie na zdefiniowanych świadczeniach<sup>83</sup>, a systemy kapitałowe na zdefiniowanych składkach. Reformy emerytalne przeprowadzone w nieodległej przeszłości – m.in. w Polsce - w zakresie powszechnego systemu emerytalnego, wprowadziły ubezpieczeniowe systemy repartycyjne oparte na zdefiniowanych składkach. W konsekwencji wprowadzone zostały indywidualne konta i na nich następuje ewidencja składek. W wyniku zmian to stan tych kont zadecyduje o wysokości emerytury. Bowiem wysokość emerytury jest uzależniona od uprzednio wpłaconych składek (od ich wysokości, długości okresu opłacania i sposobu ich waloryzacji) oraz od długości dalszego trwania życia. Suma zgromadzonych składek, na bieżąco waloryzowanych, dzielona jest przez średnie dalsze trwanie życia, czyli przez przewidywany okres wypłacania emerytury. Z tego wynika, że ryzyko zostało przeniesione w wyniku tej zmiany ze wspólnoty ryzyka, której członkowie płacą składki i instytucji obsługującej system emerytalny, na poszczególnych członków systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanych składkach.

---

<sup>80</sup> J.w., s. 248.

<sup>81</sup>Z. Czepulis-Rutkowska, S. Golinowska: Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W Kierunku Wzrostu Indywidualnej Odpowiedzialności, red. S Golinowska, Warszawa 1999, Opracowanie PBZ Zeszyt nr 16, s. 11.

<sup>82</sup>I. Jędrasik-Jankowska: Pojęcia i konstrukcje, op.cit., s. 130.

<sup>83</sup>Z. Czaja: Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań, Łódź 2003, s. 47.

Z obu powyżej przedstawionych formuł ubezpieczeniowych wynika, że szczególnie w systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce ubezpieczeni mają realny wpływ na wysokość otrzymywanych świadczeń, poprzez dążenie do otrzymywania wyższych wynagrodzeń i w konsekwencji opłacania wyższych składek emerytalnych, jak i poprzez dłuższy staż pracy, czyli nawet po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Zaś w systemie o zdefiniowanym świadczeniu, ze względu na to, że świadczenia wyliczane są na podstawie wzoru ustalonego w przepisach ustawy, trudniej jest indywidualnie wpłynąć na wysokość otrzymywanego w przyszłości świadczenia, choć i w tym przypadku istnieje ograniczona możliwość takiego wpływu. Z drugiej jednak strony wypada się zastanowić, czy w świetle nadciągającego kryzysu grożącego systemowi emerytalnemu, zamiast zmieniać formułę ubezpieczeniową ze zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę, nie wystarczyłoby zmienić ustawowy wzór, na podstawie którego wyliczane są świadczenia i poprzez to wpłynąć na ich obniżenie, co z kolei pozytywnie wpłynęłoby na stan finansów funduszu emerytalnego, z którego wypłacane są te świadczenia. Jednak taka zmiana byłaby, jak się wydaje, trudniejsza do zaakceptowania ze względów politycznych, a łatwiejsze jest wytłumaczenie obniżki przyszłych świadczeń brakiem własnej zaradności poszczególnych świadczeniobiorców i trudnościami na rynku kapitałowym, na którym jest lokowana część ich oszczędności emerytalnych w systemie kapitałowym o zdefiniowanej składce.

#### **4. Propozycje w zakresie reformy zabezpieczenia emerytalnego.**

Nieustannie zachodzące zmiany - zwłaszcza demograficzne - wywołują określone skutki ekonomiczne i społeczne. Starzenie się populacji stwarza zwłaszcza zwiększone zapotrzebowanie na emerytury, opiekę zdrowotną i usługi opiekuńcze. Konsekwencją starzenia się społeczeństwa jest wzrost wydatków na emerytury, co wywołuje trudności finansowe systemów emerytalnych już obecnie, a pogłębi je w przyszłości. Przedmiotowe kwestie wywołują, trwającą już od kilkadziesiąt lat dyskusję nad kryzysem dotychczasowych form zabezpieczenia emerytalnego w konsekwencji są podejmowane reformy w tym zakresie. Założenia tych reform opierają w znacznej części na zgodności poglądów, że zabezpieczenie emerytalne

powinno być pluralistyczne, a emerytura pochodzić z kilku źródeł – koncepcja wielofilarowego systemu emerytalnego<sup>84</sup>.

W ostatnim okresie opracowane zostały dwie koncepcje wielofilarowej reformy zabezpieczenia emerytalnego, które po modyfikacji stają się podstawą zmian w poszczególnych krajach, które zdecydowały się na reformę. Są to koncepcja Banku Światowego, dosyć dobrze znana, która spełniała rolę inspirującą dla krajów przechodzących transformację ustrojową (m.in. Polska) i koncepcja Międzynarodowej Organizacji Pracy, o której wiedza jest ograniczona.

Według koncepcji zaprezentowanej przez MOP emerytura ma pochodzić z kilku źródeł. System publiczny według tej koncepcji powinien spełniać pięć komponentów celu: 1) obejmować zabezpieczeniem całą populację, 2) zapewnić wszystkim ochronę przed ubóstwem, 3) zapewnić świadczenia zastępujące wynagrodzenie po przymusowym lub dobrowolnym przejściu na emeryturę dla osób, które płaciły składki, 4) zapewnić waloryzację świadczeń w relacji do inflacji lub wzrostu standardu życia, 5) stworzyć przestrzeń dla rozwoju systemów dodatkowych.

Państwo według tej koncepcji jest odpowiedzialne również za to, aby systemy spełniały dodatkowe warunki: 1) obowiązkowej przynależności do systemów, 2) równego traktowania kobiet i mężczyzn, 3) zapewnienia gwarantowanych i przewidywanych świadczeń, 4) demokratycznego zarządzania systemami przez włączenie przedstawicieli pracowników i pracodawców do ciał kontrolujących, 5) dostarczania świadczeń<sup>85</sup>.

MOP zwraca uwagę, że nie należy dążyć bezwzględnie do zmiany systemu repartycyjnego na system kapitałowy, ale istotne jest, aby znaleźć odpowiedź na pytanie jaki jest cel systemu zabezpieczenia emerytalnego. Odpowiadając na to pytanie stwierdzono, że podstawowym celem emerytur jest zapobieganie ubóstwu, jak również zapewnienie bezpieczeństwa dochodów pracownikom osiągniętym wynagrodzenia na średnim poziomie. Z kolei nie jest ich celem zabezpieczenie dochodów osób osiągniętych w trakcie aktywności zawodowej wysokie wynagrodzenia. Na państwie jednak spoczywa obowiązek tworzenia takich warunków, które pozwolą osobom mającym potrzebę i możliwość, aby móc skorzystać z ubezpieczeń np. prywatnych w celu uzupełnienia dochody na emeryturze.

Uznano w tej koncepcji, że nie ma jednolitego wzoru zabezpieczenia emerytalnego i o tym jaki wybrać model w danym kraju, decydują wewnętrzne

---

<sup>84</sup>J.w., s. 133.

<sup>85</sup>J.w., s. 134 i nast.

uwarunkowania ekonomiczne, demograficzne oraz polityczne. Wraz z ich zmianami powinny ulegać zmianie systemy emerytalne, aby mogły być najbardziej efektywne w zależności od uwarunkowań wewnętrznych w danym kraju.

Niezależnie od tego wszystkie kraje potrzebują pluralistycznych i elastycznych systemów emerytalnych, aby w ten sposób zapewnić ochronę przed ubóstwem i zapewnić bezpieczeństwo dochodów. MOP zaproponowała dla krajów rozwiniętych czterofilarową strukturę systemu emerytalnego: 1) celem filaru pierwszego powinna być ochrona przed ubóstwem, a jego finansowanie pochodzić z podatków ogólnych, stanowiłby on wsparcie dla osób bez innych źródeł (pomoc społeczna), 2) filar drugi miałby być również częścią obowiązkową, o zdefiniowanym świadczeniu, finansowanym repartycyjnie, zarządzanym publicznie, zapewniającym emerytury na poziomie 40% lub 50% wynagrodzenia na przestrzeni całego okresu zawodowego, za który były opłacane składki na ubezpieczenie; 3) trzeci filar także byłby obowiązkowy (do określonego pułapu wynagrodzeń) o zdefiniowanej składce i zarządzany przez prywatne agencje, 4) czwarty filar przewidziany został jako filar dobrowolny o zdefiniowanej składce.

Co charakterystyczne, przed drugim filarem postawiono zadanie zapewnienia ochrony przed ryzykiem dożycia wieku emerytalnego i z tym związanym brakiem zabezpieczenia po zakończeniu aktywności zawodowej w wyniku przeniesienia ryzyka na całą zbiorowość ubezpieczonych w wyniku oparcia tej części systemu emerytalnego na zdefiniowanym świadczeniu. Z kolei obowiązkowość także trzeciego filaru, który w założeniach ma być zarządzany prywatnie, zapewnia mu szeroki zakres podmiotowy i faktyczną wielofilarowość całego zabezpieczenia emerytalnego. Pierwszy filar jest stworzony z myślą o najuboższych, którzy mogą mieć dla przykładu również długie okresy bezskładkowe, a także oni powinni być zabezpieczeni w odpowiedni sposób przed ubóstwem. Czwarty filar zaś jest dobrowolny i z tej przyczyny skierowany głównie do osób, którym pozostałe filary nie zapewniają wystarczającego zabezpieczenia dochodu po zakończeniu aktywności zawodowej. Jako atut tej koncepcji trzeba wskazać, że oprócz powszechnego dostępu do zabezpieczenia emerytalnego i ochrony przed ubóstwem, jest także nakierowana na pomoc osobom o niskich i średnich dochodach poprzez konstrukcję drugiego filaru.

Z kolei druga koncepcja zabezpieczenia emerytalnego (w postaci trzech filarów) jest według ekspertów Banku Światowego odpowiedzią na skutki zmian demograficznych i opiera się na podziale funkcji oszczędzania, redystrybucji

i ubezpieczeniowej pomiędzy poszczególne elementy systemu. Oszczędzanie skupia się na ograniczeniu konsumpcji w czasie kiedy ludzie są młodzi z myślą o okresie po zakończeniu aktywności zawodowej gdy ich wynagrodzenia zostaną zredukowane. Redystrybucja zaś oznacza przesunięcia środków pomiędzy osobami, aby zapobiec zbyt dużym ograniczeniom w okresie młodości wśród osób z niskim wynagrodzeniem, aby ich dochody nie spadły poniżej linii ubóstwa w okresie czynienia oszczędności na starość. Ubezpieczenie ma zaś za zadanie zapewnić ochronę przed niebezpieczeństwami związanymi z inwestowaniem środków emerytalnych na rynku pierwotnym.

Celem filaru pierwszego publicznego byłaby ochrona i zapobieganie ubóstwu wśród osób starszych oraz ubezpieczenie. Zaraz po wprowadzeniu tego rozwiązania świadczenia mogłyby być wypłacane, ze względu na możliwość rządu skierowania na ten cel środków budżetowych. Dzięki temu system mógłby dokonywać redystrybucji w kierunku osób ubogich i ubezpieczenia przed długimi okresami niskiego zwrotu albo strat z inwestycji na rynku oraz przed inflacją.

Drugi filar, wyłącznie kapitałowy i zarządzany prywatnie, miałby za zadanie wyrównywania dochodów w cyklu życiowym poprzez aktuarialne powiązanie wysokości składek ze świadczeniami. Pełna kapitalizacja zdaniem autorów tej koncepcji powinna zwiększać akumulację kapitału i pozwalać na rozwój rynku finansowego. W założeniach wpływ tego filaru na ekonomiczny rozwój, powinien ułatwiać finansowanie filaru pierwszego.

Trzeci filar w założeniach powinien być tworzony w postaci dobrowolnych systemów zakładowych czy planów indywidualnych oszczędności, dzięki czemu zapewniałyby dodatkową ochronę dla osób chcących mieć wyższy dochód i bezpieczeństwo po osiągnięciu wieku emerytalnego i zaprzestaniu aktywności zawodowej.

Według Banku Światowego preferowane powinno być zarządzanie oszczędnościami przez prywatne fundusze, gdyż wykazują się większą operatywnością i racjonalnością w inwestowaniu, w przeciwieństwie do zarządzania przez organy publiczne, które inwestują zachowawczo poprzez co obniżają przyrost kapitału<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup>W. Muszalski: *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1992, s.14.

## 5. Cele polityki emerytalnej

W literaturze przedmiotu rozważania nad celami stawianymi przed systemami emerytalnymi skupiają się na dwóch aspektach: ekonomicznym i społecznym. Z ekonomicznego punktu widzenia podstawowym i strategicznym celem każdego systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, w tym także systemu emerytalnego, jest jego efektywność i administracyjna wykonalność<sup>87</sup>. Oznacza to, że tworząc regulacje w zakresie świadczeń i środków niezbędnych do ich sfinansowania należy zmierzać do minimalizacji niekorzystnych dla gospodarki skutków oraz bodźców zniechęcających do pracy i do oszczędzania. Z kolei administracyjna wykonalność oznacza przejrzystość regulacji i wyeliminowanie nadużyć.

Mając na względzie pojedynczych świadczeniobiorców system emerytalny powinien wypełniać następujące cele: 1) zapobiegać ubóstwu wśród osób starszych, 2) zapewniać zachowanie dotychczasowego standardu życia, 3) ograniczać nierówności dochodów w społeczeństwie<sup>88</sup>.

Z powyższego wynika, że wśród celów stawianych przed systemami emerytalnymi, zasadnicze znaczenie ma zachowanie standardu życia świadczeniobiorców na poziomie zapewniającym co najmniej ochronę przed ubóstwem. Kontrowersyjne może być określenie poziomu ubóstwa, przed jakim powinien chronić system emerytalny. W publicznych systemach emerytalnych ochrona przed ubóstwem wymaga wykorzystania odpowiednich narzędzi jakie są przewidziane w tych systemach, tzn. np. redystrybucja środków pomiędzy członkami systemu, co jednak wydaje się wątpliwe w systemach emerytalnych opartych na zdefiniowanej składce, które są preferowane w związku z przeprowadzanymi reformami systemów emerytalnych w poszczególnych państwach. W związku z tym nie pozostaje nic innego jak dofinansowywanie tych systemów z budżetu państwa, aby móc nimi objąć jak najszerszą populację.

Systemy emerytalne będące dziedziną wchodzącą w skład zabezpieczenia społecznego, pozostają w decydującej kompetencji państw członkowskich UE. To one zatem decydują o celach swojego systemu emerytalnego, jego strukturze i konstrukcji. Odmienne regulacje w tym zakresie powodują przy tym, że harmonizacja w tym zakresie byłaby trudna, chociażby ze względu na odmienne tradycje, głęboko zakorzenione i bronione przez państwa członkowskie. Natomiast konieczne stało się uregulowanie na poziomie UE kwestii zabezpieczenia

---

<sup>87</sup>Z. Czaja, op.cit., s. 19.

<sup>88</sup>J.w., s. 19.

emerytalnego osób przemieszczających się między krajami członkowskimi UE. W ten sposób stworzone zostały zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, dzięki którym każde państwo reguluje kwestie swojego systemu emerytalnego, natomiast dla rozstrzygnięcia problemów wykraczających poza zasięg poszczególnych państw stworzone zostały regulacje wspólnotowe.

O otwartej metodzie koordynacji w odniesieniu do analizy zabezpieczenia emerytalnego wspomniano po raz pierwszy we wnioskach z posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r.<sup>89</sup> Na szczycie lizbońskim zobowiązano Komisję Europejską do przygotowania informacji służącej opracowaniu studium o rozwoju ochrony socjalnej w dłuższej perspektywie, ze szczególnym naciskiem na systemy zabezpieczenia emerytalnego.

Komisja Europejska wywiązała się z tego zobowiązania w październiku 2000 r. i stworzyła ramy dla analizy problematyki emerytalnej w komunikacie pt. „Przyszła ewolucja ochrony socjalnej w perspektywie długookresowej: bezpieczne i wypłacalne emerytury”<sup>90</sup>. Podkreślono w tym dokumencie, co znamienne, że dla zapewnienia bezpiecznej przyszłości systemów emerytalnych nie wystarczą tylko fragmentaryczne nie powiązane ze sobą reformy, ale niezbędny jest trwały wzrost gospodarki i zatrudnienia. Poszczególne kraje członkowskie mają swobodę w odniesieniu do budowania odpowiednich systemów emerytalnych z uwzględnieniem panujących warunków społeczno-gospodarczych. Jednak ze względu na to, że wszystkie kraje członkowskie stoją wobec tych samych problemów, celowa jest koordynacja tych wysiłków i wymiana informacji o bieżących i planowanych reformach. Współpracę w tym zakresie mogą zaś ułatwić sformułowane wspólne cele i zasady<sup>91</sup>.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. zdecydowano o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur, co wcześniej było postulowane na posiedzeniach Rady Europejskiej w Nicei i Sztokholmie. W Göteborgu Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Ochrony Socjalnej został zobowiązany do przygotowania wspólnego raportu o celach

---

<sup>89</sup>M. Żukowski: Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy Etap Europejskiej Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2002 r. nr 11/12, s. 4.

<sup>90</sup>M. Żukowski: Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Warszawa 2004, s. 347 i 348.

<sup>91</sup>European Commission (2000), Communication from the Commission, *The future evolution of social protection from a long-term point of view: Safe and sustainable pensions*, COM (2000) 622, 11.10.2000.



i metodach pracy w dziedzinie emerytur. W lipcu 2001 r. został wydany komunikat Komisji Europejskiej pt. „Wsparcie narodowych strategii bezpiecznych i wypłacalnych emerytur poprzez zintegrowane podejście”, który potwierdził sformułowane na szczycie w Göteborgu trzy podstawowe cele, które powinny być w dłuższej perspektywie realizowane przez systemy emerytalne w poszczególnych krajach UE<sup>92</sup>, chodzi mianowicie o: 1) zapewnienie zdolności systemów emerytalnych do wypełniania ich celów społecznych, przez zapewnienie bezpiecznych i odpowiednich emerytur, 2) zapewnienie finansowej wypłacalności systemów emerytalnych w dłuższej perspektywie, bez naruszania stabilności budżetów publicznych ze względu na dalsze starzenie się ludności, 3) wzmocnienie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostki.

W dalszej kolejności w listopadzie 2001 r. opublikowany został wspólny raport Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Ochrony Socjalnej o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur przyjęty następnie przez Radę Europejską w Laeken w grudnia 2001 r. W myśl tego raportu kolejnym etapem miało być przygotowanie do września 2002 r., przez państwa członkowskie narodowych raportów strategicznych o przyszłości ich systemów emerytalnych. W skład tych raportów powinna wchodzić diagnoza najważniejszych wyzwań, informacja o reformach dokonanych i planowanych, dane umożliwiające rozważenie średnio i długookresowych skutków obecnej polityki oraz dokonanych i planowanych reform. Następnie jako zadanie Komisji Europejskiej wskazano analizę tych raportów oraz identyfikację dobrych przykładów i innowacyjnych podejść. Komisja wraz z Radą miały przygotować, po raz pierwszy na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2003 r., wspólny raport oceniający narodowe strategie emerytalne i identyfikujący dobre przykłady.

Na podstawie tych prac UE wypracowała koncepcję, w jakim kierunku powinny przebiegać reformy emerytalne krajów członkowskich. Koncepcja ta określona jest w postaci 11 celów i przedstawiona w komunikacie komisji „W sprawie wspierania narodowych strategii na rzecz bezpiecznych i zrównoważonych systemów świadczeń emerytalnych w ramach podejścia zintegrowanego”<sup>93</sup>. Cele te powinny być

---

<sup>92</sup>M. Żukowski: Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy Etap Europejskiej Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2002 r. nr 11/12, s. 5 i 6.

<sup>93</sup>B. Wasner: Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier, red. Albert Evers, Rolf G. Heinze, przekład Wydawnictwo WSP, Warszawa 2010, s. 115 i następne.

realizowane w ramach otwartej koordynacji, a państwa członkowskie samodzielnie podejmują decyzje, w jaki sposób osiągnąć sformułowane na poziomie unijnym cele.

#### Cel 1 Inkluzja społeczna

Reformy emerytalne powinny być wprowadzane w ten sposób, aby osoby po zakończeniu aktywności zawodowej nie były narażone na ubóstwo i aby mogły korzystać z godnego standardu życia. Te osoby powinny mieć możliwość korzystania z dobrobytu gospodarczego, powinny również mieć stworzone warunki do aktywnego uczestnictwa w publicznym, społecznym i kulturalnym życiu swego kraju. Zastrzega się jednak, że w krajach, które przeprowadziły reformy systemów emerytalnych według wzoru zaproponowanego przez Bank Światowy, nowe rozwiązania przyczynią się do wzrostu znaczenia problemu ubóstwa osób starszych, a szczególnie będzie to widoczne w krajach w których przebiega transformacja gospodarcza i występują trudności na rynku pracy.

#### Cel 2 Dostęp do odpowiednich systemów emerytalnych

W krajach członkowskich UE przed jej rozszerzeniem w 2004 r., dostęp do odpowiednich systemów emerytalnych rozumiany był przede wszystkim jako rozbudowa drugiego i trzeciego filaru zabezpieczenia emerytalnego. Mając zaś na względzie rozmiar i zakres reform w nowych państwach członkowskich jak np. w Polsce gdzie został zreformowany powszechny system emerytalny na określonych zasadach, istnieją przeszkody w dopasowaniu się do wymagań unijnych. W tym przypadku zwraca się również uwagę na problemy w zreformowanych systemach odnośnie aspektu solidaryzmu międzypokoleniowego i solidaryzmu wewnątrz generacyjnego, gdzie oba aspekty zostały osłabione w wyniku tej reformy.

#### Cel 3 Zatrudnienie

Punktem odniesienia tego celu są wytyczne lizbońskiej strategii zatrudnienia w Unii Europejskiej. Rozwiązaniem zmierzającym do realizacji tego celu ma być wspieranie pracy zarobkowej poprzez ograniczenie bezrobocia i pracy w szarej strefie.

#### Cel 5 Wydłużenie okresu aktywności zawodowej

Ten cel służy nie tylko rozszerzeniu bazy finansowej systemu emerytalnego, ale także konsolidacji indywidualnych uprawnień emerytalnych. Dlatego też działania poszczególnych państw nakierowane powinny być na wsparcie aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lata. Dodatkowo powinny być wspierane działania zmierzające do podniesienia wieku emerytalnego.

#### Cel 6 Zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych

Chodzi tu głównie o redukcję deficytu budżetowego. Problemy finansowe zabezpieczenia emerytalnego wynikają głównie z niewystarczających wpływów do funduszy emerytalnych, co może ulec poprawie w wyniku zwiększenia dyscypliny w zakresie płacenia składek.

#### Cel 7 Równowaga liczbowa między osobami pracującymi zarobkowo i emerytami.

Ten cel ma za zadanie tworzenie warunków wspierających solidarność międzypokoleniową, ale w znacznie większym stopniu akcentuje się na podstawie tego celu aspekty finansowe i ekonomiczne. Aby wypełnić ten cel regulacje emerytalne powinny zmierzać do odciążenia osób w wieku produkcyjnym poprzez redukcję obowiązkowych składek na ubezpieczenie emerytalne lub obniżanie podatków. Ten cel może być również osiągnięty poprzez ograniczenie wzrostu emerytur.

#### Cel 8 Odpowiednie ramy regulacyjne zabezpieczenia emerytalnego

Cel ten odnosi się do zapewnienia adekwatnych regulacji prawnych w zakresie systemu emerytalnego.

#### Cel 9 Elastyczność

Cel ten powinien być realizowany poprzez zapewnienie pożądanej elastyczności systemu emerytalnego. Chodzi zwłaszcza o zapewnienie uprawnień emerytalnych w przypadku mobilności pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą w tym działalność rolniczą, a także zapewnienie odpowiednich uprawnień emerytalnych w przypadku nietypowych form zatrudnienia. W przypadku Polski owa elastyczność jest w jednym przypadku ograniczona: odnosi się to do systemu ubezpieczenia emerytalnego rolników i to zarówno w przypadku rozpoczęcia, jak i zakończenia prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>94</sup>.

#### Cel 10 Równe traktowanie mężczyzn i kobiet

Reformy systemów emerytalnych według wzoru zaproponowanego przez Bank Światowy mogą powodować nierówności wskutek wzmocnienia aspektu ubezpieczeniowego emerytury dla kobiet (krótsze okresy składkowe, niższe płace). Przedmiotowa nierówność płci jest generowana na rynku pracy i dlatego przede wszystkim na tym obszarze powinny być podejmowane działania w celu eliminowania tych nierówności.

---

<sup>94</sup>J.w., s. 120.

## Cel 11 Przejrzystość

Cel ten odnosi się do konieczności zapewnienia transparentności systemu emerytalnego. Chodzi tu o przejrzystość rozwiązań i działań dla samych ubezpieczonych i beneficjentów świadczeń emerytalnych oraz zapewnienia przejrzystości na poziomie makroekonomicznym. Rozwój systemu emerytalnego powinien być prezentowany w sposób adekwatny środowisku polityków i ekonomistów.

Podsumowując można stwierdzić, że koncepcja Banku Światowego w zakresie reform zabezpieczenia emerytalnego w założeniach służy przede wszystkim stabilizacji finansów publicznych. Jednak zorientowanie reform na cele ekonomiczne i ograniczenie redystrybucji w systemie emerytalnym prowadzi do rozmiijania się jej z koncepcją UE opartą na powyżej zaprezentowanych celach. Zasada solidarności i wypełnianie funkcji redystrybucyjnych powinny, zgodnie z celami otwartej koordynacji, stać się ponownie integralnymi składnikami instytucji zabezpieczenia emerytalnego. Zatem można stwierdzić, że - jak się wydaje - koncepcja reformy emerytalnej przedstawiona przez MOP jest bardziej zbliżona do modelu wyznaczonego przez cele stawiane w UE.

Otwarta koordynacja w zabezpieczeniu emerytalnym stanowi nowe podejście w polityce Unii Europejskiej z uwzględnieniem tego, że regulacje w tym zakresie należą do krajowych porządków prawnych. To, w jakim kierunku będzie się dalej rozwijać i jakie efekty przyniesie, zależy w dużym stopniu od kierunku ewolucji UE. W dalszej części pracy odnoszącej się konkretnie do postulowanego modelu reformy emerytur rolniczych, kwestia ta zostanie rozwinięta. Wynikać z tego poniekąd będzie, że zastosowanie metody - opartej na powyżej przedstawionych celach - stanie się przesłanką do ujednoczenia w ramach wspólnoty polityki społecznej w zakresie zabezpieczenia emerytalnego, czyli wzmocnienia kompetencji UE w zakresie zarezerwowanym dla państw członkowskich.

## 6. Wnioski końcowe

W ujęciu doktrynalnym pomijana jest z reguły kwestia zabezpieczenia emerytalnego rolników pozostającego w ramach ubezpieczenia społecznego rolników i rozstrzygnięcie o jego charakterze ubezpieczeniowym bądź zaopatrzeniowym<sup>95</sup>. Wynika to zapewne z tego, że w obszarze ubezpieczenia

---

<sup>95</sup>Dla przykładu T. Bińczyka-Majewska w referacie pt. „Organizacja i finansowanie ubezpieczeń Społecznych”, wygłoszony, na konferencji Ubezpieczenia społeczne dawniej i dziś w 80-lecie uchwalenia ustawy o Ubezpieczeniu społecznym, stwierdziła: „W prezentowanym opracowaniu omawiam organizację

społecznego rolników mamy do czynienia z mieszaną (składkowo-budżetową) techniką finansowania świadczeń<sup>96</sup>, o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części pracy. Szczególnie istotne jest to, że gdy chodzi o emerytalno-rentowe ubezpieczenie społeczne rolników to ubezpieczeni finansują tylko w nieznaczej części świadczenia z tego ubezpieczenia. Głównym zaś źródłem finansowania tych świadczeń jest dotacja uzupełniająca z budżetu państwa. Mając na względzie wcześniejsze rozważania na temat metod realizacji zabezpieczenia społecznego, nie można zakwalifikować emerytalno-rentowej części zabezpieczenia społecznego rolników jako ubezpieczenia według metody realizacji zabezpieczenia społecznego. Model ubezpieczeniowy zakłada bowiem dostarczanie środków na sfinansowanie świadczeń ze składek będących pochodną przychodów osiągniętych z prowadzonej działalności i ewentualnie z uzupełniającej dopłaty z budżetu państwa. Jeżeli zaś niemal pełny koszt finansowania świadczeń emerytalno-rentowych pochodzi ze środków budżetu państwa, to taki rodzaj zabezpieczenia społecznego należy wiązać z zaopatrzeniową metodą realizacji zabezpieczenia społecznego<sup>97</sup>.

W literaturze można spotkać się z poglądem, że o ile ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie finansowane bez udziału dotacji z budżetu państwa oparte jest na zasadzie ubezpieczeniowej, o tyle ubezpieczenie emerytalno-rentowe w gruncie rzeczy stało się systemem zaopatrzenia społecznego<sup>98</sup>. Można się jednak spotkać także z poglądem, że w świetle teorii zobowiązań wzajemnych m.in. dla rolniczych emerytur tytułem nie jest ubezpieczenie, lecz raczej szczególny rodzaj

---

powszechnego ubezpieczenia społecznego typu pieniężnego (powszechny system świadczeń z ubezpieczeń powszechnych). Z tych powodów pomijam organizację szczególnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS), systemu ochrony zdrowia (NFZ i oddziały) oraz organizację systemu zaopatrzeniowego (m.in.: sędziowie, prokuratorzy, żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych)."

<sup>96</sup>K. Antonów: Uwagi o sposobach finansowania niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, Referaty Uzupełniające, XIX Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń społecznych, 15-17 maja 2013 r., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>97</sup>T. Liszcz: Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce, Kraków-Lublin 1977. s. 26, stwierdza, że: „konstytutywną cechą ubezpieczenia społecznego jest jego finansowanie z funduszy celowych, pochodzących ze składek od ubezpieczonych lub innych podmiotów, chociażby pośrednio zagrożonych ryzykami ubezpieczeniowymi”. Oznacza to, że gros środków powinien pochodzić ze składek, a nie innych źródeł. Państwo może jedynie wspierać finansowo ubezpieczenie społeczne. Z drugiej jednak strony autorka stwierdza na str. 23, że przepisy regulujące np. ubezpieczenie społeczne rolników, stanowią podsystem całego krajowego systemu ubezpieczenia społecznego. Zatem można stwierdzić, że ubezpieczenie społeczne rolników stanowi podsystem, który jest realizowany za pomocą zaopatrzeniowej techniki administracyjno-finansowej. Technika administracyjno-finansowej realizacji zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenie, zaopatrzenie, pomoc społeczne) wyodrębnia W. Muszalski: Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki, Warszawa 2004, s. 18 i 19.

<sup>98</sup>W. Muszalski: Ubezpieczenie społeczne... op.cit., s. 184.

pomocy społecznej z gwarancją minimum dochodu<sup>99</sup>. Ubezpieczenie społeczne ma sens tylko jako socjalna ochrona z tytułu zarobkowego zatrudnienia (działalności), dostarczającej środków na sfinansowanie tego ubezpieczenia<sup>100</sup>. Z kolei dla znacznej liczby rolników podstawowym źródłem dochodu i utrzymania nie jest produkcja rolna i praca w gospodarstwie rolnym, lecz dochody uzyskiwane ze źródeł pozarolniczych, w tym świadczenia emerytalno-rentowe rolnicze, które są finansowane w zasadzie z budżetu państwa<sup>101</sup>. W takim przypadku, jak twierdzi J. Jończyk, brak jest właściwie tytułu ubezpieczenia społecznego i składkowej podstawy ochrony ryzyka (świadczeń), a nawet samo ryzyko niezdolności do pracy i dożycia wieku emerytalnego ma inny sens niż w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych.

Mając na względzie występujące różnice w klasyfikowaniu zabezpieczenia emerytalnego rolników, za bardzo pomocną w rozstrzygnięciu tych wątpliwości należy uznać opinię wyrażonej przez W. Sanetrę, że to składka na ubezpieczenie społeczne stanowi obecnie nieodłączny element tego ubezpieczenia<sup>102</sup>. Samo występowanie składki w zabezpieczeniu emerytalnym, nie jest jednak elementem definiującym ubezpieczenie społeczne. W takim bowiem razie - jak zaznaczył W. Sanetra - możliwe byłoby przyjęcie, że nie zawsze musi ona stanowić źródło pokrycia wydatków na świadczenia ubezpieczeniowe co najmniej w poważnej mierze, to z kolei pozwalałoby zaliczyć do ubezpieczeń społecznych - ubezpieczenie rolników<sup>103</sup>, co zdaniem tego autora jest niedopuszczalne. W definiowaniu ubezpieczenia społecznego należy brać pod uwagę ogólny postęp cywilizacyjny w wyniku bogacenia się państw i w konsekwencji zmiany stosunków gospodarczych i społecznych, które mają wpływ na przemiany w zakresie definiowania ubezpieczenia społecznego. Zasadnicza zmiana regulacji prawnych w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne nastąpiła w wyniku reformy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych dokonanej w naszym kraju w 1998 r., która to reforma nie objęła części rolniczej zabezpieczenia emerytalnego. Zreformowane przepisy w odniesieniu do składki ubezpieczeniowej zostały istotnie rozbudowane, system emerytalny został oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, a nie zdefiniowanego świadczenia oraz nastąpiła dyferencjacja i indywidualizacja składki

---

<sup>99</sup>J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, op.cit., s. 50.

<sup>100</sup>J.w., s. 241.

<sup>101</sup>J.w., s. 85.

<sup>102</sup>W. Sanetra: O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne w Składki na ubezpieczenie społeczne, PSUS, Warszawa-Poznań 2015 r., 80-lat ZUS, s. 9.

<sup>103</sup>J.w., s. 10, 11.

ubezpieczeniowej<sup>104</sup>. W związku z tym składka ubezpieczeniowa stała się fundamentalnym elementem tego systemu i ma znacznie większe znaczenie niż we wcześniejszych unormowaniach. W związku z tym obecnie w definiowaniu ubezpieczenia społecznego to składka i finansowanie przez nią świadczeń jest podstawowym elementem definiującym ubezpieczenie społeczne. Należy zaakceptować pogląd prezentowany przez W. Sanetrę, że z upływem lat nastąpiło przewartościowanie poszczególnych elementów w definiowaniu ubezpieczenia społecznego. Szczególnie wyraźne jest to w konstrukcji składki ubezpieczeniowej, a także jej funkcji. Jest to istotne w kontekście składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników i ich wpływu na wymiar emerytur rolniczych i uzasadnia pogląd o zaopatrzeniowym charakterze zabezpieczenia emerytalnego rolników. Na potwierdzenie tego stanowiska można przytoczyć zapatrywanie, zgodnie z którym należy mieć na względzie, że obowiązujące definicje w prawoznawstwie są konstruowane na podstawie analizy zwrotów użytych przez ustawodawcę w przepisach składających się na poszczególne instytucje, działy, gałęzie czy całe systemy prawne<sup>105</sup>. Co jednak istotne, budowane w ten sposób definicje określonych instytucji prawnych mają z istoty swej walor względny. Wynika to z tego, że jeżeli stan prawny ulega zmianie to definicja znowelizowanej instytucji ulega modyfikacji odpowiadającej współczesnemu unormowaniu prawnemu. W takich przypadkach jednak może powstawać niebezpieczeństwo nieporozumień mających swe źródło w tradycji, w nawyku posługiwania się definicjami odnoszącymi się do nieaktualnego już systemu prawnego i przeżytego języka prawnego<sup>106</sup>. W związku z tym jak zauważył T. Zieliński, nawet mimo tego, że w okresie PRL ubezpieczenie społeczne upodobniły się do zaopatrzenia społecznego, polegającego na udzielaniu ludności znajdującej się w potrzebie środków do życia bezpośrednio z budżetu państwa, zdaniem tego autora, wypadało poddać w wątpliwość pomijanie w definicji ubezpieczeń społecznych elementu składek, skoro składkowy sposób finansowania świadczeń ubezpieczeniowych z punktu widzenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia tej instytucji miał istotne znaczenie<sup>107</sup>. Wynika z tego, że prawnicze (doktrynalne) definicje instytucji prawnych muszą uwzględniać te cechy danej instytucji, których istotność wypływa z regulacji prawnej; obecnie jest to

---

<sup>104</sup>J.w., s. 27.

<sup>105</sup> T. Zieliński: Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, Folia Iuridica 8, 1982 r., s.54.

<sup>106</sup> J.w.

<sup>107</sup> J.w., s. 60.

składka na ubezpieczenie społeczne, nie pomijając jednocześnie jej istotnych elementów.

Dlatego warto jeszcze zwrócić uwagę, że współcześnie coraz częściej formułowana jest teza odnośnie wtórnego znaczenia sposobu finansowania świadczeń na wypadek niezdolności do pracy, starości lub śmierci w celu określenia metody na podstawie której są realizowane poszczególne systemy emerytalne<sup>108</sup>. Jeżeli przyjąć ten pogląd to nie ma większego znaczenia w jaki sposób są finansowane świadczenia i kto jest odpowiedzialny za ich finansowanie. W związku z tym w doktrynie można spotkać się z poglądem, że zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy służb mundurowych jest integralną częścią systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce<sup>109</sup>. Za przynależnością do ubezpieczeń społecznych omawianych systemów świadczeń zaopatrzeniowych, którym w tradycyjnym ujęciu odmawia się charakteru ubezpieczeniowego<sup>110</sup>, przemawia zbliżony charakter zaspokajania potrzeb i w związku z tym podobne rodzaje świadczeń i częściowo warunki ich uzyskania. Ponadto za przyjęciem tej tezy przemawia to, że zarówno w przypadku pracowników jak i funkcjonariuszy służb mundurowych chodzi o osoby, których głównym źródłem utrzymania jest dochód z tytułu zawodowego pełnienia pracy zawodowej (służby), chociaż świadczonej na innej podstawie prawnej i w różnych warunkach, zaś świadczenia emerytalno-rentowe przysługują z tytułu utraty zdolności do pełnienia tej pracy (służby), związanej z wiekiem, bądź inwalidztwem albo utratą żywiciela. Uprawnienia do świadczeń mają więc oparcie w działalności zawodowej i niemożności jej kontynuowania. Występują więc istotne podobieństwa sytuacji zawodowej i społecznej grupy uprawnionej do świadczeń z systemu zaopatrzeniowego mundurowego do osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu emerytalnego przeznaczonego dla pracowników. Mimo tego, że zbliżenie obu systemów jest widoczne to nie oznacza to jednak, iż systemy te nie różnią się znacznie, zwłaszcza gdy pod uwagę weźmie się warunki nabywania prawa do świadczeń oraz zasady ustalania ich wysokości.

Nie należy jednak krytycznie podchodzić do swoistych zasad nabywania przez rolników uprawnień emerytalnych, które są następstwem odmiennego rodzaju działalności wykonywanej przez tę grupę zawodową i przyjętego kierunku polityki

---

<sup>108</sup> J. Jończyk: Obowiązek ubezpieczenia społecznego i składka – zagadnienia ogólne, Materiały Informacyjne ZUS Nr 8 z 1994, s. 6,10.

<sup>109</sup> K. Kolasiński: Modeli i funkcje ubezpieczeń społecznych, Toruń, 2006 r., s. 107 i nast.

<sup>110</sup> W. Szubert, op.cit., s. 50 i nast., s. 294 i nast.



stosowanej wobec obszarów wiejskich. Przyjmowanie zatem jednolitych rozwiązań wobec różnych grupy zawodowych nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych.

Jednak mimo tego, że obecnie w literaturze można spotkać się z krytyką tradycyjnego podziału metod realizacji zabezpieczenia społecznego<sup>111</sup> na ubezpieczeniową, zaopatrzeniową oraz pomoc społeczną, niezależnie od stopnia ich modyfikacji, powodujących odstępstwa od ich wykształconego historycznie wzorca, podział ten ma nadal istotne znaczenie, chociażby jako uzasadnienie ich modernizacji, poprzez wyznaczenie kierunków w jakim powinny zmierzać zapowiadane reformy. Cechy właściwe ubezpieczeniom jak wzajemność oraz solidarność grupowa uległy osłabieniu, ale nadal poszczególne systemy (podsystemy) zabezpieczenia społecznego różnią źródła finansowania świadczeń (fundusze składkowe lub środki budżetowe) i dlatego nie należy rezygnować ze wskazywania nadal tej cechy jako odróżniającej poszczególne metody realizacji zabezpieczenia społecznego. Ponadto ten tradycyjny podział jest utrwalony w terminologii prawnej i prawniczej oraz z reguły znajduje swoje miejsce w tytułach aktów prawnych, a na cechy charakteryzujące poszczególne metody realizacji zabezpieczenia społecznego powołują się sądy i Trybunał Konstytucyjny. Tym samym mając na względzie powyższe rozważania należy przypisać rolniczemu zabezpieczeniu emerytalnemu zaopatrzeniowy charakter, co znajdzie dodatkowe potwierdzenie w kolejnych rozważaniach na ten temat.

Na koniec można jeszcze dodać, że w projekcie stanowiska Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wskazana została istota ubezpieczeniowego charakteru powszechnego

---

<sup>111</sup>J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego... op.cit., s. 31. Podobnie K. Antonów, Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej, LEX, Warszawa 2011 r., s. 48 i dalsze, gdzie autor zaznaczył, iż można pominąć sposób finansowania, a decydujące znaczenie należy przypisywać elementom konstytutywnym metody ubezpieczeniowej, takim jak: tytułowi zabezpieczenia społecznego (wykonywanie szeroko rozumianego zatrudnienia w tym działalności rolniczej), ochronie przed następstwami podobnych ryzyk socjalnych (zabezpieczenie na wypadek inwalidztwa, wypadku, śmierci żywiciela) oraz regułom ich kompensacji związanym z uzależnieniem z jednej strony nabycia prawa do świadczeń od wykazania tytułu zabezpieczenia społecznego, z drugiej zaś wymiaru świadczenia od okresu podlegania ubezpieczeniu i indywidualnego wkładu uprawnionego. Autor nie kwestionuje przy tym faktu, iż w przypadku ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolniczego indywidualny wkład uprawnionych jest znikomy, a składka pochodzi niemal w całości z budżetu państwa.

zabezpieczenia emerytalnego<sup>112</sup>. Wspomina się tam, że ubezpieczenie społeczne opiera się na zasadzie ekwiwalentności odprowadzanych składek i należnego świadczenia. Z tego wynika, że świadczenia wypłacane z powszechnego ubezpieczenia emerytalnego mają charakter indywidualny, a ich wysokość jest ustalana na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek odprowadzanych na wyodrębniony fundusz przez pracowników i pracodawców. Oznacza to, że obecnie w powszechnym systemie emerytalnym, doszło do powiązania wysokości przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej. Tym samym im bardziej ubezpieczony partycypuje na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury. Dodatkowo w stanowisku padło stwierdzenie, że reforma powszechnego systemu emerytalnego, przeprowadzonej w 1999 r., przesądziła o przywróceniu jego części emerytalnej ubezpieczeniowego charakteru.

---

<sup>112</sup> Druk sejmowy nr 852 z 2017 r.

## Rozdział II

### Geneza i rozwój zabezpieczenia emerytalnego rolników

#### 1. Uwagi wstępne

Po uzyskaniu przez Polskę niepodległości, wieś charakteryzowała się przeludnieniem, a rolnictwo cechowała bardzo rozdrobniona struktura. W 1921 r. na wsi mieszkało ok. 75% ludności kraju i było ok. 3,2 mln gospodarstw rolnych, z których ponad 2 mln stanowiły gospodarstwa nieprzekraczające 5 ha. Kolejne lata nie poprawiały tej sytuacji, a wprost przeciwnie charakteryzował je systematyczny wzrost liczby gospodarstw małych<sup>113</sup>. Rozdrobnioną strukturę rolnictwa indywidualnego podtrzymała w pierwszych latach po II wojnie światowej reforma rolna, wprowadzona dekretem o przeprowadzeniu reformy rolnej, wydanym przez PKWN w dniu 6 września 1944 r.<sup>114</sup> W pierwszym okresie realizacji reformy powstawały niewielkie gospodarstwa rolne ze skonfiskowanych majątków ziemskich. W dwa lata od zakończenia II wojny światowej zaczęła się zmieniać w Polsce polityka rolna państwa. Coraz większą rolę odgrywała potrzeba kolektywizacji rolnictwa, a jej celem było utworzenie nowoczesnych przedsiębiorstw rolniczych. Na bazie tego powstawały rolnicze spółdzielnie produkcyjne i państwowe gospodarstwa rolne<sup>115</sup>.

W związku z tym na początku zabezpieczenie emerytalne m.in. mieszkańców obszarów wiejskich, zostało określone na zasadach dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>116</sup>. Regulacje zawarte w tym dekrete objęły wszystkich zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w przedsiębiorstwach państwowych, spółdzielczych i prywatnych. Tymi regulacjami objęci zostali pracownicy państwowych gospodarstw rolnych, chałupnicy wiejscy zrzeszeni w przedsiębiorstwie wyrobów ludowych i artystycznych CPLiA oraz ludność dwuzawodową, z tym zastrzeżeniem, że prowadzenie gospodarstwa rolnego o określonej przychodowości rocznej powodowało zawieszenie prawa do renty uzyskanej z tytułu pracy pozarolniczej. W 1962 r. weszła

---

<sup>113</sup>J. Bański: Historia rozwoju gospodarki rolnej na ziemiach polskich, maszynopis, s. 4-9; artykuł jest częścią opracowania zawartego w książce: J. Bański, Geografia rolnictwa Polski, PWE, Warszawa 2007.

<sup>114</sup>Dz.U. Nr 4, poz. 17.

<sup>115</sup>Intensywna kolektywizacja trwała do 1956 r. M. Jarosiewicz: Państwowa własność nieruchomości rolnych (w:) M. Jarosiewicz i K. Kozikowska: Prawo rolne, Kraków 2007 r., s. 118-119.

<sup>116</sup> Dz.U. z 1954 r. Nr 30, poz. 116, ze zm.

w życie ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, ich domowników oraz ich rodzin i domowników<sup>117</sup>. Na podstawie tej ustawy prawo do zaopatrzenia emerytalnego przysługiwało członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, domownikom członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych w razie inwalidztwa powstałego wskutek wypadku w pracy w spółdzielni lub choroby zawodowej oraz rodzinom członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych w każdym przypadku utraty żywiciela, a rodzinom domowników członków tych spółdzielni - w razie utraty żywiciela wskutek wypadku w pracy w spółdzielni lub choroby zawodowej. Ustawa ta straciła moc z dniem 1 stycznia 1972 r., zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1971 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin<sup>118</sup>. Na podstawie tej ostatniej ustawy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodziny mieli prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu pracy w tych spółdzielniach. Prawo do tych świadczeń miały również inne osoby, zatrudnione w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych i wynagradzane według zasad obowiązujących członków spółdzielni, oraz rodziny tych osób. Następnie te regulacje zostały zastąpione dekretem z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin<sup>119</sup>. Zakresem podmiotowym tej ustawy zostali objęci członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz innych spółdzielni, zrzeszonych w Centralnym Związku Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, którzy wykonywali pracę w tych spółdzielniach, członkowie spółdzielni kółek rolniczych zrzeszonych w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, którzy wykonywali pracę w zespołowych gospodarstwach rolnych tych spółdzielni oraz pozostałe osoby, które wykonywały pracę w spółdzielniach lub zespołowych gospodarstwach rolnych spółdzielni i byli wynagradzani według zasad obowiązujących członków tych spółdzielni. Ostatecznie przedmiotowe regulacje utraciły moc z dniem 1 stycznia 2003 r. na podstawie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>120</sup>, a osoby podlegające temu

---

<sup>117</sup>(Dz.U. z 1962 r. Nr 37, poz. 165, ze zm.). Od 1962 r. mamy też do czynienia z odrębnym zabezpieczeniem emerytalnym rolników indywidualnych, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

<sup>118</sup> Dz.U. z 1971 r. Nr 27, poz. 255.

<sup>119</sup> Dz.U. z 1976 r. Nr 10, poz. 54, ze zm.

<sup>120</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673.

ubezpieczeniu zostały objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych.<sup>121</sup>

Należy jeszcze wspomnieć o dekrecie z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>122</sup> oraz o ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>123</sup>. Przedmiotowe regulacje dotyczyły pracowników państwowych gospodarstw rolnych i ludności dwuzawodowej zamieszkującej na wsi. Z powyższego wynika, że początkowe regulacje prawne odnośnie zabezpieczenia emerytalnego pomijały rolników indywidualnych, a było to skutkiem modelu polityki rolnej w tamtym okresie, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części pracy.

Lata 70 przyniosły ponowny proces przyspieszenia przepływu ziemi do państwowych gospodarstw rolnych i spółdzielni produkcyjnych. Związane to było z prowadzoną reformą zabezpieczenia socjalnego indywidualnych rolników<sup>124</sup> i w rezultacie przekazywaniem gospodarstw rolnych na własność państwa za renty i spłaty pieniężne. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że zmiany zachodzące w indywidualnych gospodarstwach rolnych w okresie powojennym były skutkiem warunków politycznych i społecznych. Z tego wynika również, że zadania jakie stawiano przed regulacjami w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników nie ograniczały się jedynie do zagwarantowania zabezpieczenia społecznego tej grupie zawodowej, ale realizowane były za pomocą tych rozwiązań prawnych także cele gospodarcze.

## **2. Geneza rolniczego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce**

Rolnicy indywidualni w PRL przez wiele lat byli traktowani jako grupa zanikająca będąca pozostałością ustroju kapitalistycznego, brak jej dalszego udziału w strukturach społecznych miał być tylko kwestią czasu, warunkowaną uspołecznieniem gospodarki chłopskiej<sup>125</sup>. W różnych okresach realnego socjalizmu konstruowano takie formy polityki rolnej państw, które w istocie miały na celu ograniczanie istnienia własności prywatnej w rolnictwie i były instrumentem zmierzającym do zaplanowanych przekształceń ustrojowych. Dopiero rok 1980 zapoczątkował zwrot w polityce rolnej i społecznej w wyniku czego opracowana

---

<sup>121</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887.

<sup>122</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97, ze zm.

<sup>123</sup> Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 6, ze zm.

<sup>124</sup> E. Gorzelak: Polityka agrarna PRL, PWN, Warszawa 1987 r., s. 63.

<sup>125</sup> L. Ostrowski: Problemy społeczne wsi polskiej, Warszawa 1989 r., s. 173 i następane.

została nowa strategia rozwoju wsi i rolnictwa, która oznaczała istotny postęp w rozwiązywaniu kwestii społecznych na wsi. Koncepcja w tym zakresie rodziła się etapowo, począwszy od wytycznych Biura Politycznego KC PZPR i Prezydium NK ZSL w sprawie węzłowych problemów polityki rolnej i gospodarki żywnościowej z 1981 r., IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR (1981 r.), IX Kongresu ZSL (1981 r.), wspólnego XI Plenum KC PZPR i NK ZSL (1983 r.) w sprawie polityki rolnej, a na założeniach programowych kształtowania warunków życia na wsi kończąc (uchwała Rady Ministrów nr 47 z 1984 r.)<sup>126</sup>. W wypracowanej w ten sposób koncepcji polityki społecznej wobec wsi przełamano dotychczas dominujący stereotyp myślenia, polegający na tym, że postęp społeczny wsi wiązano ze zmianami struktur społecznych i zmianami ustroju rolnego. W nowej koncepcji uznano, że zmiany, choć pożądane, jednak będą następować ewolucyjnie i w związku z tym należy w ramach starych struktur i utrzymującej się wielosektorowości w rolnictwie rozwiązywać główne problemy społeczne ludności wiejskiej. Taka strategia powiązana została z uznaniem rodzinnych gospodarstw indywidualnych za trwały element rolnictwa polskiego.

Historia zabezpieczenia społecznego rolników indywidualnych w Polsce, miała swój początek w 1962 r. i była tworzona przez kolejne regulacje w tym zakresie z lat: 1968, 1974, 1977, 1982, aż do obecnie obowiązującej ustawy - z 1990 r. Trzy pierwsze określają stadia rozwojowe instytucji zwanej *renta za ziemię*. Następnie od ustawy z 1977 r. mamy do czynienia z próbą stworzenia klasycznego systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników, który różnił się zasadniczo od poprzednich. Najważniejsza zmiana polegała na wprowadzeniu obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne i w konsekwencji umożliwienie rolnikom nabywania prawa do emerytury bez konieczności przekazywania gospodarstwa rolnego Państwu. W założeniach<sup>127</sup>, system emerytalny powinien służyć dynamizowaniu produkcji towarowej indywidualnego rolnictwa, liczonej w produkcji sprzedanej państwu, nie uwzględniającej wewnętrznych obrotów handlowych między rolnikami oraz innych form sprzedaży prywatnej. Godzono się ponadto w założeniach, że system nie może mieć charakteru powszechnego i wyłącznie socjalnego, a tym samym powinien być ograniczony do towarowych producentów rolnych sprzedających swą produkcję państwu. Podkreślone zostało, że jest to dominująca zasada, której podporządkowane powinny być wszystkie szczegółowe rozwiązania. Co istotne,

---

<sup>126</sup> J.w. s. 17.

<sup>127</sup> Pofna notatka w sprawie założeń systemu emerytalnego rolników, Warszawa-sierpień 1977 r., s. 3.

podkreślono, że system emerytalny w rolnictwie powinien ułatwiać przepływ i koncentrację ziemi zarówno z sektora prywatnego do sektora państwowego i spółdzielczego, ale również w ramach indywidualnego rolnictwa, służąc tworzeniu i umacnianiu wysokotowarowych gospodarstw rolnych. Ponadto, co zostało podkreślone, system emerytalny rolników powinien sprzyjać dalszej przebudowie rolnictwa. W związku z tym, godzono się, że oparty na tych założeniach system emerytalny rolników nie jest jeszcze elementem powszechnego systemu ubezpieczenia na wsi i nie obejmuje wszystkich problemów socjalnych – lecz jego głównym celem jest stymulowanie rozwoju rolnictwa zgodnie z wymogami VII Zjazdu Partii i VI Plenum KC<sup>128</sup>. To zaś zdaniem projektodawców rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników uzasadniało brak możliwości pełnego zharmonizowania rozwiązań w zakresie systemu emerytalnego rolników z systemem ogólnie obowiązującym. Z tego wynika, że realizowanie celów pozaubezpieczeniowych takich jak stymulowanie wzrostu produkcji oraz pożądanej przebudowy struktury rolnictwa, miało zasadnicze znaczenie w początkowym etapie budowy szczególnie zabezpieczenia emerytalnego rolników i jego odrębnego funkcjonowania.

### **3.1 Regulacje prawne z 1962 r.**

Po raz pierwszy próbę stworzenia regulacji prawnych, dzięki którym ludność zamieszkująca obszary wiejskie otrzymałaby zabezpieczenie na starość i jednocześnie próbę uregulowania kwestii przekazywania państwu gospodarstw rolnych w zamian za świadczenia pieniężne, podjęto na początku lat sześćdziesiątych XX wieku. Zagadnienia te zostały uregulowane w ustawie z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin<sup>129</sup>.

Zgodnie z wymienioną ustawą, właściciel nieruchomości rolnej przejętej w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz członkowie jego rodziny mieli prawo do zaopatrzenia emerytalnego, jeżeli: 1) obszar przekazanego gospodarstwa nie był mniejszy niż 2 hektary, 2) dochód z pracy w przekazywanym gospodarstwie stanowił główne źródło utrzymania właściciela; 3) właściciel i jego małżonek nie posiadali innych nieruchomości; 4) zadłużenie wobec Państwa i spółki wodnej nie

---

<sup>128</sup>J.w., s. 4.

<sup>129</sup>Dz.U. Nr 38, poz. 166, ze zm., dalej jako „ustawa z 1962 r.”

przekraczało 75% wartości gruntów wchodzących w skład przekazywanej nieruchomości; 5) właściciel gospodarstwa osiągnął wiek emerytalny (65 lat mężczyzna, 60 lat kobieta) albo stał się inwalidą przed osiągnięciem tego wieku (art. 10 ustawy z 1962 r.).

Miesięczna wysokość renty była uzależniona od wielkości przekazanego gospodarstwa i kształtowała się od 400 zł za gospodarstwo o powierzchni ponad 2 ha, do 600 zł za gospodarstwo o powierzchni ponad 10 ha (art. 15 ustawy z 1962 r.).

Rolnik mógł pozostawić sobie działkę o powierzchni do 0,2 ha oraz budynek mieszkalny i pomieszczenia gospodarskie w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia jego potrzeb. Za zrzeczenie się prawa do budynków mieszkalnych i gospodarskich przysługiwał dodatek w wysokości od 80 zł do 160 zł w zależności od wartości budynków.

Jedna renta przysługiwała obojgu małżonkom, a w razie śmierci jednego z nich cała renta była wypłacana drugiemu.

Zgodnie z art. 12 pkt 1 tej ustawy, zaopatrzenie emerytalne oprócz renty starczej za przekazanie gospodarstwa rolnego Państwu, obejmowało rentę inwalidzką za przekazanie gospodarstwa rolnego Państwu oraz rentę rodzinną dla dzieci i zasiłek pogrzebowy na pokrycie kosztów pogrzeby osób uprawnionych do tych świadczeń. Różnica między rentą starczą, a rentą inwalidzką sprowadzała się do tego, że renta starcza przysługiwała właścicielowi przejętej nieruchomości rolnej, jeżeli przed jej przejęciem lub w ciągu 5 lat od jej przejęcia osiągnął wiek mężczyzna 65 lat, a kobieta 60 lat (art. 13 ustawy z 1962 r.). Z kolei renta inwalidzka przysługiwała właścicielowi przejętej nieruchomości, jeżeli przed jej przejęciem stał się inwalidą (art. 14 ustawy z 1962 r.). Wysokość obu świadczeń była na jednakowym poziomie, uzależnionym od obszaru przejętej nieruchomości. Oprócz tych świadczeń, w myśl przepisów ustawy z 1962 r., przysługiwały jeszcze świadczenia w naturze.

Rolnicy, którzy przekazali gospodarstwo państwu przed osiągnięciem wieku emerytalnego, nie będąc inwalidami, i którzy podjęli pracę w uspołecznionym zakładzie pracy i wykonywali ją przez okres co najmniej 2 lat, mogli doliczyć okres pracy w rolnictwie po ukończeniu 16 roku życia do okresu zatrudnienia wymaganego do przyznania renty na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (art. 26 ustawy z 1962 r.). W przypadku zbiegu prawa do obu świadczeń rolniczego i pracowniczego, następowało częściowe



zmniejszenie renty rolniczej za przekazanie gospodarstwa rolnego; otrzymywali oprócz wynagrodzenia rentę rolniczą częściowo zmniejszoną (art. 26 ustawy z 1962 r.)<sup>130</sup>. Z kolei rolnicy, którzy przekazali gospodarstwo po osiągnięciu wieku emerytalnego z chwilą podjęcia pracy zarobkowej lub uzyskania dochodów z innych źródeł mieli zawieszoną rentę rolniczą na zasadach określonych w przepisach o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym.

Ustawa z 1962 r. spotkała się z bardzo ograniczonym zainteresowaniem ze strony rolników, co być może było efektem nieufności do nowych rozwiązań. W ciągu okresu przez jaki obowiązywała przejętych zostało 13 tys. gospodarstw o łącznym obszarze ok. 117 tys. ha, przy czym rentę otrzymało tylko ok. 2/3 właścicieli tych gospodarstw<sup>131</sup>.

### **3.2 Regulacje prawne z 1968 r.**

W ustawie z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa<sup>132</sup>, wprowadzono zasadnicze zmiany w stosunku do regulacji z 1962 r.

Część kryteriów niezbędnych do uzyskania renty uległa zaostrzeniu. Można więc było przekazywać gospodarstwa, jeżeli ich powierzchnia obejmowała co najmniej 5 ha, a nie jak uprzednio 2 ha (art. 1 ust. 1 ustawy z 1968 r.). Należy też zwrócić uwagę na zastosowanie tzw. hektarów przeliczeniowych do ustalania wysokości świadczenia, a nie jak poprzednio hektarów fizycznych.

Zgodnie z art. 3 ustawy z 1968 r., rentę można było uzyskać w zamian za przekazanie nieruchomości rolnych państwu, jeśli rolnik ukończył 40 lat lub stał się inwalidą. Nie były przejmowane gospodarstwa od rolników mających przyznaną III grupę inwalidzką. Wiek 40 lat nie był wystarczający do otrzymywania renty w pełnej wysokości, można ją było otrzymać dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna). Do osiągnięcia wieku emerytalnego można było otrzymywać od 1/6 do 1/4 renty, a gdy rencista podjął pracę w państwowym gospodarstwie rolnym - od 1/5 do 1/3 renty. Miesięczna wysokość renty wynosiła od

---

<sup>130</sup> Po 2 latach zatrudnienia otrzymywali 60 proc. pełnej renty, po 4 latach – 70 proc., po 6 latach – 80 proc., po 8 latach – 90 proc., aby po 10 latach osiągnąć 100 proc. pełnej renty.

<sup>131</sup> J. Łopato: Ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych, w J. Łopato, Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce ludowej (1944-1989), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990 r., s.49.

<sup>132</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 15 oraz z 1973 r. Nr 48, poz. 283, dalej jako „ustawa z 1968 r.”

800 zł za przekazanie od 5 do 6 ha przeliczeniowych do 1200 zł za przekazanie powyżej 10 ha przeliczeniowych.

Rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne państwu, mógł użytkować dalej działkę o powierzchni do 1 ha, jeśli osiągnął wiek emerytalny albo stał się inwalidą, w przeciwnym wypadku działkę do 0,25 ha. Do renty przysługiwał dodatek za zrzeczenie się użytkowania działki oraz dodatek za odznaczenia państwowe.

Prawo do renty nie podlegało zawieszeniu, gdy rolnik uzyskiwał zarobki z tytułu zatrudnienia lub dochody z innych źródeł (art. 5 ust. 4 ustawy z 1968 r.). Zaś gdy po przekazaniu gospodarstwa podjął pracę w uspołecznionym zakładzie pracy lub warsztacie rzemieślniczym i przepracował co najmniej 2 lata, mógł otrzymać rentę na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Do okresów zatrudnienia doliczano mu wówczas okres pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia. Z chwilą przyznania renty z tytułu pracy, rolnik tracił prawo do renty za przekazane państwu nieruchomości rolne (art. 12 ustawy z 1968 r.).

Jeżeli przekazane Państwu nieruchomości rolne stanowiły współwłasność małżonków, każdemu z nich przysługiwała połowa świadczenia wraz z dodatkami. Po śmierci jednego z małżonków drugiemu przysługiwała renta obniżona o 25% (art. 10 ustawy z 1968 r.).

Zarówno w ustawie z 1962 r. jak i z 1968 r. społeczny charakter, wyrażający się w zagwarantowaniu ochrony rolnikom w podeszłym wieku, został wyraźnie ograniczony. Do wyprowadzenia tego wniosku uprawnia przede wszystkim zasada fakultatywności w przejmowaniu gospodarstw. W konsekwencji tego powstała poważna bariera uniemożliwiająca uzyskanie renty, zwłaszcza w okresie obowiązywania pierwszej ustawy, kiedy to ponad połowa rolników ubiegających się o świadczenie spotkała się z odmową. Jeszcze w 1968 r. odmownie załatwiono 45% wniosków. W następnych latach odsetek decyzji odmownych utrzymywał się na zbliżonym poziomie i dopiero w 1973 r. spadł do 14%<sup>133</sup>. W sumie w okresie obowiązywania dwóch pierwszych ustaw pozytywnie rozpatrzono tylko nieco ponad 40% wniosków rolników<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup>A. Rutkowski: Zabezpieczenie materialne ludzi starszych, w B. Tryfan, Sytuacja ludzi starych na wsi, IRWIR PAN, Warszawa 1977, s. 81.

<sup>134</sup>B. Synak: Problem starych rolników. Na przykładzie byłego województwa gdańskiego, LSW, Warszawa 1976, s.42.

Rozwiązania przyjęte w dwóch pierwszych ustawach podjęto głównie z myślą o interesie państwowym. W wyniku tego dla przykładu w 1967 r., renty za ziemię pobierało zaledwie 6,7 tys. osób, zaś w 1973 r. – 54,3 tys. Osoby uprawnione do tych świadczeń stanowiły znikomy odsetek ludności wiejskiej w wieku emerytalnym – zaledwie ok. 2,5%, podczas gdy w miastach ten wskaźnik sięgał ok. 40%<sup>135</sup>.

### **3.3 Regulacje prawne z 1974 r.**

Zmieniające się uwarunkowania społeczno-ekonomiczne wsi, w tym zwłaszcza gwałtowne przyspieszenie tempa starzenia się ludności na obszarach wiejskich, a w ślad za tym lawinowy wzrost liczby gospodarstw bez następców, stały się inspiracją do dalszych zmian w zakresie zabezpieczenia społecznego ludności zamieszkującej obszary wiejskie. W 1974 r. następców nie posiadało 341,5 tys. gospodarstw prowadzonych przez rolników w wieku 60 lat i więcej, co stanowiło 36% ogółu gospodarstw użytkowanych przez rolników w tym wieku<sup>136</sup>. Również w skali wszystkich gospodarstw była to pokaźna grupa, gdyż stanowiła ok. 13%, które użytkowały blisko 9% wszystkich gruntów rolnych<sup>137</sup>. W związku z tym w kolejnej ustawie, z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne<sup>138</sup>, powrócono do dwóch zasad, które przewidywała ustawa z 1962 r. Mianowicie dolna granica przekazywanego gospodarstwa została ustalona na poziomie 2 ha oraz zaniechano stosowania hektarów przeliczeniowych. Istotną nowością był obowiązek przejęcia gospodarstwa przez państwo, gdy rolnik zgłosił taki wniosek. Poprzednio można było odmówić przejęcia gospodarstwa, jeżeli państwo nie mogło zapewnić warunków racjonalnego zagospodarowania przejętym gruntom.

Wskazana ustawa nie przewidywała możliwości wcześniejszego, tzn. przed osiągnięciem wieku emerytalnego, przekazywania gospodarstw państwu, chyba że rolnik przed przekazaniem gospodarstwa został zaliczony do jednej z grup inwalidów,

---

<sup>135</sup>E. Łopacińska, A. Wiktorow: Ubezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych, IPiSS, Studia i Materiały, z 2(208) Warszawa 1984 r., s.24.

<sup>136</sup>Rocznik Statystyczny 1975 r., tabl. 69 (393), s. 273.

<sup>137</sup>Rocznik Statystyczny 1975 r., tabl. 69 (393), s. 273 oraz Rocznik Statystyczny 1976 r., tabl. 66(385), s. 265 i tabl. 67(386), s. 266.

<sup>138</sup>(Dz.U. Nr 21, poz. 118, ze zm.) dalej jako „ustawa z 1974 r.”

w myśl przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>139</sup>.

Wysokość renty ustalono w ten sposób, że za każdy z dwóch pierwszych przekazywanych hektarów przysługiwało po 300 zł, za każdy rozpoczęty hektar ponad 2 do 10 ha przysługiwało po 100 zł, a za każdy rozpoczęty hektar powyżej 10 przysługiwało po 50 zł. Tak ustalona renta nie mogła przekraczać 2500 zł miesięcznie (art. 13 ustawy z 1974 r.). Do renty przysługiwało wiele zwiększeń m.in. za przekazanie lasów, za przekazanie budynków, za zrzeczenie się prawa do bezpłatnego lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich, a także dodatki: rodzinny, za odznaczenia państwowe, za inwalidztwo I grupy. Przedmiotowe świadczenie mogło być również obniżone, jeśli gospodarstwo było zadłużone, z tym że nie mogła być ono niższe od renty za przekazanie 2 ha gruntów (art. 14 ustawy z 1974 r.).

Renta za przekazanie gospodarstwa państwu przysługiwała łącznie obojemu małżonkom i mogła być podzielona na dwie równe części, z tym że część należąca małżonkowi spełniającemu warunki do otrzymania renty, jeśli praca w gospodarstwie stanowiła jego główne źródło utrzymania, nie mogła być niższa niż renta za przekazanie 2 ha gruntów. Po śmierci jednego z współmałżonków drugiemu przysługiwała renta w pełnej wysokości (art. 17 ustawy z 1974 r.).

Inaczej niż w ustawie z 1968 roku uregulowana została sprawa zatrudnienia po przekazaniu gospodarstwa. Wymagane poprzednio 2 lata pracy podniesiono do 5 i dopiero wtedy do okresu zatrudnienia wliczana być mogła praca we własnym gospodarstwie po ukończeniu 16 roku życia (art. 35 ustawy z 1974 r.).

W razie zbiegu prawa do świadczeń za przekazanie gospodarstwa z prawem do świadczeń na mocy innych przepisów, rolnikowi przysługiwało wybrane świadczenie w pełnej wysokości i połowa drugiego (art. 36 ust. 1 ustawy z 1974 r.).

Renty za przekazanie gospodarstw Państwu przyznane na podstawie ustaw z 1962 i 1968 zostały podwyższone o 50% (art. 40 ust. 2 ustawy z 1974 r.).

Po wejściu w życie tych przepisów przyznawano średnio rocznie ponad 30 tys. rent, tak że w roku 1977 świadczenia pobierało 164 tys. rolników,

---

<sup>139</sup>Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 3, poz. 6).

a więc trzykrotnie więcej niż w 1973 r.<sup>140</sup>. Można by to uznać za pozytywny rezultat, gdyby nie to, że większość ludności rolniczej w wieku emerytalnym nadal nie otrzymywała żadnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, a co za tym idzie zdana była na tradycyjne formy zabezpieczenia na starość, jak chociażby opieka rodziny, dzierżawa lub dożywocie<sup>141</sup>. Zatem i tych regulacji nie można uznać za instrument mający na celu zabezpieczenie w pełni ludzi starszych na wsi, czy też rozwoju rolnictwa indywidualnego, gdyż przeważył interes polityczno-ustrojowy. Po 1974 r. ziemia w znacznej ilości kierowana była z rolnictwa indywidualnego do jednostek rolnictwa uspołecznionego, co wymagało znacznych nakładów na zagospodarowanie przejętych gruntów. Okazało się to bardzo kosztowne, a zarazem mało efektywne. W konsekwencji uwidoczniła się potrzeba zmian, gdyż sektor uspołeczniiony nie był w stanie wchłonąć i odpowiednio zagospodarować ziemi przekazywanej przez rolników ubiegających się o świadczenie rentowe<sup>142</sup>.

### **3.4 Regulacje prawne z 1977 r.**

W ustawie z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>143</sup> po raz pierwszy wprowadzono obowiązek opłacania składek na cele emerytalne, możliwość przekazywania gospodarstw rolnych następcom i otrzymywania renty lub emerytury.

W tej ustawie katalog świadczeń emerytalno-rentowych był zbliżony do świadczeń przyznawanych na podstawie poprzednich regulacji w tym zakresie. Różnice sprowadzały się do tego, że po raz pierwszy przyznawane były emerytury zamiast renty starczej, a dodatkowo, podobnie jak w poprzednich ustawach: renty inwalidzkie, renty rodzinne oraz zasiłki pogrzebowe. Przyznawanie tych świadczeń przewidziano również dla rolników, którzy nieodpłatnie przekazali gospodarstwo rolne następcom przed wejściem omawianej ustawy w życie, a po jej wejściu spełnili wymagane w tej ustawie warunki.

Emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał łącznie następujące warunki:

1) osiągnął wiek emerytalny (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet); 2) wytwarzał

---

<sup>140</sup>E. Łopacińska, A. Wiktorow, op.cit. tabl. 11, s. 24.

<sup>141</sup>W rolnictwie indywidualnym pracowało ok. 1,3 mln osób w wieku emerytalnym, w tym ok. 720 tys. rolników prowadziło gospodarstwa rolne (1978 r.) Kolejnych 250 tys. rolników zbliżało się do tego wieku. M. Ignar, A. Lutyk: Problemy socjalne ludzi starych na wsi, *Wieś Współczesna*, 1980 r. nr. 3, s.36.

<sup>142</sup>J. Jacek: Przejmowanie i zagospodarowanie ziemi przez rolnictwo uspołecznione, *Wiadomości Statystyczne*, 1977 r., nr. 2.

<sup>143</sup>Dz.U. Nr 32, poz. 140, dalej jako „ustawa z 1977 r.”

i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o wartości nie mniejszej niż 15 tys. zł rocznie, przez okres co najmniej 25 lat mężczyzna i 20 lat kobieta, w tym nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat przed przekazaniem gospodarstwa państwu lub następcy; 3) opłacał składki na cele emerytalne; 4) przekazał państwu lub następcy gospodarstwo rolne, którego wartość nie uległa obniżeniu w okresie ostatnich 5 lat prowadzenia gospodarstwa, chyba że obniżenie wartości gospodarstwa nastąpiło z przyczyn niezawinionych przez rolnika (art. 2 ustawy z 1977 r.).

Jednym z warunków koniecznych do uzyskania emerytury było opłacanie składek, których podstawę wymiaru stanowił przychód szacunkowy z gospodarstwa rolnego.

Rolnik, który przekazał gospodarstwo, miał prawo do korzystania z działki o powierzchni do 0,3 ha oraz bezpłatnego lokalu mieszkalnego i niezbędnych budynków gospodarskich (art. 55 ustawy z 1977 r.).

Wysokość emerytury była uzależniona od średniej rocznej wartości sprzedanych produktów rolnych; w konsekwencji było określonych 35 grup sprzedaży, a świadczenie wynosiło od 1500 zł do 6500 zł w zależności od grupy sprzedaży. Do emerytury przysługiwały zwiększenia za grunty przekazane państwu: po 200 zł za każdy z dwóch pierwszych przekazanych hektarów oraz po 50 zł za każdy następny hektar, ale nie więcej niż 700 zł. Dodatkowo były przewidziane dodatki za przekazane budynki i lasy w zależności od ich wartości oraz za zrzeczenie się prawa do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego (art. 7 i 8 ustawy z 1977 r.).

Do emerytur na podstawie ustawy z 1977 roku przysługiwały również dodatki, takie jak: rodzinne dla dzieci, wnuków i rodzeństwa, z tytułu odznaczeń państwowych, z tytułu zaliczenia do I grupy inwalidztwa lub ukończenia 80 lat życia (art. 12 ustawy z 1977 r.).

Emerytura przysługiwała łącznie obojgu małżonkom, nawet jeśli tylko jedno z nich spełniało warunki konieczne do uzyskania świadczenia. Emerytury rolnicze można było łączyć ze świadczeniami rentowymi z innych ustaw w ten sposób, że wypłacało się wówczas wybrane świadczenie w całości powiększone o połowę drugiego (art. 20 ustawy z 1977 r.).

Regulacje wprowadzone na podstawie ustawy z 1977 r. należy uznać z pewnością za przełom w ewolucji zabezpieczenia emerytalnego rolników indywidualnych, ponieważ objęta została nimi większość mieszkańców wsi związanych zawodowo z indywidualnym gospodarstwem rolnym. Jednak mimo tego w dalszym ciągu nie był to system powszechny, gdyż poza nim pozostawała pokaźna liczba ludzi starszych, którzy chociażby ze względu na niskie dochody nie nabyli prawa do przewidzianych w niej świadczeń. Poza tym, mimo że w czasie obowiązywania tych regulacji nastąpiło gwałtowne przyspieszenie przekazywania gospodarstw w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe, wciąż znaczna grupa rolników w wieku emerytalnym prowadziła swoje gospodarstwa. W końcu 1982 r. gospodarstwa rolne prowadziło 466 tys. rolników w wieku emerytalnym, z którymi pracowało 275 tys. współmałżonków również w wieku emerytalnym. W sumie więc dla ok. 35,8% ogółu ludności wiejskiej w wieku emerytalnym, gospodarstwo rolne stanowiło główne lub wyłączne źródło utrzymania<sup>144</sup>.

### **3.5 Regulacje prawne z 1982 r.**

Nowy etap w polityce rolnej i społecznej wobec wsi i rolnictwa został określony w Wytocznych Biura Politycznego KC PZPR i Prezydium NK ZSL w styczniu 1981 r.<sup>145</sup>. W dokumencie tym zauważono m.in., że „Nie można też godzić się z pomniejszaniem lub niedocenianiem potrzeb społecznych rolników. Poprawa warunków pracy i życia ludności na wsi, jej pełny udział we współdecydowaniu o losie kraju i środowiska, w którym żyje, przesądzać będzie o jej samopoczuciu społecznym, o atmosferze politycznej na wsi, o randze zawodu i godności rolnika. Naszą niezłomną wolą jest, aby polska wieś wносиła jak największy wkład w dzieło rozwoju całego kraju, żeby na wsi warunki życia i pracy były coraz lepsze. Taki jest cel naszej wspólnej polityki rolnej”. Dokument ten wyznaczył kierunki polityki społecznej w stosunku do obszarów wiejskich i rolnictwa na lata osiemdziesiąte, co zostało potwierdzone w kolejnych dokumentach programowych KC PZPR. Dla przykładu w dokumentach X Zjazdu PZPR<sup>146</sup> podkreślono konieczność wyrównania warunków życia mieszkańców wsi i miast. Sprowadzało się to do rozwoju i unowocześnienia infrastruktury społeczno-gospodarczej, budownictwa

---

<sup>144</sup>Ludność wiejska związana z rolnictwem indywidualnym. Badania metodą reprezentacyjną. Stan w dniu 8 grudnia 1982 r. GUS, Warszawa 1983 r., tabl. 10, s. 74-77.

<sup>145</sup>J. Świdorski: Czy taki system emerytalny dla rolników. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989, s. 164.

<sup>146</sup>J.w., s. 165.

mieszkaniowego, pozyskania do pracy na wsi wysoko wykwalifikowanych specjalistów, rozwoju kultury, ochrony zdrowia oraz postępu społecznego wsi. Przygotowano również rządowy program kształtowania warunków życia na wsi, który stanowił podstawę planowania przedsięwzięć w tej dziedzinie. Z tego dokumentu wynikała potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego i niezależności materialnej ludziom starszym na wsi, poprzez co dążono do zwiększenia zainteresowania młodzieży wiejskiej tym zawodem. Z kolei poprawa warunków, w których dochodzi do wymiany pokoleń wśród osób odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarstw rolnych, miała sprzyjać modernizacji gospodarstw i wzrostowi produkcji rolnej, a taki jest cel polityki państwa w odniesieniu do wsi i rolnictwa.

To wszystko doprowadziło do zmiany nastawienia w stosunku do obszarów wiejskich i w konsekwencji przygotowana została ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin<sup>147</sup>, która wprowadziła nowe rozwiązania przy wykorzystaniu doświadczeń poprzedniej ustawy.

Zgodnie z wymienioną ustawą, emerytura przysługiwała odrębnie rolnikowi i jego małżonkowi oraz domownikowi. Przez użyte w ustawie określenie „rolnik” rozumiano właściciela lub posiadacza gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 1 ha użytków rolnych, albo działu specjalnego produkcji rolnej, oraz jego małżonka. Z kolei za „domownika” uznawany był członek rodziny rolnika i inne osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, jeżeli pozostawały we wspólnym gospodarstwie domowym z rolnikiem, ukończyły 16 lat, nie podlegały obowiązkowi ubezpieczenia na podstawie innych przepisów, a ponadto ich praca w gospodarstwie rolnym stanowiła ich główne źródło utrzymania (art. 2 ustawy z 1982 r.).

Emerytura przysługiwała rolnikowi, który spełniał łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet,); 2) prowadził gospodarstwo rolne lub pracował w nim przez co najmniej 25 lat mężczyzna i 20 lat kobieta i w tym okresie opłacał składki na ubezpieczenie rolników; 3) przekazał gospodarstwo rolne (art. 15 ustawy z 1982 r.).

Na podstawie tej ustawy po raz pierwszy domownik nabył prawo do emerytury rolniczej i w tym celu musiał spełnić łącznie dwa pierwsze warunki, tj. dotyczące wieku emerytalnego i okresu pracy w gospodarstwie rolnym.

---

<sup>147</sup>Dz.U. Nr 40, poz. 268, ze zm., dalej jako „ustawa z 1982 r.”



Za okresy prowadzenia gospodarstwa lub pracy w nim uznawane były również okresy prowadzenia lub pracy w gospodarstwie przed 1 stycznia 1977 r. oraz okresy zatrudnienia, równorzędne z okresami zatrudnienia i zaliczane do okresów zatrudnienia (art. 17 ustawy z 1982 r.).

Rolnik, który przekazał gospodarstwo, mógł użytkować działkę o powierzchni nie większej niż 0,3 ha oraz korzystać z bezpłatnego lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich niezbędnych do zaspokojenia swoich potrzeb (art. 56 ustawy z 1982 r.).

Składka na ubezpieczenie społeczne ustalana była rocznie: od każdego ubezpieczonego, z każdego hektara przeliczeniowego i dochodu szacunkowego z działów specjalnych. Szczegółowe zasady i tryb corocznego ustalania wysokości składki były określony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów (art. 43 ustawy z 1982 r.)

Emerytura przysługiwała każdemu ubezpieczonemu w podstawowej wysokości, równej najniższej emeryturze pracowniczej. Do emerytury rolnikowi i jego małżonkowi, przysługiwały zwiększenia z tytułu osiągnięcia średniej rocznej wartości sprzedaży produktów rolnych, jednostkom gospodarki uspołecznionej, z ostatnich 10 lat kalendarzowych przed dniem przekazania gospodarstwa rolnego. Wartość sprzedaży produktów rolnych podlegała rewaloryzacji odpowiadającej zmianom cen skupu, w okresie 10 lat przed przekazaniem gospodarstwa, z zastosowaniem współczynnika rewaloryzacyjnego, ogłaszanego corocznie zarządzeniem Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych (art. 19 ustawy z 1982 r.).

Rolnikowi, który nieodpłatnie przekazał gospodarstwo rolne państwu, emeryturę lub rentę zwiększało się - w zależności od wartości przekazanych gruntów, sadów, krzewów owocowych i innych plantacji, lasów oraz budynków - o 0,3 proc. łącznej wartości wymienionych składników. W razie gdy do świadczenia byli uprawnieni małżonkowie, zwiększenie było dzielone w równych częściach na nich oboje (art. 22 ustawy z 1982 r.). W końcowym etapie funkcjonowania przepisów tej ustawy zrezygnowano z przyznawania powyższego zwiększenia i przysługiwały tylko dodatki: rodzinny, pielęgnacyjny i z tytułu odznaczeń państwowych.

Do 1 stycznia 1989 r. w przypadku zbiegu prawa do emerytury rolniczej z prawem do innego świadczenia o charakterze emerytalno-rentowym przysługiwało rolnikowi wybrane przez niego świadczenie powiększone o połowę drugiego, zaś

domownikowi tylko jedno świadczenie – wyższe lub wybrane przez niego. Po tej dacie w przypadku zbiegu prawa do świadczeń z różnych systemów ubezpieczeń społecznych przysługiwało tylko jedno świadczenie (art. 35 ustawy z 1982 r.).

W celu zbliżenia wysokości świadczeń przyznawanych na podstawie wcześniejszych ustaw, do świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy z 1982 r., z dniem 1 marca 1986 r. przeprowadzono jednorazową rewaloryzację wypłacanych emerytur i rent, przyznanych do dnia 31 grudnia 1984 r. Od 1 marca 1987 r. waloryzacji podlegały wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe, przyznane rolnikom i członkom ich rodzin do dnia 31 grudnia 1985 r.

W założeniach do ustawy przyjęto, że wydatki na świadczenia pieniężne określone w tej ustawie będą pokrywane w 1/3 ze składek rolników, a pozostałe 2/3 przez państwo<sup>148</sup>. W praktyce jednak dotacja z budżetu państwa była znacząco wyższa, a wynikało to z wzrastającej liczby świadczeń emerytalnych oraz ich corocznej waloryzacji.

Zabezpieczenie emerytalne funkcjonujące na podstawie tej ustawy, jak i poprzednich regulacji, miało do spełnienia szereg funkcji, a mianowicie: socjalną, produkcyjną i strukturalną. Jak wynika z dotychczasowych rozważań cel socjalny był realizowany najpełniej przez ustawę z 1982 r., po raz pierwszy na dalszym planie znalazły się cele ustrojowe i produkcyjne. Każdemu z małżonków przyznano bowiem odrębną emeryturę, której wysokość zrównano z poziomem najniższej emerytury pracowniczej, ponadto przewidziane były odpowiednie zwiększenia. Wprowadzono emerytury dla domowników za pracę w gospodarstwie rolnym. Świadczenie to podlegało corocznej waloryzacji według zasad jakie zostały przyjęte w pracowniczym systemie emerytalnym, co przeciwdziało ich dewaluacji. Realizacja pozostałych celów okazała się trudna. W rzeczywistości zatem, rozwiązania dotyczące procesów społecznych pozwalają maksymalizować przeważnie jeden cel, a takim celem w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego rolników było od początku budowanie bezpieczeństwa socjalnego ludzi niezdolnych do dalszej pracy w rolnictwie ze względu na wiek. Realizacja celów dodatkowych za pomocą zabezpieczenia emerytalnego powinna być uznawana za dalszy jej efekt, który nie powinien podlegać zbytnej krytyce, gdyż zabezpieczenie emerytalne może być czynnikiem wspomagającym politykę państwa wobec rolnictwa, nie będąc jednak jej głównym instrumentem.

---

<sup>148</sup>J. Świdorski, op.cit. s. 171.

#### 4. Wnioski końcowe

Z powyższych informacji wynika, że zabezpieczenie społeczne rolników zostało zapoczątkowane dość późno i pierwotnie w dalekiej od ubezpieczeniowej formie. Początkowo rozwiązania w tym zakresie kształtowały prawo i wysokość świadczeń, jako odpłatę za przejęte gospodarstwo rolne, zależną od jego obszaru oraz od dochodu z pracy w tym gospodarstwie, stanowiącego główne źródło utrzymania właściciela nieruchomości rolnej. Przedmiotowa odpłata przyznawana była osobom, które ukończyły wiek emerytalny lub stały się inwalidami i które wraz z małżonkami nie posiadały innych nieruchomości rolnych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że rozwiązania w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników były ściśle powiązane z polityką rolną w naszym kraju. Polityka rolna w potocznym rozumieniu bada, wyjaśnia i określa kierunki dalszego rozwoju rolnictwa. Określenie „polityka rolna” w zależności od tego, w jakim kontekście zostanie użyte, może być rozumiane jako dyscyplina naukowa i dziedzina wiedzy, a także jako praktyczna działalność gospodarcza i polityczna w kierowaniu rozwojem rolnictwa i wsi<sup>149</sup>. Polityka rolna w Polsce w okresie powojennym zmierzała do socjalistycznej rekonstrukcji rolnictwa, która była programowym, strategicznym zadaniem realizowanym konsekwentnie, choć w różnych formach i w różnym tempie. Zatem nie oceniając słuszności postawionego celu, można stwierdzić, że ten strategiczny cel został zidentyfikowany i realizowany za pomocą dostępnych środków. Pomijając okres 1950-1956, mniej więcej do lat 1957-1959 dostrzegano głównie dwie formy własności i dwa typy przedsiębiorstw<sup>150</sup>, mianowicie państwowe przedsiębiorstwo rolne i spółdzielnię produkcyjną. Zarówno PGR, jak i spółdzielnie produkcyjne w zamierzeniach miały za zadanie rozwiązać problem uspołecznienia środków produkcji, a zwłaszcza ziemi, oznaczało to znoszenie własności indywidualnej i ustanawianie nowych stosunków produkcji. Lata sześćdziesiąte były okresem zmniejszonej aktywności w dziedzinie socjalistycznej przebudowy rolnictwa<sup>151</sup>. Nie oznaczało to, że odstąpiono od realizacji strategicznego celu polityki rolnej, jakim była techniczna i społeczno-ekonomiczna przebudowa wsi i rolnictwa. Niemniej jednak w tym okresie wprowadzono pierwsze unormowania w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników, którzy zrzekli się całości lub części

---

<sup>149</sup>K. Bajan: Polityka Rolna w PRL, Warszawa 1984 r., s. 16.

<sup>150</sup>A. Woś: Polityka rolna PRL wybrane problemy, Warszawa 1980 r., s. 183.

<sup>151</sup>J.w., s. 183.

gospodarstw za odpowiednie świadczenia. Dążono jednocześnie do wypracowania skuteczniejszych rozwiązań, co zaowocowało ustawą z 24 stycznia 1968 r. o przejmowaniu gospodarstw na rzecz państwa w zamian za rentę. Podczas I krajowej konferencji PZPR w 1973 r.<sup>152</sup> postulowano poprawę warunków emerytalnych i uproszczenie trybu przejmowania ziemi w zamian za rentę. Na podstawie tych decyzji Sejm uchwalił 29 maja 1974 r. ustawę o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. Na VI Plenum KC PZPR we wrześniu 1976 r. podniesiony został problem zaopatrzenia emerytalnego rolników<sup>153</sup> oraz zapowiedziano przejście do nowego etapu rozwiązywania spraw socjalnych ludności rolniczej<sup>154</sup>. Stwierdzono jednocześnie, że system przekazywania ziemi państwu odegrał wielką rolę, ale nie był w stanie rozwiązać całości spraw socjalnych na wsi. Jednym z postulatów było objęcie rolników społecznym ubezpieczeniem emerytalnym. W związku z tym w uchwale VI Plenum KC PZPR w styczniu 1977 r. przedstawione zostały wstępne założenia systemu emerytalnego dla rolników. W konsekwencji Sejm uchwalił 27 października 1977 r. ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. Ustawa ta miała konsekwentnie realizować w założeniu cele społeczne i gospodarcze poprzez harmonijne wiązanie względów społecznych z produkcyjnymi, co poniekąd było kontynuacją celów stawianych przed dotychczasowymi regulacjami w zakresie zabezpieczenia rolników<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup>J.w., s. 104.

<sup>153</sup>J.w., s. 105.

<sup>154</sup>J.w., s. 160.

<sup>155</sup> J.w., Powyższe przeobrażenia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego rolników są konsekwencją tego, że od lat siedemdziesiątych rozpoczęto „pojmować przebudowę rolnictwa jako przeobrażenia, które oznaczają zarówno uspołecznienie procesu wytwarzania, jak i kreowanie wspólnej własności środków produkcji. Rozszerzono przede wszystkim listę form i środków bezpośredniego oddziaływania na rolnictwo. Stworzono warunki do rozwoju form instytucjonalnych, przygotowujących przesłanki dla socjalizacji rolnictwa jak np. różnorodne rodzaje zrzeszeń wytwórczych, związki branżowe plantatorów, spółdzielczość produkcyjno-handlowa (typu spółdzielczość mleczarska, owocowo-warzywna itp.) spółdzielczość zaopatrzenia i zbytu (pełne uspołecznienie sfery obrotu produktami rolnymi), proste formy produkcji kooperacji między rolnikami i kooperacji zespołów rolników z przedsiębiorstwami uspołecznionymi, kółka rolnicze wraz z ich zapleczem mechanicznym i społeczną akumulacją, zespoły użytkowników maszyn rolniczych i wiele innych, o różnym zakresie działania i udziale pierwiastków własności społecznej. Postęp w socjalistycznej przebudowie rolnictwa wyraża się bezpośrednio w ekspansji obszarowej i rozwoju państwowych gospodarstw rolnych, spółdzielni produkcyjnych oraz zespołowych gospodarstw kółek rolniczych.” W konsekwencji tego oprócz narastania społecznej własności środków produkcji w rolnictwie zaobserwować można rozwój różnorodnych form pośrednich, a w konsekwencji zmiany w zabezpieczeniu społecznym rolników, które od początku są elementem polityki rolnej, a ich powstanie jest poniekąd konsekwencją zaakceptowania prywatnej własności w rolnictwie.

Następnym posunięciem wychodzącym w kierunku postulatów rolników była ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniach rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Ustawa ta miała na celu rozszerzenie zasięgu świadczeń i dalsze zbliżenie do systemu ubezpieczeń zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej<sup>156</sup>. Jednocześnie na co warto wskazać w uchwale XI Plenum KC PZPR potwierdzona została trwałość indywidualnego gospodarstwa chłopskiego. Zaznaczono tam, iż „KC PZPR i NK ZSL potwierdzają równoprawność, trwałość i perspektywy rozwoju wszystkich sektorów rolnictwa. Indywidualne, rodzinne gospodarstwa rolne są trwałym ogniwem systemu społeczno-gospodarczego kraju. Plenum uznaje za celowe potwierdzenie tej trwałości w konstytucji PRL”.<sup>157</sup> W tym miejscu wypada zaznaczyć, że zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników były wypadkową modyfikacji polityki rolnej w naszym kraju, a to oznacza, iż polityka ta stymulowała postęp w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego rolników na przestrzeni lat.

Z tego wynika, że zabezpieczenie społeczne rolników na przestrzeni lat wraz ze zmianą celów polityki rolnej ulegało stopniowej ewolucji, choć dominującym elementem było traktowanie świadczeń jako ekwiwalentu gospodarstwa rolnego, którego rolnik w zamian za rentę wyzbywał się nieodpłatnie na rzecz następcy, a konkretnie osoby fizycznej lub państwa. W konsekwencji we wprowadzanych regulacjach dominował cel gospodarczy, jednak nie można zapominać, że realizowany był również cel socjalny poprzez zapewnienie rolnikom zabezpieczenia społecznego po zakończeniu aktywności zawodowej.

---

<sup>156</sup>K. Bojan: *Polityka Rolna w PRL...* op.cit., s.246.

<sup>157</sup>Uchwała wspólnego plenarnego posiedzenia KC PZPR i NK ZSL, „Trybuna Ludu” z dnia 24 stycznia 1983 r.

## Rozdział III

### Zabezpieczenie społeczne rolników od 1990 r. Ogólna charakterystyka

#### 1. Założenia do zmian w zakresie emerytur rolniczych, wprowadzonych przez ustawę z 1990 r.

W czasie przemian demokratycznych w naszym kraju, podjęta została kolejna gruntowna reforma zabezpieczenia społecznego rolników. W związku z tym na tle dotychczasowych rozważań nasuwa się refleksja, że polityka rolna państwa w ciągu całego okresu budowania zabezpieczenia emerytalnego w stosunku do rolników nie była konsekwentna, a poprzez nieustanne zmiany nie wpływała pozytywnie na ten sektor gospodarki. Przyjęcie w okresie transformacji opcji liberalnej w odniesieniu do rolnictwa oznaczało rezygnację z wcześniejszej polityki rolnej państwa, co z kolei zaowocowało utratą zdolności finansowania rozwoju i to zarówno dużych skolektywizowanych gospodarstw<sup>158</sup> jak i małych indywidualnych, nastawionych głównie na samozaopatrzenie rodziny rolników. Tego typu podejście nie może budować zaufania. W związku z tym nasuwa się wniosek o potrzebie oddzielenia ekonomicznych instrumentów wpływania na rolnictwo od mechanizmów polityki społecznej skierowanej na ten dział gospodarki, jakim jest rolnictwo. Jednak obecnie można traktować to jako postulat, który w najbliższych latach nie zostanie zrealizowany, a to dlatego, że biorąc pod uwagę chociażby przyjęty model w zakresie rozdysponowywania środków przeznaczonych na rozwój wsi i uzależnienie pomocy w dużej części od podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez beneficjentów środków pomocowych.

W dziedzinie rolnictwa wiele niejasności wiąże się z trudnościami w ustaleniu właściwych i pożądaných celów polityki rolnej. Z jednej strony uświadomiono sobie wady dużych skolektywizowanych gospodarstw rolnych, jednak z drugiej strony, brakowało i nadal brakuje jasnego stanowiska, jakie gospodarstwa miałyby je zastąpić. Przejawiało się to w braku zdecydowania, co do celów jakie miałyby realizować zabezpieczenie społeczne rolników i najłatwiej było pozostawić przed tymi regulacjami jedynie cel socjalny przy rezygnacji z dotychczasowego celu gospodarczego. To z kolei, mając na względzie wcześniejsze rozważania, stawia pod

---

<sup>158</sup> Na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464), powołana została Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu rozpoczęcia procesu restrukturyzacji przejętego majątku byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które uległy likwidacji.

znakiem zapytania sens dalszego funkcjonowania wyodrębnionego zabezpieczenia emerytalnego rolników, którego zadaniem jest realizacja dodatkowych celów pozaubezpieczeniowych, które w założeniu uzasadniają sens jego funkcjonowania. Niemniej jednak trudno przed nim stawiać dodatkowe cele, skoro obserwowany jest brak wizji strategicznej stawianej przed polskim rolnictwem<sup>159</sup>

W założeniach do reformy ubezpieczenia społecznego rolników<sup>160</sup>, stwierdzono że funkcjonujący od 1978 r. system ubezpieczenia społecznego rolników odegrał w sumie pozytywną rolę w zaspokajaniu potrzeb bytowych rodzin rolniczych oraz w oddziaływaniu na zmiany pokoleniowe i strukturalne w rolnictwie, jednak dostrzeżono w nim szereg istotnych wad. Za główne wady uznano: 1) brak ścisłego związku między opłacaną przez rolnika składką, a wysokością przysługujących mu świadczeń z ubezpieczenia; 2) sztywne określenie wskaźnika udziału dotacji budżetowej i wpływów ze składek w finansowaniu wydatków z ubezpieczenia, co powodowało narastanie realnego obciążenia gospodarstw rolnych składkami w związku ze wzrostem liczby wypłacanych emerytur i rent, a zmniejszaniem się liczby rolników płacących składki; 3) brak adekwatnego rozgraniczenia ubezpieczenia emerytalno-rentowego i wypadkowo-chorobowego oraz wyodrębnienia składek na te ubezpieczenia; 4) brak dostatecznej elastyczności zakresu ubezpieczenia, uniemożliwiający zainteresowanym wybór określonych elementów ubezpieczenia i jego skali (np. wysokość składki emerytalnej i odpowiednio do tego wysokości emerytury); 5) nadmierne eksponowanie w systemie emerytalno-rentowym jego funkcji pozasocjalnych, a mianowicie: a) funkcji stymulowania wzrostu produkcji towarowej gospodarstw rolnych, która w ogóle nie powinna być łączona z ubezpieczeniem społecznym, b) funkcji oddziaływania na zmiany strukturalne i pokoleniowe w rolnictwie, która jest uzasadniona w ramach rolniczego ubezpieczenia społecznego, jednak wymaga doboru bardziej racjonalnych i elastycznych instrumentów.

W związku z powyższymi stwierdzonymi wadami, zaproponowano w założeniach przyjęcie określonych zasad na jakich miał być zbudowany nowy system ubezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności jego część emerytalna<sup>161</sup>: 1) wysokość emerytur miała być ściśle uzależniona od wysokości składki emerytalnej i długości jej opłacania, zaproponowano obowiązkową (minimalną) składkę

---

<sup>159</sup> Kwestia Agrarna w Polsce - seminarium IERiGŻ-PIB, Warszawa 19 maja 2017 r.

<sup>160</sup> Projekt Założenia reformy ubezpieczenia społecznego rolników, czerwiec 1990 r., s. 3.

<sup>161</sup> J.w., s. 4 i 5.

emerytalną równą dla wszystkich ubezpieczonych oraz dopuszczono możliwość wyboru przez ubezpieczonego skali ubezpieczenia; 2) emerytura przysługująca z tytułu stażu i wysokości opłacanych składek (emerytura składkowa) miała być w założeniach oddzielona od świadczenia finansowanego w całości z budżetu państwa dla rolnika, który dobrowolnie zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego; 3) postulowane było stworzenie funduszu rezerwowego służącego amortyzowaniu skutków finansowych zmian relacji wpływów ze składek i bieżących wypłat, przy zachowaniu gwarancji budżetu państwa dla wypłat świadczeń emerytalno-rentowych w razie niedoboru; 4) rozdzielenie ubezpieczenia emerytalno-rentowego od ubezpieczenia wypadkowo-chorobowego (inny zakres podmiotowy, odrębny fundusz i odrębne składki); 5) ubezpieczenie miało operować elastycznymi zachętami do przekazywania gospodarstw rolnych przez starszych i niezdolnych do pracy rolników, respektując jednocześnie swobodę wyboru oraz uwzględniając sytuację gospodarstwa i potrzeby rodziny rolnika; 6) wreszcie co istotne postulowano wyodrębnienie organizacyjne ubezpieczenia społecznego rolników i powierzenie zadań w tym zakresie samodzielnej, wyspecjalizowanej instytucji ubezpieczeniowej, w ramach której miało działać samorządne przedstawicielstwo rolników, współdecydujące o kształcie systemu i sprawujące kontrolę nad jego funkcjonowaniem.

Na podstawie tych założeń wypracowane zostały rozwiązania w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników, funkcjonujące w prawie niezmienionej postaci do dziś. Zasadnicze zmiany na przestrzeni lat dotyczyły jedynie wieku emerytalnego i zasad na jakich dochodzi do zbiegu prawa do emerytur rolniczych i pracowniczych, o czym będzie mowa szerzej w dalszej części. Pozostałe zmiany pozostają bez większego znaczenia na model funkcjonowania świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników. Należy mieć jeszcze na względzie, że na początku lat 90 w czasie przygotowywania obecnie obowiązujących rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników, tworzone je z myślą, że ma to być „system bezpieczeństwa socjalnego dla polskiej wsi przy twardych regułach gry rynkowej”<sup>162</sup>. Jako argumenty za jego przyjęciem podnoszono fakt, że będzie on bardziej akceptowany w środowisku wiejskim w porównaniu do dotychczasowych rozwiązań<sup>163</sup>. Jednocześnie jednak, zdając sobie sprawę ze szczególnych

---

<sup>162</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20, 21 i 22 grudnia 1990 r., Warszawa 1991, s.92.

<sup>163</sup>J.w., s. 96.



ówczesnych preferencji, twórcy projektowanych rozwiązań podnosili, że nie są to rozwiązania docelowe. Bowiem te rozwiązania w konsekwencji mogą przysporzyć niezadowolenia z upływem czasu. Szczególnie będzie to widoczne, na co zwracali uwagę posłowie, w momencie poprawy sytuacji gospodarczej kraju, jak i samego rolnictwa; uzasadnione będzie rozważenie zmian w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników<sup>164</sup>. Wypada zatem rozważyć, czy nie nadszedł odpowiedni czas na zmiany w tym zakresie.

## **2. Cele polityki emerytalnej w stosunku do rolników i jej efekty**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>165</sup>, zasadniczym celem polityki emerytalnej w stosunku do rolników jest zapewnienie godnych warunków egzystencji, a poprzez to ich ochrona ekonomiczna, ale ze względu na ograniczoną wysokość świadczenia emerytalnego odnosi się to wyłącznie do słabych ekonomicznie rolników i ich rodzin. W związku z tym zasadniczym celem stawianym przed nowymi rozwiązaniami były cele socjalne. Kolejnym celem jest oddziaływanie na zmiany pokoleniowe w rolnictwie<sup>166</sup>, choć oddziaływanie w tym zakresie ma marginalne znaczenie, szczególnie w kontekście aktualnego orzecznictwa sądów w tym zakresie, które stanowi zasadnicze narzędzie dla interpretacji przepisów tej ustawy.

Wypełnienie tych dwóch celów przejawia się głównie w konstrukcji rolniczego świadczenia emerytalnego, które składa się z dwóch części, tzn. części składkowej i części uzupełniającej, które są finansowane z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy z 1990 r., część składkowa świadczenia emerytalno-rentowego odpowiada w założeniu opłacanym składkom na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i okresowi ich opłacania, (1% emerytury podstawowej, za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, z wyjątkiem okresów prowadzenia lub pracy w gospodarstwie rolnym przypadających przed 1 lipca 1977 r., w przypadku których, za każdy rok tych okresów, przyjmuje się jedynie 0,5% najniższej emerytury). Jest to tzw. część „ubezpieczeniowa” rolniczego

---

<sup>164</sup>J.w., s. 101.

<sup>165</sup>(Dz.U. z 2016 r., poz. 277, ze zm.) zwana dalej „ustawą z 1990 r.”

<sup>166</sup>Zgodnie z art. 28 ustawy z 1990 r. wypłata emerytury lub renty rolniczej ulega częściowemu zawieszeniu na zasadach określonych w tym przepisie, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. To rozwiązanie ma na celu wpływanie na osoby uprawnione m.in. do emerytury rolniczej, aby zaprzestawały działalności rolniczej i tym samym przekazywały prowadzenie działalności rolniczej osobom zdolnym do tego pod względem fizycznym.

świadczenia emerytalnego, ze względu na niewielką kwotę ma symboliczne znaczenie w całości świadczenia.

Część uzupełniająca jest finansowana w całości z budżetu państwa i zgodnie z art. 26 ust. 1-2 ustawy z 1990 r., wynosi od 85% do 95% emerytury podstawowej w zależności od przyjętych do obliczenia części składkowej lat ubezpieczenia, przy czym jest to zależność odwrotnie proporcjonalna. Część uzupełniająca wynosi bowiem zawsze 95% emerytury podstawowej, jeżeli liczba lat przyjęta do obliczenia części składkowej jest mniejsza niż 20, natomiast w przypadku przekroczenia tej granicy stażu część uzupełniająca świadczenia ulega zmniejszeniu o 0,5% za każdy rok stażu ponad 20 lat, lecz nie więcej niż do poziomu 85% emerytury podstawowej, co oznacza że maksymalne zmniejszenie jest możliwe o 10%. Liczba lat ubezpieczenia przyjętych do ustalenia części składkowej świadczenia rolniczego ma więc także wpływ, chociaż niewielki, na wysokość jego części uzupełniającej. Część ta co do zasady nie zależy bezpośrednio od okresu posiadanych lat opłacania składki.

Sposób w jaki zostały skonstruowane emerytalne świadczenia rolnicze został podyktowany różnymi przyczynami. Uwzględniając przedstawioną wcześniej genezę zabezpieczenia emerytalnego rolników należy przede wszystkim podnieść, iż zakresem świadczeń w nim przewidzianych objęto wszystkich rolników, w tym również i tych, którzy z uwagi na pozostawanie rolników aż do 1977 r. poza zakresem ochrony ubezpieczenia społecznego, nie mieli możliwości opłacania składki na to ubezpieczenie przed wskazaną datą, a tym samym nie mogą legitymować się dłuższym okresem ubezpieczenia rolniczego. W aspekcie finansowym nie bez znaczenia był także fakt, że zarówno w dacie wejścia w życie omawianych rozwiązań, jak w następnych latach liczba rolników płacących składki na to ubezpieczenie była niższa od liczby osób korzystających ze świadczeń. Podobna sytuacja bez wątpienia wystąpi również w przyszłości, gdyż nawet bez radykalnych rozwiązań, stopniowo obserwowane są zmiany w kierunku poprawy struktury agrarnej, a tym samym nieuniknione jest zmniejszenie liczby czynnych zawodowo rolników, zaś ubytek świadczeniobiorców będzie następował jedynie z przyczyn naturalnych. Obowiązująca reguła ustalania emerytur rolniczych jest zatem niejako wpisana w logikę zabezpieczenia emerytalnego tej grupy zawodowej. Jednak ze względu na upływ lat i zachodzące zmiany również w tym zakresie wyłania się potrzeba reform. Przyznanie znacznie większej rangi części uzupełniającej emerytury

rolniczej ma w założeniu za zadanie realizację celów z zakresu polityki rolnej, polegających na stymulowaniu zmian pokoleniowych w rolnictwie i przekształcaniu jego struktury. Służy temu zawieszanie tej części świadczenia rolniczego w całości, w połowie lub w jednej czwartej, jeżeli rolnik, mimo upadku sił, nie zaprzestaje działalności rolniczej w rozumieniu ustawy (art. 28 ust. 3, 6 i 7 ustawy z 1990 r.).

Obecnie przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie wymagają przekazania gospodarstwa rolnego jako przesłanki nabycia prawa do emerytury rolniczej. Jednak mechanizm zawieszania części uzupełniającej świadczenia emerytalnego skłaniać może do zaprzestawiania działalności rolniczej poprzez przekazywanie gospodarstw rolnych nowemu pokoleniu. Jeśli chodzi o poprawę struktury gospodarstw rolnych brakuje jakichkolwiek elementów, które by preferowały przekazywanie gospodarstw na powiększenie innych gospodarstw, a co za tym idzie na realizację tego celu, raczej nie mają wpływu emerytury rolnicze. Dodatkowo należy zaznaczyć, że właścicieli wysokodochodowych gospodarstw, których obecnie jest coraz więcej, trudno jest zachęcić do zaprzestawiania działalności rolniczej i przekazywania gospodarstw następcom poprzez przyznawanie w pełnej wysokości emerytury rolniczej. Tego typu zachęta jest skuteczna wyłącznie w stosunku do najmniej dochodowych gospodarstw rolnych, których obecnie jest najwięcej.

### **3. Pozycja Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i KRUS w rolniczym zabezpieczeniu emerytalnym.**

Bardzo istotną zmianą w porównaniu do uprzednich uregulowań było wyraźne odseparowanie ubezpieczenia społecznego rolników od ubezpieczenia pracowniczego. Zaowocowało to powołaniem do życia w drodze ustawy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z Prezesem na jej czele jako centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Instytucja ta przejęła od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zadania związane z obsługą rolniczego ubezpieczenia społecznego. Owa podległość Prezesa KRUS w stosunku do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi jest trudna do zdefiniowania i mając na względzie przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników, sprowadza się głównie do wpływania na wybór Prezesa, którego powołuje zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z 1990 r. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Co do zasady zatem Prezes KRUS posiada znaczną autonomię. Wynika to chociażby z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4 września

1997 r. o działach administracji rządowej<sup>167</sup>, który stanowi, że w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa uprawnienia takie przyznaje ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Pewne ograniczenia mogą jedynie wynikać z przepisów Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>168</sup>, gdzie zostało wskazane (art. 34a ust. 1), że Minister w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, może wydawać ich kierownikom wiążące ich wytyczne i polecenia z zasadniczym zastrzeżeniem, że nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. To wszystko świadczy o szczególnej pozycji Prezesa KRUS w ramach stosunków administracyjnoprawnych. Znajduje to potwierdzenie w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, traktuje się na równi z ministrami kierującymi określonymi działami administracji rządowej.

Ubezpieczenie społeczne rolników rządzi się odrębnymi regułami zarówno co do składek na to ubezpieczenie, jaki i co do zasad ustalania prawa, wysokości i wypłaty świadczeń. Zadania unormowane w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników realizowane są przez odrębną instytucję jaką jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie definiuje wprost, czym jest KRUS w sensie formalno-prawnym. W praktyce niedookreślony statut prawny KRUS wywołuje szczególne wątpliwość, jak powinna być zakwalifikowana ta jednostka w myśl przepisów o rachunkowości oraz przepisów o finansach publicznych. Należy zaznaczyć, że zgodnie z poglądem reprezentowanym w doktrynie prawa<sup>169</sup>, zasadniczo zakres podmiotowy jednostek obowiązanych stosować przepisy o rachunkowości pokrywa się z zakresem podmiotowym sektora finansów publicznych. Trzeba tu zwrócić uwagę, że sektor finansów publicznych, określony w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>170</sup>, tworzą oprócz jednostek budżetowych (art. 9 pkt 3 tej

---

<sup>167</sup>Dz.U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.

<sup>168</sup>Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

<sup>169</sup>S. Czarnow: Rachunkowość – Szara strefa finansów publicznych w Patologii w administracji publicznej pod red P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009 r., s. 692.

<sup>170</sup>Dz.U. z 2016 r. poz. 1870.

ustawy) również Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 9 pkt 8 ww. ustawy). Z kolei w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>171</sup>, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie została wymieniona jako odrębna jednostka stosująca te przepisy. W art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości jest za to mowa o jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, czego brakuje w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo w ustawie o rachunkowości (art. 2 ust. 1 pkt 4 lit a), tak jak w ustawie o finansach publicznych, jest mowa o jednostkach budżetowych. W tym miejscu zauważyć wypada, że zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników, Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, który będąc jednostką sektora finansów publicznych nie stosuje przepisów o rachunkowości. Jest to konsekwencja tego, że obsługę biurową i administracyjną w stosunku do organów administracji rządowej działających w formie spersonalizowanej prowadzą urzędy. W przypadku Prezesa KRUS jest to Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która powinna stosować przepisy o rachunkowości. Zatem z tego względu, że KRUS nie została wymieniona w ustawie o rachunkowości, należy ją uznać za jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej, o której mowa w ustawie o rachunkowości. Wynika to bowiem z tego, że ustawodawca wymienił jednostki budżetowe w obu wyżej wskazanych przepisach, a jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej tylko w ustawie o rachunkowości, natomiast KRUS tylko w ustawie o finansach publicznych. Należy zatem KRUS uznać za jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej, gdyby bowiem ustawodawca pragnął nadać jej inny status i traktować jako jednostkę budżetową nie byłoby potrzeby jej wymieniania w katalogu podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1990 r. Prezes KRUS wydaje decyzje m.in. w sprawach związanych z ustaleniem prawa do emerytury rolniczej. Od tych decyzji, a także w przypadku niewydania decyzji przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że zdolność sądowa i procesowa Prezesa KRUS jako organu rentowego wynika z przepisów art. 460 i 476 § 4 pkt 3 k.p.c. Oznacza to, że Prezes KRUS jest stroną postępowania jako organ rentowy i może udzielać pełnomocnictwa pełnomocnikowi procesowemu. Zgodnie z art. 87 § 1 k.p.c., pełnomocnikiem może być adwokat lub

---

<sup>171</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1047.

radca prawny, w sprawach własności przemysłowej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, a ponadto osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, współuczestnik sporu, jak również małżonek, rodzeństwo, zstępni lub wstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia. Zasada określona w tym przepisie doznaje ograniczeń w zdaniu pierwszym § 2 w art. 87 k.p.c., zgodnie z którym pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Ani Prezes KRUS ani KRUS nie posiadają osobowości prawnej, nie są też przedsiębiorcą. W związku z tym Prezes KRUS nie może ustanowić swojego pracownika pełnomocnikiem procesowym jeżeli nie legitymuje się statusem adwokata lub radcy prawnego, gdyż nie są spełnione przesłanki art. 87 § 2 k.p.c. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r.<sup>172</sup>, której nadał moc zasady prawnej. Wprawdzie uchwała ta dotyczyła Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i ustanawiania przez niego pełnomocnika nie będącego radcą prawnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale ma ona w pełni zastosowanie do Prezesa KRUS. Odmienna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest państwową jednostką organizacyjną z osobowością prawną. W konsekwencji oznacza to, że jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będące w myśl przepisów k.p.c. organami rentowymi, mogą być reprezentowane przez pracowników niebędących adwokatem lub radcą prawnym. Warto zaznaczyć, że SN w przedmiotowej uchwale, postuluje zmiany polegające na umożliwieniu pracodawcom i organom rentowym, posiadającym zdolność sądową i procesową, ale niebędącym osobami prawnymi lub przedsiębiorcami, udzielania pełnomocnictwa procesowego swoim pracownikom nie będącymi adwokatami lub radcami prawnymi.

W skład KRUS wchodzi Centrala, która jest jednostką organizacyjną KRUS służącą do koordynacji i merytorycznego nadzoru nad pracą pozostałych jednostek organizacyjnych KRUS<sup>173</sup>. Z kolei oddziały regionalne wraz z podlegającymi im

---

<sup>172</sup> II UZP 6/11.

<sup>173</sup> Zarządzenie nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Kasie

placówkami terenowymi są jednostkami organizacyjnymi KRUS służącymi do bezpośredniej realizacji zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników oraz innych zadań powierzonych Kasie do realizacji na podstawie odrębnych przepisów. W ramach Kasy funkcjonują także zakłady rehabilitacji leczniczej, które realizują zadania Kasy w zakresie rehabilitacji leczniczej.

W ramach ubezpieczenia społecznego rolników funkcjonują dwa rodzaje ubezpieczeń: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego są finansowane z funduszu emerytalno-rentowego, który jest tworzony ze składek ubezpieczonych, odpisów z innych funduszy w ramach ubezpieczenia oraz w przeważającym zakresie z uzupełniającej dotacji z budżetu państwa na pokrycie świadczeń emerytalno-rentowych. W ramach ubezpieczenia społecznego rolników funkcjonują oprócz funduszu emerytalno-rentowego, także fundusz administracyjny oraz fundusz prewencji i rehabilitacji, które są państwowymi funduszami celowymi w dyspozycji Prezes KRUS. Dodatkowo na podstawie przepisów tej ustawy utworzony został Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który posiada osobowość prawną, w ramach którego funkcje zarządu pełni Prezes KRUS pod nadzorem Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Do zadań Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników należy również reprezentowanie interesów ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców, dotyczących ubezpieczenia i działalności KRUS oraz kontrola i ocena działalności KRUS. Rada Rolników składa się z 25 członków powołanych na 3 letnią kadencję przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi spośród kandydatów zgłoszonych przez społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe rolników indywidualnych o ogólnokrajowym zasięgu po przeprowadzeniu konsultacji ze zgłaszającymi organizacjami.

Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników jest przeznaczony w głównej części na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego<sup>174</sup>, a jego środki pochodzą ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł

---

Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.Urz. MRiRW Nr 10, poz. 10 oraz z 2016 r. poz. 1)

<sup>174</sup> Świadczeniami z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłek chorobowy. Dodatkowo z Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego jest finansowane 40% kosztów zasiłku macierzyńskiego, który od 1 stycznia 2016 r. na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1217) został przeniesiony z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego i jednocześnie zostały zmienione zasady na jakich ten zasiłek przysługuje.

określonych w statucie funduszu składkowego, zapewniając pełne pokrycie wydatków funduszu, bez udziału dotacji budżetu państwa. Za każdego ubezpieczonego w pełnym zakresie opłacana jest jednakowa (ryczałtowa) miesięczna składka<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup>Jeśli chodzi o składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, to szczegółowe informacji w tym zakresie zostaną przedstawione w dalszej części opracowania.



## Rozdział IV

### Konstrukcja prawa do emerytury rolniczej

#### 1. Zakres podmiotowy prawa do emerytury rolniczej

Aspekt podmiotowy zabezpieczenia emerytalnego rolników wiąże się przede wszystkim z określeniem kręgu adresatów. Jest on jednak różny w poszczególnych fazach stosunku ubezpieczenia społecznego. W fazie gwarancyjnej ochrona ubezpieczeniowa polega na przejściu przez instytucję ubezpieczeniową ryzyka socjalnego związanego z prowadzoną działalnością. Sprowadza się to do nałożenia na ubezpieczyciela obowiązku przyznania emerytury w tym przypadku emerytury rolniczej po spełnieniu warunków określonych w ustawie, a to oznacza osiągnięcia wieku emerytalnego i po wylegitymowaniu się odpowiednim okresem podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. W tej fazie obowiązek przyznania emerytury rolniczej ma charakter potencjalny. W fazie realizacyjnej stosunku ubezpieczenia społecznego powstaje już roszczenie i odpowiadający temu roszczeniu bezwarunkowy obowiązek świadczenia, po spełnieniu warunków określonych w przepisach ustawy<sup>176</sup>. Z tymi fazami wiąże się różny zakres podmiotowy. W pierwszej fazie właściwe byłoby przyjęcie, że mamy do czynienia z trzema podmiotami, a mianowicie z ubezpieczonym, ubezpieczającym i ubezpieczycielem. Byłby to pożądaný podział, którym nie posługują się jednak przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Również w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma takiego podziału, a określony tam podział sprowadza się do wyliczenia ubezpieczonych, płatników składek i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tej fazie stosunku ubezpieczenia społecznego dotyczą głównie rolnika, małżonka rolnika i domownika oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zaproponowany powyżej podział jest użyteczny z tego względu, że ubezpieczającym jest z reguły rolnik w stosunku do siebie, swojego małżonka i domownika. Dodatkowo ubezpieczającym jest budżet państwa, który finansuje funduszowi emerytalno-rentowego składki za rolnika, małżonka rolnika lub domownika podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek, w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 5 roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia

---

<sup>176</sup> O fazie gwarancyjnej i fazie realizacyjnej stosunku ubezpieczenia społecznego wspomina SN w Uchwale 7 sędziów z dnia 21 kwietnia 2010 r. II UZP 1/10, Lex nr 575822.

potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia (art. 16a ustawy z 1990 r.). Na takich samych zasadach budżet państwa jako ubezpieczający finansuje składki za rolnika albo domownika, który nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników, albo osobę będącą członkiem rodziny rolnika lub domownika, która nie spełnia warunków do podlegania temu ubezpieczeniu, sprawująca osobistą opiekę nad dzieckiem na zasadach i w okresach, o których mowa powyżej (art. 16c ustawy z 1990 r.). Dodatkowo ubezpieczającym jest wójt w stosunku do osoby, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik lub domownik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym w związku z nabyciem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych albo zasiłku dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przez okres pobierania tego świadczenia albo zasiłku – do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego (art. 4 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z 1990 r.). Ubezpieczonym z kolei jest rolnik, małżonek rolnika i domownik oraz osoby, za które opłacane są składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z budżetu państwa, oraz osoby podlegające temu ubezpieczeniu, mimo że nie mogą być uznane za rolnika, małżonka rolnika albo domownika w myśl przepisów ustawy z 1990 r. Ubezpieczycielem jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W fazie gwarancyjnej zakres podmiotowy ogranicza się do emerytów i organu rentowego wypłacającego należne świadczenie.

Z powyższego wynika, że zasadniczą grupę ubezpieczonych, którzy są potencjalnie uprawnieni do nabycia prawa do emerytury rolniczej stanowią rolnik, małżonek rolnika i domownik. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r., status rolnika ma osoba, która prowadzi działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym. Wśród przesłanek wskazanych w tym przepisie, definiujących to pojęcie, ustawodawca zawarł wymóg posiadania przez rolnika gospodarstwa rolnego, w którym prowadzi działalność rolniczą. Nie budzi zatem wątpliwości, że chodzi w tej normie o instytucję posiadania znaną prawu cywilnemu i określoną w przepisie art. 336 k.c.<sup>177</sup> Nie ma zatem podstaw, aby posiadanie w rozumieniu tego przepisu ograniczać do władztwa opartego wyłącznie na tytule prawnym. Również

---

<sup>177</sup> Znalazło to potwierdzenie w wyroku SN z dnia 28 maja 2008 r., II UK 303/07. System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 07/2016.

cel ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie sprzeciwia się takiemu rozumieniu omawianego przepisu. Bowiern ubezpieczenie w założeniach ma obejmować osoby utrzymujące się z działalności rolniczej, która to działalność jako aktywność zawodowa, powinna rodzić obowiązek ubezpieczenia społecznego. W związku z tym uprawniony jest wniosek, że osoba prowadząca działalność rolniczą, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego nawet bez tytułu prawnego, jest rolnikiem w rozumieniu art. 6 pkt 1 tej ustawy. Następnie co istotne w art. 6 pkt 4 ustawy z 1990 r., zostało sprecyzowane, że działalność rolnicza oznacza działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Mając to na względzie można stwierdzić, że definiens ten podkreśla relacje zachodzące pomiędzy zachowaniem rolnika i określonym przedmiotem produkcji. Istota aktywności rolnika została określona w sposób rodzajowy. Z kolei w ujęciu czynnościowym istota obowiązku rolnika została określona, jako "prowadzenie". Badając znaczenie tego zwrotu należy wskazać, że zachowanie rolnika powinno zmierzać do osiągnięcia zamierzonego celu. Mając to na względzie, należy zgodzić się z poglądem, że samo manifestowanie praw własnościowych do gospodarstwa rolnego nie może być traktowane, jako równoznaczne z jego prowadzeniem<sup>178</sup>.

W tym miejscu należy wskazać na rozwiązanie zawarte w art. 38 ust. 1 i 2 omawianej ustawy z 1990 r., zgodnie z którym uznaje się, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów, jeżeli dzierżawa jest zarejestrowana w ewidencji gruntów i budynków, prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach. Z kolei podatnik podatku rolnego lub podatku od dochodu z działów specjalnych prowadzi działalność rolniczą w rozmiarze wynikającym z zakresu opodatkowania. Jest to rozwiązanie przynoszące realne korzyści w postaci oszczędności czasu i środków w toku postępowania w sprawie objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Z drugiej jednak strony osoby nieprowadzące w rzeczywistości działalności rolniczej w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, mogą zostać objęte tym ubezpieczeniem i za niewielką składkę mają zapewnioną ochronę ubezpieczeniową, łącznie z narastającym prawem do emerytury rolniczej, które jest w niewielkim stopniu finansowana przez ubezpieczonego, a w gruncie rzeczy jest finansowane z budżetu państwa. W konsekwencji przedmiotowe rozwiązanie jest często źródłem błędnych wniosków, gdyż w praktyce pracownicy KRUS przywiązują zbyt duże znaczenia do

---

<sup>178</sup> Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III UK 77/05, Lex nr 276349.

domniemania, określonego w art. 38 ustawy z 1990 r. Domniemanie to stanowi w praktyce podstawowy środek prawny pomocny przy ustaleniu, czy zachodzą ustawowe przesłanki do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników bądź wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych w pełnej wysokości, na co również zwrócił uwagę Sąd Najwyższy<sup>179</sup>. Podkreślić jednak należy, że przesłanka wynikająca z tego domniemania nie powinna dotyczyć obejmowania ubezpieczeniem, ale stwierdzenia zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Podniósł to ten Sąd<sup>180</sup> twierdząc, że trzeba mieć na uwadze, iż ustanowiona w art. 38 ustawy z 1990 r., zasada domniemania prawnego nie może być traktowana jako element definiujący prowadzenie działalności rolniczej. Nie jest to więc formuła zrównująca, na potrzeby ustalania świadczeń, sytuację własności gospodarstwa rolnego z sytuacją prowadzenia działalności rolniczej, a jedynie z pierwszej z tych sytuacji wynika ustawowe domniemanie, że zachodzi druga z nich. Domniemanie to jest więc użytecznym narzędziem w praktyce ustalania przesłanek do wypłaty emerytury rolniczej, w tym sensie, że ustalenie, że wnoszący o przyznanie świadczeń pozostaje nadal właścicielem gospodarstwa rolnego wystarcza - na zasadzie omawianego domniemania - do ustalenia, że wnioskodawca nadal prowadzi działalność rolniczą. Z kolei wyzbycie się przez zainteresowanego dotychczasowego gospodarstwa rolnego jest z reguły podstawą do stwierdzenia, że nastąpiło zaprzestanie działalności rolniczej. Przedstawione domniemanie wynikające z art. 38 ustawy może być obalone odpowiednimi dowodami. Nie ma podstaw do przyjęcia, że domniemanie z tego przepisu jest nieobalalne we właściwym postępowaniu, nie ma ono bowiem znaczenia przepisu definiującego przesłanki podlegania ubezpieczeniu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przy obejmowaniu ubezpieczeniem społecznym rolników nie należy bezkrytycznie posługiwać się tym domniemaniem, a to oznacza, że obecna praktyka jest z założenia błędna, choć wygodna i przynosząca realne oszczędności.

W myśl art. 5 ustawy z 1990 r., jej przepisy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Powyższy przepis upoważnia do postawienia tezy, że według systematyki ustawowej małżonek rolnika zajmuje pozycję odrębną w porównaniu do innych członków rodziny jak i samego

---

<sup>179</sup>Wyrok SN z dnia 30 listopada 2005 r. I UK 59/05, OSNP 2006/19-20/310, M.P.Pr. 2006/3/161.

<sup>180</sup>J.w.

rolnika, który prowadzi działalność rolniczą, co nie musi oznaczać, że pracuje fizycznie w tym gospodarstwie. Małżonek rolnika, mimo że w znacznej części, jak choćby w zakresie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, posiada status rolnika, to w zakresie wykonywanych czynności w gospodarstwie bliżej jest mu do domownika.

Domownikiem w myśl art. 6 pkt 2 ustawy z 1990 r. jest osoba bliską rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy i nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych w myśl art. 6 pkt 10c i 13a ustawy z 1990 r. Przez osoby bliskie rolnikowi należy rozumieć osoby, mające z rolnikiem takie więzi osobiste (rodzinne lub quasi rodzinne), które wyjaśniają przyczynę wykonywania pracy na rachunek rolnika bez wynagrodzenia z tego tytułu. Za osoby bliskie uznaje się przede wszystkim osoby zaliczane do członków najbliższej rodziny rolnika, a więc zstępnych (dzieci własne lub przysposobione) i ich współmałżonków, wstępnych oraz rodzeństwo<sup>181</sup>. Do osób bliskich może być także zaliczony inny członek rodziny lub powinowaty, jeżeli stan faktyczny wskazuje, że łączą go z rolnikiem bliskie więzy i prowadzi z rolnikiem wspólne gospodarstwo domowe. Za innego członka rodziny może być uznana w szczególności osoba, która nie będąc małżonkiem w rozumieniu przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, pozostaje z rolnikiem w faktycznym pożyciu.

W ujęciu ustawy zarówno małżonek rolnika jak i domownik charakteryzują się tym, że w odniesieniu do nich ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników kładzie nacisk na aspekt funkcjonalny, polegający na obowiązku wykonywania pracy fizycznej w gospodarstwie rolnym. Co za tym idzie nieprawdą jest, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników traktują rolnika i jego małżonka w jednakowy sposób, ponieważ między nimi występuje zasadnicza różnica<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup>Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2015 r. III AUa 64/15, tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów powszechnych.

<sup>182</sup> W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, szczególnie w Departamencie odpowiedzialnym za kwestie związane z ubezpieczeniem społecznym rolników, przyjmuje się, że nie ma różnic między rolnikiem i małżonkiem rolnika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. W związku z tym w przygotowywanych opracowaniach, jak również w poszczególnych aktach prawnych często nie dokonuje się rozróżnienia na rolnika i małżonka rolnika, przyjmując, że małżonka rolnika traktuje się jako rolnika w myśl

W pozostałej części zakres podmiotowy ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie budzi zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych i wszystkie powyżej wskazane tytuły do podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu dają potencjalnie możliwość nabycia prawa do emerytury rolniczej, pod warunkiem, że osoby podlegające ubezpieczeniu z tych tytułów będą wystarczająco długo podlegać temu ubezpieczeniu.

Przesłanką warunkującą podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i w konsekwencji nabycie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników jest prowadzenie działalności rolniczej. Pojęcie prowadzenia działalności rolniczej zostało prawnie zdefiniowane w art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r., jako działalność w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Sąd Najwyższy przyjął<sup>183</sup>, że prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem. Ocena w tym zakresie dokonywana jest w odniesieniu do zespołu czynności, które w sposób funkcjonalny powinny korespondować z zasadami racjonalnej gospodarki w konkretnym gospodarstwie rolnym. Sąd Najwyższy wyjaśnił również, że ta praca lub czynności nie muszą mieć charakteru pracy fizycznej, może ona polegać także na zarządzaniu gospodarstwem. Prowadzenie działalności rolnej, jest to zatem pewien obiektywny fakt związany

---

przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jest to konsekwencja tego, że na podstawie art. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. W związku z tym przepisem należy się zgodzić, że w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, odnośnie kwestii związanych z ubezpieczeniem i świadczeniami przysługującymi z ubezpieczenia nie ma potrzeby rozróżniania rolnika i małżonka rolnika, ale w odrębnych regulacjach prawnych dla ich przejrzystości, wydaje się uzasadnione to rozróżnienie. Braki w tym zakresie są widoczne dla przykładu w ustawie z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012-2016 (Dz.U. z 2012 r., poz. 123), gdzie rozróżnia się składki na ubezpieczenie zdrowotne za rolników i domowników. Zgodnie z art. 1 pkt 1 tej ustawy, przez rolnika rozumie się rolnika, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.). Również w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jest mowa o rolnikach i domownikach. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, które są rolnikami lub ich domownikami w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Mając jednak na względzie, wskazane wątpliwości i różnice między rolnikiem i małżonkiem rolnika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników uzasadnionym, tak jak w przepisach o ubezpieczeniu zdrowotnym, jest rozróżnianie rolników, małżonków rolników i domowników.

<sup>183</sup> Wyrok SN z dnia 3 lipca 1987 r., II URN 132/87, OSNCP 1988, Nr 10, poz. 147, wyrok SN z dnia 29 września 2005 r. I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278, z glosą P. Bielskiego, Rejent 2008 nr 1, s. 141, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 18 lutego 2014 r., III AUa 1003/13, Lex nr 1427986.

z podejmowaniem szeroko rozumianych czynności organizacyjnych, produkcyjnych tak na własnej nieruchomości, jak i nieruchomościach będących w posiadaniu zależnym<sup>184</sup>. Z drugiej jednak strony prowadzenie działalności rolniczej jest szczególną postacią pracy w gospodarstwie rolnym, rozumianej jako stałe zatrudnienie i wykonywanej na własny rachunek – co nie znaczy – osobiście, gdyż rolnik może pracę tylko organizować i ponosić ryzyko gospodarcze działalności<sup>185</sup>. Z tego wynika, że osobisty charakter prowadzenia działalności rolniczej nie musi oznaczać, że praca przez rolnika jest wykonywana osobiście<sup>186</sup>.

W związku z tym należy też mieć na względzie, że prowadzenia działalności rolniczej nie można rozpatrywać w oderwaniu od pojęcia rolnika i gospodarstwa rolnego. Za gospodarstwo rolne, zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy z 1990 r., rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Definicja gospodarstwa rolnego nie zawiera żadnego elementu rzeczowego, a określenie rolnika, jak wyżej wskazano, ogranicza się wyłącznie do opisu wykonywanej działalności. Nie jest zatem ważne, czy rolnik jest właścicielem gospodarstwa ale musi je posiadać, aby móc prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym. Wystarczy zatem posiadane zależne jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą<sup>187</sup>. Ma to szczególne znaczenie w kontekście art. 24 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zgodnie z którym emerytura rolnicza, renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy, oraz renta rolnicza szkoleniowa składa się z części składkowej i części uzupełniającej<sup>188</sup>, ustalonych zgodnie z art. 25 i 26 ustawy z 1990 r. Stosownie zaś do art. 28 ust. 1 tej ustawy, wypłata emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia ulega częściowemu zawieszeniu na zasadach określonych w ust. 2-8, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. Zawieszenie wypłaty dotyczy części uzupełniającej i obejmuje całość lub określony ułamek tej części świadczenia. W art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. wprowadzone zostało domniemanie, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem

---

<sup>184</sup>Wyrok sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2015 r. III AUa 830/14, System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 07/2016.

<sup>185</sup> B. Banaszkiwicz: Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 1989 r., s. 144.

<sup>186</sup> Wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r. III UK 81/10, Lex nr 818608.

<sup>187</sup>Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2007 r. III UK 121/06, Lex nr 948794.

<sup>188</sup>Część uzupełniająca jest zasadniczą częścią świadczenia (od 85% do 95 % emerytury podstawowej), z kolei część składkowa odpowiada odprowadzonym składkom na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu).

gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, z wyjątkiem przypadków wymienionych w pkt 1-4. Sąd Najwyższy wypowiedział się wielokrotnie w tej kwestii. Dokonując wykładni art. 28 ust. 1 ustawy z 1990 r., Sąd Najwyższy wskazał na konieczność ustalania faktu prowadzenia działalności rolniczej, a nie praw do gospodarstwa<sup>189</sup>.

Jak zaznaczył J. Nadler<sup>190</sup>, przesłanka obszarowa jest niczym innym jak tylko zobiektywizowanym fragmentem treści kryterium możliwości użytkowania nieruchomości zgodnie z celem społeczno-gospodarczym prawa. Wprowadzenie do określenia działalności rolniczej tego elementu jest pewnym uproszczeniem podobnie jak domniemanie prowadzenia działalności rolniczej, choć są to uproszczenia pożyteczne dla właściwego funkcjonującego zabezpieczenia społecznego rolników od czasu powstania określonych regulacji to obecnie są już przestarzałe mając na względzie chociażby wsparcie ze środków unijnych związane z produkcją, które pozwala na zweryfikowanie, czy w danym gospodarstwie jest prowadzona działalność rolnicza. Dlatego obecnie samo posiadanie użytków rolnych i przyjęcie domniemania, że prowadzona jest w związku z tym działalność rolnicza, nie powinno automatycznie przesądzać o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników. Powstaje jednak wątpliwość, czy fakt posiadania gospodarstwa rolnego nie może mieć wpływu na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych, o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części.

## **2. Tytuł do ubezpieczenia emerytalno-rentowego.**

Obowiązujące regulacje, co do zasady, eliminują z ubezpieczenia społecznego rolników, osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu na innych podstawach, tzn. że ubezpieczenie obowiązkowe z każdego innego tytułu ma pierwszeństwo przed ubezpieczeniem społecznym rolników.

W ubezpieczeniu społecznym rolników, jak już wspomniano, wyodrębniono dwa działy ubezpieczenia. Każdemu ze wskazanych działów ubezpieczenia podlega się z mocy ustawy (ubezpieczenie obowiązkowe) albo na wniosek (ubezpieczenie dobrowolne) (art. 3 ust. 1 ustawy z 1990 r.). Jeżeli ustawa przewiduje objęcie

---

<sup>189</sup>Wyroki SN: z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNAPiUS 1997 nr 16, poz. 299 i z dnia 27 maja 1997 r., II UKN 145/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 247). Położył na to szczególny nacisk w uchwale z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04 (OSNP 2004 nr 22, poz. 389), a zajęte w niej stanowisko zostało powtórzone w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., III UK 77/05 (LEX nr 276349), z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09 (LEX nr 583814), z dnia 18 stycznia 2012 r., II UK 82/11 (LEX nr 1163001).

<sup>190</sup>J. Nadler, op.cit., s. 62.



ubezpieczeniem na wniosek, z wnioskiem o objęcie ubezpieczeniem może wystąpić zainteresowana osoba lub rolnik, na którego rachunek ta osoba pracuje. (art. 3 ust. 2 ustawy z 1990 r.). Objęcie ubezpieczeniem na wniosek następuje od dnia wskazanego we wniosku o objęcie ubezpieczeniem, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został złożony. (art. 3 ust. 2a ustawy z 1990 r.)

Osoba podlegająca ubezpieczeniu na wniosek może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia, składając oświadczenie w tej sprawie. Równoznaczne z odstąpieniem od ubezpieczenia na wniosek jest nieopłacenie w terminie składki, chyba że rolnik obowiązany do jej opłacenia, przed upływem terminu płatności, wystąpił o jej odroczenie albo nieopłacenie składki w terminie było skutkiem działania siły wyższej. (art. 3 ust. 3 i 4 ustawy z 1990 r.)

Zgodnie z art. 16 ustawy z 1990 r., ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega z mocy ustawy: 1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie; 2) domownik rolnika; 3) osoba obierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich; 4) małżonek osoby uprawnionej do renty strukturalnej współfinansowanej ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jeżeli jest ona wypłacana ze zwiększeniem na tego małżonka.

Ponadto ubezpieczeniem emerytalno-rentowym na wniosek obejmuje się: 1) innego rolnika lub domownika, który podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w pełnym zakresie, jeżeli złożono wniosek o objęcie go ubezpieczeniem emerytalno-rentowym; 2) osobę, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 12 lat i 6 miesięcy; 3) osobę pobierającą rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową; 4) osobę, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik lub domownik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym w związku z nabyciem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego

zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych albo zasiłku dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, przez okres pobierania tego świadczenia albo zasiłku - do uzyskania 25 - letniego okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Dodatkowo w myśl art. 16a ustawy z 1990 r., składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe są finansowane z dotacji budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego za rolnika lub domownika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek, w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem, trwającej przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 5. roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Warunkiem, od którego jest uzależnione finansowanie tych składek, jest to, aby rolnik lub domownik za którego są finansowane składki nie podlegał innemu ubezpieczeniu, które jest określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych lub o zaopatrzeniu emerytalnym określonym w odrębnych przepisach. Z tego uprawnienia może skorzystać tylko jeden z rodziców. Oprócz rolnika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek przed skorzystaniem z tego przywileju, z finansowania składek na opisanych zasadach mogą skorzystać rolnicy i domownicy nie podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników, a także osoby będące członkami rodziny rolnika lub domownika, które nie spełniają warunków do podlegania temu ubezpieczeniu, sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem na zasadach i w okresach wskazanych powyżej (art. 16c omawianej ustawy).

Należy zaznaczyć, że ubezpieczenie społeczne rolników pełni rolę dopełniającą w stosunku do każdego innego tytułu zabezpieczenia społecznego, które mają pierwszeństwo przed ubezpieczeniem rolniczym<sup>191</sup>. Zaznaczenia przy tym wymaga, że zgodnie z art. 6 pkt 13 ustawy z 1990 r., osobą podlegającą innemu ubezpieczeniu społecznemu jest osoba podlegająca obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń

---

<sup>191</sup> W myśl art. 16 ust. 3 ustawy z 1990 r. Przepisów o podleganiu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy i na wniosek nie stosuje się do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Zasadę tę wprowadzono ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 10, poz. 53).

społecznych lub objęta przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym. Zatem jeżeli rolnik podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu społecznemu, to nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie tej ustawy. Właściwa wykładnia wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że z reguły podleganie zabezpieczeniu społecznemu z innego tytułu, wyklucza możliwość objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Zatem ubezpieczenie społeczne rolników ma charakter subsydiarny i obowiązki z tym związane powstają wtedy, gdy dana osoba nie podlega innemu ubezpieczeniu w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>192</sup>. Z reguły wyklucza się możliwość podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w przypadku, gdy dana osoba ma ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników albo ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów emerytalnych lub innych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, albo ustalone prawo do emerytury pomostowej na podstawie przepisów o emeryturach pomostowych lub do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych na podstawie przepisów o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, a także ustalone prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego oraz świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej. Podobnie regułą stanowi, że ubezpieczenie społeczne rolników nie obejmuje osób, które mają ustalone prawo do zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego, do których przysługuje prawo z tytułu ubezpieczenia

---

<sup>192</sup> Zasada ta doznaje ograniczeń w sytuacji, w której zastosowanie znajdzie art. 5a i 5b omawianej ustawy. Zgodnie z art. 5a rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy niej, jeżeli spełnia dodatkowe warunki określone ustawą. Wśród tych warunków najistotniejsze znaczenie ma obowiązek dokumentowania do 31 maja każdego roku kwoty należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Kwota ta jest porównywana z ogłaszaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi roczną kwotą graniczną, która podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, określonym w ustawie budżetowej za rok, którego kwota dotyczy, ustawie o przewidywanym budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. Jeżeli kwota podatku z działalności pozarolniczej jest wyższa od rocznej kwoty granicznej, jest to równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z dniem, do którego rolnik lub domownik zobowiązany był udokumentować to w KRUS, chyba że ten rolnik lub domownik zaprzestał prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w sposób trwały lub okresowy przed upływem terminu na złożenie tego zaświadczenia. Z kolei art. 5b stanowi, że rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, został objęty innym ubezpieczeniem społecznym z tytułu wykonywania umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.), lub powołania do rady nadzorczej, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie wykonywania umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, pomimo objęcia go z tego tytułu innym ubezpieczeniem społecznym, jeżeli przychód osiągniany z tego tytułu w rozliczeniu miesięcznym nie przekracza kwoty równej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę, ustalonemu na podstawie odrębnych przepisów.

chorobowego na podstawie przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

### **3. Przesłanki nabycia prawa do emerytury rolniczej**

Emerytura rolnicza jest jednym ze świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego<sup>193</sup> i przysługuje ubezpieczonemu (art. 19 ust. 1 ustawy z 1990 r.), który spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny; 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat<sup>194</sup>.

#### **a. wiek emerytalny,**

Jedną z dwóch zasadniczych przesłanek do przyznania emerytury rolniczej, oprócz określonego stażu emerytalnego, wymagane jest osiągnięcie wieku emerytalnego, który od 2013 r. był stopniowo podwyższany, aby docelowo zarówno w stosunku do mężczyzn jak i kobiet osiągnąć poziom 67 lat<sup>195</sup>.

Ustalenie granicy wieku emerytalnego wymaga analizy w różnych aspektach. Przyjmuje się, że granica wieku emerytalnego powinna być oparta na kryteriach zdrowotnych, ale istotną rolę odgrywają również czynniki ekonomiczne i demograficzne, które są szczególnie widoczne w naszym kraju, gdzie struktura wieku wszystkich pracujących w gospodarstwie rolnym członków rodziny użytkownika jest bardzo niekorzystna<sup>196</sup>. Ponad połowa osób pracujących w gospodarstwie rolnym, w czasie prowadzenia badań, była w wieku produkcyjnym niemobilnym i poprodukcyjnym, tj. w wieku 45 lat i więcej. Jak wynika dalej z tych badań, jeszcze mniej korzystnie wyglądała struktura według wieku użytkowników gospodarstw rolnych, bowiem wśród nich aż 62,5% było w wieku produkcyjnym

---

<sup>193</sup>Oprócz emerytury rolniczej z tego ubezpieczenia przysługuje na podstawie art. 18 omawianej ustawy: 1) częściowa emerytura rolnicza; 2) renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy; 3) renta rolnicza szkoleniowa; 4) renta rodzinna; 5) emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin; 6) dodatki do emerytur i rent, o których mowa w art. 27 omawianej ustawy; 7) zasiłek pogrzebowy; 8) zasiłek macierzyński.

<sup>194</sup>K. Antonów postuluje się zamiennie pojęciem „przesłanki nabycia prawa do emerytury”, bądź „przesłanki powstania prawa do emerytury” w Prawo do emerytury, op.cit., s.133.

<sup>195</sup>Zmiany w tym zakresie wprowadzone zastały na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 637). W maju 2016 r. do uzgodnień międzyresortowych zostało przekazane stanowisko Rady Ministrów do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z projektem tej ustawy zostanie obniżony wiek emerytalny do poziomu z przed zmiany, czyli 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, bez możliwości ubiegania się o emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym. Na podstawie tego projektu została uchwalona ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 38), która od października 2017 r. obniża wiek emerytalny zgodnie z projektem w tym zakresie.

<sup>196</sup>GUS, Pracujący w gospodarstwach rolnych, Powszechny Spis Rolny 2010, s. 32 i nast.

niemobilnym i poprodukcyjnym (w tym 13,9 % było w wieku poprodukcyjnym), a tylko 14,1% nie przekroczyło 34 roku życia. Małżonkowie użytkowników gospodarstw rolnych, to w ponad 58% osoby w wieku 45 lat i więcej. Pozostali członkowie rodzin użytkowników gospodarstw rolnych charakteryzowali się niższą strukturą wieku, bowiem w wieku produkcyjnym niemobilnym i poprodukcyjnym było 30,7% tej zbiorowości, a 61,4% nie przekroczyło 34 lat. Co ciekawe, struktura według wieku członków rodziny użytkownika gospodarstwa rolnego (łącznie z użytkownikiem) stosunkowo najkorzystniej wyglądała w gospodarstwach o powierzchni 20-100 ha, bowiem w tych gospodarstwach pracowało relatywnie najwięcej ludzi młodych i relatywnie najmniej ludzi starszych. Zdecydowanie najgorzej struktura według wieku wyglądała wśród pracujących w gospodarstwach małych - do 3 ha.

Z tego względu, że przeciętne trwanie życia ludności wydłuża się, głoszona jest teza, zgodnie z którą powinno to powodować dłuższą aktywność zawodową. W przeciwnym razie coraz większym problemem będą zwiększające się obciążenia z tytułu wypłacanych świadczeń emerytalnych. Zagrożenia z tego wypływające powodują w wielu krajach konieczność przesunięcia granicy wieku emerytalnego, co również wpłynęło na przyspieszenie zmian w Polsce.

W związku z tym nasuwa się wniosek, że dążąc do wymiany pokoleniowej wśród osób związanych z rolnictwem, konieczne jest nakierowanie działań i środków z zakresu polityki rolnej na poprawę struktury gospodarstw. Dzięki temu można będzie liczyć na ich rozwój. Z drugiej strony jednak podwyższenie wieku emerytalnego może stanowić przeszkodę w tym zakresie i zasadne byłoby stworzenie innych jeszcze rozwiązań przejściowych związanych z zabezpieczeniem emerytalnym.

Komisja Europejska podkreśla, że wyzwaniem dla polityki emerytalnej jest wprowadzenie w życie systemu, który jest finansowo stabilny, dzięki czemu może osiągnąć swój podstawowy cel, czyli zapewnić ludziom adekwatne dochody na emeryturze i możliwość korzystania z godziwego standardu życia i niezależności ekonomicznej. W tym celu zaleca się w szczególności: 1) powiązanie wieku emerytalnego z dłuższym średnim trwaniem życia; 2) ograniczenie dostępu do systemów wczesnych emerytur i innych możliwości wczesnego zaprzestania aktywności zawodowej; 3) wspieranie dłuższego życia zawodowego za pomocą takich działań, jak poprawa dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie, dostosowanie miejsc pracy do większej różnorodności pracowników, tworzenie

możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników i wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się; 4) zrównanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet oraz 5) wspieranie działań gromadzenia dodatkowych, uzupełniających oszczędności emerytalnych w celu zwiększenia dochodów na emeryturze<sup>197</sup>.

Z kolei według standardów międzynarodowych ustalony wiek emerytalny nie powinien przekraczać 65 lat. Jednak może zostać ustalony wiek wyższy, jeśli kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne uzasadniają wyższą granicę wieku. W niektórych przypadkach może być także ustalony wiek niższy, uwzględniający, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, uciążliwe lub szkodliwe warunki zatrudnienia, ustalony stopień niezdolności do pracy, czy inne uzasadnione przesłanki społeczne<sup>198</sup>

Teza o konieczności podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego dla niektórych grup ubezpieczonych podnoszona była w Polsce kilkakrotnie od połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, nie spotkała się jednak z poparciem społecznym<sup>199</sup>. Debaty na ten temat, toczące się zarówno wśród naukowców jak i polityków na przyniosły żadnego efektu, gdyż napotkały duży opór związków zawodowych, a także kobiet, które nie dały przyzwolenia na zmiany w tym zakresie.

W 2012 r. został przygotowany rządowy projekt (z dnia 13 lutego 2012 r.) ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W tym projekcie zaproponowano również zmiany w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników, a mianowicie: 1) stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat. Podnosząc wiek emerytalny od 1 stycznia 2013 r. o jeden miesiąc co trzy miesiące, zakładany poziom zostałby osiągnięty w przypadku mężczyzn w 2020 r., a w przypadku kobiet w 2040 r.; 2) wygaszenie do końca 2017 r., możliwości korzystania przez rolników z wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej w wieku 55 lat przez kobiety i 60 lat przez mężczyzn.

W wyniku konsultacji społecznych projekt ten został zmodyfikowany i powstał nowy projekt (ustawy z dnia 10 kwietnia 2012 r.), który został skierowany do Sejmu<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Biała Księga, Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur, Komisja Europejska, Bruksela, 16 lutego 2012 r., COM(2012) 55 final, s.10.

<sup>198</sup> G. Uścińska: Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 205.

<sup>199</sup> G. Uścińska: Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian (w) Wiek Emerytalny, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kazimierz Dolny 2012, s. 28.

<sup>200</sup> Druk sejmowy nr 329.

Na jego podstawie została uchwalona ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>201</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Nowe regulacje w zakresie stopniowego podwyższania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, objęły kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. i mężczyzn po 31 grudnia 1947 r.<sup>202</sup>

Na podstawie tej ustawy wprowadzona została możliwość nabycia prawa do emerytury częściowej. Jest to w istocie nowy rodzaj świadczenia, wprowadzony z zamiarem łagodzenia rygoryzmu decyzji o podwyższeniu wieku emerytalnego i zrównującej wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Emeryturę częściową docelowo będą mogli uzyskać mężczyźni na dwa lata przed uzyskaniem nowego podwyższonego wieku emerytalnego i po wykazaniu się co najmniej 40 letnim stażem ubezpieczeniowym. Natomiast kobieta uzyska to świadczenie na 5 lat przed osiągnięciem docelowego wieku i po wylegitymowaniu się krótszym o 5 lat niż mężczyźni stażem ubezpieczeniowym. Dodać jeszcze wypada, że pobieranie tego świadczenia nie będzie miało wpływu na wysokość emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jest to rozwiązanie korzystniejsze niż w systemie powszechnym, gdyż w zreformowanym powszechnym systemie emerytalnym im dłużej będzie pobierana emerytura częściowa, tym niższa będzie wysokość emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, będzie to miało szczególne znaczenie w odniesieniu do kobiet.

W wyroku z dnia 7 maja 2014 r. K 43/12<sup>203</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał art. 19a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, za częściowo niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji RP. Zgodnie z tym wyrokiem, przedmiotowy przepis traci moc w zakresie, w jakim uzyskanie uprawnienia na warunkach w nim przewidzianych nie jest ograniczone terminem i przez to nie jest zharmonizowane ze zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Trybunał zwrócił uwagę, że emerytura częściowa jest świadczeniem, z którego w myśl obowiązujących przepisów, będą mogły skorzystać osoby w trwającym do 2040 r. procesie zrównywania wieku emerytalnego oraz osoby po zakończeniu procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Między tymi okresami zachodzi istotna różnica, której jak

---

<sup>201</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 637.

<sup>202</sup> Nowy podwyższony wiek emerytalny na poziomie 67 lat dotyczy kobiet urodzonych po 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych po 30 września 1953 r.

<sup>203</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 684.

zauważył Trybunał, ustawodawca nie dostrzegł. W związku z tym, jak zaznaczył w orzeczeniu, w okresie dochodzenia do stanu równości, a więc w swoistym okresie przejściowym, dopuszczalne jest nierówne traktowanie podmiotów, które mają stać się równe. Wynika to bowiem z tego, że w chwili dokonywania przedmiotowych zmian, w zakresie prawa do emerytury między kobietami i mężczyznami istniała usprawiedliwiona nierówność, która będzie istniała do czasu zrównania wieku emerytalnego. Zatem w okresie tym mamy do czynienia z przechodzeniem od nierówności do zrównania warunków nabywania uprawnień emerytalnych. Inaczej rzecz będzie się miała w sytuacji, gdy dojdzie do zrównania wieku emerytalnego. Rozwiązanie przyjęte w ustawie naruszać będzie konstytucyjną zasadę równości, nakazującą nakładać jednakowe obowiązki lub przyznawać jednakowe prawa podmiotom wykazującym tę samą cechę istotną, którą jest w tym przypadku jednolity wiek emerytalny. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż instytucja emerytury częściowej ze względu na brak czasowego ograniczenia jej stosowania jest niekonstytucyjna, choć podzielił stanowisko co do celowości samego istnienia emerytury częściowej i jej społecznej roli jako rozwiązania osłonowego. Tym samym nie przesądził o niecelowości emerytury częściowej w systemie, w którym nastąpiło zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jeżeli jednak ustawodawca zdecyduje się na istnienie tego świadczenia, po dacie w której nastąpi zrównanie wieku emerytalnego, będzie musiał je ukształtować, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości. W związku z tym konieczne będzie wprowadzenie jednakowych warunków nabywania tego świadczenia w stosunku do kobiet i mężczyzn.

W dniu 30 listopada 2015 r. wpłynął do Sejmu RP, prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 62). Istotą tego projektu jest obniżenie podstawowego wieku emerytalnego, który dla kobiet powinien po zmianach wynosić co najmniej 60 lat, a dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Przedłożony projekt zawiera przepisy wprowadzające zmiany w ustawach znowelizowanych ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>204</sup> w zakresie mającym bezpośredni związek z podniesieniem i zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, obok zmian dotyczących przywrócenia obowiązującego przed 1 stycznia 2013 r. wieku emerytalnego oraz uchylecia przepisów dotyczących częściowej emerytury rolniczej,

---

<sup>204</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 637.



projektodawca zaproponował bezterminowe zachowanie możliwości korzystania przez rolników z emerytury po ukończeniu przez kobiety 55 lat i mężczyzn po ukończeniu 60 lat, jeżeli legitymują się co najmniej 30 letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolniczemu i jeżeli zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej. W wyniku prac nad tym projektem ustawy po I czytaniu w podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zrezygnowano z bezterminowego przedłużenia możliwości ubiegania się o emerytury rolnicze w niższym wieku niż wiek emerytalny po wykazaniu się 30-letnim okresem ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolniczego i po zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej. Tym samym z tej możliwości będą mogli korzystać ubezpieczeni, którzy spełnią warunki określone w ustawie do 31 grudnia 2017 r. Po pracach w podkomisji ustalono, że projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wejdzie w życie z dniem 1 października 2017 r. W dniu 25 lipca 2016 r. zostało przekazane z Marszałka Sejmu RP, pozytywne stanowisko Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W dniu 3 listopada 2016 r. w sprawozdaniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zarekomendowano Sejmowi RP uchwalić wypracowany projekt ustawy obniżający wiek emerytalny. W dniu 16 listopada 2016 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>205</sup>, zgodnie z którą obniżony został wiek emerytalny, a ustawa wejdzie w życie od dnia 1 października 2017 r. W związku z wejściem w życie tej ustawy i uchyleniem przepisów dotyczących emerytury częściowej nie będzie konieczności wprowadzania zmian, w związku z wyrokiem TK, o którym była mowa powyżej, kwestionującym warunki określone do nabycia emerytury częściowej w stosunku do mężczyzn i kobiet.

---

<sup>205</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 38.

## **b. rolniczy staż ubezpieczeniowy.**

Prawo do emerytury rolniczej przysługuje odrębnie rolnikowi, jego małżonkowi oraz domownikowi. W celu nabycia prawa do emerytury rolniczej, oprócz osiągnięcia wieku emerytalnego wymagany jest, co najmniej 25 letni staż ubezpieczeniowy rolniczy, który do 8 stycznia 2009 r. mógł być łączony ze stażem ubezpieczeniowym poza rolnictwem<sup>206</sup>. Jednak w związku z rozpoczęciem wypłat emerytur ze zreformowanego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, gdy chodzi o osoby urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., nie ma obecnie uzasadnienie do łączenia stażu ubezpieczeniowego rolniczego ze stażem z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych przy ustalaniu prawa do emerytury rolniczej. Wynika to z tego, że za okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu w systemie powszechnym, niezależnie od długości tego okresu, ustalane jest należne świadczenie, wyliczone w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki. Kwestia ta zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części pracy.

W stosunku do osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., nadal istnieje możliwość doliczenia do wymaganego stażu emerytalnego okresu, od którego zależy prawo do emerytury na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>207</sup>.

Do nabycia prawa do emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku emerytalnego nie jest wymagane zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej.

Obecnie ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje, że jeszcze do końca 2017 r., istnieje możliwość przyznawania ubezpieczonym emerytury w wieku niższym niż wiek emerytalny (kobiety 55 lat i mężczyźni 60 lat), pod warunkiem wykazania się dłuższym stażem ubezpieczeniowym rolniczym (30 lat) i wyjątkowo - w stosunku do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego - po zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej (art. 20 ust. 2 ustawy z 1990 r.). Przepisy ustawy przewidują również, możliwość nabycia prawa do emerytury w wieku niższym od wieku emerytalnego dla osób, które zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej wskutek wywłaszczenia gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, ich zbycia na cel uzasadniający wywłaszczenie albo trwałym wyłączeniem użytków rolnych z produkcji rolniczej z przyczyn niezależnych od

---

<sup>206</sup> Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych Dz.U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.

<sup>207</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1440, ze zm.

rolnika. W takim przypadku wymagany staż ubezpieczeniowy rolniczy, ograniczony został do 12 lat i 6 miesięcy.

W wyniku zmian związanych z wydłużeniem wieku emerytalnego, wprowadzone zostały nowe świadczenia emerytalne rolnicze w postaci emerytury częściowej i emerytury okresowej. Ubezpieczony rolnik, który może wykazać się długim stażem ubezpieczenia społecznego rolników – co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn – i który osiągnie wiek wynoszący co najmniej 62 lata (dla kobiet) i 65 lat (dla mężczyzn) może ubiegać się o emeryturę częściową (art. 19a ustawy z 1990 r.). Wysokość tego świadczenia będzie stanowiła połowę kwoty ustalonej w normalnym trybie, a rolnik będzie mógł nadal prowadzić działalność rolniczą.

Emerytura okresowa jest to świadczenie przewidziane dla osób, którym upłynął okres, na jaki została im przyznana renta strukturalna współfinansowana ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>208</sup>, a która nie osiągnęła wieku emerytalnego. Renta strukturalna była przyznawana po ukończeniu 55 lat na okres 10 lat. W związku ze stopniowym podwyższaniem wieku emerytalnego, może się okazać, że niektórzy beneficjenci tego świadczenia po zakończeniu okresu, na który przyznane zostało to świadczenie, nie osiągną podwyższonego wieku emerytalnego i w związku z tym pozostaną bez zabezpieczenia społecznego. Dlatego stworzona została dla tych osób możliwość ubiegania się o emeryturę okresową. To świadczenie przysługuje do osiągnięcia nowego podwyższonego wieku emerytalnego i jest ono ustalane w wysokości najniższej emerytury, niezależnie od długości okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Świadczenie to zostało ustanowione w przepisach przejściowych (art. 15) ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

---

<sup>208</sup>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. Nr 109, poz. 750, z późn. zm.

Spółecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>209</sup> i stosuje się do niego przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W związku ze zmianami powstała obawa, że rezygnacja z wcześniejszych emerytur rolniczych i podwyższenie wieku emerytalnego w wielu przypadkach może powodować znaczne trudności w dostosowaniu ochrony ubezpieczeniowej do potrzeb wielu osób pracujących w trudnych warunkach związanych z działalnością rolniczą. Tym samym może nasilić się zjawisko ubiegania się o renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Renta rolnicza jest świadczeniem przysługującym ubezpieczonemu, który m.in. jest trwale lub okresowo całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym. Nie jest w tym przypadku wymagana niezdolność do pracy innego rodzaju, a zatem sam fakt niezdolności do ciężkiej pracy w gospodarstwie rolnym stanowi przesłankę do nabycia tego świadczenia. Dlatego też, wśród osób zbliżających się do nowego podwyższonego wieku emerytalnego, znaczna część mogła spełniać ten warunek. Co za tym idzie podwyższenie wieku emerytalnego w stosunku do rolników, mogło tylko nieznacznie wpłynąć na ograniczenie zbyt wczesnego korzystania ze świadczeń emerytalnych rolniczych, wobec wydłużającej się średniej długości życia i tym samym mieć nieznaczny wpływ na poprawę kondycji finansowej funduszu, z którego są wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe.

Warto jeszcze wspomnieć, że Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może przyznawać m.in. emeryturę rolniczą rolnikowi lub domownikowi, pomimo niespełnienia, wskutek szczególnych okoliczności, warunków określonych w ustawie, jeżeli zainteresowana osoba nie ma niezbędnych środków utrzymania i nie może ich uzyskać ze względu na wiek lub stan zdrowia (art. 55 ust. 1 ustawy z 1990 r.). Jest to rozwiązanie zbliżone do uprawnienia jakie posiada Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>210</sup>, może ubezpieczonym, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury, nie mogą - ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek - podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, przyznać emeryturę w drodze wyjątku.

---

<sup>209</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 637.

<sup>210</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.

#### 4. Składki a konstrukcja prawa do emerytury rolniczej.

Składka podstawowa na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest opłacana kwartalnie i wynosi 10% emerytury podstawowej za każdy miesiąc. Podwójną składkę opłaca się za osoby prowadzące jednocześnie działalność rolniczą i pozarolniczą w ograniczonym zakresie, na co zezwalają przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Od 1 października 2009 r. wprowadzone zostały zmiany polegające na tym, że rolnicy prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwach powyżej 50 ha przeliczeniowych są zobowiązani do opłacania składki dodatkowej. Kwestia dotycząca obowiązku opłacania składki dodatkowej na ubezpieczenie emerytalno-rentowe może wzbudzać wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 4 ustawy z 1990 r. rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje określony obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych, opłaca dodatkową składkę miesięczną na ubezpieczenie społeczne, w wysokości zależnej od obszaru użytków rolnych (12% emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych; 24% emerytury podstawowej - w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych; 36% emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych ; 48% emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 300 ha przeliczeniowych).

Wspomniane wątpliwości ujawniły się w orzecznictwie sądowym. Chodzi o wyrok z dnia 24 czerwca 2013 r.<sup>211</sup>, w którym Sąd Najwyższy rozstrzygnął kwestię, czy grunty rolne dzierżawione wspólnie przez 4 rolników, w całości powinny być uwzględniane przy ustalaniu obowiązku opłacania składki dodatkowej na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W skardze kasacyjnej odwołujący się zarzucił naruszenie art. 17 ust. 4 ustawy z 1990 r. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że z uwagi na współwłasność ułamkową oraz współposiadanie prawa do dzierżawy, wykazane grunty w całości wchodzą w skład gospodarstwa rolnego powoda (odwołującego się). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że zarzuty skargi nie są zasadne. Należy bowiem, zdaniem Sądu, wyjść od stwierdzenia, że rozstrzygającego znaczenia nie ma umowa zawarta przez

---

<sup>211</sup> II UK 399/12, OSNP 2014/4/60.

skarżącego i pozostałych trzech rolników, dotycząca podziału gruntów dzierżawionych od Agencji Nieruchomości Rolnych. Umowa ta jedynie potwierdza, że skarżący ma prawo do całego przedmiotu umowy dzierżawy. Umowa wszak swą legitymację czerpie z tego, że osobom, które ją zawarły przysługuje wspólne, pierwotne prawo do jednego przedmiotu dzierżawy. Z umowy dzierżawy zawartej z ANR wynika, że dzierżawca jest jeden, choć stanowią go cztery osoby. Rolnicy, którzy otrzymali przedmiot dzierżawy mają prawo do posiadania całej dzierżawionej nieruchomości. Z mocy umowy dzierżawy stali się współposiadaczami i podobnie jak przy współwłasności posiadają nieruchomość jako całość, co nie wyklucza zawarcia umowy o podziale nieruchomości do korzystania (*quod usum*). Innymi słowy, zdaniem SN, na podstawie umowy dzierżawy nieruchomość dzierżawiona przysługuje skarżącemu i pozostałym trzem rolnikom jako całość (art. 693 K.c.). Jeżeli osoby te zawarły dalszą umowę o podziale nieruchomości, to tylko dlatego, że mogą w ramach pierwotnego uprawnienia dzierżawcy decydować w odniesieniu do całości. Dalej SN zauważył, iż to, że skarżącemu wskutek umowy pomiędzy dzierżawcami przypadła  $\frac{1}{4}$  gruntów nie oznacza, że skarżący przestał być dzierżawcą całości areалу otrzymanego od ANR.

Przedmiotem regulacji - art. 17 ust. 4 ustawy z 1990 r. - jest zasadniczo dodatkowa składka na ubezpieczenie społeczne rolników zależna od wielkości gospodarstwa rolnego. Jednakże przepis ten udziela też odpowiedzi w podstawowej kwestii w tej sprawie, gdyż przy ustalaniu wielkości gospodarstwa rolnego nie wymaga badania cywilnego prawa (tytułu) do gruntów (własności, posiadania), lecz ma na uwadze samo potencjalne władanie lub posiadanie określonego areálu gruntów, bowiem uprawnienie rolnika do tych gruntów określone zostało słowem „obejmuje”. Semantycznie słowo to odnosi się do wielu desygnatów. Jego znaczenie jest szersze niż pojęcie prawa rzeczowego lub tytułu wynikającego z umowy. Zatem zdaniem SN w omawianym wyroku, z czym należy się zgodzić, uprawnione byłoby więc nawet odnoszenie dodatkowej składki na ubezpieczenie społeczne rolników do faktycznego posiadania gruntów rolnych bez tytułu prawnego.

W konsekwencji powyższych stwierdzeń, uzasadnione jest postawienie tezy, że mimo, iż na podstawie umowy dzierżawy, dzierżawca jest jeden choć stanowi go kilka osób, które dokonały faktycznego podziału przedmiotu dzierżawy, to każda z tych osób powinna opłacać składki dodatkowe uzależnione od faktycznie posiadanego i użytkowanego areálu gruntów rolnych, chociaż tytuł prawny

przysługuje im do całości dzierżawionego gruntu. Wypada bowiem odróżnić regulacje prawa ubezpieczeń społecznych dotyczących składek, od regulacji dotyczących tytułu do gruntów, na których rolnik prowadzi działalność rolniczą.

Ustawodawca w regulacji o dodatkowej składce na ubezpieczenie społeczne rolników nie przyjął dochodu jako podstawy składek na ubezpieczenie społeczne rolników, gdyż dochód ten nie jest oficjalnie liczony, ale odwołał się do arealu gospodarstwa rolnego rolnika wyrażonego w hektarach przeliczeniowych. Hektar przeliczeniowy został wprowadzony do konstrukcji podatku rolnego m.in. w celu uwzględnienia różnic w dochodowości rolnej poszczególnych gospodarstw i służy odzwierciedleniu potencjalnych możliwości osiągnięcia dochodów z gruntów rolnych. Takie pojmowanie instytucji hektara przeliczeniowego znajduje uzasadnienie w jego konstrukcji. Liczba hektarów przeliczeniowych jest zależna od powierzchni gospodarstwa, rodzaju i klasy użytków rolnych oraz okręgu podatkowego, do którego zaliczone zostały grunty gospodarstwa. Są to więc czynniki, które niewątpliwie wskazują na potencjalnie istniejące możliwości produkcyjne gospodarstw, a przez to na dochody uzyskiwane przez prowadzących te gospodarstwa. Nie jest to co prawda precyzyjna miara dochodowych możliwości gospodarstw, ale powszechnie przyjmuje się, że hektar przeliczeniowy służy ustaleniu przeciętnej dochodowości gospodarstw położonych na danym terenie. A zatem hektar przeliczeniowy (choć jest to instytucja stworzona na potrzeby podatku majątkowego) jest tak skonstruowany, że odzwierciedla możliwości dochodowe gospodarstwa rolnego, a nie wartość majątku w postaci gruntów gospodarstwa rolnego<sup>212</sup>. Zatem mając powyższe na względzie można stwierdzić, że składka dodatkowa na ubezpieczenie społeczne rolników została powiązana z dochodem osiąganym w gospodarstwie rolnym, a co za tym idzie stanowi to kolejny argument za koniecznością powiązania jej z faktycznie użytkowaną powierzchnią współposiadanej nieruchomości rolnej, nawet w przypadku gdy w umowie z wdzierżawiającym nie zostały określone udziały poszczególnych osób będących dzierżawcą.

Z uzasadnienia do ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>213</sup>, wynika że jej zasadniczym celem jest zwiększenie udziału niektórych ubezpieczonych w finansowaniu wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe, gdyż dotychczasowe rozwiązania

---

<sup>212</sup>L. Etel, G. Liszewski: Podatki majątkowe w Polsce - wybrane problemy. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych 2002 r., s 62.

<sup>213</sup>Dz.U. Nr 79, poz. 667.

charakteryzowały się nierównomiernym obciążeniem składką dochodów z produkcji rolnej. Do czasu wejścia w życie tej ustawy rolnicy podlegający temu ubezpieczeniu opłacali bowiem jednakową składkę bez względu na dochód osiągnany z gospodarstwa rolnego. Składka była bardzo dużym obciążeniem dla gospodarstw o niskim poziomie dochodów z produkcji rolniczej, natomiast stanowiła niewielki odsetek wydatków dla gospodarstw o znacznym dochodzie. Zatem nowelizacja ta miała na celu pozostawienie pod szczególną ochroną prawa ubezpieczeń jedynie tzw. rolników drobnych, a zobligować do płacenia składek rolników posiadających znaczne gospodarstwa rolne, przynoszące większy dochód. Dlatego w zmienionych przepisach obciążono zwiększoną składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników prowadzących działalność rolniczą na dużą skalę, tj. prowadzących gospodarstwa rolne, których obszar użytków rolnych przekracza 50 ha przeliczeniowych. Takie gospodarstwa rolne (o czym mowa w uzasadnieniu do zmiany) zaliczane są, przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który zajmuje się m.in. badaniem dochodowości w gospodarstwach rolnych, do gospodarstw bardzo dużych. W związku z tym uznano, że rolnicy prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwach rolnych, których obszar użytków rolnych przekracza 50 ha przeliczeniowych, mogą bez uszczerbku dla prowadzonej działalności opłacać za siebie i małżonka wyższe składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

Z treści uzasadnienia projektu ustawy wynikało, że ustawodawca wprowadzając te rozwiązania kierował się chęcią zróżnicowania obciążeń rolników w zależności od dochodów jakie są osiągnane w danym gospodarstwie. Przyjęcie, że każdy współposiadacz osiąga dochody z całej wspólnie dzierżawionej nieruchomości rolnej jest błędne, gdyż w rzeczywistości jest ona prowadzona w mniejszym rozmiarze niż przyjęty przez organ rentowy. W związku z tym wydaje się nietrafne stwierdzenie SN w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku, że ustawodawca nie przyjął dochodu jako podstawy składek na ubezpieczenie.

Powyższe wątpliwości wskazują, że być może najwłaściwszym rozwiązaniem byłaby odpowiednia zmiana przepisów w przedmiotowym zakresie, poprzez wprowadzenie przepisu gwarantującego, że w przypadku współposiadania nieruchomości rolnej jako całości bez wydzielonych w umowie udziałów, nie będzie brana pod uwagę cała powierzchnia pozostająca we współposiadaniu do ustalenia składki dodatkowej, pod warunkiem jednak, że współposiadacze udowodnią w jakim



rozmiarze prowadzą działalność<sup>214</sup>. Wprawdzie, tak jak to zaznaczył SN w omawianej sprawie, przez umowę między sobą rolnicy dzierżawcy nie mogą zmienić umowy z ANR, ale taka umowa między rolnikami powinna stanowić dowód, pozwalający obalić domniemanie wynikające z umowy dzierżawy zawartej z ANR, że każdy z dzierżawców korzysta z całej wydzierżawionej nieruchomości. Chcąc uniknąć nadużyć z tym związanych należałoby wymagać dodatkowych dowodów, choćby przedstawienia wniosków albo decyzji o przyznaniu płatności o jakie ubiegali się poszczególni współposiadacze do gruntów pozostających w ich posiadaniu lub zeznań świadków. Skoro bowiem po stronie dzierżawcy znajdują się cztery osoby i wszystkie te osoby prowadzą oddzielne gospodarstwa rolne, to nie ma podstaw do przyjmowania łącznej powierzchni dzierżawionej nieruchomości rolnej do ustalania składki dodatkowej. Sam fakt pominięcia określenia w umowie dzierżawy udziałów nie powinien pozbawiać odwołujących się możliwości dowodzenia w trakcie postępowania istnienia faktycznego podziału takiej nieruchomości. Zasadne byłoby umożliwienie wnioskodawcom podjęcia takiej inicjatywy dowodowej i wykazania faktu prowadzenia działalności rolniczej na ułamkowej części dzierżawionej nieruchomości. Zmiana przepisów wydaje się tym bardziej zasadna, gdy weźmie się pod uwagę to, że system ubezpieczeń społecznych jest oparty - z istoty swych założeń konstrukcyjnych – na metodzie kazuistycznej<sup>215</sup>.

## 5. Struktura świadczenia

Świadczenia emerytalno-rentowe rolnicze składają się z części składkowej i części uzupełniającej. Suma obu tych części stanowi pełną wysokość zarówno emerytury rolniczej jak i renty rolniczej.

Wysokość części składkowej ustalana jest po 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy z 1990 r. Do liczby tych lat zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z 1990 r., dolicza się lata: 1) podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w okresie od dnia 1 stycznia 1983 r. do dnia 31 grudnia 1990 r. – po 1% emerytury podstawowej za każdy rok, w przypadku zaś gdy w tym okresie była opłacana roczna składka w wysokości przekraczającej 120% przeciętnej emerytury podstawowej w danym roku, zamiast jednego roku przyjmuje się okres dłuższy, odpowiadający wskaźnikowi

---

<sup>214</sup> E. Nasternak: Glosa do uchwały Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 3 października 2012 r. III UZP 4/12, Orzecnictwo Sądów Polskich Rok LVIII Zeszyt 3 marzec 2014.

<sup>215</sup> Uchwała SN z dnia 24 lipca 2009 r., I UZP 8/09, OSNP 2010/5-6/73.

indywidualnego wymiaru składki w danym roku; 2) prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie w okresie od dnia 1 lipca 1977 r. do dnia 31 grudnia 1982 r., za który była opłacana składka na Fundusz Emerytalny Rolników – po 1 % emerytury podstawowej za każdy rok; 3) prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim – bez podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu – po ukończeniu 16 roku życia, przypadających przed dniem 1 lipca 1977 r., jednak nie wcześniej niż 25 lat przed spełnieniem warunków nabycia prawa do emerytury rolniczej – po 0,5 % emerytury podstawowej za każdy rok. Obecnie to zwiększenie części składkowej nie ma zastosowanie, ze względu na upływ czasu.

W skład okresu, od którego jest uzależniona wysokość części składkowej wchodzi na podstawie art. 25 ust. 2a pkt 2 i 3 również lata: 1) podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu przed dniem 1 stycznia 1999 r. oraz podlegania zaopatrzeniu emerytalnemu przepadającemu po tej dacie; 2) działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresy zaliczane do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego; 3) odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne albo zastępczych form tej służby, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Okresy wymienione w tym przepisie są brane pod uwagę tylko w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., o ile z tego tytułu ubezpieczonemu nie przyznano emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów. Zwiększenie części składkowej za ten okres przysługuje w wysokości po 1,5 % emerytury podstawowej, za każdy rok podlegania temu ubezpieczeniu.

Powyżej przedstawiona analiza wskazuje, że emerytura rolnicza w zakresie zasad ustalania jej wysokości odbiega znacznie od świadczeń dla ubezpieczonych w systemie powszechnym. Zasadnicza różnica sprowadza się przede wszystkim do zredukowania do niewielkich rozmiarów elementu wzajemności w systemie rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. Należy jednak zaznaczyć, że takie ukształtowanie tych świadczeń ma swoje uzasadnienie w różnych przyczynach. Zwracając uwagę na genezę tego systemu należy wskazać, iż zakresem świadczeń w nim przewidzianych objęto wszystkich rolników, w tym

również tych, którzy - z uwagi na pozostawanie rolników aż do 1977 r. poza zakresem ochrony ubezpieczenia społecznego - nie mieli możliwości opłacania składek na to ubezpieczenie przed tą datą, a co za tym idzie nie mieli możliwości wylegitymowania się długim okresem ubezpieczenia rolniczego. Należy również zwrócić uwagę na aspekt finansowy, gdzie nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że zarówno w dacie wejścia w życie tych rozwiązań jak i w następnych latach liczba rolników ubezpieczonych była znacząco mniejsza od liczby świadczeniobiorców<sup>216</sup>. Tendencja ta uległa zmianie dopiero od 2005 r., jednak podejmowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi działania, mające na celu skłanianie rolników do odchodzenia z rolnictwa na rzecz działalności pozarolniczej, może doprowadzić do ponownego odwrócenia tych zmian<sup>217</sup>. Szczególnie jest to widoczne na tle działań zmierzających do eliminowania małych niekonkurencyjnych gospodarstw rolnych. Należy przewidywać, że w przyszłości wskutek wspomnianych jak i naturalnych procesów powodujących zmiany w strukturze agrarnej, liczba czynnych zawodowo rolników ulegnie istotnemu zmniejszeniu, zaś ubytek świadczeniobiorców będzie następował jedynie z przyczyn naturalnych - demograficznych. Przypisanie znacznie większej roli części uzupełniającej w wymiarze emerytury i renty rolniczej wynika z istniejących uwarunkowań, które jednak na przestrzeni ostatnich lat uległy zmianie i głównie to powinno stanowić argument na rzecz zmian mających na celu unowocześnienie tych rozwiązań.

Z powyższego wynika, iż ustawodawca tworząc regulacje w zakresie emerytur rolniczych świadomie założył, że finansowanie tych świadczeń ze składek rolników będzie na symbolicznym poziomie. Dlatego wyraźnie została oddzielona część związana z podleganiem ubezpieczeniu i opłacaniem składek, od części świadczenia finansowanej z budżetu państwa. Co do zasady część składkowa emerytury rolniczej oparta została na zasadzie wzajemności okresów opłacania składki i rozmiarów świadczenia. Z kolei część uzupełniająca, co do zasady nie zależy bezpośrednio od długości posiadanych lat opłacania składki i jej wysokości. Można się spotkać z uzasadnionym poglądem, że część uzupełniająca emerytury rolniczej stanowi *de*

---

<sup>216</sup> Dane ze strony internetowej KRUS, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>217</sup> W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 działania Osi 3 jak Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. Działania te miały na celu doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności obszarów wiejskich, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy na wsi i w konsekwencji danie alternatywy dla osób prowadzących działalność w małych niekonkurencyjnych gospodarstwach rolnych. Podobnie choć z jeszcze większym natężeniem podchodzi się do tego zagadnienia w Programie Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2014-2020, gdzie przewidziano szereg działań mających na celu stworzenie warunków do rozpoczęcia przez ich beneficjentów działalności pozarolniczej jako podstawowego kierunku swojej działalności zawodowej oraz do poprawy struktury gospodarstw rolnych.

*facto* emeryturę państwową<sup>218</sup>. Przyznanie znacznie większego znaczenia części uzupełniającej emerytury rolniczej wpływa na możliwość realizacji dzięki niej celów pozaubezpieczeniowych z zakresu polityki rolnej, polegających na stymulowaniu zmian pokoleniowych w rolnictwie i przekształcaniu jego struktury. Służy temu zawieszanie części uzupełniającej emerytury rolniczej (w całości, w połowie lub w jednej czwartej), jeżeli rolnik, mimo upadku sił, nie zaprzestaje działalności rolniczej w rozumieniu ustawy (art. 28 ust. 3, 6 i 7 ustawy z 1990 r.). Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej sprowadza się w gruncie rzeczy do wyzbycia się przez rolnika posiadania gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r.).

Zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>219</sup>, za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. W związku z tym, że rolnik po osiągnięciu wieku emerytalnego może pozostawać nadal w posiadaniu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni nie przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowego, może to mieć niekorzystne oddziaływanie na statystyki GUS pod względem demograficznym jak i strukturalnym.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z 1990 r. właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów, jeżeli dzierżawa jest zarejestrowana w ewidencji gruntów i budynków, prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach. Jednak jak wynika z orzecznictwa w tym zakresie<sup>220</sup>, nie ma podstaw do przyjęcia, że domniemanie z tego przepisu jest nieobalalne we właściwym postępowaniu, nie ma ono bowiem znaczenia przepisu definiującego przesłanki podlegania ubezpieczeniu. Podobnie jeśli chodzi o domniemanie z art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r., Sąd Najwyższy stwierdził<sup>221</sup>, że przepis ten, również nie powinien być interpretowany w sensie ustawowej definicji zaprzestania przez emeryta lub rencistę prowadzenia

---

<sup>218</sup> Wyrok TK z dnia 30 maja 2000 r., K 37/98.

<sup>219</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1381, ze zm.

<sup>220</sup> Wyrok SN z dnia 30 listopada 2005 r., I UK 59/05, OSNP 2006/19-20/310

<sup>221</sup> Uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04 OSNP 2004, nr 22, poz. 389

działalności rolniczej. Należy zatem wyjść z założenia, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy<sup>222</sup>, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego, w obecnym stanie prawnym, pozostaje w zasadzie poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolników w sensie bezpośrednich przesłanek tego stosunku oraz że właściciele gospodarstw rolnych mogą dowodzić, że nie prowadzą działalności rolniczej. W konsekwencji należy przyjąć, że wypłata części uzupełniającej świadczenia emerytalnego rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego i nie prowadzi w nim działalności rolniczej, nie ulega zawieszeniu. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że współcześnie rolnik uzyskuje prawo do świadczeń bez konieczności wyzbycia się gospodarstwa rolnego. W kolejnym wyroku Sąd Najwyższy<sup>223</sup> stwierdził, że sam tytuł własności nie może mieć wpływu na wysokość świadczeń.

Tak więc decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma ustalenie, czy rolnik faktycznie prowadzi działalność rolniczą. Sam fakt bycia chociażby współwłaścicielem gospodarstwa rolnego nie jest bowiem tożsamy z prowadzeniem działalności rolniczej<sup>224</sup>. Obecnie zatem realizowanie celu pozaubezpieczeniowego jakim jest skłanianie do wymiany pokoleniowej, traci coraz wyraźniej na znaczeniu. Mimo utrwalonej linii orzeczniczej w przedmiotowym zakresie, pragnę jednak przedstawić wątpliwości w tym zakresie. Mianowicie w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego, charakter praw i obowiązków podmiotów tego stosunku zależy od jego poszczególnych faz<sup>225</sup>. W fazie gwarancyjnej, jak zaznaczył SN, treść ochrony ubezpieczeniowej polega na przejęciu przez organ rentowy ryzyka socjalnego. Polega to na nałożeniu na ubezpieczyciela obowiązku udzielania świadczenia w razie wystąpienia określonego zdarzenia. Jest to faza gdzie obowiązek udzielenia świadczenia ma charakter jedynie potencjalny. Dopiero ziszczenia się ryzyka oraz spełnienie przez ubezpieczonego dodatkowych przesłanek wpływa na jego aktualizację. W fazie realizacyjnej stosunek ubezpieczenia społecznego obejmuje roszczenie o świadczenie oraz odpowiadający temu roszczeniu obowiązek świadczenia. Rozróżnienie tych faz w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników jest widoczne chociażby na przykładzie art. 5 ustawy z 1990 r., gdzie przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników dzieli się na te dotyczące ubezpieczenia rolnika i przepisy dotyczące świadczeń przysługujących

---

<sup>222</sup> J.w.

<sup>223</sup> Wyrok SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09 (LEX nr 583814).

<sup>224</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r. I UK 202/28, OSNP 2010, nr 15-16, poz. 200.

<sup>225</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r. II UZP 1/10.

rolnikowi. Zgodnie z ww. art. 5, zarówno przepisy dotyczące fazy gwarancyjnej jak i realizacyjnej mają zastosowanie do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnym ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Rozróżnienie na te dwie fazy stosunku ubezpieczenia społecznego stanowi z kolei o dopuszczalności odmiennej wykładni rozwiązań prawnych funkcjonujących w tych dwóch fazach stosunku zabezpieczenia społecznego rolników. Mam tu na myśli obejmowanie zabezpieczeniem społecznym rolników i wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych, gdzie obie instytucje uzależnione są od faktu prowadzenia działalności rolniczej. Tym samym należy stwierdzić, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem w fazie gwarancyjnej, ale wbrew temu co zostało stwierdzone w wyroku SN z dnia 10 stycznia 2007 r.<sup>226</sup>, w fazie realizacyjnej podczas ustalania prawa do emerytury rolniczej, ze względu na proporcje w finansowaniu świadczeń, powinna być dopuszczona możliwość wpływu na wypłatę emerytury rolniczej.

Należy zaznaczyć, że na etapie realizacji świadczeń wykładnia językowa art. 28 ustawy z 1990 r. nie nastręcza poważniejszych problemów. Z art. 28 ust. 1 ustawy z 1990 r. wynika, że wypłata m.in. emerytury rolniczej ulega częściowemu zawieszeniu na zasadach określonych w przedmiotowym przepisie, jeżeli emeryt prowadzi działalność rolniczą. W ust. 4 art. 28 ustawy z 1990 r. ustawodawca przyjął, że pod pojęciem „zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej”, rozumie się tylko faktyczne wyzbycie się prawa własności lub prawa posiadania gospodarstwa rolnego<sup>227</sup>. Zatem dopóki uprawniony do emerytury rolniczej nie wyzbedzie się własności lub posiadania gruntów stanowiących o istnieniu gospodarstwa rolnego,

---

<sup>226</sup> III UK 121/06, Lex nr 948794

<sup>227</sup> Art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. Uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, nie uwzględniając:

- 1) gruntów wydzierżawionych, na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków, osobie niebędącej:
  - a) małżonkiem emeryta lub rencisty,
  - b) jego zstępnym lub pasierbem,
  - c) osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym,
  - d) małżonkiem osoby, o której mowa w lit. b lub c;
- 2) gruntów trwale wyłączonych z produkcji rolniczej na podstawie odrębnych przepisów, w tym zalesionych gruntów rolnych; 3) gruntów i działów specjalnych należących do małżonka, z którym emeryt lub rencista zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia; 4) własności (udziału we współwłasności) nieustalonej odpowiednimi dokumentami urzędowymi, jeżeli grunty będące przedmiotem tej własności (współwłasności) nie znajdują się w posiadaniu rolnika lub jego małżonka.

świadczenie nie powinno być wypłacane w pełnej wysokości. Zatem należy stwierdzić, wbrew prezentowanemu stanowisku SN, że ustawodawca zawarł w tym przepisie pełną definicję pojęcia "zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej" i nie jest konieczne odwoływanie się do działalności rolniczej, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z 1990 r.

Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne rolników w rzeczywistości jest oparte na domniemaniu prowadzenia działalności rolniczej, ze względu na koszty jakie organ rentowy ponosiłby podczas badania stanu faktycznego. W związku z tym domniemanie prowadzenia działalności rolniczej może zostać obalone w postępowaniu dowodowym. Zatem ustawodawca w kwestii podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników dał pierwszeństwo stanowi faktycznemu przed stanem własnościowym, co nie zostało w ten sam sposób uregulowane w przepisach regulujących wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych. W związku z tym powstaje zasadnicza kwestia związana z wykładnią pojęcia "zaprzestał prowadzenie działalności rolniczej" i odpowiedzią na pytanie czy zawieszenie w całości lub części prawa do świadczeń emerytalno-rentowych jest powiązane z samym faktem bycia właścicielem gospodarstwa rolnego lub wykonywania władztwa nad nim, czy też koniecznym jest dodatkowo, aby na jego obszarze osoba będąca rolnikiem nie prowadziła osobiście i na własny rachunek działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w rozumieniu art. 6 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 1990 r.

Moim zdaniem brak uregulowania w art. 28 ustawy z 1990 r., na temat faktycznego prowadzenia działalności rolniczej w kwestii wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, stanowi przesłankę do stwierdzenia, że istotę w tym przypadku stanowi własność lub posiadanie gospodarstwa w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, o czym przesądza ust. 4 w art. 28 tej ustawy. W związku z tym ten przepis definiuje wyczerpująco dla celów związanych z normą określoną w art. 28 ustawy z 1990 r., pojęcie zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Takie rozumienie stoi jednak w sprzeczności z ugruntowanym w judykaturze stanowiskiem<sup>228</sup>, zgodnie z którym art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera wszystkich wypadków, w których ustawodawca uznaje, że działalność rolnicza nie jest prowadzona, czy też dopuszcza inne jeszcze wypadki

---

<sup>228</sup> Wyrok z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNAPiUS 1997/16/299, uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04 OSNP 2004/22/389, Biul.SN 2004/5/20, wyrok SN z dnia 10 stycznia 2007 r., III UK 121/06, LEX nr 948794, na te rozstrzygnięcia powołują się sądy podczas rozstrzygania przedmiotowych kwestii.

nieprowadzenia takiej działalności i uwzględnia je przy zawieszaniu prawa do świadczeń.

W związku z tym sądy stoją na stanowisku, że nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 ustawy z 1990 r., wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy z 1990 r. Mimo tego, uważam, że w obecnym stanie prawnym biorąc pod uwagę charakter zaopatrzeniowy zabezpieczenia społecznego rolników, dopuszczalna jest odmienna interpretacja tego zagadnienia, dzięki której realizowane byłyby w większym zakresie cele pozaubezpieczeniowe jak wymiana pokoleniowa w rolnictwie<sup>229</sup>. Takie rozumienie znajduje oparcie we wspomnianych dwóch odmiennych fazach stosunku zabezpieczenia społecznego rolników, gdzie charakter praw i obowiązków podmiotów tego stosunku zależy od jego poszczególnych faz i tym samym dopuszczalne są różnice. W związku z tym uprawniony jest wniosek, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego, które obecnie pozostają poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolników i są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem, powinny mieć wpływ na wysokość pobieranych świadczeń<sup>230</sup>.

Z innym stanem faktycznym mamy do czynienia w sytuacji ubiegania się o prawo do emerytury rolniczej na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 1990 r. W myśl powołanego przepisu, emerytura rolnicza przysługuje także ubezpieczonemu rolnikowi, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek 55 lat, jeżeli jest kobietą, albo 60 lat jeśli jest mężczyzną; 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat; 3) zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. W tym przypadku powinno mieć zastosowanie domniemanie prowadzenia

---

<sup>229</sup> W. Sanetra tylko w odniesieniu do ubezpieczeniowej formy zabezpieczenia społecznego zastrzegł, "że prawo ubezpieczeń społecznych powołane jest do rozwiązywania problemów społecznych i zaspokajania potrzeb ubezpieczonych, stąd też wśród jego zadań i celów nie mogą dominować względy natury gospodarczej. Jeżeli jest zaś inaczej, to oznacza to, że jego ogólna jakość jest marna", Stanowienia i stosowanie prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych w Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Wrocław 2013, s. 133.

<sup>230</sup> Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 maja 2006 r. II UZP 5/04 i w wyroku z dnia 10 stycznia 2007 r. III UK 121/06 stwierdził, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego, które obecnie pozostają poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolnika i są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem, nie mogą mieć także wpływu na wysokość pobieranych świadczeń. Prowadzi to moim zdaniem do nieuprawnionego wniosku, że skoro ustawodawca w fazie gwarancyjnej uznał, iż własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem to również w fazie realizacyjnej nie mogą mieć wpływu na wysokość pobieranych świadczeń. Ten wniosek mając na względzie rozróżnienie fazy gwarancyjnej i realizacyjnej w Uchwale siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r. II UZP 1/10 i dopuszczalności różnic w obu tych fazach, co zaznaczył sąd, wymaga ponownego przeanalizowania.



działalności rolniczej przez osobę ubiegającą się o to świadczenie, które jest określone w art. 38 ustawy z 1990 r. Chociażby z tego względu, że osoba ubiegająca się o to świadczenie nie jest jeszcze emerytem, o którym mowa w art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. Co za tym idzie, oprócz obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników także w tym przypadku, w celu ustalenia prawa do emerytury rolniczej w niższym wieku od wieku emerytalnego, powinno mieć zastosowanie ustawowe domniemanie, że właściciel gruntów zaliczanych do użytków rolnych prowadzi działalność rolniczą i tym samym może być ono obalone dowodami świadczącymi, że stan faktyczny jest inny. Zatem właściciel gospodarstwa rolnego może dowodzić, że nie prowadzi działalności rolniczej i spełnia warunek określony w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1990 r., bez konieczności wyzbycia się posiadanego gospodarstwa rolnego. W fazie realizacyjnej po ustaleniu prawa do emerytury rolniczej tzw. wcześniejszej, przedmiotowa kwestia powinna być ukształtowana w sposób zgodny z przedstawioną interpretacją art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. Zatem wypłata tego świadczenia powinna ulec zawieszeniu, jeżeli emeryt pozostaje w posiadaniu gospodarstwa rolnego. Warte podkreślenia jest to, mimo zdawałoby się już ugruntowanego poglądu mającego oparcie w orzecznictwie sądowym, że pojawiają się inne zapatrywania na tę kwestię. W komentarzu<sup>231</sup> do art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 1990 r. stwierdzono, że emerytura rolnicza może przysługiwać w wieku ustalonym o 5 lat niżej niż wiek powszechny. Wówczas jednak należy wykazać o 5 lat dłuższy staż ubezpieczeniowy, a ponadto zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, przez co jak stwierdziły autorki komentarza, należy rozumieć ustanie posiadania samoistnego (własność) albo zależnego (dzierżawa). Inaczej mówiąc, w przypadku o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy z 1990 r. należy wyzbyć się gospodarstwa jako źródła dochodu, co podkreślono w komentarzu. W wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 20 marca 2014 r.<sup>232</sup>, przytoczono podobne zapatrywanie organu rentowego i Sądu Okręgowego we Wrocławiu, zgodnie z którym odmówiono wnioskodawczyni prawa do emerytury w niższym wieku od wieku emerytalnego z tego względu, że wnioskodawczyni po złożeniu wniosku o emeryturę pozostawała nadal właścicielem gospodarstwa rolnego. Zarówno organ rentowy jak i sąd pierwszej instancji przyjęły na podstawie art. 38 ustawy z 1990 r., że ustalenie iż wnoszący o przyznanie świadczenia pozostaje nadal właścicielem gospodarstwa rolnego, wystarczy do ustalenia, że wnioskodawca nadal prowadzi działalność

---

<sup>231</sup> K. Jankowska, I. Jędrasik-Jankowska, Prawo do emerytury. Komentarz do ustawy z orzecznictwem, LexisNexis, 2011, Komentarz do art. 19 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Lex.

<sup>232</sup> III AUa 2233/13, System Informacji prawnej Lex (Lex Omega) 34/2017

rolniczą. Nawet będąca w toku licytacja komornicza przedmiotowego gospodarstwa, zdaniem sądu pierwszej instancji i organu rentowego, de facto nie pozbawiły wnioskodawcy tytułu prawnego do gospodarstwa rolnego, a zatem nie może być to podstawą do przyjęcia, iż w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym wnioskodawca zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego na podstawie art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. Zarówno sąd pierwszej instancji jak i organ rentowy potraktowały art. 28 ust. 4 ustaw z 1990 r. jako definicję zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, której nie należy uzupełniać na podstawie innych przepisów tej ustawy. Inne stanowisko w tej sprawie przyjął Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, który powołał się na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że właściciele gospodarstw rolnych mogą dowodzić, że nie prowadzą działalności rolniczej<sup>233</sup>. W ocenie sądu zebrany w sprawie materiał dowodowy wykazał, że wnioskodawczynie nie prowadzi działalności rolniczej po rozwiązaniu umowy dzierżawy gruntów rolnych z Agencją Nieruchomości Rolnej. W czasie orzekania w tej sprawie, grunty posiadane przez wnioskodawczynię nie były orne tylko zabudowane budynkami, w tym gospodarczymi i wiatami, a także częściowo były zabetonowane. Nie przeszkodziło to jednak, aby przyjąć inne stanowisko zarówno przez organ rentowy i sąd pierwszej instancji. Świadczy to wszystko zapewne o braku klarownego rozstrzygnięcia tego problemu przez ustawodawcę, co próbuje naprawić SN w swoim orzecznictwie. Niemniej jednak nie w pełni popieram stanowisko SN w przedmiotowym zakresie, szczególnie w kwestii wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych. Co za tym idzie, jeżeli ten mechanizm miałby pozostać w niezmienionej postaci, wydaje się uzasadniona interwencja ustawodawcy w celu rozwiania pojawiających się wątpliwości.

Należy jeszcze dodać, że emerytury rolnicze w niższym wieku od wieku emerytalnego, w tym okresowe emerytury rolnicze, ulegają zawieszeniu na zasadach określonych w przepisach o emeryturach i rentach z FUS, w przypadku osiągnięcia przez emeryta przychodów z tytułu wykonywania działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (art. 34 ustawy z 1990 r.)<sup>234</sup>. Ustawa

---

<sup>233</sup> Stanowisko SN szczegółowo uargumentowane w uchwale z dnia 6 maja 2004., II UZP 5/04 – OSNP 2004 Nr 22, poz. 389.

<sup>234</sup> Zgodnie z art. 104 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2016 r., poz. 887, ze zm.), prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,

jednocześnie gwarantuje, że zawieszeniu nie ulega część składkowa świadczenia emerytalnego.

Wysokość części składkowej emerytury rolniczej zwiększana jest o dodatek z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 r., (w wysokości 2% emerytury podstawowej za każdy rok takiej pracy - art. 27 ust. 2 ustawy z 1990 r.). Do emerytury rolniczej przysługuje także szereg dodatków na podstawie odrębnych przepisów, takich jak dodatek: pielęgnacyjny, kombatancki, dla poszkodowanego weterana, a także świadczenie pieniężne dla osób deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach III Rzeszy i ZSRR, jak również świadczenia pieniężne i uprawnienia przysługujące żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych. Przedmiotowe dodatki i świadczenia są przyznawane obok emerytury rolniczej w wysokości określonej na podstawie odrębnych przepisów<sup>235</sup>.

Emerytury rolnicze są finansowane z państwowego funduszu celowego – funduszu emerytalno-rentowego. Fundusz został utworzony w celu finansowania: emerytur rolniczych, w tym częściowych emerytur, rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy, świadczeń emerytalno-rentowych przyznanych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów, rent rolniczych szkoleniowych, rent rodzinnych, dodatków do świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasiłków pogrzebowych i zasiłków macierzyńskich. Państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z funduszu emerytalno-rentowego. Wpływy tego funduszu pochodzą przede wszystkim z dotacji budżetowej oraz ze składek ubezpieczonych. W strukturze wydatków tego funduszu dominują wydatki na emerytury i renty oraz wydatki na składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wpływy ze składek pokrywają obecnie jedynie około 10% wydatków tego funduszu. Istotne jest to, że część dotacji

---

nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia określona w ustawie.

<sup>235</sup> Dla przykładu dodatek taki jak z tytułu deportowania do pracy przymusowej po dniu 1 września 1939 r. dolicza się do części składkowej emerytury, uwzględniając jego wysokość przy ustalaniu wskaźnika wymiaru części składkowej, z kolei dodatek pielęgnacyjny jest wypłacany obok emerytury rolniczej. Dodatek weterana poszkodowanego jest wypłacany na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. Nr 205, poz. 1203), dodatek pielęgnacyjny na podstawie wymienianej już ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dodatek kombatancki na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1206, ze zm.), dodatek dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym na podstawie ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych Dz.U. z 2014 r., poz. 1373.

budżetowej przeznaczona jest na finansowanie emerytur i rent za przekazane państwu gospodarstwa rolne. Do roku 1990 Skarb Państwa przejął od rolników około 350 tys. gospodarstw rolnych o łącznej powierzchni 2,2 mln ha<sup>236</sup>. Państwo zobowiązało się w związku z tym do wypłaty świadczeń emerytalnych, co nadal realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wprawdzie wydatki na te świadczenia maleją, ale nadal stanowią znaczące kwoty.

## 6. Waloryzacja emerytury rolniczej

Prawo do emerytury jest związane z prawem do waloryzacji, czyli zwiększeniem nominalnej wysokości świadczeń z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją. Zmiany realnej wartości świadczeń w czasie nie dotyczą w takim samym zakresie świadczeń krótkoterminowych i długoterminowych, gdyż świadczenia krótkoterminowe jako wypłacane w ciągu krótkich okresów pozostają zwykle w ścisłej zależności od aktualnych zarobków, bądź możliwości finansowych funduszu, z którego są wypłacane, tak jak ma to miejsce w ubezpieczeniu społecznym rolników. Z kolei świadczenia długoterminowe, wypłacane są w założeniu przez długie okresy, w ciągu których mogą zachodzić poważne zmiany mające znaczny wpływ na ich pierwotną wartość. W tym przypadku konieczne jest wyposażenie ich w stały mechanizm pozwalający na dotrzymanie kroku zmiennym warunkom społeczno-gospodarczym. Przedmiotowa kwestia jest formułowana jako postulat uzupełnienia gwarancji prawnych uzyskania określonych świadczeń gwarancjami ekonomicznymi zachowania przez nie stałej wartości<sup>237</sup>. Waloryzacja świadczeń należy do podstawowych instrumentów oddziaływania na sytuację materialną emerytów i rencistów. Wynika to z tego, że system emerytalno-rentowy nie funkcjonuje w stabilnych warunkach społeczno-gospodarczych, nacechowanych w szczególności stałą wartością pieniądza i niezmiennym poziomem kosztów utrzymania.

Przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników do niedawna, nie przewidywały waloryzacji emerytur w rozumieniu ogólnie przyjętym; nawet ustawa nie posługiwała się tym terminem. W każdym jednak przypadku zmiany kwoty najniższej emerytury określonej na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dochodziło do zmiany wysokości emerytur rolniczych oraz przysługujących do niej dodatków (art. 48 ust. 3 ustawy z 1990 r.).

<sup>236</sup> B. Kłos: Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich, Studia BAS nr 4(24) 2010, s. 153.

<sup>237</sup> W. Szubert: Ubezpieczenia Społeczne Zarys Systemu, Warszawa 1987 r., s. 174.

Ponieważ kwota najniższej emerytury pracowniczej zmienia się od 1 marca każdego roku (art. 88 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), od tego dnia zmieniała się również kwota emerytury podstawowej w ubezpieczeniu społecznym rolników. Do 2016 r. emerytura podstawowa była równa wysokości najniższej emerytury. Emeryturę rolniczą wypłaca się w kwocie odpowiadającej iloczynowi wskaźnika wymiaru<sup>238</sup> i aktualnej emerytury podstawowej<sup>239</sup>. Emerytury rolnicze są podwyższane z urzędu na podstawie decyzji, którą otrzymuje uprawniony. Wynika z tego, że emerytury rolnicze były wyposażone w stały mechanizm podwyższania ich wysokości wraz ze wzrostem najniższej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym, co zapewniało osobom uprawnionym do tych świadczeń poczucie bezpieczeństwa, jednak jedynie na podstawowym poziomie.

Należy zaznaczyć, że zasady waloryzacji świadczeń i mechanizmy jej przeprowadzania w powszechnym systemie emerytalnym były w ostatnich latach przedmiotem licznych zmian. Wskazuje to na nieustanną ewolucję prawnych regulacji odnośnie waloryzacji świadczeń emerytalnych w Polsce i poszukiwanie optymalnych w danym czasie mechanizmów waloryzacji, uwzględniających z jednej strony potrzeby socjalne świadczeniobiorców, a z drugiej bieżącą sytuację gospodarczą, stan budżetu państwa i w konsekwencji finansów ubezpieczeń społecznych.

Zapisana w przepisach o emeryturach i rentach z FUS obowiązująca metoda ustalania wskaźnika waloryzacji emerytur<sup>240</sup> służy temu, aby świadczenia zachowały nie tylko siłę nabywczą w relacji do kosztów utrzymania, ale również zapewnieniu ich realnego wzrostu powyżej inflacji i tym samym umożliwieniu emerytom udziału we wzroście gospodarczym, na miarę możliwości zarówno budżetu państwa jak i funduszu ubezpieczeń społecznych. Mechanizm ten opiera się na rzeczywistych, ustalonych za poprzedni rok kalendarzowy wskaźnikach wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Wskaźniki te przedstawione są przez Prezesa Głównego

---

<sup>238</sup>Ustalona dla określonego świadczenia lub określonej części świadczenia liczba, wyrażająca stały stosunek tego świadczenia (tej części świadczenia) do emerytury podstawowej (najniższej emerytury w systemie powszechnym), z zaokrągleniem do drugiego miejsca po przecinku – art. 6 pkt 8 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

<sup>239</sup> Dodatki i świadczenia pieniężne wypłacane obok emerytury podlegają podwyższeniu poprzez ich pomnożenie przez ustalony w systemie powszechnym wskaźnik waloryzacji.

<sup>240</sup>Waloryzacja w systemie powszechnym polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. Wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym – art. 88 ust. 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Urzędu Statystycznego na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych (również emeryckich), dostarczających dane o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne. Wzrost ich cen jest uwzględniany w podawanym wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, a tym samym wpływa na wysokość ustalanego wskaźnika waloryzacji emerytur.

W obliczu spowolnienia gospodarczego i niekorzystnych trendów demograficznych, a w szczególności rozwarstwienia pobieranych świadczeń, w 2012 r. przeprowadzona została kwotowa waloryzacja świadczeń, która miała na celu zaoferowanie relatywnie najwyższego wzrostu emerytur osobom pobierającym najniższe świadczenia. Przy zastosowaniu w 2012 r. dotychczasowej waloryzacji polegającej na podwyższeniu wszystkich świadczeń o jednakowy procent, wzrost najniższych emerytur byłby niewysoki i postrzegany jako niewystarczający wobec subiektywnego odczucia znacznego wzrostu kosztów utrzymania w 2011 r., zwłaszcza przez biedniejsze grypy świadczeniobiorców. Takie argumenty zostały użyte w czasie przygotowywania zmiany zasad waloryzacji, która w 2012 r. polegała na wprowadzeniu w miejsce waloryzacji przeprowadzonej według wskaźnika procentowego, podwyżki kwotowej jednakowej dla wszystkich świadczeniobiorców, w tym również dla rolników. Zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>241</sup>, zgodnie z którą w 2012 r. waloryzacja od dnia 1 marca polegała na dodaniu do kwoty świadczeń emerytalno-rentowych, w wysokości przysługującej w dniu 29 lutego 2012 r., kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł.

Tego typu waloryzacja w stosunku do emerytur rolniczych wydaje się jednak posiadać braki ze względu na konstrukcje świadczeń emerytalnych rolniczych i prawnie uregulowany sposób ich podwyższania w wyniku waloryzacji najniższej emerytury w powszechnym systemie pracowniczym. Wobec braku szczegółowych regulacji waloryzacja kwotowa przeprowadzona została w ten sposób, że kwota 71 zł została podzielona proporcjonalnie do wysokości części składkowej i części uzupełniającej i włączona w skład obu części. Jest to wygodne rozwiązanie ze względów organizacyjnych jednak wobec braku regulacji w tym zakresie zwiększenie dokonane w wyniku tej waloryzacji powinno zostać przeprowadzone w ten sposób, że zwiększenie powinno funkcjonować obok świadczeń, gdyż

---

<sup>241</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 118.

w ramach kolejnej waloryzacji przeprowadzanej już na podstawie zwiększenia emerytury według wskaźnika wymiaru, kwotowa waloryzacja z roku poprzedniego znika<sup>242</sup>. Gdyby kwota waloryzacji funkcjonowała obok świadczenia emerytalnego, oprócz kwoty emerytury w nowej wysokości uzyskanej w wyniku przemnożenia nowej emerytury podstawowej w roku 2013 przez wskaźnik wymiaru, przysługiwałyby również osobom uprawnionym do emerytur rolniczych kwota waloryzacji za rok 2012. Wprawdzie z uzasadnienia projektu ustawy z 13 stycznia 2012 r. Rada Ministrów podkreślała „przejściowy” charakter projektowanej regulacji, wskazując, że „Chcąc chronić budżety gospodarstw domowych emerytów i rencistów z niższymi świadczeniami, proponuje się, aby przejściowo w 2012 r. wszyscy emeryci i renciści dostali jednakowe kwotowe podwyżki świadczeń” (s. 1 i 2 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 101/VII kadencja Sejmu). „Przejściowa metoda waloryzacji wynika nie tylko z chęci chronienia osób z niższymi świadczeniami, ale też z tego, że nie ma w budżecie państwa dodatkowych wolnych środków, które można byłoby przeznaczyć na działania osłonowe, czyli wprowadzenie dodatków czy innych działań skierowanych dla ochrony uboższych. Stąd też propozycja innego podziału posiadanych i przewidzianych na waloryzację środków, która chociaż w części spełniłaby rolę dodatkowej pomocy osobom o niskich emeryturach i rentach, szczególnie w warunkach dość szybkiego wzrostu cen żywności, co zawsze bardziej dotyka gospodarstwa domowe o niższych dochodach” (s. 3 i 4 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 101/VII kadencja Sejmu). Metoda zastosowana wobec emerytur rolniczych rzeczywiście ma charakter incydentalny i dotyczyła ona wyłącznie roku 2012, gdyż już w roku następnym po zastosowaniu mechanizmu przewidzianego w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników nie pozostało śladu po waloryzacji z roku 2012. Należy jednak stwierdzić, że taki mechanizm nie został zastosowany w systemie powszechnym, gdyż w tamtym systemie waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji i przy następnej waloryzacji, kwota waloryzacji za rok 2012 będzie miała wpływ na wysokość świadczenia otrzymanego w wyniku

---

<sup>242</sup> Dla przykładu bowiem, jeżeli w 2011 r. najniższa emerytura wynosiła 728,18 zł, a wskaźnik wymiaru dla indywidualnego świadczenia emerytalnego wynosi dajmy na to 1,17, to po przemnożeniu daje w 2011 r. kwotę emerytury rolniczej w wysokości 851,97 zł. W 2012 r. waloryzacja emerytury rolniczej polegała na dodaniu do tego świadczenia 71 zł, co dało łącznie kwotę 922,97 zł. W 2013 r., kiedy była przeprowadzana waloryzacja na zasadach dotychczasowych, tzn. została określona najniższa emerytura w systemie powszechnym i po pomnożeniu jej przez wskaźnik wymiaru określonym na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dało to kwotę emerytury w omawianym przypadku w wysokości 972,44 zł, ale zniknęło w tym przypadku zwiększenie w wysokości 71 zł za rok poprzedni. Gdyby nie zostało to zwiększenie włączone w skład przyznanego świadczenia, oprócz kwoty emerytury po zwiększeniu jej w wyniku waloryzacji za rok 2013 r. przysługiwałyby nadal zwiększenie za rok 2012.

waloryzacji w następnym roku. Zatem w systemie powszechnym waloryzacja z roku 2012 r. ma charakter trwały, wbrew zapewnieniom zawartym w uzasadnieniu do tej zmiany. Inaczej ta waloryzacja oddziaływać będzie na emerytury rolnicze. Jest to wynikiem tego, że przepisy ustawy 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych, a także przepisy ustaw o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewidują mechanizmu, który pozwalałby na włączenie kwoty waloryzacji w skład przyznanych świadczeń emerytalnych rolniczych a co za tym idzie waloryzacja kwotowa w dłuższej perspektywie nie jest korzystna dla osób uprawnionych do emerytur rolniczych. Ten sam model waloryzacji kwotowej został przewidziany na rok 2015 i w tym przypadku również po zastosowaniu mechanizmu z roku 2012, zostało to przeprowadzone w sposób niekorzystny dla świadczeniobiorców uprawnionych do emerytur rolniczych. Ponadto w wyniku ustawowej metody zmiany wysokości emerytur rolniczych w związku z podwyższaniem najniższych emerytur w systemie powszechnym, która następowałaby po wysokiej podwyżce kwotowej, może dojść do sytuacji, że świadczenie w nowej wysokości będzie niższe od świadczenia pobieranego w roku poprzednim, podwyższonego w wyniku waloryzacji kwotowej.

W sierpniu 2016 r. rozpoczął się proces uzgadniania projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W tym projekcie zostały określone zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w 2017 r., w tym świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych. Zgodnie z tym projektem, najniższa emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od 1 marca 2017 r. wzrosnąć ma do kwoty 1 tys. zł. Mając na względzie wcześniejsze wyjaśnienia dotyczące powiązania kwoty emerytury podstawowej określonej w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników z najniższą emeryturą określoną w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oznaczałoby to znaczny wzrost świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych. Jednak w projekcie została zaproponowana zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent rolniczych na przyszłość i ustalania wysokości nowo przyznanych świadczeń. W projekcie ustawy kwota emerytury podstawowej została ustalona odrębnie w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, a jej wysokość zrównana z wysokością najniższej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, określoną na dzień 28 lutego 2017 r. (tj. 882,56 zł). Zgodnie z proponowanymi zasadami kwota emerytury podstawowej, miałyby podlegać corocznej waloryzacji na zasadach i w terminach określonych w przepisach



o emeryturach i rentach z FUS (tzn. przez pomnożenie emerytury podstawowej wskaźnikiem waloryzacji, ustalany w oparciu o przepisy o emeryturach i rentach z FUS i ogłaszany w drodze komunikatu przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego). Oznacza to, że podwyższona od 1 marca 2017 r., do kwoty 1 tys. zł najniższa emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie będzie stanowiła podstawy waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych. Dodatkowo kwota najniższej emerytury nie będzie stanowiła podstawy ustalania wysokości nowo przyznawanych świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych od 1 marca 2017 r. Zgodnie z projektowanymi zmianami najniższa emerytura określona w przepisach o emeryturach i rentach z FUS, będzie stanowiła jedynie gwarancję, że świadczenia emerytalno-rentowe rolnicze po waloryzacji nie mogą być niższe od tej kwoty. Oznacza to, że jeżeli w 2017 r. w wyniku waloryzacji świadczeń rolniczych nie mniej niż o 10 zł, zwaloryzowana kwota świadczenia będzie niższa od najniższej emerytury określonej w przepisach o emeryturach i rentach z FUS, nastąpi dodatkowo dopełnienie do tej kwoty. Dzięki temu rozwiązaniu zyskają przeważnie osoby o bardzo niskich świadczeniach emerytalno-rentowych, których wysokość po waloryzacji nie osiągnie kwoty 1 tys. zł. Do tych osób należą przeważnie renciści o bardzo krótkim stażu emerytalnym i emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zatem osób, które zyskają na tej waloryzacji jest niewiele. Świadczą o tym przewidywane skutki regulacji, gdzie koszty projektowanej regulacji oszacowano na kwotę 363 mln zł. Z tego koszt waloryzacji wskaźnikiem waloryzacji 100,73% nie mniej niż 10 zł to około 134 mln zł, podwyżka do gwarantowanej kwoty 1 tys. zł. to ok. 218 mln zł oraz 11 mln zł. to koszt nowo przyznawanych świadczeń po dniu 28 lutego 2017 r. Z kolei gdyby nie zostały wprowadzone projektowane zmiany i emerytura podstawowa była nadal równa najniższej emeryturze określonej w przepisach o emeryturach i rentach z FUS, szacowany przez KRUS koszt waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych w 2017 r. wyniósłby 1 892 mln zł. Miałoby to również znaczący wpływ na wysokość nowo przyznawanych świadczeń, gdyż podstawą wymiaru tych świadczeń byłaby kwota emerytury podstawowej równej najniższej emeryturze, o której mowa w przepisach o emeryturach i rentach z FUS. Dodatkową konsekwencją tych zmian jest fakt, że składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników będą rosły w wolniejszym tempie niż na zasadach obowiązujących do czasu tej zmiany, gdyż składki również są pochodną emerytury podstawowej. Zatem zmiana miała po części charakter

fiskalny i w zamierzeniu projektodawców dążono do ograniczenia kosztów związanych z podwyższeniem do 1 tys. zł kwoty najniższej emerytury, o której mowa w przepisach o emeryturach i rentach z FUS.

Z tego wynika, że zasadnicza podwyżka świadczeń w 2017 r., nastąpiła w stosunku do najuboższych świadczeniobiorców, kosztem tych którzy otrzymują wyższe świadczenia i przy zastosowaniu dotychczas obowiązującego mechanizmu podwyżki związanej z waloryzacją najniższej emerytury w systemie powszechnym, otrzymaliby wyższą podwyżkę świadczeń. Analogii można się dopatrywać w mechanizmie waloryzacji, który miał miejsce na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw, o czym mowa było powyżej. Ustawa ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego pod zarzutem naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, równości wobec prawa, ochrony zaufania do państwa i jego prawa, ochrony praw nabytych, określoności prawa oraz sprawiedliwości społecznej. Jako uzasadnienie tych zarzutów podnoszono przede wszystkim, że zaskarżone przepisy nie zapewniają dużej części świadczeniobiorców zachowania realnej wartości świadczeń oraz naruszają zasadę zależności wysokości emerytur i rent od wkładu ubezpieczeniowego w postaci składek.

W wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r.<sup>243</sup>, Trybunał Konstytucyjny wprawdzie uznał zaskarżony przepis za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, ale podkreślił mocno epizodyczny (incydentalny) charakter zaskarżonej ustawy, która została wydana w warunkach poważnego zagrożenia równowagi budżetowej. W uzasadnieniu wyroku, Trybunał odwołał się do zasady sprawiedliwości społecznej, która nie dopuszcza rażących różnic w położeniu różnych grup społecznych oraz nakazuje zapewnienie minimum życiowego także najślabszym członkom społeczeństwa, a także do zasady solidarności.

Nie jest jednak pewne, czy wprowadzony od 2017 r. mechanizm waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych, mógłby spotkać się z takim samym werdyktem. Wynika to bowiem z tego, że jest to mechanizm wprowadzony na stałe, a poza tym jest to mechanizm, który w niedalekiej przyszłości może doprowadzić do spłaszczenia świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych do wysokości najniższej emerytury określanej w systemie powszechnym, niezależnie od wysokości opłacanych składek i długości okresu przez jaki były opłacane. Spłaszczania

---

<sup>243</sup> K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

świadczeń będzie zależał od tempa w jakim będzie wzrastać najniższa emerytura w systemie powszechnym i od tempa waloryzacji emerytury podstawowej, o której mowa w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

## **7. Wnioski końcowe**

Mając na względzie powyżej wskazane unormowania prawne można zaobserwować pewną prawidłowość, a mianowicie taką, że katalog chronionych ryzyk socjalnych na przestrzeni lat nie uległ zasadniczej zmianie, stanowiąc podstawowy przedmiot zabezpieczenia społecznego ludności utrzymującej się z działalności rolniczej. Cechami charakterystycznymi zabezpieczenia emerytalnego rolników na przestrzeni lat są: obowiązkowość podlegania ubezpieczeniu, ryczałtowe ustalanie składki, tj. bez związku z dochodami ubezpieczonych, sposób obliczania świadczeń emerytalnych, który w małym stopniu różnicuje ich wysokość w stosunku do wielkości opłacanych składek i ich silnie zaopatrzeniowy charakter. Zatem przedmiotowe rozwiązania w znacznej części odbiegają od założeń jakie stanowiły podstawę do ich zbudowania.

Z finansowaniem zabezpieczenia społecznego rolników – chociażby tylko częściowym - przez samych ubezpieczonych, tj. z ich składek, mamy do czynienia dopiero od 1978 r. i dlatego zwykło się przyjmować, że od tego czasu powstał odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników, a w konsekwencji świadczenia emerytalno-rentowe od tego czasu są finansowane na zasadzie ubezpieczeniowej. Jest to błędne założenie, gdyż udział ubezpieczonych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych na przestrzeni lat był symboliczny, a zatem w gruncie rzeczy świadczenia emerytalno-rentowe były i są finansowane według zasady zaopatrzeniowej tj., ze środków budżetu państwa. W związku z tym świadczenia emerytalno-rentowe rolników, od lat stanowiły też główny element polityki społecznej prowadzonej na wsi i oprócz nazwy nie mają wiele wspólnego z ubezpieczeniami. Są raczej rodzajem wsparcia socjalnego wsi, zwłaszcza gospodarstw małych i niedochodowych, których jest większość w naszym kraju. Jest to stan akceptowany w orzecznictwie sądowym<sup>244</sup>, gdyż Sąd Najwyższy przyjmuje, że pracowniczy system emerytalny ma zasadniczo charakter systemu ubezpieczeniowego i zakłada uzależnienie wysokości świadczenia emerytalnego od wielkości składek zgromadzonych przez ubezpieczonego, natomiast rolnicze zabezpieczenie

---

<sup>244</sup> Por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2004 r. II UK 59/04, z dnia 5 września 2008 r. II UK 364/07, z dnia 14 października 2013 r. II UK 108/13.

emerytalny nie jest oparte na takim założeniu i zasadniczo ma charakter zaopatrzeniowy.

Należy jeszcze zauważyć, że rolnicy chcący skorzystać ze świadczeń przewidzianych w ustawie z 1962 r., 1968 r., 1974 r., aż do ustawy z 1977 r., byli zobowiązani do nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego na rzecz Państwa. Zatem można stwierdzić, że przekazane gospodarstwo rolne było ekwiwalentem za przejście przez Państwo skutków zaistniałych ryzyk społecznych. Wątpliwości powstają już na etapie wstępnym, gdyż jedną z podstawowych cech stosunków prawnych z zakresu ubezpieczenia jest ich przymusowy charakter. Skorzystanie zaś z ochrony przewidzianej dla rolników indywidualnych przed 1978 r. było dobrowolne. Innym problemem jest brak wspólnoty ryzyka, której zorganizowanie jest podstawowym zadaniem instytucji ubezpieczeniowej. Każde ubezpieczenie opiera się właśnie na takiej wspólnocie, której powstanie jest warunkiem koniecznym rozłożenia na wielu jej członków - płacących na fundusz ubezpieczeniowy odpowiednie składki - konsekwencji finansowych zaistnienia ryzyka i konieczności pokrycia strat stosownymi świadczeniami<sup>245</sup>.

Obecnie jedynie w stosunku do osób prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwach powyżej 50 ha przeliczeniowych, zabezpieczenie emerytalno-rentowe nabiera cech ubezpieczenia społecznego. Udział tych osób wśród ogółu ubezpieczonych w KRUS kształtuje się jednak obecnie tylko na poziomie ok. 1,4%<sup>246</sup>. Utrzymanie dużych dotacji do zabezpieczenia społecznego rolników budzi poważny opór ze strony innych grup zawodowych i - jak sądzę - wymaga korekty w dalszym horyzoncie czasowym. Jest to widoczne po okresie ponad 25 lat obowiązywania aktualnych rozwiązań i zmianie warunków społeczno-ekonomicznych na wsi, przede wszystkim stanowiących następstwo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Dodatkowo o zaopatrzeniowym charakterze zabezpieczenia emerytalnego rolników świadczy to, że zgodnie z art. 16 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z 1990 r., rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej oraz małżonek i domownik takiego rolnika, podlegają ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy,

---

<sup>245</sup> T. Szumlicz (red): Społeczne Aspekty Ubezpieczenia, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 36.

<sup>246</sup> Dane z KRUS.

jeżeli m.in. nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty. Jak wynika z art. 6 pkt 10c ustawy z 1990 r., przez ustalone prawo do emerytury lub renty rozumie się oprócz świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, także ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub innych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, a także ustalone prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, przyznanego na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, oraz świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznych. Wynika to tego, że generalną regułą w ubezpieczeniach jest założenie, że ubezpieczenie trwa do zajścia określonego ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego<sup>247</sup>. Należy zaznaczyć, że wszystkie warunki określone w ustawie jako przesłanki do nabycia prawa do emerytury muszą być spełnione do dnia zajścia ryzyka. Zatem zrealizowanie się ryzyka poprzez złożenie wniosku o emeryturę rolniczą kończy proces nabywania prawa do tego świadczenia, co należy uznać za prawidłowe. W przypadku jednak, gdy rolnik, jego małżonek, bądź domownik, który ma ustalone prawo do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a jednocześnie nie nabył prawa do emerytury rolniczej, jeżeli to zabezpieczenie byłoby realizowane metodą ubezpieczeniową, to powinien mieć obowiązek, a co najmniej prawo do dalszego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Jednak ustawodawca nie zdecydował się na takie rozwiązanie. Oznacza to, że osoby spełniające warunki do dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, z tego względu, że nabyły prawo do emerytury z systemu powszechnego, nie mogą korzystać z dalszego narastania uprawnień emerytalnych z zabezpieczenia emerytalnego rolników. Wychodząc zaś z założenia, że obowiązek ubezpieczenia społecznego wiąże się z posiadaniem tytułu rodzącego ten obowiązek, podleganie ubezpieczeniu rolniczemu przez osoby, które mają ustalone prawo do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, nie powinno budzić wątpliwości. Należy tu jednak mieć na względzie, że ochrona obywateli w razie niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego realizowana jest przede wszystkim metodą ubezpieczeniową, a w pewnym zakresie zaopatrzeniową i opiekuńczą<sup>248</sup>. Uwzględniając zatem ogólne założenia ubezpieczeń społecznych, nasuwa się wniosek, że brak możliwości podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych z powszechnego ubezpieczenia społecznego, stanowi właściwe uregulowanie.

---

<sup>247</sup> I, Jędrasik-Jankowska: Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2007, s.95.

<sup>248</sup> J.w., s. 31.

Wynika to z tego, że w stosunku do osób uprawnionych do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, realizowanego metodą ubezpieczeniową, uniemożliwia się dalsze narastanie uprawnień emerytalnych rolniczych finansowanych na zasadzie zaopatrzeniowej. Osoby, które nie nabyły prawa do emerytury rolniczej ze względu na zbyt krótki rolniczy staż ubezpieczeniowy, mają zagwarantowany ekwiwalent za opłacone składki na ubezpieczenie społeczne rolników, w postaci zwiększenia emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych<sup>249</sup>. Biorąc pod uwagę charakter zabezpieczenia społecznego rolników oraz to że jest zobowiązany do sprawiedliwego rozkładania określonych ciężarów na poszczególne grupy obywateli z poszanowaniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych, uznać więc należy, że ustawodawca właściwie uregulował przedmiotowe zagadnienie <sup>250</sup> .

Konstrukcja emerytury rolniczej ma podobne elementy jak konstrukcja emerytury z systemu powszechnego realizowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wprawdzie wprowadzenie odmiennych rozwiązań dla rolników powoduje, że statusy podmiotów objętych odmiennymi rozwiązaniami nie powinny być porównywane. Mimo tego należy zauważyć, że status rolników i domowników objętych zabezpieczeniem społecznym dla tej grupy zawodowej w fazie nabywania prawa do emerytury rolniczej znajduje odzwierciedlenie w statusie osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, które podlegają ubezpieczeniu powszechnemu. Również tytuł do objęcia ubezpieczeniem, co do zasady stanowi określona aktywność zawodowa, a ubezpieczeniu powszechnemu jak i zabezpieczeniu społecznemu rolników podlega się obowiązkowo albo dobrowolnie. Przesłanki nabycia prawa do świadczeń są podobne, szczególnie jest to widoczne w odniesieniu do osób, których nie objęła reforma powszechnego systemu emerytalnego. Podleganie zabezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje, a z tego wynika, że podmioty objęte obu rozwiązaniom mogą być różnie traktowani w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, zarówno w fazie gwarancyjnej jak i realizacyjnej. Nie można bowiem zapominać, że wymienione rozwiązania różnią się w sposób istotny, zwłaszcza źródłem finansowania funduszu ubezpieczeniowego. Z tego wynikają zasadnicze

---

<sup>249</sup> Art. 56 ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440, ze zm.). Zostanie szeroko omówione w kolejnych rozdziale poświęconych zbiegowi prawa do emerytury rolniczej i emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

<sup>250</sup> Wyrok TK z 16.06.1999 r., P 4/98; 19.12.2012 r., sygn.. akt k 9/12.

różnice, co do wysokości składek na ubezpieczenie społeczne oraz struktury i wysokości świadczeń emerytalnych rolniczych oraz z ubezpieczenia powszechnego. Różnice są też zauważalne w sposobie waloryzacji tych świadczeń. W konsekwencji należy stwierdzić, że różnice między emeryturami rolniczymi i emeryturami z ubezpieczenia powszechnego są konsekwencją różnego sposobu ich finansowania, gdyż w ubezpieczeniu rolniczym świadczenie emerytalne nie zależy w istocie od składki, która co do zasady jest o wiele mniejsza niż w ubezpieczeniu powszechnym i w niewielkim stopniu decyduje o wysokości emerytury. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników. W zasadniczym ujęciu na konstrukcję emerytury składają się także rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne, gdzie dochodzi do zasadniczych różnic pomiędzy emeryturami rolniczymi i emeryturami z powszechnego ubezpieczenia, mam tu na myśli różnice w odniesieniu do ubezpieczyciela oraz dla przykładu zawieszania wypłaty emerytury rolniczej w przypadku dalszego kontynuowania działalności rolniczej po ustaleniu prawa do emerytury rolniczej. W związku z tym w wyniku postulowanego podwyższenia składek dla rolników i partycypowania w większym zakresie w finansowaniu świadczeń przez samych ubezpieczonych, nie będzie uzasadnienia dla dalszego funkcjonowania odrębnego zabezpieczenia społecznego rolników i powinno nastąpić włączenie tej grupy ubezpieczonych do ubezpieczenia powszechnego. W konsekwencji jeżeli doszłoby do tego typu zmiany, rozwiązanie w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników powinno nabrać charakteru ubezpieczeniowego.

Na co jeszcze warto zwrócić uwagę, a co jest pomijane w przedstawianiu założeń i celów polityki rolnej państwa, to rezygnacja w przepisach ustawy z 1990 r. z pojęcia indywidualne gospodarstwo rolne i rolnik indywidualny. W czasie obowiązywania wcześniejszych uregulowań używano tych pojęć, przyjmując jednocześnie, że rolnictwo indywidualne jest to etap pośredni na drodze przeobrażenia ustrojowego wsi w postaci transformacji gospodarki indywidualnej w zespółową<sup>251</sup>. Czyli używanie tych pojęć było konsekwencją ówczesnej polityki rolnej zmierzającej w założeniach do przekształcania gospodarstw indywidualnych na początku w kierunku prostych form kooperacji, a następnie przekształcenie ich w formy bardziej złożone i stopniowej rezygnacji z tej formy gospodarowania na użytkach rolnych. Wynikało to bowiem z tego, że na wczesnym etapie przekształceń

---

<sup>251</sup> J. Nadler, op.cit. s. 12.

ustroju rolnego, utrzymanie rolnictwa indywidualnego było koniecznością ekonomiczną<sup>252</sup>. Mając to na względzie, rezygnacja z operowania kategoriami „gospodarstwo indywidualne” i „rolnik indywidualny”, gdy chodzi o nową rzeczywistość gospodarczą, może być uznane za efekt zerwania z dotychczasowymi celami polityki rolnej w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy, w trakcie transformacji ustrojowej, brak było wyraźnie sprecyzowanych kierunków polityki rolnej oprócz rezygnacji z poprzednich założeń i ten stan utrzymuje się do dziś, o czym świadczy brak istotnych zmian w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników od wejścia w życie obowiązujących przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Należy jednak zaznaczyć, że brak określonych preferencji w polityce rolnej wyznacza pośrednio kierunek rozwoju tych gospodarstw, które dysponują odpowiednim potencjałem. Obecnie to te gospodarstwa stanowią głównych beneficjentów środków pomocowych z UE, dzięki czemu następuje ich dalszy rozwój. Tym samym można zaryzykować twierdzenie, że obecnie nadal mimo rozwiązań nakierowanych na ochronę gospodarstw rodzinnych<sup>253</sup>, stanowią one etap przejściowy na drodze do budowy gospodarstw towarowych nakierowanych na rozwój. Oprócz gospodarstw towarowych, potencjalne szanse na utrzymanie mają gospodarstwa rolne, których właściciele dywersyfikują źródła dochodu i osiągają dodatkowe dochody ze źródeł pozarolniczych. Taka tendencja powinna być wspierana, aby uniknąć stopniowego wyludniania się obszarów wiejskich i tym samym aby zapobiec innym problemom społecznym związanym z zapewnieniem usług publicznych dla zmniejszającej się liczby ludności pozostającej na obszarach wiejskich.

Wejście w życie od dnia 1 stycznia 1991 r. ustawy z 1990 r. oznaczało wprowadzenie rozwiązania w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego bardzo korzystnego w porównaniu do rozwiązań z czasów komunistycznych, jak i zachodnich systemów rolniczych. Przynajmniej należy zwrócić uwagę na symboliczną wysokość składek. Związane to było jednak z tym, że świadczenia

---

<sup>252</sup>J.w. s. 13.

<sup>253</sup>Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 z późn. zm.) której celem jest wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.



emerytalno-rentowe zostały ukształtowane na poziomie minimum socjalnego. Wysokość składek w latach poprzednich była zarzewiem konfliktu między rządem i rolnikami<sup>254</sup> i aby uniknąć jego narastania zdecydowano się na takie rozwiązanie. Polityka rolna lat dziewięćdziesiątych w Polsce jest oceniana krytycznie. W jej efekcie nastąpiło pogorszenie się sytuacji dochodowej rolnictwa, zablokowano pozytywne przemiany strukturalne i doprowadzono do nadmiernej jego socjalizacji, co miało przełożenie również na ubezpieczenie społeczne rolników<sup>255</sup>. W tym czasie postulowano zmiany w polityce rolnej poprzez odejście od polityki skoncentrowanej na sprawach produkcji rolniczej, a zwróceniu uwagi na kształtowanie warunków cywilizacyjnych, struktury społeczno-zawodowej i szeroko rozumianych warunków pracy i życia<sup>256</sup>.

Zasadniczej zmiany można się było spodziewać po przystąpieniu Polski do UE i objęciu naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną, z czym wiązał się skokowy wzrost dochodów w pierwszych latach członkostwa. Polska jako członek UE stała się beneficjentem programów strukturalnych. Ocena skuteczności działań strukturalnych wykazała, że rolnicy z regionów o wyższym poziomie rozwoju rolnictwa oceniali te rozwiązania i możliwości z tym związane wyżej, niż pozostali rolnicy<sup>257</sup>. Na to samo wskazuje analiza regionalna liczby złożonych wniosków o pomoc w ramach tych działań. Widać z tego, że zarówno aktywność producentów w ubieganiu się o środki o charakterze strukturalnym, jak i postrzeganie przez nich ich skuteczności, związane są z poziomem rozwoju rolnictwa w poszczególnych regionach. Biorąc zaś pod uwagę istotne różnice w tym zakresie w Polsce jest to zjawisko niepokojące, ponieważ w rezultacie prowadzi do pogłębiania się dysproporcji, a poprzez to można dojść do wniosku, że WPR w obecnym kształcie może ponieść klęskę w przebudowie polskiego rolnictwa. Struktura agrarna w Polsce jest w dużej mierze odzwierciedleniem uwarunkowań historycznych, przemian w okresie transformacji ustrojowej oraz braku wyraźnego kierunku polityki krajowej wobec zasobów ziemi. Z kolei właściwie ukształtowana struktura agrarna stanowi zasadniczy element efektywnego wykorzystania posiadanych czynników produkcji, co w sposób wyraźny

---

<sup>254</sup>B. Banaszkiwicz: Polityka Rolna w Latach Dziesiątych Dylematy i Możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r s. 64.

<sup>255</sup> E. Kiryluk-Dryjska, A Baer-Nawrocka: Polityka rolna Unii Europejskiej, kierunki zmian i konsekwencje dla rolnictwa polskiego, Poznań 2014, s. 10.

<sup>256</sup> J. Diatłowski: Polityka Rolna w Latach Dziesiątych Dylematy i Możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r s. 71.

<sup>257</sup> E. Kiryluk-Dryjska, A Baer-Narocka: Polityka rolna Unii Europejskiej, kierunki zmian i konsekwencje dla rolnictwa polskiego, Poznań 2014, s. 173.

wpływa na wysokość uzyskiwanych dochodów i na konkurencyjność rolnictwa w skali międzynarodowej<sup>258</sup>. Przystąpienie do UE i objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną (WPR) nie przyspieszyło tych procesów. Z drugiej jednak strony analizując uwarunkowania dochodów rolniczych w krajach objętych WPR wykazano, że w ostatnich latach kluczową rolę odgrywała polityka bezpośredniego wsparcia rolników. W niektórych krajach dopłaty bezpośrednio decydowały o dodatnim wyniku prowadzonej działalności rolniczej<sup>259</sup>. Warto jednak dodać, że cele strategiczne, jakie zostały postawione przed WPR w ustanawiającym ją Traktacie Rzymskim z 1957 r. pozostają niezmienione do dnia dzisiejszego<sup>260</sup>. W związku z tym uzasadnione są wątpliwości co do racjonalności i poprawności takiego stanu rzeczy. Tym bardziej są one uzasadnione, że cele postawione przed WPR, stanowiły wypadkową okresu powojennego. Cele WPR stanowią źródło licznych wątpliwości co do poprawności ich sformułowania, takich jak zasadność, wcześniej wspomniana aktualność czy użyteczność. W sprawie trafności doboru celów do realizacji WPR wypowiedział się w 1967 r. Trybunał Europejski, oceniające je tak, że "...są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, wobec tego nie mogą być jednocześnie osiągnane."<sup>261</sup>. W kolejnym rozstrzygnięciu Trybunał zaznaczył w związku z tym, że to do instytucji Wspólnot Europejskich należy decyzja, którym z zadań nadać czasowy priorytet zgodnie z potrzebami gospodarki<sup>262</sup>. Zatem tak określone cele WPR stwarzają wrażenie, że unijna polityka rolna jest chaotyczna i mało przejrzysta, a nakładanie się na siebie celów i tym samym wykorzystywanych instrumentów, za pośrednictwem których jest realizowana, utrudnia jej ocenę. Nieprecyzyjne określenie celów może pociągać za sobą problemy z tworzeniem właściwych narzędzi służących jej realizacji oraz oceny stopnia ich spełnienia. Z tym się może zaś wiązać konieczność ponoszenia znaczących kosztów. Należy jeszcze stwierdzić, że z reguły jest znacznie prościej zdefiniować cele niż określić, w jaki sposób powinny być realizowane i osiągnane.

Zatem wsparcie rolnictwa na niespotykaną dotychczas skalę, nie przełożyło się w oczekiwanym zakresie na zmiany polskiego rolnictwa, oprócz wyraźnego podziału na gospodarstwa o znacznym i rosnącym potencjale ekonomicznym oraz na gospodarstwa głównie samozaopatrzeniowe. Dotychczas istotne zmiany w polityce

---

<sup>258</sup> J.w., s. 74.

<sup>259</sup> J.w., s. 171.

<sup>260</sup> A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek: Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej w Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 125.

<sup>261</sup> Sprawa nr 5/67, Beus v. Hauptzollamt München, ECR 1967, 83.

<sup>262</sup> Sprawa nr 5/73 Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof, ECR 1973, 1091.

rolnej i w samym rolnictwie miały odbicie w kształcie zabezpieczenia społecznego rolników i brak jest przesłanek, aby sądzić, że obecnie zmiany w zakresie polityki rolnej nie powinny znajdować przełożenie na model obowiązujących rozwiązań w ramach zabezpieczenia społecznego rolników. Tym samym zasadnie można zaryzykować stwierdzenie, że obecnie brakuje sprecyzowanego kierunku w jakim powinna podążać krajowa polityka rolna, a środki przeznaczone w założeniu na rozwój rolnictwa mają ograniczony skutek i w większości zapewniają spokój społeczny oraz brak wysuwania przez rolników nowych roszczeń. Znajduje to potwierdzenie w stanowisku, zgodnie z którym w przygotowywaniu konkretnych działań mających na celu wsparcie obszarów wiejskich ze środków UE, zwyciężyły krótkookresowe cele społeczne, w postaci działań wspierających dochody, kosztem zapewnienia podniesienia konkurencyjności większej liczby gospodarstw; a tym samym stworzenia im możliwości uzyskiwania wyższych dochodów w dłuższym okresie <sup>263</sup>. Tym samym w podsumowaniu można stwierdzić, że brakuje długookresowej strategii rozwoju rolnictwa i przekłada się to na brak zasadniczych zmian w zabezpieczeniu społecznym rolników.

---

<sup>263</sup> M. Drygas, Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE, Studia BAS, Nr 4(48) 2016, s. 110.

## Rozdział V

### Postępowanie w sprawie wypłaty emerytur rolniczych

#### 1. Wniosek o emeryturę rolniczą

Przesłanki nabycia prawa do emerytury rolniczej zostały omówione w poprzednim rozdziale. W związku z powyższym ta kwestia nie będzie przedmiotem rozważań w tej części pracy.

Zgodnie z generalną zasadą postępowania decyzyjnego, organy rentowe podejmują działanie na wniosek zainteresowanego<sup>264</sup>. Jednak w odróżnieniu od powszechnego systemu emerytalnego, zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników, wniosek *prima facie* może złożyć oprócz osoby zainteresowanej także inna osoba mająca interes prawny w ustaleniu tego prawa<sup>265</sup>. Wniosek to jednostronne oświadczenie woli (czynność procesowa), na podstawie którego zostaje wszczęte postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty indywidualnej sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.<sup>266</sup> We wniosku powinno być zawarte skonkretyzowane żądanie przyznania określonego rodzajowo świadczenia. Jest to istotne, bo takie żądanie określa zakres orzekania organu rentowego. Poza tym złożenie wniosku ma doniosły skutek materialnoprawny, bowiem data zgłoszenia żądania decyduje zarówno o ocenie prawnej wniosku, jak i określa datę, od której powstaje roszczenie o wypłatę świadczenia<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup>Wzór wniosku o emeryturę jest dostępny w jednostkach organizacyjnych KRUS oraz na stronie internetowej Kasy. „KRUS SR-20 Wniosek o emeryturę, rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy”.

<sup>265</sup> Z uwagi na brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników („prawo do świadczeń z ubezpieczenia ustala się na wniosek osoby zainteresowanej albo innej osoby mającej interes prawny w ustaleniu tego prawa”), wydawać się może, że mamy do czynienia z szerszym zakresem podmiotowym, ale należy stwierdzić, że w istocie nie wykracza on jednak poza treść normatywną wyrażoną art. 116 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie bowiem z uzasadnionym poglądem zaprezentowanym przez M. Gajda-Durlik, (*Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 130–131), pojęciu „zainteresowany”, odpowiada termin „strona” według art. 28 k.p.a., a dotyczy, tego czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W związku z tym zainteresowanym czyli stroną w myśl przepisów k.p.a. jest również osoba mająca interes prawny w ustaleniu prawa, tym samym różnice w brzmieniu przedmiotowego przepisu w ustawie o ubezpieczeniu społecznym w porównaniu do brzmienia analogicznego przepisu w ustawie o emeryturach i rentach z FUS są bez znaczenia odnośnie zakresu podmiotowego. Poza tym należy stwierdzić, iż przedmiotowy przepis w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, co do podmiotów uprawnionych do składania wniosku o emeryturę rolniczą, wbrew informacjom znajdującym się na stronie internetowej KRUS, nie oznacza, że wniosek o emeryturę rolniczą może składać pełnomocnik osoby uprawnionej do tego świadczenia.

<sup>266</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim, Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2013 r., Sygn. akt. VU 1449/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, orzeczenia.ms.gov.pl

<sup>267</sup>J. Jankowiak: Glosa do wyroku SN z dnia 23 listopada 2004 r., I UK 171/04, OSP 2005, z. 12, poz. 139.

Do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników i do ich wypłaty, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r., stosuje się odpowiednio przepisy regulujące przyznawanie i wypłatę odpowiednich świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin. Zatem praktycznie w związku z brakiem rozwiązań proceduralnych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie ustalania trybu postępowania i w sprawie ustalenia prawa do emerytury rolniczej należy korzystać z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>268</sup> i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe<sup>269</sup>. Pomocniczo do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych mają zastosowanie również przepisy postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 180 § 1 k.p.a., do tej kategorii spraw mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania<sup>270</sup>.

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, wniosek stanowi zgłoszone na piśmie lub ustnie do protokołu w organie rentowym żądanie przyznania świadczenia, jak również wznowienia postępowania w sprawie świadczenia przez organ rentowy. W myśl § 5 tego rozporządzenia wniosek może być zgłaszany w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP), która umożliwia zainteresowanemu przesyłanie drogą elektroniczną do KRUS m.in. wniosków o emeryturę rolniczą, opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym. Wniosek stanowi również podstawę do składania innych żądań w sprawie przyznanego świadczenia, takich jak ponowne ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości, przyznania dodatku do pobieranego świadczenia, podjęcia lub wznowienia wypłaty świadczenia, zawieszenia prawa do świadczenia i wypłaty świadczenia osobie zamieszkałej za granicą (art. 44 ustawy z 1990 r.). Z tego względu, że obowiązuje pisemna forma wniosku w postaci wypełniania specjalnych

---

<sup>268</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1440, ze zm.

<sup>269</sup> Dz.U. Nr 237, poz. 1412.

<sup>270</sup> Zainteresowany zatem, jeżeli sprawa nie wymaga jego osobistego działania, może być reprezentowany przez przedstawiciela ustawowego, opiekuna prawnego, osobę sprawującą nad nim faktyczną opiekę (zob. § 8 powyższego rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe) lub pełnomocnika (zob. art. 32k.p.a.), z zastrzeżeniem jednak że zakres działania pełnomocnika ustanowionego w tym trybie nie obejmuje sporządzenia odwołania i dalszych czynności procesowych związanych z jego wniesieniem i rozpatrzeniem, gdyż do przeprowadzenia tych czynności można upoważnić pełnomocnika procesowego powołanego w reżimie procedury cywilnej (por. art. 465 i art. 477<sup>10</sup> § 1 *in fine* w zw. z art. 86 i n. k.p.c.).

druków – formularzy, trzeba zaznaczyć, że w razie ubiegania się o wznowienie postępowania w sprawie emerytury rolniczej brakuje odpowiedniego wzoru wniosku, a w dostępnym wniosku o emeryturę brakuje odpowiednich rubryk, aby możliwe było określenie innego wniosku niż wniosek o ustalenie prawa do emerytury. Dla przykładu w systemie powszechnym jest odrębny wzór wniosku o ponowne ustalenie wysokości świadczenia emerytalno-rentowego<sup>271</sup>. Być może w praktyce nie stanowi to istotnego problemu dla organu rentowego, ale wskazuje na braki, które mogą skutkować trudnościami dla osób ubiegających się o konkretne świadczenia.

W art. 115 ustawy o emeryturach i rentach z FUS określona została ogólna zasada, zgodnie z którą decyzje w sprawach świadczeń wydają i świadczenia te wypłacają organy rentowe właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej. Wyjątki określone w tym przepisie dotyczą osób zamieszkałych za granicą i osób, którym przy ustalaniu prawa lub wysokości świadczenia, uwzględnia się okresy ubezpieczenia za granicą. Przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie regulują tej kwestii w sposób jednoznaczny. Zgodnie z § 5 ust. 5 zarządzenia Nr 14 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>272</sup>, Prezes KRUS określa, w drodze zarządzenia m.in. szczegółowy zakres zadań oddziałów regionalnych i placówek terenowych, a także terytorialny zasięg działania placówek terenowych obejmujących obszar jednej lub większej liczby gmin. W zarządzeniach Prezesa KRUS ustala się na obszarze jakich gmin działa dana placówka, bez szczegółowego określenia, czy dotyczy to gospodarstw rolnych mieszczących się na terenie danych gmin, czy miejsca zamieszkania rolników na terenie danej gminy. Oznacza to, że rolnik może podlegać ubezpieczeniu w danej placówce terenowej, choćby miejsce jego zamieszkania znajdowało się na terenie innego województwa. Problem może powstać w przypadku odwołań od decyzji organu rentowego nie będącego właściwym dla jego miejsca zamieszkania. Wtedy może się zdarzyć, że organ rentowy wskaże inny sąd niż właściwy dla miejsca zamieszkania odwołującego się. Zgodnie zaś z treścią art. 461 § 2 k.p.c., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od decyzji wydanej przez organ rentowy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. W praktyce może się zdarzyć, że sąd dopiero po kilku miesiącach stwierdza swoją niewłaściwość miejscową i przekazuje sprawę do

---

<sup>271</sup> ZUS-ER-WPS-02.

<sup>272</sup> Dz.U. MRiRW z 2010 r., poz. 10.

rozpoznania sądowi właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia. Zatem, aby uniknąć takiego typu nieprawidłowości zasadne byłoby wprowadzenie zasady, zgodnie z którą - tak jak w systemie powszechnym - decyzje w sprawach świadczeń powinny być wydawane przez organy rentowe właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o emeryturę rolniczą. Wtedy zapewne tego typu nieprawidłowości można by uniknąć.

W myśl § 6 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, za datę złożenia wniosku w organie rentowym, jeżeli nie został złożony osobiście, przyjmuje się datę nadania wniosku za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej w obrocie krajowym lub zagranicznym. Podobnie w sytuacji gdy wniosek został złożony w polskim urzędzie konsularnym lub innej polskiej placówce dyplomatycznej. W przypadku gdy wniosek został złożony przez osobę odbywającą karę pozbawienia wolności, karę aresztu wojskowego albo karę aresztu za wykroczenie oraz osobę tymczasowo aresztowaną, za datę zgłoszenia wniosku uważa się datę przyjęcia wniosku przez administrację zakładu karnego lub aresztu. Złożenie wniosku w zagranicznej instytucji ubezpieczeniowej państwa, z którym Rzeczpospolitą Polską łączy umowa międzynarodowa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, ma ten skutek, że za datę złożenia wniosku uznawana jest data określona zgodnie z prawodawstwem stosowanym przez tę instytucję.

Do wniosku powinny być dołączane dokumenty potwierdzające okoliczności niezbędne do przyznania emerytury rolniczej. Przepisy rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, pozwalają dowodzić swoich praw w prowadzonym przez organy rentowe postępowaniu. Jest to istotne w przypadku gdy osoba ubiegająca się o świadczenie emerytalne nie ma możliwości przedstawienia stosownych dokumentów w zakresie podlegania ubezpieczeniu, a także prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w tym gospodarstwie. Wtedy okresy te mogą być udokumentowane na podstawie zeznań świadków<sup>273</sup>. Ma to zasadnicze znaczenie dla potwierdzenia okresów prowadzenia gospodarstwa rolnego przed 1 lipca 1977 r., kiedy rolnicy nie podlegali ubezpieczeniu społecznemu. Również osoby, które pracowały w gospodarstwach rolnych w charakterze domownika przed wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia społecznego dla domowników (przed 1 stycznia 1983 r.), mogą skorzystać z tej procedury, aby

---

<sup>273</sup> Formularz dostępny na stronie internetowej KRUS, KRUS SR-9, Zeznania świadka.

udowodnić okres wymagany do ustalenia prawa do emerytury rolniczej. Jest to istotne, gdy dokumenty ubezpieczeniowe wnioskodawcy nie zostały przejęte z urzędu gminy, które do 31 grudnia 1990 r. zajmowały się sprawami związanymi z ubezpieczeniem społecznym rolników (przed powołaniem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Należy jednak mieć na względzie, że w toku postępowania wyjaśniającego (dowodowego) nie respektuje się w pełni zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), czyli nie przyjmuje się otwartego katalogu środków dowodowych, równej ich mocy i swobodnej oceny<sup>274</sup>. Szczególne znaczenie jako środki dowodowe w przedsądowych postępowaniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości, mają dokumenty, w skład których wchodzi zaświadczenia i spisane pod odpowiedzialnością karną oświadczenia. Istniejący w tej dziedzinie formalizm dowodowy polega na bezwzględny związaniu organu rentowego określonym typem dowodu. Jest to jednak uzasadnione, gdy weźmiemy pod uwagę orzecznictwo<sup>275</sup>, zgodnie z którym decyzja wydana na skutek błędu organu rentowego ma prawnokształtujący charakter i nie może być zmieniona ze skutkiem wstecznym, bowiem mogłoby to naruszać zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, która jest wyrażona w art. 8 k.p.a. Takie jednak formalistyczne spojrzenie na reguły dowodowe nie zawsze było podzielane w orzecznictwie. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1991 r.<sup>276</sup>, wyrażono pogląd, że organy rentowe są obowiązane do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, przy udziale zainteresowanego. Należy jednocześnie zaznaczyć, że obecnie w zakresie gromadzenia danych uzasadniających przyznanie prawa do emerytury rolniczej, odpowiedzialny jest głównie wykonawca zabezpieczenia emerytalnego rolników czyli Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która poza nielicznymi wyjątkami dysponuje dokumentami w tym zakresie. W KRUS prowadzona jest bowiem ewidencję okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i opłacania składek (art. 42 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), również na podstawie przejętych dokumentów z urzędów gmin, które realizowały to ubezpieczenie przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy.

Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników nabywane jest przez rolników i domowników z mocy prawa w razie zajścia sytuacji objętej ochroną,

---

<sup>274</sup>Szczegółowo o zasadach realizujących regułę prawdy obiektywnej zob. B. Adamiak(w:) B. Adamiak, J. Borkowski: *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 230 i n.

<sup>275</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2010 r. II UK 187/2009, Lex nr 889677.

<sup>276</sup> II URN 120/90, Lex nr 14678.



tn. po spełnieniu przez ubezpieczonego warunków nabycia prawa do emerytury<sup>277</sup>. Ryzyko ubezpieczeniowe w odniesieniu do emerytur rolniczych jest inaczej ukształtowane niż ma to miejsce w systemie powszechnym, gdyż w tym ostatnim systemie treścią ryzyka emerytalnego jest prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku. Należy zaznaczyć, że w systemie powszechnym mimo osiągnięcia wieku emerytalnego do czasu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, nie można realizować wypłaty świadczenia<sup>278</sup>. W przypadku rolników zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej warunkuje jedynie przyznanie tzw. wcześniejszej emerytury rolniczej przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Natomiast po osiągnięciu wieku emerytalnego w celu nabycia prawa do emerytury i jej wypłaty nie jest wymagane zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Wymagane jest wyłącznie spełnienie warunków nabycia prawa do emerytury rolniczej w postaci osiągnięcia wieku emerytalnego i posiadania niezbędnego stażu ubezpieczeniowego, wyłącznie rolniczego (w stosunku do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.)<sup>279</sup> Osoby urodzone przed tą datą w celu uzyskania wymaganego stażu ubezpieczeniowego mogą łączyć staż rolniczy ze stażem w systemie powszechnym. Zatem można dojść do wniosku, że ryzykiem ubezpieczeniowym warunkującym przyznanie emerytury rolniczej jest osiągnięcie wieku emerytalnego przy jednoczesnym obowiązku wykazania się wymaganym stażem emerytalnym. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 maja 2004 r. stwierdził, że rolnik uzyskuje prawo do świadczeń nie dlatego, że wyzbył się własności lub posiadania gospodarstwa rolnego, lecz dlatego, że z powodu wieku lub stanu zdrowia utracił zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, czyli możliwość jego prowadzenia<sup>280</sup>. W tej sytuacji można się pokusić o stwierdzenie, że brak zainteresowania ze strony uprawnionego wypłatą uzyskanego świadczenia uzasadnia pogląd, że sytuacja, ze względu na którą istnieje gwarancja wypłaty emerytury rolniczej, nie zaistniała do tego czasu. Dopiero wniosek o wypłatę stanowi informację, że uprawniony znalazł się w sytuacji wymagającej ochrony ze względu na

---

<sup>277</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2003 r., II UK 122/03, OSN 2004, nr 15, poz. 270; B Gudowska: Prawo do emerytury i rent w orzecznictwie Sądu Najwyższego (w:) Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, red. B. Wagner, Kraków 1996 r., s. 162; K. Antonów: Prawo do emerytury, op.cit. s. 89, R. Pacub: Zasady prawa do emerytury, PiP 2003, z. 3, s. 54.

<sup>278</sup> Art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>279</sup> Należy zaznaczyć, że przepis pozwalający na łączenie emerytury z kontynuowaniem pracy wykonywanej przed nabyciem prawa do emerytury, może być uznany za błędny, gdyż stanowi odstępstwo od fundamentalnej zasady ubezpieczeniowej, zgodnie z którą świadczenie emerytalne z ubezpieczenia społecznego „przyznaje się nie z tytułu dożycia określonego wieku (jako dodatek do wynagrodzenia), ale za zrealizowanie prawa odejścia z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku.” I. Jędrasik-Jankowska: „Emerytury: kto daje i odbiera...”, Rzeczpospolita z dnia 25 lutego 2011 r.

<sup>280</sup> II UZP 5/04 (OSNP 2004, nr 22, poz. 389).

utrata zdolności do pracy we własnym gospodarstwie. Zatem w konsekwencji trzeba stwierdzić, że ryzykiem warunkującym przyznanie emerytury rolniczej jest chociażby częściowa utrata zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym po osiągnięciu wieku emerytalnego, która znajduje potwierdzenie poprzez złożenie wniosku o emeryturę. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w literaturze, na tle obowiązującego prawa, następuje ewolucja poglądów na temat treści i istoty ryzyka emerytalnego, rozumianego w teorii ubezpieczeń społecznych nadal jako niebezpieczeństwo dożycia wieku domniemanej niezdolności do pracy, w kierunku ujmowania tego ryzyka jako ochrony przewidzianej w ustawie w wypadku dożycia określonego wieku i obowiązku świadczenia ze strony organu rentowego, mimo kontynuowania zatrudnienia/działalności przez emeryta<sup>281</sup>. Zatem treść i istota ryzyka emerytalnego rolniczego po części odpowiada współczesnym zapatrywaniom, gdyż prawo jak i wypłata emerytury w części adekwatnej do uiszczonych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, nie zależy od uprzedniego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Wniosek o przyznanie emerytury przyjmowany jest w jednostce organizacyjnej KRUS i powinien być rozpatrzony w formie decyzji, nie później niż w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do jej wydania (art. 52 ust. 1 ustawy z 1990 r. w związku z art. 118 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). W praktyce oznacza to, że termin do wydania decyzji nie jest ściśle określony i potencjalnie może to być wykorzystywane jako formalne uzasadnienie sytuacji, gdy opieszałość w wydaniu decyzji nie wynika z merytorycznych przesłanek. Zwłoka w wydawaniu decyzji może wywołać niekorzystne skutki dla ubezpieczonego, zwłaszcza gdy wypłata uzależniona jest od wydania decyzji z urzędu (dla przykładu art. 52 ust 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. w związku z art. 135 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wnioskowi o ustalenie prawa do emerytury można przypisać funkcję powiadamiania organu rentowego o chęci realizacji nabytego *ex lege* prawa. Jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie, na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu (art. 44 ust. 2 ustawy z 1990 r.). Zgodnie z aprobowanym poglądem doktryny przez pojęcie „okoliczności” należy rozumieć nie tylko określone w przepisach prawa materialnego fakty

---

<sup>281</sup> J. Jończyk: Transformacja ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia (w:) Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 108.

warunkujące powstanie prawa (np. staż pracy, wiek, niezdolność do pracy), lecz także uchybienie normom prawa procesowego lub materialnego przez organ rentowy, wpływające potencjalnie na dokonanie ustaleń w sposób niezgodny z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanych<sup>282</sup>. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego, w której Sąd ten stwierdził, że prawidłowa wykładnia obowiązującego przepisu, odmienna od przyjmowanej uprzednio jest nową okolicznością ujawnioną po uprawomocnieniu się decyzji i stanowi podstawę do wznowienia postępowania z urzędu lub na wniosek<sup>283</sup>. Jednak co warto odnotować nie jest to stanowisko utrwalone, gdyż w myśl aktualnej linii orzeczniczej, zmieniająca się wykładania prawa przyjęta przez SN nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania w oparciu o przepis art. 44 ust. 2 ustawy z 1990 r.<sup>284</sup>.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z 1990 r., zmiany w indywidualnym wymiarze świadczeń z ubezpieczenia, wynikające ze zmian w przepisach prawa, ustala się z urzędu. Stanowi to wyjątek od generalnej zasady obowiązującej w prawie ubezpieczeń społecznych, polegającej na wypłacie świadczeń na wniosek, poczynając od dnia powstania prawa do świadczeń, jednakże nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono stosowny wniosek. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, w sytuacji zmiany w indywidualnym wymiarze świadczeń z ubezpieczenia, wynikającej ze zmiany w przepisach prawa, organ rentowy zobowiązany jest do ustalenia wysokości tego świadczenia z urzędu<sup>285</sup>. Podobnie zawieszania prawa do świadczeń oraz zawieszania lub wstrzymania ich wypłaty dokonuje się z urzędu, o czym przesądza art. 44 ust. 4 tej ustawy. Natomiast wznowienie zawieszanej lub wstrzymanej wypłaty świadczenia bądź jego części następuje na wniosek (art. 44 ust. 5 ustawy z 1990 r.). Z urzędu wszczyna się również postępowanie o emeryturę rolniczą w odniesieniu do osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy, które osiągnęły wiek emerytalny i spełniają warunki do przyznania prawa do

---

<sup>282</sup> R. Babińska: *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007 r., s. 85.

<sup>283</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97 OSNP 1998 Nr 14, poz. 429.

<sup>284</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2012 r., I UK 196/12, Tekst orzeczenia pochodzi z bazy orzeczeń Sądu Najwyższego dostępnej pod adresem <http://www.sn.pl>

<sup>285</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2014 r. III AUa 137/14. Kwestią sporną było to, czy wznowienie wypłaty 100% części uzupełniającej renty rolniczej winno nastąpić na wniosek ubezpieczonej, zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, czy też z urzędu, stosownie do treści art. 44 ust. 3 tej ustawy. W przedmiotowej sprawie wznowienie wypłaty 100% części uzupełniającej przedmiotowego świadczenia, tj. zmiany w indywidualnym wymiarze świadczenia z ubezpieczenia, wynikało z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 28 ust. 11 ustawy z 1990 r., a zatem ze zmiany w przepisach prawa, o której mowa w art. 44 ust. 3 przedmiotowej ustawy.

emerytury rolniczej, podobnie z urzędy jest zamieniana emerytura częściowa na emeryturę rolniczą po osiągnięciu wieku emerytalnego.

## 2. Postępowanie przed organem rentowym.

Decyzja wydana z upoważnienia Prezesa KRUS w kwestii przyznania prawa do emerytury rolniczej ma charakter deklaratoryjny, a zatem nie rodzi stanu prawnego, a tylko stwierdza jego istnienie<sup>286</sup>. Decyzje deklaratoryjne Prezesa KRUS o przyznaniu emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku emerytalnego, ustalają jedynie istnienie i zakres stosunku prawnego, który powstał wcześniej z mocy przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>287</sup>. Można zatem stwierdzić, że rola organów rentowych sprowadza się przede wszystkim do wykonywania zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego, polegających na wydawaniu deklaratoryjnych decyzji, na podstawie których nie są przyznawane uprawnienia, ale w rzeczywistości stwierdzają one, na wniosek osoby zainteresowanej, że uprawnienie przysługuje *ex lege*<sup>288</sup>. Jest to zasadnicza cecha różniąca decyzje deklaratoryjne od decyzji konstytutywnych, które same określają datę, od której następują skutki prawne. Charakter konstytutywny ma decyzja Prezesa KRUS o przyznaniu świadczeń emerytalno-rentowych pomimo niespełnienia, wskutek szczególnych okoliczności, warunków określonych w ustawie, jeżeli zainteresowana osoba nie ma niezbędnych środków utrzymania i nie może ich uzyskać ze względu na wiek lub stan zdrowia (art. 55 ust. 1 ustawy z 1990 r.). Z tego wynika, że decyzje konstytutywne kreują nowe stany prawne, inaczej niż decyzje deklaratoryjne, które tylko stwierdzają ich istnienie. Zatarcie tych odmienności mogłoby prowadzić do sytuacji, w których nie byłoby możliwe ponoszenie przez organ rentowy negatywnych konsekwencji niewypełnienia ustawowych powinności (np. zapłata odsetek od nieterminowego ustalenia prawa do świadczenia), sprzed ich stwierdzenia, lecz jedynie za okres po wydaniu decyzji potwierdzającej naruszenie, ustanowionych przez ustawodawcę nakazów i zakazów.

Należy zaznaczyć, że zasadnicza różnica pomiędzy powszechnym, a rolniczym organem emerytalnym sprowadza się do ich statusu formalno-prawnego. Status ten determinuje formę i strukturę organizacyjną, w tym także, co istotne,

---

<sup>286</sup>W przypadku bowiem, kiedy mamy do czynienia z obowiązkiem bądź prawem wynikającym wprost z ustawy (z mocy prawa), skutek prawny następuje z datą spełnienia się warunków ustalonych w tej ustawie, natomiast decyzja, jako akt konkretyzujący przedmiot i skierowana do indywidualnego adresata, ma charakter deklaratoryjny. Wyrok SN z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II UK 371/13.

<sup>287</sup> K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej, Warszawa 2011 r., s. 53.

<sup>288</sup> Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r. II UKN 175/00 OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 415.

obszar kompetencji jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji administracyjnych.

Prezes KRUS jest w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z 1990 r., centralnym organem administracji rządowej, wydającym decyzje administracyjne we wszystkich sprawach indywidualnych z ubezpieczenia społecznego rolników, a pracownicy KRUS mogą wydawać decyzje tylko z upoważnienia Prezesa KRUS. Natomiast Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest jednym z organów państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną o nazwie „Zakład Ubezpieczeń Społecznych” i nie może występować w roli samodzielnego organu administracyjnego, uprawnionego do wydawania decyzji. W indywidualnych sprawach z powszechnego ubezpieczenia społecznego do wydawania decyzji uprawniony jest wyłącznie ZUS, któremu w tych sprawach przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Prezes ZUS, zgodnie z art. 73 ust. 3 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>289</sup>, upoważniony jest do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania świadczeń w drodze wyjątku.

Art. 87 k.p.c. ustanawia ściśle określony krąg podmiotów, którym można udzielić pełnomocnictwa (zasada numerus clausus). Zgodnie z § 2 zdanie pierwsze tego przepisu, o czym już była mowa<sup>290</sup>, ZUS jako osoba prawna wywodzi swoje uprawnienie do udzielania pełnomocnictwa procesowego pracownikowi Zakładu nielegitymującemu się statusem radcy prawnej. Prezes KRUS zaś pozostaje w odmiennej sytuacji jako centralny organ administracji rządowej, który z mocy art. 476 § 4 k.p.c. jest organem rentowym, będącym na podstawie art. 460 § 1 in fine k.p.c. wyposażonym w zdolność sądową i zdolność procesową, niebędącą pochodną osobowości prawnej Skarbu Państwa. Do czasu wydania uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2012 r.<sup>291</sup>, w której sąd stwierdził, że pracownik ZUS niebędący radcą prawnym, zatrudniony w oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (87 § 2 zdanie 1 k.p.c.), gdyż ZUS będący ich pracodawcą posiada osobowość prawną, pracownicy KRUS również reprezentowali Prezesa KRUS w postępowaniu sądowym. Od czasu wydania tego wyroku ta niewłaściwa praktyka została zaniechana.

---

<sup>289</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 963, z późn. zm.

<sup>290</sup> Podczas analizy uchwały siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 2011 r. II UZP 6/11 (OSNP 2012 nr 5-6, poz. 69).

<sup>291</sup> III UZP 3/11, tekst orzeczenia pochodzi z bazy orzeczeń Sądu Najwyższego, <http://www.sn.pl>.

Istotne znaczenie w postępowaniu przed organem rentowym, realizującym zabezpieczenie emerytalne rolników ma zasada określona w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą organy rentowe są związane zasadą udzielania informacji stronom i uczestnikom postępowania<sup>292</sup>. W konsekwencji tego na organie rentowym ciąży z mocy prawa obowiązek informowania o okolicznościach prawnych i faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania przed organem rentowym oraz dodatkowo powinna czuwać nad tym, aby zainteresowani nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Mając to na względzie, organy rentowe są obowiązane do udzielania niezbędnych wyjaśnień nie tylko na etapie ubiegania się o świadczenia ale również wcześniej na etapie podlegania ubezpieczeniu, czyli w trakcie nabywania prawa do emerytury. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 11 lipca 2001 r.<sup>293</sup> „organ nie może ograniczyć się tylko do udzielenia informacji prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielić wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody”.

Przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewidują żadnych specyficznych rozwiązań w odniesieniu do składania wniosku o emeryturę rolniczą, innych niż te, które zostały określone w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

---

<sup>292</sup>A. Wróbel: Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (w:) Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym, PSUS, Gniezno 2008 r., s. 43. Podobnie aprobowane jest stosowanie tej zasady w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w zakresie ubezpieczenia powszechnego - wyrok SN z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04, OSNPUSiSP 2005, nr 8, poz. 115 i wyrok SN z dnia 5 marca 2008 r., III UK 78/07, LEX nr 459297, a w obszarze ubezpieczenia rolniczego zob. wyrok SN z dnia 15 grudnia 2004 r., I UK 78/04, OSNPUSiSP 2005, nr 12, poz. 180. W związku tym za K. Antonowem, (Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych....op.cit., s. 149), należy uznać za przestarzałe wcześniejsze orzeczenia Sądu Najwyższego, w których wyrażono pogląd, że nie jest obowiązkiem organu rentowego dodatkowo pouczać strony o innych świadczeniach, których przyznania mogła się ewentualnie domagać, ani wskazywanie warunków koniecznych do ich przyznania (takie stanowisko zaprezentowano na tle spraw o przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy po oddaleniu żądania o rentę wypadkową; w obszarze ubezpieczenia powszechnego zob. wyrok SN z dnia 15 listopada 2000 r., II UKN 41/00, Prok. i Pr. – wkł. 2001, nr 6, s. 39, a w obszarze ubezpieczenia rolników zob. wyrok SN z dnia 9 stycznia 1998 r., II UKN 429/97, OSNAPIUS 1998, nr 22, poz. 666. Jest to szczególnie istotne obecnie ze względu na ciągłe zwiększanie się wachlarza świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników w ramach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zasad odnośnie zbiegu prawa do świadczeń. Często w ramach udzielania odpowiedzi na listy zainteresowanych, zdarza się, że poszczególne osoby skarżą się na brak pełnej informacji ze strony KRUS, przez co nie mogą w dostateczny sposób korzystać ze świadczeń oferowanych im z ubezpieczenia społecznego rolników. Wynika to zapewne z obawy ze strony pracowników organu rentowego, że w razie niedostatecznie dobrego zrozumienia informacji przez nich udzielanych, poszczególni zainteresowani mogą podjąć błędne decyzje w wyniku czego nie uzyskują prawa do świadczenia emerytalnego rolniczego i obwiniają ich za ten stan. W związku z tym być może uzasadnionym byłoby przygotowywanie przez organ rentowy szczegółowych informacji na piśmie dla każdej osoby, która ubiega się o świadczenie emerytalne i w razie wątpliwości powinno to wyjaśnienie być uzupełniane. Za tym z kolei powinny iść dalsze zmiany w postaci wydłużenia terminów przewidzianych na wydanie rozstrzygnięć w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania świadczenia.

<sup>293</sup>I SA 2447/00, LEX nr 54741.

Zgodnie z przepisami o emeryturach i rentach FUS, które należy stosować do ustalania prawa do emerytury rolniczej, śmierć wnioskodawcy powoduje umorzenie wszczętego i niezakończonego postępowania. Gdy śmierć nastąpiła po wydaniu decyzji (gdy decyzja ta się uprawomocni), niewypłacone a należne świadczenia za okres od daty nabycia prawa lub późniejszej daty wniosku wypłaca się małżonkowi i dzieciom, a w razie ich braku – innym członkom rodziny uprawnionym do renty rodzinnej lub na których utrzymaniu pozostawała ta osoba (art. 116 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.). Ponadto zanim decyzja się uprawomocni wniosek może zostać wycofany, a jest to skuteczne jeżeli nastąpiło w jednej z form przewidzianych dla zgłoszenia wniosku, i powoduje umorzenie postępowania (§ 9 rozporządzenia z dnia 11 października 2011 r.). Wniosek może być wycofany nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji, czyli w ciągu miesiąca od doręczenia jej odpisu (art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c.). Zatem mając na względzie powyższe, skuteczne wycofanie wniosku musi przybrać formę pisemną lub ustnego zgłoszenia do protokołu. W związku z powyższym, wycofanie wniosku w formie dokumentu elektronicznego, co jest szczególnie istotne zwłaszcza gdy chodzi o zachowanie terminu, jest również dopuszczalne.

Zgodnie z 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1990 r., Prezes KRUS wydaje decyzje w sprawach ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i ich indywidualnego wymiaru. Ze względu na to, iż przepisy tej ustawy nie określają terminów w jakich powinny być te sprawy rozpatrywane przez Prezesa KRUS należy pomocniczo korzystać z regulacji zawartych w art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zatem pierwsza decyzja w sprawie prawa do emerytury rolniczej powinna być wydana w terminie 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do jej wydania. Przez wyjaśnienie ostatniej niezbędnej okoliczności należy rozumieć rozstrzygnięcie ostatniej kwestii wymaganej do ustalenia prawa do emerytury bądź wydania decyzji odmownej. W przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników jak i w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu społecznym nie określono terminu do uzupełnienia brakujących dowodów. Jednak organy rentowe dysponują możliwością wyznaczenia okresu, w którym zainteresowany powinien dostarczyć wymagane dowody.<sup>294</sup> Znajduje to potwierdzenie w art. 118 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w którym, w odniesieniu do terminu podjęcia decyzji, za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uznaje się datę przedstawienia

---

<sup>294</sup> K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych... op.cit., s. 128

niezbędnych dowodów, a w razie ich nieprzedstawienia w wyznaczonym terminie – datę końcową dodatkowego terminu do ich przedstawienia.

Mając na względzie art. 36 ust. 3 ustawy z 1990 r. i art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS należy stwierdzić, że jeżeli „ostatnią niezbędną okoliczność” ustalił sąd, to dniem wyjaśnienia jest dzień wpływu orzeczenia sądu do KRUS. Zatem od tego dnia trzeba liczyć 30 dniowy termin do wydania decyzji, ale pod warunkiem, że organ rentowy nie jest odpowiedzialny za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Zatem *a contrario*, jeżeli zostanie stwierdzona odpowiedzialność organu rentowego, to ponosi on również odpowiedzialność za nieustalenie w terminie niezbędnych okoliczności i powinien wypłacić nie tylko emeryturę od dnia, w jakim powinna być wydana decyzja, ale i odsetki za opóźnienie wypłaty. Jest to zgodne z art. 85 ust. 1 ustawy 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>295</sup>, zgodnie z którym jeżeli zakład emerytalny, w tym przypadku ZUS, nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych - jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności.

Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w jej art. 44 ust. 2<sup>296</sup>, regulują odrębnie kwestię wznowienia postępowań zakończonych prawomocnymi decyzjami organów rentowych, ale czynią to w sposób tożsamy z art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>297</sup>. Funkcją ponownego ustalenia w trybie przepisu art. 44 ust. 2 ustawy z 1990 r., podobnie jak i art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest stworzenie gwarancji wydania decyzji rentowych zgodnych z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanych, co nie powinno budzić wątpliwości. Zatem

---

<sup>295</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1442, ze zm.

<sup>296</sup> Prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie, na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość.

<sup>297</sup> Wyrok SN z dnia 5 października 2012 r., I UK 196/12, Tekst orzeczenia pochodzi z bazy orzeczeń Sądu Najwyższego dostępnej pod adresem <http://www.sn.pl>



charakterystyczny dla decyzji organów rentowych jest brak powagi rzeczy osądzonej<sup>298</sup>. Decyzje w sprawie świadczeń emerytalnych nie mają charakteru ostatecznego, gdyż w przeciwnym wypadku zainteresowany nie mógłby ubiegać się o świadczenia, których uprzednio mu odmówiono, jeżeli w wyniku błędu, zaniedbania lub nieznamości przepisów nie powołał się na okoliczności uprawniające go do świadczenia<sup>299</sup>. Taka sama zasada dotyczy przypadku gdy dochodzi do zaniedbania organu rentowego, w wyniku czego zostanie przyznane świadczenie, do którego prawo nie istniało, osoba pobierająca świadczenie nie może powoływać się na wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa albo na wynikającą z art. 32 Konstytucji RP zasadę równego traktowania wszystkich przez władze publiczne i zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji. Zgodnie bowiem z prawem wznowienie postępowania rentowego i pozbawienie prawa do emerytury osoby, która nabyła je niesłusznie nie może być oceniane jako przejaw nierównego traktowania obywateli przez władze publiczne<sup>300</sup>. Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdzie podkreśla się, że co do zasady, państwa mają prawo do weryfikacji błędnych decyzji, nawet wynikających z zaniedbań organów rentowych<sup>301</sup>. Warto w tym miejscu jednak zwrócić uwagę na różnice między art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, gdzie nie jest wymagane, aby przedstawione nowe okoliczności, które zostaną ujawnione po uprawomocnieniu się decyzji, istniały przed wydaniem tej decyzji, co z kolei jest wymagana w art. 114 ust. 1 ww. ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który zawiera takie zastrzeżenie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 2004 r.<sup>302</sup> stwierdził, że ujawnienie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenie emerytalne, uprawnia do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jeżeli okoliczności te mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie muszą to być okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenie nie mogła się powołać w poprzednim postępowaniu. Mogą to być także okoliczności, które powinny być znane organowi rentowemu przy dołożeniu minimum staranności,

---

<sup>298</sup>Zob. wyrok SN z dnia 16 września 2009 r., I UK 121/09, LEX nr 537030; wyrok SN z dnia 30 listopada 2000 r., II UKN 79/00, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 317 i wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 419 oraz postanowienie SN z dnia 24 marca 2003 r., II UK 393/02, OSNAPiUS 2004, nr 9, poz. 163.

<sup>299</sup>W. Sanetra, Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sadu Najwyższego (w:) Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym, PSUS, Gniezno 2008 r., s. 24.

<sup>300</sup>J.w., s. 25.

<sup>301</sup>Wyrok ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce, skarga 10373/05.

<sup>302</sup>III UK 16/04, niepublikowany.

jednak na skutek błędu lub przeoczenia nie zostały uwzględnione w poprzednim postępowaniu. W tej sytuacji można stwierdzić, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników stwarzają szerszą możliwość wznowienia postępowań zakończonych prawomocnymi decyzjami organów rentowych. Wynika to z tego, że przy wznowianiu tych postępowań nie ma konieczności powoływania się tylko na okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenie emerytalne. To rozwiązanie w niezmienionej postaci funkcjonuje od wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. od 1 stycznia 1991 r.

Dopuszczalność weryfikacji ustaleń prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych należy do zagadnień szczególnie kontrowersyjnych, ale szersza niż na gruncie postępowania administracyjnego wzruszalność prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych uzasadniona jest deklaratoryjnym charakterem tych decyzji wynikającym z tego, że nabycie prawa do świadczeń następuje *ex lege*. Zatem prawo do świadczeń powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją. Decyzja rentowa z tego względu nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej, co z kolei oznacza, że organ rentowy może podważyć swoją błędną decyzję przyznającą świadczenie, pomimo niespełnienia ustawowych warunków powstania uprawnień do emerytury, a zainteresowany może ponownie wystąpić z wnioskiem o to samo świadczenie, którego poprzednio mu odmówiono<sup>303</sup>. Instytucja ta stanowi nadzwyczajną kontynuację postępowania w tej samej sprawie<sup>304</sup>. Zatem prawomocność decyzji wydawanych przez organy rentowe w sprawach emerytalnych ma w istocie charakter iluzoryczny, bowiem tego typu prawomocność jest w ograniczonym zakresie gwarantem stabilizacji w odniesieniu do sytuacji prawnej i życiowej jednostki.

W kwestii trybu wznowienia postępowania na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy z 1990 r., należy zaznaczyć, że nie została ona odrębnie uregulowana w tej ustawie, ani w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Zatem w tym zakresie mają zastosowanie art. 149 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, co w konsekwencji oznacza, że w celu wznowienia postępowania o emeryturę rolniczą, organ rentowy powinien najpierw wydać postanowienie o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 i § 2 k.p.a.), a dopiero później po

---

<sup>303</sup> Wyroki SN z 12 stycznia 2001 r., sygn.. akt IIUKN 182/00, OSNP nr 17/2002, poz. 419, z 4 września 2007 r., sygn. akt I UK 88/07, Lex nr 884983, uchwała z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03.

<sup>304</sup> Wyroki SN z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, z 24 marca 2011 r., sygn.. akt I UK 317/10.

przeprowadzeniu wznowionego postępowania powinien wydać stosowaną decyzję (art. 151 k.p.a.). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie wskazującej, że na zastosowanie w przedmiotowym postępowaniu przepisu art. 149 k.p.a. oraz odróżnienie odpowiednio „wstępnego” postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości oraz „właściwego” postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, pozwala dyspozycja zawarta w przepisach art. 180 k.p.a. oraz art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i odpowiednio art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r.<sup>305</sup>. Niezależnie przy tym od tego czy z wnioskiem o ponowne ustalenie prawa wystąpił zainteresowany, czy jest ono wynikiem działań podjętych przez organ rentowy, wymagane jest ustalenie warunków dopuszczalności ponownego ustalenia w zakresie prawa do emerytury. W wyniku tego wnoszący powinien zostać poinformowany o podjętym rozstrzygnięciu w formie postanowienia, a jest to szczególnie istotne gdy organ rentowy wznawia postępowanie z urzędu.

W dniu 7 lipca 2016 r. do Sejmu RP wpłynął Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który ma na celu uwzględnienie wskazówek zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r.<sup>306</sup>, stwierdzającym niezgodność art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>307</sup> z Konstytucją. Pomimo, że Trybunał nie zakwestionował rozwiązania określonego w art. 44 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, projektodawcy uznali, że te same zarzuty, co w stosunku do art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, mogą być sformułowane w stosunku do art. 44 ustawy z 1990 r. Przedmiotowy przepis w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, zdaniem projektodawców, również dopuszcza możliwość dokonywania zmian przyznanych świadczeń bez ograniczeń czasowych i na podstawie niejasnych i uznaniowych kryteriów. W związku z tym w projekcie zaproponowano zmianę w art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym, polegającą na odesłaniu do przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, gdzie projektowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu zamkniętego katalogu przypadków oraz ograniczenia czasowego, kiedy mogłoby nastąpić wzruszenie decyzji organów emerytalno-rentowych. Zmiany w tym zakresie zostały

---

<sup>305</sup> R. Babińska: Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, Oficyna 2007 r., s. 136.

<sup>306</sup> K 5/11.

<sup>307</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227.

wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>308</sup>.

### 3. Postępowanie odwoławcze

Postępowanie w sprawie emerytur przed organem rentowym jest jednoinstancyjne<sup>309</sup>. Odwołania od decyzji wydanej przez organy rentowe zostało powierzone do rozpatrzenia sądom pracy i ubezpieczeń społecznych i zalicza się do cywilnoprawnych postępowań odrębnych. Co za tym idzie przepisy regulujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym, które jest uregulowane przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Zatem ewentualne ograniczenia dowodowe mogą jedynie wynikać z przepisów tego Kodeksu. Oznacza to, że fakty, od których uzależnione jest prawo do emerytury rolniczej oraz jej wysokość, mogą być dowodzone wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, w tym także zeznaniami świadków. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477<sup>8</sup> i nast. k.p.c.) nie zawierają ograniczeń w stosunku do przepisów ogólnych regulujących postępowanie dowodowe (art. 235-309 k.p.c.). Pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udowodniane wszelkimi środkami dowodowymi, przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego został przyjęty w orzeczeniach Sądu Najwyższego<sup>310</sup>.

Postępowanie odwoławcze przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych według Kodeksu postępowania cywilnego nie jest dopuszczalne w przypadku decyzji przyznających świadczenie emerytalne w drodze wyjątku. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 3 ustawy z 1990 r., wśród decyzji wymienionych w ust. 1, od których przysługuje odwołanie do sądu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wymieniono decyzji przyznających świadczenie emerytalne w drodze wyjątku. Zatem odwołanie do sądu powszechnego nie przysługuje od decyzji dotyczącej m.in. emerytur rolniczych przyznawanych w szczególnym trybie na

---

<sup>308</sup> Dz.U. z 2017, poz. 715.

<sup>309</sup> K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych... op.cit., s. 174.

<sup>310</sup> Wyrok SN z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS nr 16/1996, poz. 239, podobnie w wyroku z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS nr 11/1998, poz. 342.

podstawie art. 55 ustawy z 1990 r. Fakt braku możliwości zaskarżenia decyzji odmownej Prezesa KRUS w sprawie przyznania świadczenia w drodze wyjątku zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, nie stanowi przeszkody w zakresie poddania takiej decyzji kontroli sądów administracyjnych<sup>311</sup>. Prezes KRUS, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 1990 r. jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Zatem do odwołań od rozstrzygnięć Prezesa KRUS, od których nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego na zasadach określonych w przepisach k.p.c., zastosowanie mają przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w k.p.a., zgodnie z którymi na wstępie przysługuje możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Następnie decyzje te można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. w związku z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Nie oznacza to jednak, że w ogóle nie przyznanie świadczeń emerytalnych w drodze wyjątku nie podlega kontroli sądowej przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych; tak jest gdy chodzi o ustalenie wysokości tego świadczenia<sup>312</sup> bądź jego wstrzymanie<sup>313</sup>. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjęto, że decyzje oddziału ZUS dotycząca zmian w prawie do świadczeń przyznanych w drodze wyjątku na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w tym także decyzja o ustaleniu prawa do nich (wstrzymanie wypłaty), jest decyzją, od której przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych<sup>314</sup>. Analogicznie odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych przysługuje od decyzji w zakresie zmian w prawie do emerytury przyznanej w drodze wyjątku przez Prezesa KRUS na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z 1990 r.

Odwołanie od decyzji organu rentowego jest względnie dewolutywnym (możliwość uznania odwołania za słuszne przez organ rentowy w terminie 14 dni od dnia wniesienia środka zaskarżenia – art. 83 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i suspensywnym (wniesienie odwołania wstrzymuje uprawomocnienie się decyzji) środkiem zaskarżenia. Odwołujący się wnosi odwołanie na piśmie do

---

<sup>311</sup> NSA w Warszawie w: postanowieniu z dnia 26 marca 199 r., II SA 1781/96 (PP 1997, nr 12, s. 41 i wyroku z dnia 16 marca 2000 r., II SA 2453/99 (PP 2000, nr 6, s. 41).

<sup>312</sup> Postanowienie SA w Łodzi z dnia 25 lutego 1999 r., III AUz 7/99, OSA 2000, z. 4, poz. 16.

<sup>313</sup> Postanowienie SA w Łodzi z dnia 30 października 1998 r., III AUz 76/98, OSA 1999, z.2, poz. 7.

<sup>314</sup> Wyrok SN z dnia 18 października 2004 r., I UK 123/04, OSNP 2005 r. nr 11, poz. 136. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy już w wyroku z dnia 26 października 1967 r., III UZP 5/67, OSNCP nr 5/1968, poz. 80.

organu rentowego, który wydał decyzję, lub ustnie do protokołu sporządzonego przez ten organ, w terminie miesiąca od doręczenia odpisu decyzji (art. 477<sup>9</sup> § 2 zdanie pierwsze k.p.c.). W razie uchybienia terminowi do wniesienia odwołania, powoduje to jego odrzucenie<sup>315</sup>, chyba że niedochowanie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się (art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c.). Ocena w tym zakresie jest pozostawiona sądowi ubezpieczeń społecznych<sup>316</sup>.

Jeżeli organ rentowy, który jest stroną w postępowaniu sądowym, sam zmieni w toku tego postępowania zaskarżoną decyzję, wydając decyzję uwzględniającą w całości lub w części żądania ubezpieczonego, postępowanie sądowe ulega umorzeniu w całości lub w części (art. 477<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). Jeżeli zaś odwołanie nie zostanie uwzględnione przez organ rentowy, powinien on niezwłocznie przekazać sprawę wraz z uzasadnieniem do sądu, nie później niż w terminie 14 dni od wniesienia odwołania (art. 83 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Uzasadnienie polega na sporządzeniu tzw. odpowiedzi na odwołanie, w której organ rentowy powinien odnieść się do wszystkich zarzutów podniesionych przez odwołującego się i wskazać przyczynę nieuwzględnienia odwołania<sup>317</sup>. W sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od decyzji wydanej przez organ rentowy. Sąd rozstrzyga sprawę merytorycznie i w razie uwzględnienia odwołania, zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.). Sąd oddala odwołanie, jeśli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, sąd w razie uwzględnienia odwołania może bądź sam orzec co do istoty sprawy, bądź zobowiązać organ rentowy do wydania decyzji w określonym terminie (art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c.).

Wyrok sądu pierwszej instancji może być zaskarżony przez wniesienie apelacji (art. 367 § 1 k.p.c) do sądu drugiej instancji. Skarżący może w apelacji zarzucić wyrokowi każdą wadliwość, która spowodowała, zdaniem skarżącego, niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie, a także powołać nowe fakty i dowody. Apelację wnosi się za pośrednictwem sądu pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę

---

<sup>315</sup> K. Kolasiński: Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1989 r., s. 99 - termin ten ma charakter procesowy, a nie materialnoprawny, co oznacza, że jego przekroczenie, zgodnie z art. 167 k.p.c., powoduje bezskuteczność czynności procesowej.

<sup>316</sup>Wyrok SN z dnia 21 marca 2006 r., III UK 168/05, LEX nr 277825.

<sup>317</sup>K. Antonów (red.), M. Bartnicki, B. Suchacki: Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, Warszawa 2009 r., s. 514.

w granicach apelacji (art. 385 k.p.c.) i albo oddała apelację jako bezzasadną (art. 385 k.p.c.), albo ją uwzględniła i zmienia zaskarżony wyrok orzekając co do istoty sprawy (art. 386 § 1 k.p.c.). Może również uchylić wyrok sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu sądowi do ponownego rozpatrzenia (art. 386 § 2-4 k.p.c.). Sąd drugiej instancji może także uchylić wyrok oraz decyzję organu rentowego i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu (art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.). Apelację od wyroku sądu okręgowego działającego jako sąd pierwszej instancji w sprawach emerytalnych, rozpoznaje sąd apelacyjny. Rozpoznanie apelacji następuje w składzie trzech sędziów zawodowych (art. 367 k.p.c.).

W odniesieniu do spraw z zakresu rolniczego zabezpieczenia emerytalnego, podobnie jak w sprawach dotyczących powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, w kwestii wznawiania postępowania cywilnosądowego należy stosować wyjątkowe, w stosunku do regulacji procedury cywilnej (art. 399 i n. k.p.c.) przepisy prawa zabezpieczenia społecznego (art. 44 ust. 2 ustawy z 1990 r.). W związku z tym doszło do ukształtowania w orzecznictwie sądowym poglądu<sup>318</sup>, zgodnie z którym wznawiać postępowanie można wielokrotnie i w każdym czasie. Jest to więc instytucja, która reguluje w sposób odrębny i szczególny, korzystający z pierwszeństwa w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (zwłaszcza art. 403 § 2), procedurę ponownego ustalania prawa do świadczeń i ich wysokości<sup>319</sup>. Zatem prawomocny wyrok sądu ubezpieczeń społecznych nie zamyka z jednej strony organowi rentowemu drogi do zakwestionowania przyznanych uprawnień, z drugiej natomiast zainteresowanemu możliwości ponownego złożenia wniosku o świadczenie. W tym miejscu pojawia się problem związania sądu ubezpieczeń społecznych w rozstrzygnięciu danej sprawy rozstrzygnięciami wcześniejszymi, w tym także w takim znaczeniu, że jeżeli dana sprawa została prawomocnie już rozszadzona, to nie powinna być ponownie przedmiotem sądu. Jednak te obawy wydają się nieuzasadnione, mając chociażby na względzie wyrok z dnia 13 stycznia 2003 r.<sup>320</sup>, w którym stwierdzono, że zarzut powagi rzeczy osądzonej prawomocnym wyrokiem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

---

<sup>318</sup>Zob. wyrok SN z dnia 10 września 1999 r., II UKN 103/99, OSNAPiUS 2001, nr 2, poz. 52, notka; postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96, OSNAPiUS 1997, nr 17, poz. 328; postanowienie SN z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96, OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501 i postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1999 r., II UKN 694/99, OSNAPiUS, notka. 2001, nr 11, poz. 401.

<sup>319</sup>Zob. postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96, OSNAPiUS 1997, nr 17, poz. 328; postanowienie SN z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96, OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501 i postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1999 r., II UKN 694/99, OSNAPiUS 2001, nr 11, poz. 401, notka.

<sup>320</sup> II UKN 578/01, niepublikowany.

nie zawsze wyklucza dopuszczalność rozpoznania sprawy o takie same świadczenia z ubezpieczenia społecznego (m.in. o emeryturę) pomiędzy tymi samymi stronami.

Od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończącego postępowanie w sprawie strona reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego (art. 87<sup>1</sup> k.p.c.). Zasadą jest, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skarga kasacyjna nie przysługuje jeżeli wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, jednak w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty (a także o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego) skarga kasacyjna przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 398<sup>2</sup> § 1 k.p.c.). W związku z tą regulacją prawną, szczególnie istotne znaczenie ma ustalenie jak należy rozumieć zwrot „sprawy o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty”, ponieważ w przypadku gdy jest to inna sprawa z ubezpieczeń społecznych, a wartość przedmiotu jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, to skarga kasacyjna nie przysługuje<sup>321</sup>. Dla przykładu, zgodnie z postanowieniem SN z dnia 21 stycznia 2000 r., II UZ 164/454<sup>322</sup> sprawa, w której spór między ubezpieczonym a rolniczym organem rentowym powstał na skutek zawieszenia wypłaty świadczenia lub jego części, jest sprawą o świadczenie w rozumieniu art. 393 pkt 1 kpc. Gdy skarga kasacyjna nie przysługuje strona może wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przy czym jednym z warunków dopuszczalności tej skargi jest to, by „zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” (art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c.), co w konsekwencji oznacza, iż skarga taka nie jest dopuszczalna jeżeli strona ma możliwość wniesienia skargi kasacyjnej.

Podstawy skargi kasacyjnej nie mogą stanowić zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Można ją oprzeć jedynie na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz zarzucie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 i 3 k.p.c.). Pojęcie „prawa materialnego” i „przepisów postępowania” są przedmiotem wykładni dokonywanej przez doktrynę

---

<sup>321</sup> Zgodnie z postanowieniem SN z dnia 20 stycznia 2010 r. (II UZ 49/09 [www.sn.pl](http://www.sn.pl)), w sprawie, w której kwestionuje się zawieszenie części uzupełniającej renty lub emerytury, dopuszczalność skargi kasacyjnej zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia. Oznacza to, że tego typu sprawa nie jest sprawą o przyznanie bądź o wstrzymanie emerytury.

<sup>322</sup> OSNAPIUS nr 13/2001, poz. 454.



prawa ale głównie przez orzecznictwo sądowe, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego. W związku z tym należy zwrócić uwagę na wyrok SN z dnia 13 czerwca 2000 r., II UKN 585/99<sup>323</sup>, w którym stwierdzono, że wytyczne Prezesa ZUS lub działającego w jego imieniu naczelnego lekarza ZUS w zakresie stosowania zasad orzekania o niezdolności do pracy, nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, a co za tym idzie, że na zarzucie naruszenia tych wytycznych nie można opierać skargi kasacyjnej. Podstawą kasacji nie może być również naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego stosowanych w postępowaniu przed organem rentowym<sup>324</sup>.

Skarga kasacyjna wnoszona jest do sądu, który wydał kwestionowane orzeczenie, w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej (art. 398<sup>5</sup> k.p.c.). Należy to zrobić za pośrednictwem adwokata lub radcy prawnego. Termin ten może być wydłużony, jeżeli skargę kasacyjną wnosi Prokurator Generalny albo Rzecznik Praw Obywatelskich i wynosi sześć miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem – od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W sprawie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania Sąd Najwyższy orzeka na posiedzeniu niejawnym. Strona przeciwna może wnieść odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie dwutygodniowym od doręczenia jej odpisu skargi. Sąd Najwyższy oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma uzasadnionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia jest zgodne z obowiązującymi przepisami (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

Z kolei w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy może:

- 1) uchylić zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub sądowi równorzędnemu;
- 2) uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania temu sądowi lub równorzędnemu (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.);
- 3) uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do

---

<sup>323</sup>OSNAPiUS nr 24/2001, poz. 717.

<sup>324</sup>Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., III UK 16/04, LexPolonica nr 2077167. W tym wyroku powołano się na tezę wyroku SN z dnia 4 kwietnia 1997 r., II UKN 50 OSNAPiUS nr 1/1998, poz. 29, zgodnie z którą zarzut naruszenia przepisów dotyczących postępowania przez organy rentowe nie stanowi uzasadnionej podstawy kasacji. Warto jednak zaznaczyć za W. Sanetra (Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego), że niezależnie od stanowisk zawartych w orzeczeniach, wielokrotnie w orzecznictwie SN wykładni poddawane są przepisy proceduralne dotyczące emerytur i rent, a także przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czego dowodem jest np. wyrok Sądu z dnia 25 maja 2004., III UK 31/04 OSNP nr 1/2005, poz. 13.

istoty sprawy, jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto również na naruszeniu przepisów postępowania lub podstawa w tym zakresie okazała się nieuzasadniona (art. 398<sup>16</sup> k.p.c.).

Od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe, istnieje możliwość złożenia do Sądu Najwyższego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup>k.p.c.). Skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się (art. 424<sup>6</sup>§ 2 k.p.c.). Sąd Najwyższy może oddalić skargę w razie braku podstaw do jej uwzględnienia albo może ją uwzględnić poprzez stwierdzenie, że wyrok jest w zaskarżonym zakresie niezgodny z prawem (art. 424<sup>11</sup> § 1 i § 2 k.p.c.). Dzięki temu rozwiązaniu istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej prawomocnym orzeczeniem sądowym, które jest niezgodne z prawem.

#### **4. Terminy wypłaty emerytur rolniczych**

Wypłata ustalonego świadczenia powinna być dokonywana w terminie 30 dni od daty ustalenia prawa (wydania decyzji). Termin ten wynika z art. 118 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jeżeli się zdarzy, że organ rentowy nie może ustalić prawa do emerytury rolniczej na podstawie dostarczonych dowodów, powinien wyznaczyć zainteresowanemu dodatkowy termin na dostarczenie niezbędnych dowodów. Dzień upływu tego dodatkowego terminu albo dzień przedstawienia dodatkowych dowodów uznawany jest za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności i od tego dnia biegnie termin do wydania decyzji i następnie do wypłaty świadczenia (art. 118 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Przy ponownym ustalaniu prawa do emerytury rolniczej terminy do wydania decyzji i do wypłaty ustalonego ponownie świadczenia liczy się analogicznie, z tą jednak różnicą, że jeżeli termin płatności przypadałby przed upływem 30-dniowego terminu do wydania decyzji, wypłaty świadczenia dokonuje się w następnym terminie płatności. Zgodnie z art. 36 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, od decyzji w sprawach o przyznaniu bądź odmowie przyznania prawa do emerytury rolniczej, a także w przypadku nie wydania tych decyzji, co do zasady przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania

cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

## 5. Zawieszenie wypłaty emerytury rolniczej

Wypłata emerytury rolniczej dla osoby, która nie zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej ulega zawieszeniu, przy czym zawieszenie to dotyczy części uzupełniającej emerytury. Należy zaznaczyć, że decyzja o zawieszeniu wypłaty części uzupełniającej świadczenia emerytalno-rentowego, bądź decyzja odmawiająca wznowienia zawieszonych wypłaty tej części, nie jest decyzją o prawie do świadczenia<sup>325</sup>. Decyzja ta dotyczy bowiem wysokości wypłacanego świadczenia. Część uzupełniająca może być zawieszona albo w całości, albo w połowie, albo w jednej czwartej (art. 28 ustawy z 1990 r.). Przepis ten nie może być uznany za podstawę prawną wstrzymania wypłaty emerytury rolniczej zarówno w części składkowej jak i uzupełniającej, gdyż podstawą w tym zakresie jest stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. w związku z art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS<sup>326</sup>. Co do zasady część uzupełniająca zostaje zawieszona w całości, jeżeli rolnik nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej poprzez wyzbycie się własności lub posiadania gospodarstwa rolnego. Mimo niezaprzestania prowadzenia działalności rolniczej wypłata części uzupełniającej ulega zawieszeniu tylko w połowie, jeżeli emeryt jest długotrwale całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym wskutek wypadku pracy rolniczej albo rolniczej choroby zawodowej. Zawieszenie w tych granicach może trwać nie dłużej niż przez dwa lata od wypadku albo od zachorowania. Nie ulega zawieszeniu świadczenie emerytalno-rentowe rolnicze w przypadku, gdy emeryt prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem, który: 1) nie ma ustalonego prawa do emerytury (np. z powodu wieku), oraz 2) podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, co oznacza, że prowadzenie działalności rolniczej jest podstawowym źródłem utrzymania dla tej osoby, a co za tym idzie tytułem do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 28 ustawy z 1990 r.).

To ostatnie rozwiązanie, tj. wyłączenie zawieszenia wypłaty w przypadku gdy emeryt prowadzi działalność z małżonkiem, wydaje się uzasadnione ze względu na to, iż trudno jest wymagać, aby małżonek osoby uprawnionej do emerytury pozostał bez źródeł utrzymania.

---

<sup>325</sup> Wyrok SN z 4 kwietnia 2008 r., I UK 314/07 LexPolonica nr 2031984.

<sup>326</sup> Wyrok SN z 28 stycznia 2004 r., II UK 196/03 OSNP 2004, nr 18, poz. 321.

Zawieszenie emerytury w jednej czwartej następuje w przypadku braku możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego co najmniej po cenie odpowiadającej ich oszacowaniu bądź trwają czynności związane z ich wyłączeniem lub znajdują się na obszarze gdzie jest ograniczona albo wyłączona możliwość prowadzenia produkcji rolniczej. Spełnienie warunku odnośnie braku możliwości sprzedaży, stwierdza Agencja Nieruchomości Rolnych lub upoważniony przez nią wójt (art. 47 ust. 2 ustawy z 1990 r.).

W przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje się ponadto, że emerytura nie ulega zawieszeniu przez okres roku w razie podjęcia działalności rolniczej na gruntach: 1) nabytych w drodze dziedziczenia, lub 2) uprzednio wydzierżawionych co najmniej na 10 lat, jeżeli dzierżawa ustała wcześniej z przyczyn niezależnych od wydzierżawiającego, lub 3) odzyskania gruntów w wyniku rozwiązania – z przyczyn niezależnych od uprawnionego – umowy, na podstawie której uprzednio zbył on grunty, albo w wyniku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Jeżeli doszło do przekazania gospodarstwa rolnego osobie niepełnoletniej, wypłatę świadczenia zawiesza się w całości do czasu osiągnięcia przez tę osobę pełnoletniości. To rozwiązanie ma na celu przeciwdziałanie fikcyjnemu przekazywaniu gospodarstw na niepełnoletnie dzieci w celu uzyskania rolniczych świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości (art. 28 ust. 10 ustawy z 1990 r.).

Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że praktyka w stosowaniu przepisów ulega zmianie i nie są one interpretowane w sposób literalny. Obecnie praktyka w stosowaniu tych przepisów uległa transformacji w kierunku zawieszania wypłaty emerytury rolniczej tym osobom, które w rzeczywistości prowadzą działalność rolniczą, a nie tylko są posiadaczami gospodarstwa rolnego<sup>327</sup>.

Wznowienie wypłaty emerytury następuje w razie ustania przyczyny zawieszenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie lub

---

<sup>327</sup>W wyroku SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09, [www.sn.pl](http://www.sn.pl). Przyjęto, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego, które obecnie pozostają poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolników i są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem, nie mogą mieć także wpływu na wysokość pobieranych świadczeń. Uzyskanie możliwości pobierania pełnego świadczenia może zależeć tylko (i zależy) od zaprzestania działalności rolniczej, zatem właściciele gruntów innych niż wymienione w art. 28 ust. 4 pkt 1-7 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników mogą dowodzić, że nie są już rolnikami, gdyż nie prowadzą na nich działalności rolniczej.

wydano decyzję z urzędu w tej sprawie<sup>328</sup>. W razie błędu organu rentowego oraz gdy świadczenie nie mogło być doręczane z przyczyn niezależnych od organu rentowego, wypłatę wznawia się od miesiąca wstrzymania świadczenia, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata (art. 135 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

## **6. Potrącenia oraz egzekucja z emerytury rolniczej**

Zawieszenie prawa do emerytury rolniczej przewidziane zostało w art. 34 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników; ma on zastosowanie w sytuacji, w której uprawniony do emerytury rolniczej osiąga przychody z tytułu działalności innej niż rolnicza. Wtedy stosuje się odpowiednio zasady na jakich następuje zawieszenie prawa do emerytury lub zmniejszenie ich wysokości, określone w przepisach o emeryturach i rentach z FUS. W myśl art. 34 ustawy z 1990 r., nie ulega zawieszeniu prawo do części składowej emerytury rolniczej albo nadwyżka ponad 95% emerytury podstawowej w przypadku emerytury przysługującej na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych. Zawieszenie prawa do emerytury rolniczej dotyczy zatem wyłącznie części uzupełniającej albo 95% kwoty emerytury podstawowej w stosunku do świadczeń przyznanych na podstawie uprzednio obowiązujących regulacji w tym zakresie. Zasady na jakich dochodzi do zawieszenia prawa do emerytury rolniczej w powyżej opisanym zakresie są określone w art. 104 ustawy o emerytach i rentach z FUS. W myśl rozwiązań określonych w tym przepisie: 1) pod uwagę brane są przychody podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego niezależnie nawet od faktycznego podlegania temu ubezpieczeniu, chociażby w przypadku osób wyłączonych z obowiązku ubezpieczenia społecznego z tytułu ustalenia prawa do emerytury; 2) nie podlega zawieszeniu wskazana część emerytury rolniczej, jeżeli kwota osiąganego przychodu nie przekracza 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy; 3) powyżej wskazana część emerytury rolniczej zawieszana jest w kwocie nie większej niż 24% kwoty bazowej, jeżeli przychód przekroczył 70% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym, ale jednocześnie nie przekroczył 130% tego wynagrodzenia (zgodnie z art. 19

---

<sup>328</sup> Zgodnie z literaturą przedmiotu można stwierdzić, że w tym przypadku posłużono się niewłaściwą nomenklaturą, podobnie jak w art. 134 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, gdzie użyto terminu „wstrzymanie wypłaty świadczenia”, co jest uznawane za nieodpowiednie, gdyż wznowienie wypłaty nie obejmuje swym zakresem okresu zawieszenia bądź wstrzymania. Zatem w tych sytuacjach dochodzi do „zaprzestania wypłaty świadczeń” w całości lub w części – tak W. Muszalski: Problematyka części ogólnej prawa ubezpieczenia społecznego, *Studia Prawnicze* 1990 r., z. 2, s. 30.

ustawy o emeryturach i rentach z FUS, kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym); 4) zawieszeniu ulega w całości określona powyżej część emerytury rolniczej, jeżeli przychód przekracza 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy.

Przedmiotowych regulacji nie stosuje się do osób, które osiągnęły wiek emerytalny, zatem mają one jedynie zastosowanie do osób uprawnionych do emerytur rolniczych przyznawanych w niższym wieku niż wiek emerytalny, tzn. w stosunku do kobiet w wieku 55 lat, a mężczyzn w wieku 60 lat (art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Obecnie w związku z wygaszaniem możliwości nabywania prawa do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego, te rozwiązania będą miały coraz mniejsze znaczenie.

Nienależnie pobrana emerytura lub jej część podlega zwrotowi na podstawie art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W przepisie tym zostały określone okoliczności uzasadniające zwrot nienależnie pobranej emerytury. Wygaśnięcie prawa do emerytury w związku ze śmiercią uprawnionego do emerytury powoduje, że prowadzone do tego czasu postępowanie egzekucyjne w celu wyegzekwowania nienależnie pobranego świadczenia powinno ulec umorzeniu, gdyż jest to obowiązek ściśle związany z osobą zmarłego<sup>329</sup>. W razie gdy świadczenie zostało faktycznie wypłacone innej osobie niż wskazana w decyzji, z przyczyn niezależnych od organu rentowego, można od tej osoby żądać zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia emerytalnego. W takim przypadku dochodzenie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia będzie przebiegało zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, (art. 138 tej ustawy) albo na drodze cywilnoprawnej w stosunku do osób nie będących podmiotami stosunku ubezpieczeniowego oraz w razie błędu organu rentowego<sup>330</sup>. Te dwa tryby dochodzenia zwrotu nienależnie pobranego świadczenia doznają czasowego ograniczenia; zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS jest to okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca emeryturę zawiadomiła organ rentowy o zajściu okoliczności będących przesłanką do zwrotu świadczenia i nie dłuższy niż 3 lata, gdy takiego zawiadomienia nie było. W prawie

---

<sup>329</sup> I. Jędrasik Jankowska: Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, PiZS 1987, nr 7, s.15

<sup>330</sup> J.w., s. 14; J. Kuźniar: Pojęcie „nienależnie pobrane świadczenia”, PUSiG 2001, nr 4, s. 34 i podane tam orzecznictwo SN.

cywilnym okres ten został wyznaczony na 3 lata. Należności będące konsekwencją nienależnie pobranych świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego rolników ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej należność (art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Przepis ten przewiduje w ust. 1, że zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia obejmuje także odsetki za zwłokę określone przepisami prawa cywilnego, chyba że osoba zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia zawiadomiła organ rentowy o okolicznościach przemawiających za wstrzymaniem wypłaty emerytury (ust. 11 tego artykułu).

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w art. 41a ust. 1 pkt 2 daje możliwość Prezesowi KRUS lub upoważnionemu przez niego pracownikowi Kasy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, przy uwzględnieniu jednocześnie możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszu emerytalno-rentowego, umorzenia należności Kasy z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części. Decyzje w tym zakresie mogą być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ponieważ w myśl art. 36 ust. 3 tej ustawy, od decyzji tej nie przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Przepis art. 50 ustawy z 1990 r. w zasadniczej swojej treści stanowi podstawę do dokonywania z emerytury potrąceń zaległych składek na ubezpieczenie społeczne wraz z odsetkami. Przepis ten stanowi również podstawą do dokonywania potrąceń innych należności niż zaległe składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Potrącenie innych należności na podstawie tytułów wykonawczych jest możliwe na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Jest to konsekwencja odesłania do tej ustawy w sprawach nieuregulowanych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Katalog możliwych potrąceń z emerytury rolniczej jest określony w art. 139 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Oznacza to, że organ rentowy może potrącać wyłącznie wymagane należności wymienione w tym przepisie. Część tych należności może być potrącana na podstawie decyzji organu rentowego, a pozostała część na podstawie prawomocnego tytułu wykonawczego, gdy potrącenie ma nastąpić na rzecz innego podmiotu. Przedmiotowe potrącenia dokonywane są w kolejności w jakiej są one określone

w przepisie. Wynika z tego, że dopiero po zaspokojeniu należności wskazanych wcześniej można dokonywać następnych potrąceń. W myśl tego przepisu potrącenia mogą być dokonywane ze świadczenia po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. W kolejnym przepisie art. 140 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, określone zostały granice dopuszczalnych potrąceń, których kwota zależy od poszczególnych rodzajów potrącanych należności. Dla przykładu można podać, że potrącenia świadczeń alimentacyjnych są możliwe do wysokości 60% świadczenia, co wskazuje na preferencje w stosunków do tych świadczeń, gdyż granice potrąceń w stosunku do innych świadczeń są niższe. W przepisie tym zostały również ustalone zasady na jakich dochodzi do potrąceń w przypadku zbiegu różnych potrąceń z odmiennych tytułów. Przepisy o emeryturach i rentach z FUS mają również zastosowanie do emerytur rolniczych w odniesieniu do określenia kwot wolnych od potrąceń i egzekucji (art. 141 tej ustawy). Zgodnie z art. 51 ustawy z 1990 r., egzekucję należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne rolników prowadzi się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Osoba uprawniona do emerytury rolniczej może na wniosek opłacać jedynie składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, jeżeli po nabyciu prawa do emerytury nadal prowadzi działalność rolniczą. Z kolei art. 50 tej ustawy, dopuszcza możliwość potrącania z emerytury bieżących składek na ubezpieczenie społeczne rolników. W związku z powyższym egzekucja należności, o której mowa w art. 51 ustawy z 1990 r. nie dotyczy emerytów rolniczych.

## **7. Wnioski końcowe**

Mając na względzie wcześniejsze rozważania, zgodnie z którymi część emerytalno-rentową ubezpieczenia społecznego rolników należy wiązać z zaopatrzeniową metodą realizacji zabezpieczenia społecznego, można dostrzec istotną proceduralną niekonsekwencję w posługiwaniu się pojęciem „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Wynika to z tego, że zgodnie z art. 477<sup>8</sup> k.p.c., sprawy z zakresu emerytur rolniczych są traktowane jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych; przepis ten ustanawia w stosunku do nich wyłączną właściwość sądów okręgowych. Jest to wynik definicji przedmiotowego pojęcia w art. 476 § 2-5 k.p.c., przy czym nie odznacza się ona autonomią prawną, lecz stanowi część przepisów postępowania cywilnego, pełniąc rolę techniczno-



prawną<sup>331</sup>, co jednak może kłócić się z modelowymi zasadami konstrukcji i realizacji zabezpieczenia społecznego. W związku z powyższym należy się zgodzić z twierdzeniem, że sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych - o której mowa w powyżej przytoczonych przepisach proceduralnych - to raczej nie każda sprawa z zakresu zabezpieczeń społecznych<sup>332</sup>. Zatem być może należałoby dokonać dogłębnej analizy w celu wyeliminowania występujących niekonsekwencji w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto z przedstawionych powyżej regulacji w odniesieniu do fazy związanej z ustalaniem prawa do emerytury rolniczej wynika jasno, że rozwiązania proceduralne na tym etapie właściwe dla systemu ubezpieczeń powszechnych, niemal w całości mają zastosowanie do zabezpieczenia społecznego rolników. W tym z kolei można upatrywać cech ubezpieczeniowych odrębnego działu zabezpieczenia społecznego skierowanego do rolników<sup>333</sup>. To zaś prowadzi ewidentnie do zintegrowania odrębnych aktów prawnych regulujących kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym. Nie ulega zatem wątpliwości, że ewentualne zmiany w tym zakresie powinny przebiegać w sposób spójny i tym samym nie ma uzasadnienia do odrębnego reformowania fazy związanej z ustalaniem prawa do emerytury rolniczej.

Mimo tego, obecnie nie należy jednak przypisywać charakteru ubezpieczeniowego, zaopatrzeniowej metodzie realizacji zabezpieczenia emerytalnego rolników. Kłóci się to bowiem z modelem funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego rolników i trudno byłoby w takim przypadku uzasadnić przyjęte rozwiązania w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne rolników i ich relacji do emerytur rolniczych. Dodatkowo kłopotów przysporzyłoby przyjęcie takiego założenia w związku z wtórnym charakterem zabezpieczenia społecznego rolników wobec powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, polegającym na tym, że w przypadku gdy dana osoba podlega ubezpieczeniu w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu aktywności pozarolniczej to nie jest obejmowana ubezpieczeniem społecznym rolników, nawet mimo osiągnięcia znaczących dochodów z działalności rolniczej. Biorąc pod uwagę obecne zasady na jakich dochodzi do zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury z systemu powszechnego, wiele osób, którym ustalono prawo do emerytury z systemu

---

<sup>331</sup> K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.. op.cit., s. 49

<sup>332</sup> Uzasadnienie uchwały SN z dnia 12 lipca 2005 r., II UZP 6/05, OSNPUSiSP 2006, nr 1-2, poz. 20.

<sup>333</sup> K. Antonów: Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych... op.cit., s. 49.

powszechnego, chciałoby nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, aby móc w ten sposób uzupełnić brakujący staż ubezpieczeniowy rolniczy i następnie nabyć również prawo do emerytury rolniczej. Jednak na dzień dzisiejszy jest to niemożliwe. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 i 3 ustawy z 1990 r., rolnik którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, małżonek tego rolnika oraz domownik, podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu oraz ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, jeżeli nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty, albo nie mają ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Z kolei, jak wynika z art. 6 pkt 10c tej ustawy, przez ustalone prawo do emerytury lub renty rozumie się ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia albo ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów emerytalnych lub innych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, a także ustalone prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, przyznanego na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, oraz świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej. Jest to uzasadnione tym, że emerytury rolnicze są finansowane ze składek ubezpieczonych jedynie w około 10 % i tym samym rolnicze świadczenie emerytalne tylko w niewielkim stopniu odpowiada wysokości odprowadzanych składek. W związku z tym dopuszczalne wydają się odstępstwa od zasad czysto ubezpieczeniowych i tym samym ograniczenie możliwości opłacania składek w stosunku do osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty w rozumieniu przepisów ustawy. Poprzez to uniknąć można nadmiernego generowania kosztów, a jednocześnie osoba, która nie nabędzie prawa do emerytury rolniczej, ma zagwarantowany ekwiwalent za opłacone składki na ubezpieczenie społeczne rolników, w postaci zwiększenia emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 56 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Takie rozwiązania znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie TK, z którego wynika, że podejmowane przez państwo decyzje, które mają na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne, mają swoje ograniczenia. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach np. niekorzystnych trendów demograficznych, czy też w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść albo nie zmienić danych rozwiązań po myśli ubezpieczonych, dostosowując zakres realizacji praw

socjalnych do warunków ekonomicznych<sup>334</sup>. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy w obliczu kryzysu finansów publicznych od sprawiedliwego rozkładania określonych ciężarów na poszczególne grupy obywateli z poszanowaniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych<sup>335</sup>. To z kolei jest zagwarantowane poprzez zwiększenie emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych z racji opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników.

---

<sup>334</sup>Wyroki TK z 22.06.1999 r., k 5/99; wyrok TK z 19.12.2012 r., k 9/12.

<sup>335</sup>Wyroki TK z 16.06.1999 r., P 4/98; z 19.12.2012 r., k 9/12.

## Rozdział VI

### Zbieg prawa do emerytury rolniczej z innymi świadczeniami

#### 1. Charakterystyka ogólna zbiegów

W art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, została ustanowiona ogólna zasada, zgodnie z którą jeżeli u jednej osoby dochodzi do zbiegu prawa do kilku świadczeń określonych w tej ustawie, to wypłacane może być tylko jedno z przysługujących świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Wynika z tego, że wybór należy do uprawnionego, a co za tym idzie może on także wybrać świadczenie niższe jeżeli jest ono dla niego korzystniejsze ze względu chociażby na dodatkowe uprawnienia.

Wprawdzie przepis ten odnosi się do świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jednak istotne jest to, co Sąd Najwyższy<sup>336</sup> wywiódł, a mianowicie że istnieje możliwość jednoczesnego pobierania emerytury powszechnej i świadczenia przyznanego w szczególnym trybie określonym w art. 82 ustawy emeryturach i rentach z FUS. Jako uzasadnienie tej tezy, Sąd Najwyższy przywołał dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>337</sup>, z którego wynika, że nabycie jakichkolwiek świadczeń emerytalno-rentowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyłącza z mocy prawa możliwość uzyskania (pobierania) dalszego świadczenia szczególnego przyznanego w drodze wyjątku, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W tym przepisie jednoznacznie wskazano, że w drodze wyjątku Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może przyznawać emeryturę bądź rentę w przypadku braku spełnienia określonych ustawą warunków do uzyskania tych świadczeń. Zatem w myśl art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zasadą jest, że rozpatrywane jest prawo do świadczenia, o które dana osoba ubiegała się w postępowaniu zwykłym i którego odmówiono ze względu na brak spełnienia ustawowych warunków. Wyłącznie sama, nawet najtrudniejsza sytuacja materialna danej osoby nie jest podstawą przyznania świadczeń w drodze wyjątku<sup>338</sup>. Z uprawnień przewidzianych

<sup>336</sup> Uchwała z 20 stycznia 2011 r. III UZP 2/10, www.sn.pl

<sup>337</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2001, II SA 45/01, Lex nr 54536; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., II SA 388/01, Lex nr 55032.

<sup>338</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2002 r., II SA 2955/01, LEX nr 83734 oraz wyrok NSA z dnia 25 lipca 2012 r., I OSK 878/12, LEX nr 1225540.

w art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, mogą skorzystać ci ubezpieczeni (członkowie rodziny), którzy spełniają łącznie następujące wymogi: 1) wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty; 2) nie mogą - ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek - podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym; 3) nie mają niezbędnych środków utrzymania. Odmienna zaś sytuacja powstaje w przypadku zbiegu świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i świadczenia przyznawanego w szczególnym trybie na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wynika to bowiem z tego, że charakter prawny powołanej normy zawartej w art. 82 ust. 1 tej ustawy, polega na uprawnieniu Prezesa Rady Ministrów do uznaniowego przyznania świadczenia emerytalnego bądź rentowego w szczególnie uzasadnionym przypadku. Uprawnienie to nie jest również uzależnione od spełnienia formalnych wymogów, tak jak jest to w przypadku świadczenia wyjątkowego przyznawanego przez Prezesa ZUS na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Sąd Najwyższy przyjął możliwość jednoczesnego pobierania emerytury powszechnej i świadczenia przyznanego w szczególnym trybie określonym w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z tego względu że świadczenia przyznawane w szczególnym trybie są finansowane z budżetu państwa i nie są to zatem świadczenie ubezpieczeniowe, a zaopatrzeniowe. Poza tym świadczenie te nie zostało enumeratywnie wymienione w art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, tak jak inne świadczenia o charakterze zaopatrzenia społecznego, do których znajduje zastosowanie przewidziana w tym przepisie reguła zbiegu świadczeń. Zatem zdaniem Sądu Najwyższego powyżej przedstawiona ogólna zasada w zakresie zbiegu nie obejmuje swoim zakresem świadczenia przyznawanego przez Prezesa Rady Ministrów.

Jednak w doktrynie można spotkać się z krytycznym podejściem do tego rozstrzygnięcia<sup>339</sup>, m.in. dlatego że możliwości łączenia świadczenia przyznawanego przez Prezesa Rady Ministrów z prawem do własnej emerytury byłaby wbrew ogólnej zasadzie, że nie łączy się świadczeń z funduszy społecznych nawet odrębnie finansowanych, chyba że ustawa na to wyraźnie zezwala. Takiego zezwalającego przepisu nie ma w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odwołać się również można do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4

---

<sup>339</sup> I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska: Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecnictwem, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 195.

kwietnia 2012 r.<sup>340</sup>, w którym wskazano, że zasada wypłacania tylko jednego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, o której mowa w art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stanowi wyraz obowiązującej w prawie ubezpieczeń społecznych zasady solidarności ryzyka i nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości.

Mimo że stanowisko zawarte w orzeczeniach SN oraz stanowisko doktryny dotyczą bezpośrednio kwestii zbiegu prawa do świadczeń z systemu powszechnego, to muszą być one jednak wzięte pod rozwagę na gruncie zabezpieczenia społecznego rolników, zwłaszcza gdy ma się na względzie chociażby wcześniejsze rozważania, m.in. odnośnie charakteru zabezpieczenia społecznego rolników.

W myśl art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zasadę, zgodnie z którą przysługuje tylko jedno świadczenie, stosuje się również do zbiegu prawa do emerytury w systemie powszechnym i do emerytury przyznawanej na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, tj. ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>341</sup> oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>342</sup>. Przedmiotowej zasady w zakresie pobierania tylko jednego świadczenia nie stosuje się gdy emerytura wojskowa lub policyjna zostały obliczone według zasad określonych w art. 15a i 18e obu wymienionych ustaw (tj. dla żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy zostali powołani do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. oraz po dniu 31 grudnia 2012 r.). Zatem należy zauważyć, że w stosunku do tych żołnierzy i funkcjonariuszy jest możliwe łączne pobieranie emerytury wojskowej lub policyjnej<sup>343</sup> oraz emerytury dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS łącznie z emeryturą kapitałową<sup>344</sup>.

---

<sup>340</sup> I UK 390/11, OSNP 2013/9-10/114.

<sup>341</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 666, ze zm.

<sup>342</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 667, ze zm.

<sup>343</sup> Mowa o tym jest również w komentarz do art. 30 ustawy o emeryturach kapitałowych, K. Antonów (red), M Bartnicki, B. Suchacki, M. Zieleniecki: Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz, Lex 2014.

<sup>344</sup> Przedmiotowe świadczenie jest przyznawane na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1097).

Wszystkie rodzaje emerytur nabywane przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego są w nowym systemie emerytalnym świadczeniami wygaszanymi. W związku z tym emerytury pomostowe, przyznawane na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>345</sup>, zastąpiły emerytury w niższym wieku emerytalnym przyznawane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, pracownikom wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Jest to świadczenie o charakterze przejściowym, tj. przysługującym tylko do osiągnięcia wieku emerytalnego. Emerytura pomostowa ukształtowana została jako świadczenie wygasające, co oznacza ustanowienie takich warunków nabycia prawa, które w efekcie powodują zmniejszanie się kręgu osób spełniających te warunki. Kwestia zbiegu prawa do emerytury pomostowej z innymi świadczeniami emerytalnymi została uregulowana w art. 27 ustawy o emeryturach pomostowych, gdzie została ustanowiona reguła, zgodnie z którą w razie zbiegu prawa do emerytury pomostowej m.in. z innymi świadczeniami o charakterze emerytalnym na podstawie odrębnych przepisów wypłacane jest tylko jedno świadczenie – wyższe lub wybrane przez uprawnionego.

Podobny charakter do emerytur pomostowych w stosunku do nauczycieli mają świadczenia kompensacyjne, na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych<sup>346</sup>. Nauczyciele mogą odejść z zawodu przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i do czasu osiągnięcia tego wieku pobierać świadczenie finansowane ze środków publicznych. Po osiągnięciu wieku emerytalnego nauczycielowi zostanie przyznana emerytura na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W art. 17 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, wyrażona została zasada, zgodnie z którą świadczenia kompensacyjnego nie można pobierać w zbiegu z żadnym innym świadczeniem o charakterze emerytalnym przysługującym na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku zbiegu prawa do świadczenia kompensacyjnego z emeryturą na podstawie odrębnych przepisów, przysługuje jedno świadczenie – wyższe lub wybrane przez uprawnionego.

Nie zachodzi możliwość zbiegu prawa do emerytury pomostowej z prawem do emerytury przysługującej po osiągnięciu podstawowego wieku emerytalnego. Jednak do takiego zbiegu może dojść w przypadku prawa do emerytury rolniczej przysługującej na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników

---

<sup>345</sup> Dz.U. z 2015 r, poz. 965, ze zm.

<sup>346</sup> Dz.U. Nr 97, poz. 800, ze zm.

w wieku niższym od wieku emerytalnego, z którego rolnicy mogą jeszcze korzystać do końca 2017 r.<sup>347</sup> i wtedy wypłacane będzie jedno ze świadczeń, wyższe lub wybrane przez uprawnionego.

Podobnie uregulowana jest kwestia zbiegu prawa do emerytury wojskowej z prawem do innej emerytury przyznawanej na podstawie odrębnych przepisów. W art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, została określona ogólna reguła, zgodnie z którą można pobierać tylko jedno świadczenie ze środków publicznych, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zatem w przypadku zbiegu prawa do emerytury wojskowej z emeryturą rolniczą, zainteresowany powinien zdecydować się, które świadczenie wybiera. Identycznie jest uregulowana kwestia zbiegu prawa do emerytury na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Regulacja określona w tej ustawie ma jednak szerszy zakres, wynika z niej bowiem, że wybór świadczenia innego niż emerytura policyjna nie pozbawia funkcjonariusza uprawnień przysługujących emerytom policyjnym. W tym przypadku również w razie zbiegu prawa do emerytury policyjnej z emeryturą rolniczą, zainteresowany musi zdecydować, które świadczenie wybiera. W razie wyboru świadczenia rolniczego, oprócz tego świadczenia będą mu wypłacane inne świadczenie przysługujące emerytom policyjnym.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustawodawca uwzględnił, że odrębne przepisy mogą określić prawo do pobierania świadczeń w razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty z prawem do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników.

---

<sup>347</sup> Na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 637), zgodnie z którą zostały dokonane zmiany odnośnie zrównania i podwyższenia powszechnego wieku emerytalnego, wprowadzona również zmianę w zgodnie z którą do końca 2017 r. nastąpi wygaszenie możliwości nabywania prawa do emerytury rolniczej w wieku 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn.



## 2. Emerytura pracownicza

W tym miejsce pracy uzasadnione jest skrótowne przedstawienie zasad na jakich ustalane jest prawo do emerytury w systemie powszechnym, tzw. emerytury pracowniczej, gdyż pomoże to w zrozumieniu różnic pomiędzy emeryturą pracowniczą i emeryturą rolniczą. Jednocześnie jest to konieczne dla zrozumienia zasadniczej zmiany w obecnie obowiązującej ustawie odnośnie zbiegu prawa do emerytury rolniczej i zreformowanej emerytury pracowniczej.

Obecnie emerytura w systemie pracowniczym nabywana jest w systemie zdefiniowanego świadczenia (obejmuje osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r.) i w systemie zdefiniowanej składki (co do zasady – osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r.). Nabycie prawa zostało uzależnione w obu przypadkach od osiągnięcia wieku emerytalnego. Jednak w systemie zdefiniowanego świadczenia istnieje możliwość nabycia prawa do świadczenia w niższym wieku emerytalnym (emerytura górnicza, kolejowa czy ze względu na zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze). Sposób ustalania wysokości świadczeń emerytalnych jest zróżnicowany. W przypadku systemu zdefiniowanego świadczenia emerytura wynosi 24% kwoty bazowej oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych oraz po 0,7% podstawy za każdy rok okresów nieskładkowych (art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>348</sup>). Z tego wynika, iż na wysokość emerytury wpływa wartość kwoty bazowej (wynosząca 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenie społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym), wysokość otrzymywanego wynagrodzenia (ze względu na konieczność obliczenia na jego podstawie wskaźnika podstawy wymiaru na zasadach określonych w art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nakazującego uwzględnienie 10 kolejnych lat kalendarzowych z 20 lat poprzedzających bezpośrednio rok złożenia wniosku o emeryturę oraz długości stażu pracy, który wyznaczają okresy składkowe i nieskładkowe, przy czym okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów nieskładkowych. Jeśli chodzi zaś o system zdefiniowanej składki, to emerytura stanowi równowartość kwoty otrzymanej w wyniku podzielenia podstawy jej obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym

---

<sup>348</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 748, ze zm.

wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Podstawę obliczenia stanowi kwota odzwierciedlająca sumę wpłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego, liczonego jako suma zaewidencjonowanych i zwaloryzowanych składek na dzień 1 stycznia 1999 r. (art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wysokość emerytury zależy od kwoty wpłaconych składek, średniego dalszego trwania życia, jak również wskaźnika waloryzacji. Co istotne w opisanych przypadkach, wysokość świadczenia zarówno w modelu zdefiniowanego świadczenia jak i zdefiniowanej składki, zależy przede wszystkim od ubezpieczeniowej historii zatrudnienia osoby uprawnionej do emerytury, przy czym związek ten jest mniej wyraźny w przypadku emerytury pobieranej przez starszych ubezpieczonych urodzonych przed 1949 r. Opisane cechy wspólne mogą umownie wyznaczać ustawowy model prawa do emerytury realizowany w ramach ubezpieczenia emerytalnego realizowanego na zasadzie ubezpieczenia społecznego. To z kolei wskazuje na zasadnicze różnice w stosunku do ustalania prawa do emerytury rolniczej, która w związku z tymi różnicami jest ustalana na zasadzie właściwej dla zaopatrzeniowej części zabezpieczenia społecznego.

### **3. Zbieg prawa do emerytury rolniczej z prawem do emerytury pracowniczej**

Obowiązek opłacania składek na fundusz emerytalny rolników dla osób prowadzących gospodarstwo rolne wprowadzono, po raz pierwszy, w ustawie z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>349</sup>. Zgodnie z jej uregulowaniami obowiązek ten dotyczył także pracowników, którzy łączyli zatrudnienie z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (art. 38 tej ustawy). System ubezpieczenia społecznego dla pracowników i system ubezpieczenia społecznego rolników funkcjonowały niezależnie, a podwójne ubezpieczenie wiązało się z możliwością pobierania jednej emerytury w pełnej wysokości, a drugiej w połowie (art. 20 ust. 2 tej ustawy).

---

<sup>349</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 140.

Podobnie rzecz się miała na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin<sup>350</sup>. Łącznie świadczenia Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nadal wypłaca osobom, które warunki do przyznania świadczenia rolnego z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego spełniły przed 1 stycznia 1991 r.<sup>351</sup>

Od 1 stycznia 1989 r., na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin<sup>352</sup>, zniesiono zarówno obowiązek podwójnego ubezpieczenia dla rolników, jeżeli podejmowali pracę poza rolnictwem, jak i możliwość pobierania świadczeń zbiegowych, tzn. jednego w pełnej wysokości, a drugiego w połowie. Zagwarantowano jednak osobom mającym przed dniem 1 stycznia 1989 r. ustalone prawo do emerytury lub renty za przekazane gospodarstwo rolne oraz do innych świadczeń o charakterze emerytalnym lub rentowym, prawo do pobierania tych świadczeń na zasadach dotychczasowych. W ustawie tej znalazł się także przepis (art. 4 ust. 2) stanowiący, że na dotychczasowych zasadach będą przyznawane również emerytury lub renty osobom, jeżeli przełączą gospodarstwo rolne do dnia 31 grudnia 1989 r. Kolejna nowelizacja powyższych przepisów, wprowadzona przez ustawę z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników i członków ich rodzin w 1990 r.<sup>353</sup>, przedłużyła w art. 8 ust. 3 możliwość wypłaty świadczeń rolniczych w zbiegu, ale pod warunkiem, że wniosek o świadczenie rolnicze został złożony do 30 czerwca 1990 r., a gospodarstwo zostało przekazane do dnia 31 grudnia 1990 r. Na tle wskazanych przepisów powstał problem, czy rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne w okresie do dnia 31 grudnia 1990 r. może po tej dacie nabyć prawo do renty lub emerytury w biegu ze świadczeniem rolniczym z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego w terminie określonym w ustawie. W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy, który stwierdził w jednym z orzeczeń<sup>354</sup>, że rolnicy którzy przekazali gospodarstwa rolne do dnia 31 grudnia 1990 r., a następnie nabyli prawo do drugiego świadczenia (nierolniczego), to niezależnie od daty nabycia tego świadczenia mają prawo do korzystania z preferencji odnośnie zbiegu prawa do świadczeń<sup>355</sup>.

---

<sup>350</sup> Dz.U. Nr 40, poz. 268, ze zm.

<sup>351</sup> ZUS refunduje funduszowi emerytalno-rentowemu koszt świadczenia pracowniczego.

<sup>352</sup> Dz.U. nr 10, poz. 53.

<sup>353</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 90.

<sup>354</sup> II UKN 18/96, OSNAPiUS 1997, nr 16 poz. 296.

<sup>355</sup> Obecnie świadczenia wypłacane w ten sposób mają charakter wygasający.

Problem ten został uregulowany w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>356</sup>. W art. 107 tej ustawy, prawodawca zagwarantował, że przy zbiegu prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin z prawem do renty z innego ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy dotychczasowe. Zaś w stosunku do świadczeń przyznawanych na podstawie nowej ustawy, zgodnie z art. 33 ust. 2, w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty z tytułu innego ubezpieczenia społecznego, uprawnionemu wypłaca się jedno, wybrane przez niego, świadczenie. Zatem w myśl zasad określonych w ustawie z 1990 r., w stosunku do wszystkich ubezpieczonych obowiązywała od początku jej funkcjonowania zasada wypłaty tylko jednego świadczenia: z ZUS albo z KRUS, z wzajemnym zaliczeniem okresów ubezpieczenia przy ustalaniu prawa do świadczenia i jego wysokości w przypadku ubiegania się o emeryturę pracowniczą lub rolniczą. Z reguły, jeżeli przysługiwała możliwość wyboru, wybierana była emerytura pracownicza, ze względu na atrakcyjniejszą wysokość tego świadczenia w porównaniu z emeryturą rolniczą. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 1 w związku z art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, okresy pracy rolniczej traktowane są jako okresy składkowe, o ile w czasie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 stycznia 1978 r., ubezpieczony opłacał składki na to ubezpieczenie, bądź później od 1 stycznia 1983 r. były opłacane za niego składki jako za domownika, ewentualnie prowadził albo pracował w gospodarstwie rolnym zanim został wprowadzony obowiązek opłacania składek na fundusz emerytalny rolników. Tego rozwiązania nie stosuje się do osób, które posiadają wymagany do nabycia emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych staż ubezpieczeniowy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Emerytura dla tych osób ulega zwiększeniu, na ich wniosek, o kwotę odpowiadającą części składkowej emerytury rolniczej, ustalonej według zasad wymiaru, określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników (tj. 1% najniższej emerytury za każdy rok podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu).

W myśl przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, okresy podlegania ubezpieczeniu w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych są również zaliczane do ustalenia prawa do emerytury rolniczej oraz w celu ustalenia

---

<sup>356</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. 277.

zwiększenia po 1,5 % najniższej emerytury za każdy rok podlegania ubezpieczeniu w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (art. 25 ust. 4 ustawy z 1990 r.).

Z dostępnych danych wynika, że przed wejściem w życie wspomnianych zmian w zakresie zbiegu prawa do emerytur, KRUS w 2006 r. wypłacał ok. 257 tys.<sup>357</sup> świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem okresów ubezpieczenia w ZUS, a w tym samym roku ZUS wypłacał ok. 671 tys.<sup>358</sup> świadczeń z zaliczeniem okresów ubezpieczenia społecznego rolników. Tendencja ta jest nadal rosnąca i z pewnością będzie się utrzymywać, gdyż osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników, szczególnie w nisko dochodowych gospodarstwach, podejmują pracę poza rolnictwem i z tego tytułu są automatycznie obejmowane ubezpieczeniem społecznym w ZUS i wyłączane z ubezpieczenia społecznego rolników.

Jak wyżej już była o tym mowa od 1 stycznia 1999 r. zaczął obowiązywać w Polsce zreformowany powszechny system emerytalny. Reforma ma zastosowanie wobec ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., wobec których zastąpiono system zdefiniowanego świadczenia systemem zdefiniowanej składki, od której ma zależeć wysokość przyszłego świadczenia. Ograniczono też znacznie możliwość uzyskania tzw. wcześniejszej emerytury. Celem tych rozwiązań było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych, łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, przy ograniczeniu redystrybucyjnej roli państwa<sup>359</sup>. Uległa zatem zmianie istota emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, bowiem przekształciła się ona ze świadczenia, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, z osiągnięciem określonego wieku, wypłaty zgromadzonych, na nowych zasadach, „oszczędności” z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz, w formie świadczenia miesięcznego, skalkulowanego na podstawie rachunku ubezpieczeniowego, czyli aktuarnego. Przedmiotowa reforma nie dotyczyła ubezpieczenia społecznego rolników.

Twórcy reformy powszechnego systemu emerytalnego założyli docelowo, że przyszli emeryci będą otrzymywać emeryturę z co najmniej dwóch źródeł, tzn. ze zreformowanego ZUS i otwartych funduszy emerytalnych. Oznaczało to, że w nowym

---

<sup>357</sup> Informacja uzyskana z Centrali KRUS, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl), KRUS w liczbach.

<sup>358</sup> Informacja uzyskana z Centrali KRUS, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl), KRUS w liczbach.

<sup>359</sup> Wyrok TK z dnia 18 listopada 2008 r. P 47/07OTK-A 2008/9/156, Dz.U.2008/208/1314.

systemie funkcjonują dwa tzw. obowiązkowe filary – repartycyjny i kapitałowy. W filarze repartycyjnym wpływające składki są co do zasady przeznaczane na bieżącą wypłatę świadczeń emerytalnych. W filarze kapitałowym składki są inwestowane i po przejściu na emeryturę miały w założeniu służyć wykupieniu emerytury dożywotniej w zakładzie emerytalnym. Założenia te uległy jednak modyfikacji w związku z wejściem w życie od 1 lutego 2014 r. ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych<sup>360</sup>. Zgodnie z tą ustawą odprowadzanie składek do II filaru kapitałowego nie jest już obowiązkowe i jeżeli ubezpieczony nie skorzysta z możliwości dalszego odprowadzania części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego, cała jego składka jest odprowadzana na fundusz emerytalny - Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednak część składki dotychczas odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego będzie ewidencjonowana na subkoncie funkcjonującym w ramach konta ubezpieczonego.

Reforma emerytalnej części powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych od 1999 r. wprowadziła także możliwość dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę. Od początku funkcjonowania nowego systemu emerytalnego wprowadzono możliwość oszczędzania w ramach pracowniczych programów emerytalnych, a po kilku latach system uzupełniono także o indywidualne konta emerytalne. Oba ostatnie elementy systemu emerytalnego dostępne są także dla ubezpieczonych, którzy pozostali w starym systemie emerytalnym. Oba mają również charakter kapitałowy, tzn. że oparte są one na zdefiniowanej składce, gdzie wysokość emerytury uzależniona jest wyłącznie od wysokości składek opłaconych na ubezpieczenie emerytalne i średniego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Im dłuższa aktywność zawodowa, tym większy „kapitał” ze składek, który stanowi podstawę wymiaru świadczenia.

Ubezpieczeni zostali podzieleni na trzy grupy, które różnią się ze względu na sposób oszczędzania, przywileje emerytalne i sposób wyliczania emerytury: 1) osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. będą mieć przyznawaną emeryturę w oparciu o przepisy systemu emerytalnego sprzed 1 stycznia 1999 r.; 2) osoby urodzone pomiędzy 31 grudnia 1948 r. a 1 stycznia 1969 r. zostały objęte generalnie nowym systemem emerytalnym. Niemniej jednak zasady obowiązujące tych ubezpieczonych

---

<sup>360</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1717.

mają charakter przejściowy pomiędzy nowym a starym systemem emerytalnym i niektórzy ubezpieczeni z tego przedziału zachowają prawa, jakie gwarantował im poprzedni system emerytalny. Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. mają możliwość „oszczędzania” na emeryturę, w nowo powołanych instytucjach finansowych – otwartych funduszach emerytalnych; 3) ubezpieczeni urodzeni po 1 stycznia 1969 r. zostali objęci nowym systemem emerytalnym i z wejściem w życie tych rozwiązań obowiązkowo odkładali część składki na ubezpieczenie emerytalne w otwartych funduszach emerytalnych; obecnie - po zmianach - jest to dobrowolne.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. nabywają prawo do emerytury według nowych zasad, niezależnie od faktu przystąpienia lub nieprzystąpienia do jednego z otwartych funduszy emerytalnych. Jedynym warunkiem do nabycia prawa do emerytury, oprócz opłacania składek na ubezpieczenie, jest osiągnięcie wieku emerytalnego. Prawo do emerytury, według nowych zasad, nie jest uzależnione od udowodnienia określonego minimalnego okresu ubezpieczenia.

W związku ze zmianami wprowadzonymi od 1 stycznia 1999 r. pojawił się następujący problem: w doniesieniu do osób nabywających prawo do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych według nowych zasad (tj. urodzonych po 31 grudnia 1948 r.), należało rozstrzygnąć kwestię zbiegu tego prawa z prawem do emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników. Trudno byłoby bowiem uzasadnić, że uzyskanie przez ubezpieczonego prawa do emerytury ze zreformowanego systemu powszechnego powinno wykluczać możliwość otrzymania emerytury rolniczej za okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenie – *in concreto*, jak i prawa nabyte *in abstracto* – zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie<sup>361</sup>. Przedmiotowa teza podtrzymywana jest w orzecznictwie. Wydawałoby się, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszych ustaw<sup>362</sup>. Zatem inne ekspektatywy niż maksymalnie ukształtowane nie są objęte tak intensywną ochroną, co między innymi oznacza, że

---

<sup>361</sup> Wyrok TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, rok 1992, cz. I, poz. 7.

<sup>362</sup> Wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536, wyrok z 23 listopada 1998., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 628, wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 366.

wobec osób ubezpieczonych w trakcie nabywania prawa do świadczeń nie ma zasadniczych przeszkód do nawet gruntownych modyfikacji systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a tym bardziej świadczeń z części zabezpieczenia społecznego finansowanego na zasadzie zaopatrzeniowej<sup>363</sup>. Zasadnicza trudność w stwierdzeniu, czy ekspektatywa ma charakter maksymalnie ukształtowany tkwi w ustaleniu czy spełnione są wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa. W różnych sprawach, w których kwestionowana była zgodność zmian w zakresie prawa emerytalnego z Konstytucją - Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną w sytuacji, w której spełnione są zasadniczo wszystkie ustawowe przesłanki nabycia prawa pod rządami danej ustawy<sup>364</sup>. Zarówno w zabezpieczeniu emerytalnym rolników jak i w powszechnym systemie emerytalnym przed reformą i po reformie w stosunku do osób, które nie zostały nią objęte, przewidziane są dwie przesłanki nabycia prawa do emerytury, tzn. osiągnięcie wieku emerytalnego i posiadanie określonego stażu ubezpieczeniowego. Można się spotkać z poglądem, że w systemie powszechnym maksymalnie ukształtowana ekspektatywa prawa do emerytury istniała w sytuacji, gdy ubezpieczony spełniał przesłankę długości okresów ubezpieczenia i pozostał mu stosunkowo niedługi czas do osiągnięcia wieku emerytalnego<sup>365</sup>. Można przyjąć, że tym kierował się ustawodawca, pozostawiając poza reformą powszechnego systemu emerytalnego ubezpieczonych urodzonych do końca 1948 r., którzy w zasadzie powinni w większości posiadać już staż emerytalny wymagany do nabycia prawa do emerytury. Z kolei w zreformowanym ubezpieczeniu emerytalnym, gdzie jedyną przesłanką nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego, trudniej jest ustalić kiedy mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną. Do takich wniosków można dojść na bazie aktualnego orzecznictwa Trybunału, który nie uznał istnienia ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej nawet u ubezpieczonych, którzy wszystkie przesłanki nabycia prawa do emerytury na gruncie uprzednich rozwiązań mieli spełnić w roku wejścia w życie ustawy nowelizującej<sup>366</sup>. Mimo tych wątpliwości, zasadnie można stwierdzić, że w przypadku osób spełniających warunki odnośnie wieku emerytalnego i stażu

---

<sup>363</sup> W związku z powyższym rozróżnieniem wydaje się nadal istotny podział zabezpieczenia społecznego na część ubezpieczeniową i zaopatrzeniową, co obecnie zdarza się, że jest kwestionowane por. K. Antonów, Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2011, Lex, s. 33 i 34.

<sup>364</sup> Orzeczenia w sprawach K 14/91 i K 5/99, a ponadto wyroki z 4 stycznia 2000 r., K 18/99 i z 23 listopada 1998 r., SK 7/98.

<sup>365</sup> T. Liszcz, Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń Społecznych, Teoria i Praktyka Ubezpieczeń w Polsce, lipiec- sierpień 2014 r., s. 13.

<sup>366</sup> Wyrok z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 501.



ubezpieczeniowego wymaganego do przyznania emerytury rolniczej, mamy do czynienia z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą praw emerytalnych. Wprawdzie jeżeli teza o ochronie maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw emerytalnych w stosunku do emerytur ze zreformowanego powszechnego systemu emerytalnego jest trudna do obrony, to potrzebę zmian w tym zakresie można oprzeć na tezie o potrzebie ochrony praw nabytych *in concreto* i *in abstracto*.

Osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., co do zasady emerytura z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego przysługuje niezależnie od długości okresu ubezpieczenia, a więc nabycie prawa do emerytury z tego systemu może teoretycznie nastąpić nawet po jednorazowej opłacie składki na to ubezpieczenie. Z kolei powyżej przytoczony art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>367</sup>, ograniczał to prawo, co mogło być zakwestionowane jako niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, a konkretnie z ujętą w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z wyprowadzonymi z niej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dalszymi wartościami (chronionymi dobrami), jak zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarzut mógł dotyczyć ograniczenia tych praw nie poprzez określone działanie, ale poprzez zaniechanie koniecznych zmian w zabezpieczeniu społecznym rolników w związku ze zmianami, jakie zostały wprowadzone w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Sens tej zasady został wyraźnie określony w wyroku<sup>368</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięciu wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenie – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. Zatem można stwierdzić, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika konieczność stanowienia i stosowania prawa w ten sposób, aby obywatele mogli układać swoje sprawy, ufając, że nie narażą się na skutki prawne,

---

<sup>367</sup>W razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego, uprawnionemu wypłaca się jedno wybrane przez niego świadczenie.

<sup>368</sup>T. Liszcz, Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń Społecznych... op.cit. s. 12

których nie mogli przewidzieć w czasie podejmowania decyzji<sup>369</sup>. Ważne stanowisko, co do istoty tej zasady, znajduje się również w kolejnym wyroku<sup>370</sup> Trybunału, gdzie padło stwierdzenie: „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwa możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela”. W celu złagodzenia tego stanowiska można powołać się na wyrok<sup>371</sup>, zgodnie z którym „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub ekonomicznych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego”. Trybunał potwierdził zatem, że ustawodawca jest uprawniony do zmiany prawa emerytalnego, a nawet do ograniczenia uprawnień uprzednio przyznanych, co szczególnie jest widoczne w odniesieniu do zmian społecznych i gospodarczych, na tle których dokonywana jest nadal reforma powszechnego systemu emerytalnego i co ma również niewątpliwy wpływ na konieczność zmian w odrębnym zabezpieczeniu emerytalnym rolników.

Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego następuje pewnego rodzaju przeorientowanie stanowisk, gdyż dotychczas przyjmowano, że z art. 67 Konstytucji RP wynika gwarancja konstytucyjna tylko co do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, tj. do świadczeń zapewniających uprawnionemu minimum życiowe (socjalne)<sup>372</sup>. Jednakże aktualnie zwraca się raczej uwagę na zasadę wzajemności jako wytyczną w zakresie ustalania wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego<sup>373</sup>. Dla przykładu w wyroku w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego<sup>374</sup>, nie znalazło się odniesienie do ograniczenia konstytucyjnych gwarancji dla praw z zakresu

<sup>369</sup> Wyrok K 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, rok 1994, poz. 10.

<sup>370</sup>Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157.

<sup>371</sup> K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29.

<sup>372</sup> P 2/92, OTK w latach 1986-1995, t. IV, rok 1993, cz. II, poz. 20; SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

<sup>373</sup> T. Liszcz, Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń Społecznych... op.cit., s. 10.

<sup>374</sup> K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 501.

zabezpieczenia społecznego tylko do minimum życiowego. Uwypuklono w nim konieczność zachowania słusznych proporcji pomiędzy wysokością emerytury, będącej „świadczeniem zasłużonym a rozmiarami zasługi, mierzonej długością aktywności zawodowej i wysokością osiągniętych z niej dochodów”. Należy się zgodzić z poglądem, że wymóg zapewnienia minimum życiowego obecnie należy z pewnością odnosić do tzw. minimalnej emerytury i renty gwarantowanej przez państwo<sup>375</sup>. Wprawdzie ten ostatni wyrok został wydany już po wejściu w życie omawianych zmian ale wskazuje on na tendencje, która również była rozpatrywana podczas przygotowywania zmiany w tym zakresie i w konsekwencji, która została zaakceptowana przez ustawodawcę w czasie prac nad przygotowaniem zmiany w tym zakresie.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swoje dotychczasowe, utrwalone w ciągu lat stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca dysponuje co do zasady dużą swobodą w zakresie regulacji, jeżeli chodzi o urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W takim razie do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, środków działania czy instrumentów prawnych, które są uznawane przez niego za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, wymogów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i polityki państwa prowadzonej za pomocą stanowienia prawa. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszać między innymi jego istoty bądź popadać w kolidować z innymi normami ustawy zasadniczej<sup>376</sup>.

Mając powyższe na względzie, należało rozważyć dwa stany faktyczne w tej sprawie, a mianowicie: kiedy osoba, podlegająca ubezpieczeniu społecznemu rolników, przez jakiś okres, krótszy niż wymagany do przyznania jej emerytury rolniczej, nabyła prawo do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz drugi, kiedy dana osoba nabyła prawo do emerytury rolniczej i jednocześnie opłacała składki na ubezpieczenie społeczne powszechne i z tego tytułu, po osiągnięciu wieku emerytalnego, również nabyła prawo do emerytury w wysokości odpowiedniej do wysokości opłaconych składek.

---

<sup>375</sup> T. Liszcz, Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń Społecznych... op. cit. s. 10.

<sup>376</sup> Wyroki TK z 22 czerwca 1999 r., sygn.. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 10; z 7 lutego 2006 r., sygn.. SK 45/04, OTK ZUS nr 2/A/2006, poz. 15; z 26 maja 2010 r., sygn.. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35 oraz z 19 lutego 2013 r. P 14/11, OTK-A 2013/2/17 Dz.U. z 2013 r./271.

W stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. - ze względu na to, że zostały objęte reformą powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych - wprowadzone zostały, na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych<sup>377</sup>, nowe zasady, na jakich dochodzi do zbiegu praw do emerytury z ubezpieczenia powszechnego z emeryturą z zabezpieczenia społecznego rolników.

Zasadnicza zmiana polegała na dodaniu ust. 3 w art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r., zgodnie z którym do okresów ubezpieczenia wymaganych do nabycia prawa do emerytury rolniczej nie zalicza się okresów podlegania ubezpieczeniu powszechnemu. Konsekwencją tego były dalsze zmiany. Zgodnie z nimi w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które podlegały ubezpieczeniu naprzemiennie w ZUS i KRUS, nie mają obecnie zastosowania zasady wypłaty jednej emerytury z zabezpieczenia emerytalnego pracowniczego bądź rolniczego. W konsekwencji dodany został również przepis (art. 25 ust. 2b ustawy z 1990 r.), dotyczący ustalania części składkowej emerytury rolniczej. Zgodnie z tą zmianą w liczbie lat, od których zależy część składkowa emerytury rolniczej, w stosunku do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., nie uwzględnia się ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego z innego tytułu niż działalność rolnicza, oraz okresu działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością oraz okresu podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określonych w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, a także okresów odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r. Jednak ta ostatnia zmiana została przeprowadzona w sposób mechaniczny bez zastanowienia się nad konsekwencjami <sup>378</sup>. Możliwość

---

<sup>377</sup> Dz.U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.

<sup>378</sup> Z dniem 2 czerwca 2000 r. utracił moc art. 25 ust. 2 omawianej ustawy w zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości doliczenia do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, od której zależy wysokość części składkowej emerytury-renty, także okresów:

- a) odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r.,
- b) działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określonych w przepisach ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950, z 1998 r. Nr 37, poz. 204, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 38, poz. 360 i Nr 77, poz. 862 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136),
- c) pełnienia w Polsce zawodowej służby wojskowej oraz pozostawania w stosunku służby w policji oraz w formacjach pokrewnych, w okresie przed dniem 1 stycznia 1999 r. lub po tej dacie, lecz nieobjętych

uwzględniania tych okresów przy ustalaniu wysokości części składkowej m.in. emerytury rolniczej, została wprowadzona dopiero od dnia 1 maja 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>379</sup>. Do czasu wprowadzenia tej zmiany po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r.<sup>380</sup>, mimo braku odpowiedniej regulacji w tym zakresie w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, okres ten był uwzględniany przy zaliczaniu do wysokości części składkowej m.in. emerytury rolniczej, w wymiarze 1,5% emerytury podstawowej za każdy rok przedmiotowej działalnością bądź służby. Niezależnie od tego ważny jest tu powyższy wyrok, w którym TK stwierdził, że „skoro zatem w odniesieniu do wszystkich pozostałych grup zawodowych, podlegających ubezpieczeniu społecznemu, wymienione we wniosku okresy działalności lub służby są traktowane jako okresy składkowe i wpływają na rozmiar świadczeń emerytalno-rentowych, to wyłączenie tego uprawnienia w stosunku do rolników, nawet w tej niewielkiej części, w jakiej w systemie tym okresy składkowe wpływają na rozmiar rolniczej emerytury lub renty należy uznać za uregulowanie naruszające konstytucyjną zasadę równości”. W związku z tym wprowadzono zmianę, zgodnie z którą przedmiotowe okresy są uwzględniane jak pozostałe okresy składkowe w wysokości 1% emerytury podstawowej, za każdy rok działalności lub służby. Jednak obecnie w stosunku do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., okresy te nie są uwzględniane przy ustalaniu wysokości emerytury rolniczej, ponieważ przyjęto, że ten okres zostanie zaliczony w systemie powszechnym. Problem jednak powstaje, gdy rolnik, który osiągnął wiek emerytalny uprawniający do skorzystania z emerytury rolniczej nie posiada żadnego okresu opłacania składek w systemie powszechnym (nie był zatrudniony, nie prowadził działalności gospodarczej, przez cały okres aktywności zawodowej prowadził działalność rolniczą). Nie może wtedy dodatkowo ubiegać się o emeryturę w systemie powszechnym. Obowiązujące przepisy (art. 173 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) uniemożliwiają ustalenie kapitału początkowego osobom, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie opłacały składek w systemie powszechnym. Zatem gdy nie ustala się kapitału początkowego osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które nie podlegały ubezpieczeniu w systemie powszechnym, to w konsekwencji nie można uwzględnić rolnikowi, który

---

obowiązkiem ubezpieczenia emerytalno-rentowego - zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K. 37/98 Dz. U. Nr 45, poz. 531.

<sup>379</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873 oraz z 2005 r. Nr 150, poz. 1248.

<sup>380</sup> K 37/98.

w swoim stażu ubezpieczeniowym posiada wyłącznie okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, okresów które zgodnie z powyższym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego powinny mieć wpływ na wysokość rolniczych świadczeń emerytalnych. W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej zmiany w tym zakresie, aby osobom uprawnionym wyłącznie do świadczeń emerytalnych rolniczych mógł być zaliczany powyższy okres przy ustalaniu wysokości tego świadczenia.

Należy podkreślić, że aby uzyskać prawo do emerytury rolniczej, rolnik oprócz wieku emerytalnego musi legitymować się odpowiednim okresem ubezpieczenia społecznego rolników. Do czasu wejścia w życie opisywanych zmian, w skład wymaganego okresu ubezpieczenia społecznego, możliwe było zaliczanie okresów podlegania ubezpieczeniu w powszechnym ubezpieczeniu społecznym, z odpowiednim ich uwzględnieniem przy ustalaniu wysokości świadczenia. Jednak, w związku ze zmianami w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, nie ma obecnie podstawy do przeliczania tych okresów przy ubieganiu się o emeryturę rolniczą, ponieważ niezależnie od ich długości, każda osoba urodzona po 31 grudnia 1948 r., ubezpieczona w zreformowanym powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, otrzyma należne za nie świadczenie po osiągnięciu wieku emerytalnego. Gdyby nadal istniała wymieniona możliwość, zgodnie z orzecznictwem sądowym, można by to uznać za nieuzasadnioną korzyść dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. i uprawnionych do emerytur rolniczych. To z kolei należałoby uznać za naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej wobec innych ubezpieczonych<sup>381</sup>.

Obecnie jeśli dana osoba spełnia warunki do przyznania emerytury na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, tzn. posiada wystarczający okres podlegania wyłącznie ubezpieczeniu społecznemu rolników i osiągnięcie wiek emerytalny oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w związku z ubieganiem się o tę emeryturę, otrzyma to świadczenie w pełnej wysokości (art. 19 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z 1990 r.). Dodatkowo umożliwione zostało takiej osobie pobieranie emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, wyliczonej ze składek opłaconych w tym systemie. Świadczenie emerytalne z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w takim przypadku będzie zazwyczaj niskie, ponieważ aby uzyskać emeryturę rolniczą dana osoba musiała podlegać ubezpieczeniu rolniczemu przez okres co najmniej 25 lat, a w przypadku

---

<sup>381</sup> Wyrok SN z 22 maja 2012 r., II UK 268/11.

gdy dana osoba jest uprawniona do wcześniejszej emerytury rolniczej - 30 lat. Wymienione rozwiązanie nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych z ubezpieczenia społecznego i jednocześnie porządkuje relacje między powszechnym i rolniczym ubezpieczeniem w zakresie zbiegu prawa do emerytur.

Z kolei osobom, które nie mogą się wylegitymować wystarczającym stażem ubezpieczenia społecznego rolników do nabycia prawa do emerytury rolniczej i posiadają jednocześnie staż ubezpieczeniowy w systemie powszechnym, Zakład Ubezpieczeń Społecznych - zgodnie z art. 26a ustawy o emeryturach i rentach z FUS – będzie wypłacał emeryturę ze zwiększeniem za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. KRUS zaś finansuje miesięcznie koszty wypłaty części składkowej emerytury rolnej (tzn. według zasad wymiaru obowiązującej dla obliczenia części składkowej emerytury rolnej – 1% najniższej emerytury za każdy rok podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników).

Uzasadnienie do zaliczania okresów ubezpieczeniowych w systemie powszechnym pozostaje nadal w przypadku ubiegania się o rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy, gdyż powszechny system rentowy nie został dotychczas zreformowany w ten sam sposób jak system emerytalny. Kiedy rencista rolny osiągnie wiek emerytalny i renta z tytułu niezdolności do pracy jest zamieniana na emeryturę rolniczą, zasadą jest, że emerytura nie może być niższa od dotychczas pobieranej renty, ale wyjątek został przewidziany dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W stosunku do tych osób, ze względu na brak możliwości zaliczania stażu emerytalnego w systemie powszechnym do ustalania prawa do emerytury rolniczej, emerytura rolnicza może być niższa od dotychczas pobieranej renty, jeżeli zmniejszenie wynika z wyłączenia stażu emerytalnego w systemie powszechnym (art. 22 ust. 3 ustawy z 1990 r.). Konsekwencją tych zmian jest również to, że w przypadku gdy osoba uprawniona do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego nie może się wykazać wystarczającym stażem emerytalnym do ustalenia jej prawa do emerytury rolniczej, pobierała będzie nadal rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy mimo osiągnięcia wieku emerytalnego.

Emerytury rolnicze dla osób, którym prawo do tego świadczenia zostało ustalone przed wejściem w życie omawianych powyżej przepisów w zakresie zbiegu prawa do emerytur, będą wypłacane na dotychczasowych zasadach (z zaliczaniem okresów ubezpieczenia w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych do

prawa i wysokości emerytur rolniczych i odwrotnie w stosunku do emerytur z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych).

Zgodnie z art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w sytuacji gdy emerytura z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, wraz ze zwiększeniem za okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, będzie niższa od najniższej emerytury, podwyższenie do tej kwoty będzie następować z budżetu państwa. Warunkiem wymaganym do podwyższenia jest jednak legitymowanie się łącznym stażem w ubezpieczeniu powszechnym i zabezpieczeniu rolników, który docelowo od 2022 r. wynosić będzie w przypadku kobiet i mężczyzn co najmniej 25 lat. Obecnie w okresie przejściowym, dla kobiet wymagany staż ubezpieczeniowy jest krótszy niż w stosunku do mężczyzn.

Okres podlegania zabezpieczeniu społecznemu rolników jest zaliczany do stażu ubezpieczeniowego w systemie powszechnym, ale tylko w celu stworzenia możliwości podwyższenia świadczenia emerytalnego z budżetu państwa do kwoty najniższej emerytury, gdy z uwagi na niską podstawę wymiaru składek w powszechnym ubezpieczeniu społecznym, albo zbyt krótki okres podlegania temu ubezpieczeniu, dana osoba nie zgromadziła „kapitału” ze składek, gwarantującego wypłatę świadczenia w minimalnej wysokości (art. 87 ust. 1 w związku z ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Przedmiotowe rozwiązanie ma zatem na celu zagwarantowanie osobie, która nie uzyskała emerytury rolniczej i posiada zbyt niski kapitał ze składek w powszechnym systemie emerytalnym, aby przysługiwało jej co najmniej świadczenie na podstawowym poziomie, ale musi się ta osoba wykazać co najmniej 25 letnim stażem ubezpieczeniowym łącznie rolnym i pracowniczym.

Osoby, które nabędą prawo do emerytury z ZUS wraz ze zwiększeniem za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników nie są zobowiązane do wyzbywania się gospodarstwa rolnego. Dzięki temu będą mogły, po nabyciu prawa do emerytury, czerpać dodatkowe dochody z działalności rolniczej, które będą uzupełniać ich świadczenie z zabezpieczenia społecznego.

Natomiast osoby, które nabędą prawo do emerytury rolniczej, są tak jak pozostali emeryci rolni zobowiązani do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, aby mogły otrzymywać świadczenie w pełnej wysokości, tzn. część składkową i część uzupełniająca finansowaną z budżetu państwa. W przeciwnym



razie zostanie zawieszona wypłata części uzupełniającej emerytury rolniczej, chyba że nie prowadzą działalności rolniczej w posiadanym gospodarstwie rolnym i udowodnią to przed organem rentowym albo w postępowaniu odwoławczym. Dzięki temu, wypłacając tym osobom emeryturę rolniczą w pełnej wysokości, finansowaną w przeważającej części ze środków budżetu państwa, możliwe jest w dalszym ciągu pośrednie wpływanie na stymulowanie wymiany pokoleń w rolnictwie.

Do czasu wprowadzenia opisanych zmian w zakresie zbiegu prawa do emerytur, ani po ich wejściu w życie od dnia 8 stycznia 2009 r., mimo początkowych głosów krytycznych, ze względu na fakt ograniczenia możliwości nabywania prawa do emerytury rolniczej za względu na brak możliwości zaliczania stażu ubezpieczeniowego w systemie powszechnym do ustalenia prawa do emerytury rolniczej<sup>382</sup>, nie zostało przedstawione alternatywne rozwiązanie tej kwestii. W związku z powyższym wydaje się, że jest ono trafne w obecnych warunkach, tzn. braku reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników na wzór powszechnego systemu emerytalnego. Ponadto jak zauważył Sąd Najwyższy<sup>383</sup> wprowadzenie rozwiązania związanego z brakiem możliwości zaliczania stażu ubezpieczeniowego w powszechnym systemie emerytalnych do ustalenia prawa do emerytury rolniczej wskazuje nie tylko na odrębność ubezpieczenia społecznego rolników, ale jednocześnie porządkuje relacje między powszechnym systemem ubezpieczenia emerytalnego, a rolniczym zabezpieczeniem społecznym. SN dodał, że dzięki tej zmianie można było uniknąć dysonansu polegającego na tym, że ubezpieczonym urodzonym po 1948 r., tzw. osobom dwuzawodowym, przysługiwałaby emerytura rolnicza z zaliczeniem okresu ubezpieczenia pracowniczego, która w istocie

---

<sup>382</sup> Z Kwartalnych Informacji Statystycznych KRUS za IV kwartał każdego roku od roku 1992, wynika, że początkowa liczba przyznawanych emerytur rolniczych była dość wysoka, bo w 1992 r. wynosiła nawet ok. 49 tyś w tym wcześniejszych emerytur rolniczych ok. 8 tyś. Już od następnego roku nastąpił znaczący spadek do ok. 35 tyś, w tym wcześniejszych emerytur ok. 12,5 tyś.. W 1994 r. obserwujemy dalszy spadek do ok. 33, 5 tyś w tym ok. 16 tyś wcześniejszych emerytur. W 1995 r. ok. 30 tyś. nowych świadczeń emerytalnych i w tym ok. 17 tyś wcześniejszych emerytur. W 1997 r. nastąpił wzrost nowo przyznanych świadczeń emerytalnych do ok. 37 tyś, w tym wcześniejszych emerytur ok. 16 tyś. Następnie stabilizacja na poziomie ok. 32 tyś. w tym ok. 14 tyś. wcześniejszych emerytur. W roku 2000 nastąpił wyraźny spadek nowo przyznawanych emerytur do ok. 24 tyś w tym ok. 12 tyś. wcześniejszych emerytur. Do 2004 r. liczba nowo przyznawanych świadczeń emerytalnych rolniczych utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W 2004 r., kiedy w wyniku zmian ustawowych, zmierzających m.in. do poprawy statystyki w przyznawaniu świadczeń emerytalno-rentowych, aby nie wykazywać tak dużo rent, zamieniono wszystkie renty z tytułu niezdolności do pracy na emerytury po osiągnięciu przez osoby uprawnione wieku emerytalnego, liczba nowo przyznanych emerytur wzrosła w tempie niespotykanym dotychczas. Należy jednocześnie zauważyć, że do roku 2008 r. da się zaobserwować nieustanny wzrost nowo wypłacanych świadczeń emerytalnych, których w tym roku przyznano ok. 37,5 tyś. w tym ok. 15,5 tyś wcześniejszych emerytur. Z kolei w roku 2009 liczba nowo przyznanych emerytur zmniejszyła się 28,5 tyś., w tym ok. 10 tyś. wcześniejszych emerytur. Liczba nowo przyznawanych świadczeń w następnych latach była zbliżona, aby w 2013 r. osiągnąć ok. 26 tyś, w tym wcześniejszych emerytur ok. 14 tyś.

<sup>383</sup> Wyrok z dnia 9 marca 2011 r. III UK 83/10.

w znacznej części finansowana byłaby z budżetu państwa, mimo że osoby uprawnione mogły nie „wypracować” większej emerytury w systemie powszechnym. Byłoby to niesprawiedliwe wobec osób, które otrzymywałyby świadczenie wyłącznie z systemu powszechnego, bez tak znaczącej dotacji z budżetu państwa. Poza tym należy również zwrócić uwagę, że w systemie powszechnym, urodzeni po 1948 r., poza wyraźnie określonymi przyczynowo i temporalnie przypadkami, nie mają prawa do tzw. wcześniejszej emerytury. Nie byłoby zatem uzasadnione, aby inaczej było w przypadku rolników uprawnionych do emerytur rolniczych, gdzie okresy ubezpieczenia w systemie powszechnym mogłyby się składać na okres ubezpieczenia wymaganego do przyznania wcześniejszej emerytury rolniczej. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że przyjętemu rozwiązaniu w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zgodnie z którym nie zalicza się do stażu emerytalnego okresu ubezpieczenia w systemie powszechnym, nie można stawiać zarzutu niezgodności z konstytucyjną zasadą równości.

Wątpliwości może wzbudzać jednak kwestia związana z brakiem uregulowania w przepisach przejściowych sytuacji prawnej, w której wprowadzanie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo, ale spełnione zostały wszystkie przesłanki, warunkujące nabycie prawa do emerytury rolniczej, przed wejściem w życie ustawy o emeryturach kapitałowych, tzn. powstały ekspektatywy emerytury rolniczej maksymalnie ukształtowane. Dla jasności wydaje się, że należało tę kwestię rozważyć i ewentualnie zagwarantować osobom, które spełniły wszystkie warunki do nabycia prawa do emerytury rolniczej, ale nie złożyły wniosku o to świadczenie przed wejściem w życie ustawy o emeryturach kapitałowych, że zostanie im ono ustalone na podstawie regulacji obowiązujących uprzednio, jeżeli wyrażą taką wolę. Zdarza się bowiem - tak jak jest to w tym przypadku - że ustawodawca nowelizując przesłanki nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych w sposób mniej korzystny od dotychczas obowiązujących, nie określa reguł intertemporalnych. W takich właśnie przypadkach właściwe określenie kryteriów wyróżnienia ekspektatyw, a zwłaszcza maksymalnie ukształtowanych, nabiera szczególnego znaczenia. Zasadniczą rolę należy również przypisać orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie, które określają przesłanki ochrony ekspektatyw i dopuszczalność odstępnie od niej<sup>384</sup>.

---

<sup>384</sup> R. Babińska: Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, 2007 r., s. 15.

Na brak przepisów przejściowych w omawianym przypadku zwrócił uwagę Sąd Najwyższy<sup>385</sup> w wyroku, w którym stwierdził, że odwołanie się do zasady ochrony praw nabytych nie byłoby bez racji, gdyby jeszcze przed zmianą prawa w zakresie zbiegu prawa do emerytury rolniczej z emeryturą pracowniczą osoba skarżąca spełniała wszystkie warunki do emerytury rolniczej, a w wyniku tych zmian odmówiono jej prawa do emerytury rolniczej. Jednak z praktyki w stosowaniu tych przepisów przez organ emerytalny rolników wynika, że taka sytuacja nie miała miejsca, gdyż w przypadku gdy przesłanki warunkujące przyznanie prawa do emerytury rolniczej osoby ubiegające się o to świadczenie spełniały przed zmianą tych przepisów, a wniosek o emeryturę złożono po zmianie, organ rentowy przyznawał im świadczenie na podstawie przepisów obowiązujących przed tą zmianą<sup>386</sup>. Z tego wynikać może, że ustalenie przez organ emerytalny podstawy prawnej decyzji powinno poprzedzać zbadanie, czy, a jeśli tak, to w jakiej dacie, spełnione zostały określone warunki nabycia prawa do świadczenia<sup>387</sup>. Jest to poniekąd konsekwencja tego, iż w dziedzinie ubezpieczenia społecznego co do zasady kształtowanie sytuacji prawnej jednostki następuje *ex lege*. W konsekwencji tego ustalając prawo do świadczeń nabytych z chwilą spełnienia warunków określonych w ustawie, organ rentowy lub odwoławczy podejmuje decyzje biorąc pod uwagę datę, w którym nastąpiło nabycie prawa *ex lege*, czyli wybierany jest stan prawny aktualny w momencie nabycia prawa, który jednak w chwili orzekania może być już nieobowiązujący. Zasada ta nie ma zastosowania w przypadku, w którym obowiązujące regulacje prawne w chwili orzekania o prawie do świadczeń są korzystniejsze niż dawne, obowiązujące w chwili nabycia prawa do świadczeń z mocy ustawy<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> Wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r. III UK 83/10.

<sup>386</sup> Jest to zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, gdzie dla przykładu według K. Antonowa stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) w kwestii ochrony ekspektatyw „jest w zasadzie zbieżne z ochroną praw nabytych *in abstracto*, tj. zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia i niezależne od dnia wystąpienia z wnioskiem”, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 72. Podobnie SN w wyroku z dnia 7 kwietnia 1994 r., URN 10/94, OSNP 1994, nr 3, poz. 49, z którego wynika, że zastosowanie w konkretnym przypadku korzystniejszych przepisów, nieobowiązujących w momencie rozstrzygnięcia sprawy, czy też unormowań obowiązujących wtedy, ale mniej korzystnych niż dotychczasowe, zależy zasadniczo od daty nabycia *in abstracto* prawa do świadczeń emerytalno–rentowych.

<sup>387</sup> Dla przykładu oparcie decyzji rentowej na nowym, niekorzystnym dla zainteresowanych z punktu widzenia poprzedniej regulacji prawnej, przepisie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) zależało od ustalenia, że osoby ubiegające się o świadczenia spełniły warunki nabycia *in abstracto* prawa do nich po wejściu w życie tego przepisu — wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., K. 14/91.

<sup>388</sup> R. Babińska-Górecka: Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2014, s.172.

#### 4. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Wydaje się, że zasadne jest rozważenie zmiany w kwestii ustalania ekwiwalentu praw emerytalnych z ubezpieczenia społecznego rolników, który wpływa na zwiększenie emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, w przypadku gdy rolnik nie posiada wystarczającego stażu ubezpieczeniowego rolniczego do ustalenia prawa do emerytury rolniczej. Ekwiwalent praw emerytalnych z ubezpieczenia społecznego rolników mógłby być ustalany jako równowartość kwoty, będącej wynikiem pomnożenia wysokości części składkowej emerytury rolniczej, ustalonej według zasad określonych w art. 25 ustawy z 1990 r., za okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wnioskodawcy i średniego dalszego trwania życia osób w wieku 62 lat. Tego typu metoda wyliczania ekwiwalentu praw emerytalnych z ubezpieczenia społecznego rolników została zastosowana w ustawie z dnia 23 stycznia 2008 r. o przeniesieniu praw emerytalnych urzędników Wspólnot Europejskich<sup>389</sup>. Jest ona wzorowana na zasadzie, na jakiej jest ustalany kapitał początkowy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które przed 1 stycznia 1999 r. opłacały składki na ubezpieczenie społeczne w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjęcie tej propozycji wpłynęłoby na zmniejszenie kosztów obsługi administracyjnej, w porównaniu do rozwiązania obecnego, gdyż ekwiwalent praw emerytalnych byłby przekazywany jednorazowo do FUS i nie wymagałoby to comiesięcznej, dodatkowej współpracy pomiędzy KRUS i ZUS. Poza tym, jeżeli ekwiwalent praw emerytalnych z ubezpieczenia społecznego byłby przekazywany jednorazowo do FUS, stanowiłoby to mniejsze obciążenie finansowe dla KRUS, gdyż corocznie ulega podwyższeniu kwota emerytury podstawowej i finansowanie przez KRUS miesięcznych kosztów wypłaty części rolnej emerytury z FUS co roku będzie wyższe, gdyż jest pochodną emerytury podstawowej.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że wprowadzone rozwiązanie w zakresie zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., przyniosło wymierne korzyści dla systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Po wejściu w życie tej zmiany wyraźnie zmniejszyła się liczba wniosków o emerytury rolnicze i nowo przyznanych emerytur rolniczych, a szczególnie emerytur wcześniejszych, a to z uwagi na dłuższy, bo 30 letni staż ubezpieczenia społecznego

---

<sup>389</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 274, ze zm.

rolników, wymagany do przyznania tego świadczenia. W przyszłości zapewne, jeżeli to rozwiązanie nie ulegnie zmianie, oszczędności będą jeszcze większe, gdyż obecnie staż ubezpieczeniowy rolniczy jest uzupełniany okresem prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16 roku życia, kiedy to nie było odpowiednich uregulowań w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. Należy się zastanowić, czy uszczelnienie systemu ubezpieczenia społecznych rolników nie powinno być przeprowadzane poprzez ograniczenie dostępu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników. Być może ten sposób byłby bardziej efektywny niż dotychczasowe próby uszczelnienia systemu ubezpieczenia społecznego rolników poprzez wprowadzanie ograniczenia w dostępie do ubezpieczenia społecznego rolników.

Dodatkowo należy mieć na względzie, że to rozwiązanie jest korzystne dla dużej liczby osób, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników. Jeżeli posiadają długi staż ubezpieczeniowy rolniczy, mogą nabyć prawo do emerytury rolniczej i pobierać ją w zbiegu z emeryturą z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, jeżeli w tamtym systemie posiadają kapitał emerytalny.

Ponadto to rozwiązanie wpływać może na naturalne wydłużanie aktywności zawodowej rolników, niezależnie od ustawowego wydłużenia wieku emerytalnego, gdyż ubezpieczeni mogą odwlekać decyzję o przejściu na emeryturę do czasu nabycia wymaganego stażu ubezpieczeniowego rolniczego, jeżeli nie uzyskali go do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego.

Docelowo dzięki tej zmianie system ubezpieczenia społecznego rolników będzie systemem wypłacającym świadczenie emerytalne osobom, które zajmowały się głównie prowadzeniem działalności rolniczej i z tego tytułu podlegały ubezpieczeniu społecznemu rolników. Z kolei w stosunku do rolników, których głównym źródłem dochodu była działalność pozarolnicza, emerytura będzie wypłacana z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wraz ze zwiększeniem za okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, którego wysokość jest proporcjonalna do wysokości odprowadzanych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników w Kasie Rolniczego ubezpieczenia Społecznego

## 5. Zbieg prawa do rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych.

Przedmiotowa kwestia jest uregulowana w art. 33 ust. 1 ustawy z 1990 r., zgodnie z którym w razie zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty na podstawie ustawy, uprawnionemu przyznaje się jedno świadczenie – wyższe lub wybrane przez uprawnionego. Oznacza to, że ten przepis reguluje sytuację, w której rolnik ma ustalone prawo zarówno do emerytury rolniczej ale i do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy czy też renty rodzinnej albo renty szkoleniowej przyznawanych na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W takiej sytuacji przysługuje świadczenie wyższe, chyba że uprawniony zdecyduje się na wybór świadczenia niższego, które z innych względów może być dla niego korzystniejsze. O zbiegu prawa do emerytury rolniczej z rentą rolniczą z tytułu niezdolności do pracy może być mowa tylko w odniesieniu do przypadku gdy osoba uprawniona do renty nabyła prawo do tzw. wcześniejszej emerytury rolniczej w wieku 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. To świadczenie jest obecnie świadczeniem wygasającym, ponieważ możliwość ubiegania się o nie istnieje do końca 2017 r. W zamian zostały wprowadzone częściowe emerytury rolnicze<sup>390</sup> (art. 19a ustawy z 1990 r.), z którymi również będą się mogły zbiegać renty rolnicze. Rolnik mający prawo do tych świadczeń może dokonać wyboru. Takiego wyboru nie ma rolnik uprawniony do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, który nabędzie prawo do emerytury w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, gdyż renta jest z mocy ustawy zamieniana na emeryturę w wysokości nie niższej od dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy, pod warunkiem, że dana osoba spełnia warunki do przyznania jej emerytury rolniczej (art. 22 ust. 3 ustawy z 1990 r.). W przeciwnym razie będzie nadal pobierać rentę rolniczą, ale w tym przypadku nie dochodzi do zbiegu świadczeń rolniczych emerytalno-rentowych. Po zamianie renty rolniczej na emeryturę rolniczą w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, w odniesieniu do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., w stosunku do których staż ubezpieczeniowy w systemie powszechnym nie może być zaliczany do stażu emerytalnego rolniczego, emerytura może być niższa od dotychczas pobieranej renty ze względu na wyłączenie okresów ubezpieczenia w systemie powszechnym. Do wspomnianego zbiegu może również dochodzić w przypadku osób mających ustalone prawo do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy z prawem do

---

<sup>390</sup> Emerytury częściowe zostaną uchylone z dniem 1 października 2017 r. w związku z obniżeniem wieku emerytalnego.

emerytury częściowej oraz w przypadku osób uprawnionych do emerytury rolniczej albo częściowej emerytury rolniczej i renty rodzinnej.

## Rozdział VII

### Zabezpieczenie emerytalne rolników we Francji, Niemczech i w Szwecji

#### 1. Uwagi wstępne

Z analizy zabezpieczenia emerytalnego w krajach UE wynika, że w sześciu państwach członkowskich funkcjonują autonomiczne rozwiązania zapewniające zabezpieczenie emerytalne rolnikom<sup>391</sup>. Spośród tych krajów zostaną przedstawione rozwiązania funkcjonujące w Niemczech i we Francji, gdyż obowiązujące w tych państwach unormowania stanowiły inspirację przy tworzeniu funkcjonujących obecnie w Polsce rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników<sup>392</sup>. Za przedstawieniem rozwiązań w tych państwach przemawia również to, że rolnictwo francuskie jest liderem wśród krajów europejskich<sup>393</sup>, choć pamiętać należy, iż istnieją znaczne różnice w zakresie struktury agrarnej, wydajności pracy, poziomu osiągnięć technologicznych, zasobów siły roboczej między Polską, a Francją. To z kolei może jednakże świadczyć o tym, że rolnictwo francuskie może stanowić do pewnego stopnia wzór dla kształtowania polityki rolnej w Polsce. Niemcy zostały wybrane także ze względu na warunki w zakresie położenia geograficznego i podobną strukturę asortymentową produkcji rolniczej. Ponadto udział gruntów rolnych w ogólnej powierzchni Polski i Niemiec stanowi około 50%<sup>394</sup>. Należy jednak mieć na względzie, że pomiędzy rolnictwem polskim, niemieckim i francuskim występują istotne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, co widoczne jest w wynikach produkcyjnych, w zasobach i nakładach produkcyjnych oraz w efektywności ich wykorzystania w rolnictwie. Pomimo tego że zarówno w latach 2004-2006, jak i w 2010-2012 wartość produkcji rolniczej uzyskiwanej przez polskie rolnictwo stanowiła siódmy wolumen w UE, to i tak był on odpowiednio 2,5 oraz 2,3 razy niższy niż w rolnictwie francuskim i niemieckim<sup>395</sup>. Aby uzyskać wyższą konkurencyjność rolnictwa polskiego należałoby zwiększyć różnorodność produkcji rolniczej, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby zatrudnionych w rolnictwie, oraz zapewnić wzrost nakładów kapitałowych i koncentracji ziemi. Jednak obserwowany poziom nakładów plonotwórczych oraz poziom intensywności organizacji produkcji rolniczej w Polsce

---

<sup>391</sup> Z. Giersz: Systemu ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OECD, FAPA, Warszawa, 2013 r., s. 14. (w Austrii, Francji, Niemczech, Grecja i Finlandia funkcjonuje niezależne ubezpieczenie społeczne rolników)

<sup>392</sup> B. Tryfan: Ochrona socjalna rodziny rolniczej, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1996., s. 37.

<sup>393</sup> <http://www.ambafrance-pl.org/Francja-glowna-potega-rolnicza-w-Europie>

<sup>394</sup> Eurostat 2014

<sup>395</sup> Eurostat 2014 (wartość produkcji rolniczej w Niemczech stanowiła drugi wolumen w UE, zaraz po Francji.)



są nadal znacznie niższe niż w krajach zachodnioeuropejskich<sup>396</sup>. W najbliższym czasie znacząca poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa nie wydaje się zatem możliwa ze względu na ograniczenia o charakterze instytucjonalnym i rynkowym. Wydaje się, że zasadna byłaby zmiana kierunku rozwoju polskiego rolnictwa. Zamiast dążyć do najbardziej rozpowszechnionego w Europie modelu rolnictwa industrialnego, które kojarzy się z intensyfikacją gospodarowania, związaną z permanentnym udoskonalaniem technicznym oraz wykorzystywaniem na masową skalę chemicznych środków produkcji, a także ciągłym wzrostem produkcji roślinnej i zwierzęcej<sup>397</sup>, właściwe byłoby wybranie modelu rolnictwa zrównoważonego, co według mnie może stanowić szansę dla rozwoju polskiego rolnictwa. Ten model stanowi odpowiedź na zagrożenia wynikające z gospodarowania według modelu rolnictwa industrialnego. Założeniem zrównoważonego rozwoju jest tworzenie tzw. ładu zintegrowanego w co najmniej trzech aspektach, tj. ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Sektor rolny jest przy tym kluczowym elementem tego ładu<sup>398</sup>.

Po przystąpieniu Polski do UE następuje relatywnie dynamiczny proces konwergencji pomiędzy rolnictwem Polski i pozostałych krajów UE, gdzie rolnictwo ma duże znaczenie w gospodarce, jednak ze względu na dystans, który pozostał do pokonania, aby rolnictwo Polskie zbliżyło się do efektywności charakteryzującej rolnictwo tych krajów, można przypuszczać, że proces ten będzie długotrwały i trudny do przeprowadzenia. Akceptując ten trend należy czerpać inspirację z rozwiązań funkcjonujących w tych krajach również w zakresie zabezpieczenia społecznego. Należy przy tym mieć na względzie, że zabezpieczenie społeczne rolników w Niemczech i we Francji ma najdłuższą historię na świecie<sup>399</sup>. W Niemczech choć stanowiło ono ważny krok na drodze do zabezpieczenia egzystencji po zakończeniu aktywności zawodowej, było jednak w szczególności nakierowane na odmłodzenie kadry producentów rolnych i zapewnienie postępu technicznego w rolnictwie. Z czasem cele tych regulacji uległy przewartościowaniu i obecnie głównym

---

<sup>396</sup> K. Domańska, A. Nowak: Zmiany w polskim rolnictwie w latach 2002-2010 w kontekście ekonomii zrównoważonego rozwoju, *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 100, z. 3. 2013, s. 1.

<sup>397</sup> A. Kołodziejczyk: *Modele rolnictwa a zróżnicowanie przestrzenne sposobów gospodarowania w rolnictwie polskim*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2010 r., s. 29.

<sup>398</sup> B. Czyżewski: *Produktywność zasobów w rolnictwie w Polsce wobec paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, *Studia Ekonomiczne*, nr 2 (LXXIII), 2012 r., s. 165.

<sup>399</sup> B. Tryfan, B. Van Deenen, J. Okuniewski: *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec I Polski*, PAN-IRWiR, Warszawa 1997 r., s. 31.

zadaniem stawianym przed ubezpieczeniem społecznym jest rozwiązywanie problemów socjalnych, podobnie jak w Polsce.

Należy ponadto zaznaczyć, że odrębne ubezpieczenie emerytalne rolników - zarówno w Niemczech jak i we Francji - jest wynikiem szczególnej pozycji rolnictwa w gospodarkach tych krajów oraz dostrzegania specyfiki pracy w rolnictwie i tym samym godzenia się reszty społeczeństwa na taki stan rzeczy. Z jednej bowiem strony rosną koszty utrzymania, zwiększa się szansa dłuższego życia i wzrastają wymagania co do wielkości świadczeń oraz powiększa się na niekorzyść relacja między ubezpieczonymi i świadczeniobiorcami, a z drugiej strony w równym stopniu zwiększają się niekorzystne relacje między ceną, a kosztami produkcji. W związku z tym dofinansowywanie zabezpieczenia na starość w tych krajach (jak i w całej Unii Europejskiej) polega na mocnym wsparciu publicznym w postaci dopłat z budżetów poszczególnych krajów jak i całej wspólnoty europejskiej do całego rolnictwa, ale również do ubezpieczenia społecznego rolników. Odrębne regulacje prawne, w tym w zakresie zabezpieczenia emerytalnego, mają na celu uwzględnienie specyfiki tej dziedziny gospodarki. Obejmuje ona swym zakresem rolników indywidualnych, współpracujących z nimi członków rodziny, a także pracowników, o ile ci ostatni nie są objęci ogólnym systemem ubezpieczenia skierowanego do pracowników.

W tej części zostanie również przedstawione zabezpieczenie społeczne funkcjonujące w Szwecji. Wprawdzie nie jest ono skierowane wyłącznie do rolników, ale jest bardzo wysoko oceniane i przedstawiane jako model zabezpieczenia społecznego, który w bardzo dużym stopniu realizuje wszystkie cele stawiane zwłaszcza przed częścią emerytalną zabezpieczenia społecznego.

## **2. Francuskie emerytury rolnicze**

Organizację ubezpieczenia społecznego we Francji cechuje duża ilość podmiotów mających za zadanie obsługiwanie odrębnych rozwiązań skierowanych do różnych grup zawodowych<sup>400</sup>. Wśród nich jednym z najbardziej znaczących jest ubezpieczenie społeczne rolników, które odnosi się również do pracowników rolnych.

---

<sup>400</sup> Materiały uzyskane w ramach współpracy z Ministerstwem Rolnictwa Francji, z których wynika, że we Francji obok systemu ogólnego (Regime General) skierowanego do osób nie posiadających tytułu do szczególnego ubezpieczenia skierowanego do poszczególnych grup zawodowych, istnieje 22 szczególnych podsystemów ubezpieczenia społecznego, obsługiwanych przez 35 odrębnych podmiotów. Należy dodać, że poszczególne osoby mogą podlegać równocześnie kilku podsystemom ochrony w zakresie ubezpieczenia społecznego. Mimo zróżnicowania w przedmiotowym zakresie, istnieje szereg czynników, które scalają odrębne regulacje w jeden system. Są to mianowicie wspólne ustawodawstwo i wymogi organizacyjne oraz liczne więzy finansowe.

Instytucją centralną, odpowiedzialną za gromadzenie składek na ubezpieczenie społeczne rolników z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń jest MSA<sup>401</sup>. Instytucja ta została powołana w 1945 r., jako struktura niepubliczna, zdecentralizowana; poza centralą istnieją oddziały na poziomie departamentów charakteryzujących się najbardziej rozwiniętą strukturą agrarną<sup>402</sup>. Jest to organizacja zarządzająca środkami publicznymi, w celu obsługi obowiązkowych ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych oraz ogółu pracowników i pracodawców sektora rolnego i ich rodzin<sup>403</sup>.

Emerytury rolnicze we Francji przysługują z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w ramach dwóch równolegle funkcjonujących podsystemów: dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą oraz dla pracowników rolnych.<sup>404</sup> Pierwsza grupa obejmuje samodzielnych rolników, a więc właścicieli, dzierżawców, użytkowników, członków organizacji wiejskich, spółdzielni zawodowych, grup wspólnego użytkowania, kas ubezpieczeń i kas bankowych, na równych prawach mężczyzn i kobiety<sup>405</sup>. Grupa ta obejmuje również współmałżonków i wszystkich pomagających członków rodziny w wieku powyżej 18 lat, pod warunkiem, że uczestniczą w pracach nie posiadając statusu najemnej siły roboczej. Druga grupa z kolei składa się z robotników zatrudnionych w gospodarstwach rolnych i leśnych, w przedsiębiorstwach produkcji żywności, w organizacjach

---

Przepisy regulujące ubezpieczenie społeczne są ujęte w Kodeksie zabezpieczenia społecznego. Pierwsza księga kodeksu zawiera przepisy organizacyjne wspólne dla całego sektora ubezpieczeń społecznych oraz podstawowe zasady i świadczenia. Pozostałe księgi kodeksu są skierowane do poszczególnych wyodrębnionych grup ubezpieczonych. VII księga, tj. Kodeks rolny i rybołówstwa morskiego, dotyczy zabezpieczenia społecznego rolników. Od 1996 r., obok ustawy budżetowej państwa jest uchwalana corocznie ustawa budżetowa dla ubezpieczeń społecznych. Dzięki temu poszczególne elementy systemu ubezpieczeń społecznych są powiązane ze sobą licznymi więzami finansowymi. Najczęstszą formą dotacji są tzw. kompensacje demograficzne, polegające na tym, że te działy ubezpieczenia, które mają dobrą sytuację demograficzną, finansują ze środków uzyskanych w ten sposób te działy, w których jest sytuacja odwrotna, a więc szczególnie system rolny. W 2015 r. około 1,2 mln osób, w tym 500 tyś. rolników i 700 tyś. pracowników rolnych, podlegało ubezpieczeniu społecznemu rolników. Do tego należy dodać ok. 800 tyś. pracowników sezonowych, którzy również podlegają ubezpieczeniu społecznemu dla rolników i pracowników. Do świadczeń emerytalnych we Francji jest uprawnionych około 3,5 mln osób. W tej liczbie około 600 tyś. osób korzysta zarówno z emerytury rolniczej jak i pracowniczej.

<sup>401</sup>Mutualite Sociale Agricole; L723-1 Coderural et de la pechemaritime (Kodeks rolny i rybołówstwa morskiego), który funkcjonuje w ramach Code de la securite sociale (Kodeks zabezpieczenia społecznego).

<sup>402</sup>Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, pod red. J. Pawłowska-Tyszko, nr 2 Warszawa 2011 r., IRiGŻ PAN, s. 91

<sup>403</sup> W tej rozbudowanej instytucji zatrudnienie znajduje około 17 tyś pracowników – według informacji przekazanej z Ministerstwa Rolnictwa Francji.

<sup>404</sup> P. Yves Lelong: Centrum Ekonomiki Rolnej we Francji, System rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji w Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej, nr 60 Warszawa 2012 r., IERiGŻ PIB, s. 251,

<sup>405</sup> B Tryfan: Składki na ubezpieczenie społeczne rolników w świetle rozwiązań europejskich w Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia. Warszawa 2011 nr 40/2011, s. 117.

i stowarzyszeniach, nauczycieli prywatnych szkół rolniczych, stażystów i praktykantów<sup>406</sup>. Oprócz tych dwóch grup składki na ubezpieczenie są odprowadzane przez płatników dochodów zastępczych<sup>407</sup>. W ramach dochodów zastępczych wyróżniane są m.in. dniówki obrachunkowe (z tytułu choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy), świadczenia na zastępstwa dla pomocy domowych, zarobki okazjonalne podczas przerw w pracy. Do tej grupy należą też stażyści i praktykanci, którzy mogą być również zaliczani do niej w przypadku, gdy przed rozpoczęciem pracy we własnym, odziedziczonym gospodarstwie po rodzicach, muszą odbyć praktykę bądź staż w innym gospodarstwie rolnym. Otrzymują wówczas drobne wynagrodzenie, od którego płacą podatek dochodowy proporcjonalny do zarobku i w konsekwencji składki na ubezpieczenie społeczne rolników.

Wymienione trzy grupy ubezpieczonych – samodzielni rolnicy, najemni pracownicy i beneficjenci dochodów zastępczych - ze względu na to, iż osiągają dochód, są zobowiązani do uiszczania podatku dochodowego, który stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Właściciele gospodarstw rolnych nabywają prawo do emerytury składającej się z trzech filarów<sup>408</sup>: 1) system podstawowy; 2) obowiązkowy system dodatkowy; 3) dobrowolny system dodatkowy.

Dodatkowe systemy emerytalne dla właścicieli gospodarstw rolnych zostały wprowadzone po 1990 r., a więc po wejściu w życie w naszym kraju aktualnie obowiązujących rozwiązań w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. Do tego czasu ubezpieczeni rolnicy i ich pracownicy we Francji, mogli korzystać jedynie z systemu podstawowego. Emerytura rolnicza w części podstawowej składa się z dwóch części: ryczałtowej i proporcjonalnej<sup>409</sup>. Kierownik gospodarstwa bądź współwłaściciel nabywa prawo do emerytury podstawowej w pełnej wysokości, a więc do części ryczałtowej i proporcjonalnej, a jego współmałżonek tylko do części ryczałtowej; jest to wynikiem różnic w wysokości składki dla kierownika gospodarstwa rolnego i jego małżonka. Część ryczałtowa emerytury przysługuje w jednakowej wysokości kobietom i mężczyznom z tytułu posiadania gospodarstwa i podlegania ubezpieczeniu przez wymagany okres bez powiązania z wysokością opłacanych

---

<sup>406</sup> J.w., s. 117.

<sup>407</sup> J.w., s. 118.

<sup>408</sup> J. Pawłowska-Tyszko: Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, nr 2 Warszawa 2011 r., IRiGŻ PAN, s.107.

<sup>409</sup> B. Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników francuskich wobec nowych wyzwań procesów demograficznych, w Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia. Warszawa 2005 nr 2/3(26/27) 2005 r., s. 100.

składek na ubezpieczenie społeczne, a zależy wyłącznie od takiego samego tytułu własności<sup>410</sup>. Kierownik gospodarstwa rolnego i członkowie jego rodziny podlegający ubezpieczeniu mają prawo do emerytury w części podstawowej po wykazaniu się odpowiednim okresem ubezpieczenia i opłacania składek. Na wysokość emerytury ryczałtowej wpływ mają trzy czynniki: wiek, liczba kwartałów ubezpieczenia oraz status zawodowy. Dla osób urodzonych po 1942 r. liczba niezbędnych kwartałów do przyznania świadczenia w pełnej wysokości została określona (od 2012 r.) na poziomie 42 lat. Każdy brakujący kwartał powoduje zmniejszenie tej części świadczenia emerytalnego. Wiek emerytalny został ustalony na poziomie 65 lat, a o świadczenie w pełnej wysokości w wieku 60 lat mogą ubiegać się m.in. rolnicy uznani za niezdolnych do pracy w rolnictwie co najmniej w 50% oraz ci, którzy wykażą się odpowiednio dłuższym okresem ubezpieczenia z tytułu pracy w rolnictwie, jak też w związanym z rolnictwem warsztacie rzemieślniczym i handlowym.

Część proporcjonalna emerytury ma cechy uzupełniającego obowiązkowego wynagrodzenia emerytalnego i zależy od liczby punktów zgromadzonych na koncie, a te z kolei od osiąganego dochodu z działalności rolniczej w najlepszych wybranych latach. Wartość każdego punktu stanowi współczynnik rewaloryzacji zastosowanej do renty socjalnej w odniesieniu do ewolucji cen konsumpcyjnych<sup>411</sup>. Z tego wynika, że suma punktów emerytalnych zależy od liczby punktów przypadających na każdy rok i liczby lat składkowych. W wyliczaniu tej części świadczenia oprócz długości stażu ubezpieczeniowego istotny jest średni dochód początkowy osiągany przez kierownika gospodarstwa rolnego z wybranych 25 lat. Skala dochodu zawodowego, która jest jednocześnie podstawą podatku od osób fizycznych, mieści się między wielokrotnością dolnej i górnej granicy tzw. minimalnego zarobku międzyprofesjonalnego wzrostu (SMIC)<sup>412</sup>.

O pełną emeryturę w wieku 60 lat mogą się ubiegać kobiety, które przez ostatnie 9 lat wychowały co najmniej troje dzieci, do ukończenia przez te dzieci 16 roku życia. Matki w wieku 60 lat mają prawo do pełnej emerytury, jeśli wykonywały pracę fizyczną przez co najmniej 5 lat w ciągu ostatnich 15 lat lub wykażą się 30-

---

<sup>410</sup>B. Tryfan: Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji na tle procesów demograficznych i ekonomicznych, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 39/2011, s. 108i nast.

<sup>411</sup>B. Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników francuskich wobec nowych wyzwań procesów demograficznych, w *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia*. Warszawa 2005 nr 2/3(26/27) 2005 r., s. 101.

<sup>412</sup>Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance.

letnim okresem ubezpieczenia. Za każdy brakujący kwartał potrąca się 1,25% świadczenia, aż do osiągnięcia przez matkę odpowiedniego wieku.

Za pomocą systemu ubezpieczenia społecznego we Francji realizuje się również zadania pozaubezpieczeniowe poprzez przyznawanie dodatkowych punktów za każde dziecko. Występuje więc także element polityki prorodzinnej państwa.

Od 2008 r. przyznano beneficjentom zabezpieczenia emerytalnego dodatek solidarnościowy dla osób starszych i dodatek uzupełniający, a począwszy od 2009 r. co roku dokonywana jest stała waloryzacja tych sum<sup>413</sup>. Świadczy to o zmianie wcześniejszego podejścia, gdyż jeszcze do 1989 r. dominował interes warsztatu produkcyjnego, zaś od 2009 r. zauważalne jest przewartościowanie tego podejścia i zwrócenie szczególnej uwagi na producenta rolnego. Obecnie preferowane są cele socjalne, a nie ekonomiczne. Wskazuje na to szereg udogodnień, takich jak złagodzenie zasad dotyczących kumulacji zatrudnienia i emerytury, doliczanie do okresów składkowych lat studiów oraz określonych okresów bierności zawodowej, takich jak czas przymusowego bezrobocia<sup>414</sup>.

## **2.1 Składki emerytalne rolników**

Składki przeznaczone na sfinansowanie przyszłej emerytury (AVA)<sup>415</sup>, dzielą się na dwie części: techniczne i komplementarne<sup>416</sup>. Składki w części technicznej przeznaczone są na finansowanie świadczeń emerytalnych *sensu stricte*, a komplementarne na finansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem akcji sanitarnej i socjalnej. Wyodrębnia się ponadto składkę na świadczenia kierownika gospodarstwa rolnego i jego pomoce rodzinne oraz składkę indywidualną na emeryturę ryczałtową dla każdego członka rodziny powyżej 18 roku życia. Zarówno składki techniczne, jak i komplementarne, są ustalane od dochodu zawodowego, ponieważ wszyscy rolnicy mają obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, w których rejestrują wpływy i wydatki. Do 1990 r. za podstawę obliczeń były brane wyłącznie dochody zawodowe, a składka stanowiła zarówno funkcję minimalnej powierzchni gospodarowania, jak i minimalnego dochodu zawodowego. W związku z tym składki na ubezpieczenie emerytalne rolników zależały w 2/3 od dochodu katastralnego, a w 1/3 od dochodu zawodowego, będącego podstawą do ustalania

---

<sup>413</sup> B. Tryfan: Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji... op.cit., s. 117.

<sup>414</sup> J.w., s. 117.

<sup>415</sup> Assurance Vieillesse Agricole.

<sup>416</sup> B. Tryfan: Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji.. op.cit., s. 102.

podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>417</sup>. Obecnie w wyniku reformy obliczania podstawy wymiaru składki, nastąpiła rezygnacja z obliczania podstawy jej wymiaru od dochodu katastralnego i przejście do obliczania podstawy wymiaru składki wyłącznie z dochodu z działalności rolniczej lub zryczałtowanego dochodu<sup>418</sup>.

Warto jeszcze dodać, że wymiar składek rzutujących na wysokość świadczenia powiązany jest z jedną z ponad czterdziestu kategorii ryzyka<sup>419</sup>. Dzielone są one na podstawowe grupy rolniczej aktywności zawodowej, do których należą m.in.: produkcja roślinna, winnice, ogrodnictwo, rybołówstwo, ubój, młynarstwo, przetwórstwo spożywcze, solanki błotne.

W stosunku do osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą składki na ubezpieczenie emerytalne są ustalane od podstawy dochodu uzyskiwanego z pracy zawodowej w rolnictwie.<sup>420</sup> Dochód uzyskiwany z rolniczej działalności gospodarczej ustala się jako dochód ryczałtowy lub rzeczywisty. W ramach dochodów z działalności rolniczej stanowiących podstawę naliczania m.in. składek na ubezpieczenie emerytalne uwzględnia się: 1) dochód z działalności rolniczej podlegający opodatkowaniu IRPP (podatek dochodowy od osób fizycznych), na który składają się BA – system opodatkowania dochodów rolniczych, BIC – system opodatkowania dochodów w przemyśle rolniczym lub BNC – system opodatkowania dochodów z działalności handlowej (turystyka, przedsiębiorstwa rolnicze, hodowla koni); 2) wynagrodzenie wypłacane zarządzającym i wspólnikom prowadzącym rolniczą działalność gospodarczą w spółkach podlegających podatkowi od spółek.

Podstawa wymiaru składki jest równa podstawie opodatkowania w danym roku. Z kolei podstawa ryczałtowa stosowana jest w przypadku, gdy nie jest znany dochód z danego roku i dotyczy w szczególności: osób rozpoczynających pracę w nowym miejscu, współmałżonka kierownika gospodarstwa rolnego rozpoczynającego pracę w gospodarstwie rolnym, wspólników podlegających podatkowi od spółek. Podstawę wymiaru składek pracowniczych stanowi ich wynagrodzenie.

---

<sup>417</sup> J.w., s. 104

<sup>418</sup> P. Yves Lelong: Centrum Ekonomiki Rolnej we Francji, System rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji w Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej, nr 60 Warszawa 2012 r., IERiGŻ PIB, s. 253

<sup>419</sup> B. Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników francuskich... op.cit. , s. 101.

<sup>420</sup> Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, IERiGŻ, nr 2/2011, s. 114 i nast.

Gdy chodzi o wymiar składek, a w konsekwencji o wysokość świadczeń, ma również znaczenie status zawodowy kierownika gospodarstwa rolnego czy członka jego rodziny oraz jego pozycja w zawodzie rolniczym<sup>421</sup>. Ma tu znaczenie to czy ów kierownik wykonuje zawód rolniczy jako główny (przysługuje mu wówczas emerytura ryczałtowa i proporcjonalna), czy jako zawód pomocniczy, ale nie na zasadzie pracy najemnej w rolnictwie (wtedy przysługuje mu tylko emerytura proporcjonalna), czy wreszcie – wykonując zawód rolnika samodzielnego – podlega równocześnie innemu ubezpieczeniu z tytułu działalności pozarolniczej, ma wówczas prawo dokonać wyboru zależnie od tego, co wydaje się mu korzystniejsze.

Kierownicy gospodarstw mogą wybrać formę uiszczania składek w wymiarze kwartalnym, rocznym, a nawet trzyletnim. Wymiar trzyletni odnosi się głównie do rzemieślników wiejskich, których dochody kształtowane są nie tylko w cyklu rocznym zależnym od pogody<sup>422</sup>.

Przedstawiając zakres obciążeń należy wspomnieć o istniejących różnego rodzaju zniżkach, zwolnieniach, gratyfikacjach i wypłatach fakultatywnych w odniesieniu do rocznego wymiaru składki, które są skierowane do licznych kategorii rolników. Przedmiotowe rozwiązania skierowane są do rolników osiągających najniższe dochody z działalności rolniczej, użytkowników działek poniżej 3 ha, młodych na dorobku, a także wdów, które przejęły gospodarstwo w wyniku śmierci męża, rozwodu lub separacji, uprawiających samodzielnie co najmniej połowę gospodarstwa bez pomocy innych członków rodziny w wieku co najmniej 21 lat. Przywileje te odnoszą się również do rzemieślników wiejskich jako pracodawców najemnej siły roboczej, łącznie z praktykantami. Skorzystać z nich mogą rolnicy wykonujący pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i którzy równocześnie cierpią na różne dolegliwości, jeżeli ich niepełnosprawność wynosi co najmniej 66 % utraty zdrowia. Przedmiotowe ulgi nie mają wpływu na wysokość świadczenia. To ostatnie uzależnione jest od długości okresu składkowego.

Francuski system ubezpieczeń społecznych rolników, w tym jego część emerytalna, jest bardzo rozbudowany. Jego zasadniczą cechą odróżniającą go od rozwiązań obowiązujących w naszym kraju skierowanych do rolników jest to, że wszyscy rolnicy płacą podatek katastralny - uzależniony od powierzchni gospodarstwa - i dochodowy, który obejmuje wszystkie wpływy z działalności

---

<sup>421</sup> B. Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników francuskich... op.cit., s. 102.

<sup>422</sup> J.w., s. 102



rolniczej, handlowej, usługowej w rolnictwie i poza rolnictwem, a także z dzierżawy i działalności agroturystycznej. Konsekwencją tych podatków są składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Wśród ubezpieczonych w systemie rolnym, można wyróżnić posiadaczy gospodarstw rolnych, prowadzących w nich działalność na własny rachunek oraz odrębną kategorię, którą stanowią robotnicy najemni. Te dwie grupy ubezpieczonych podlegają innym zasadom zarówno w odniesieniu do składek jak i świadczeń. Składki techniczne i komplementarne mają odmienne cele do spełnienia, określanie ich wysokości układa się w skomplikowaną sieć powiązań wskaźników procentowych, kategorii ryzyka i jeszcze wielu innych czynników sprawiających, że obowiązujące rozwiązania są bardzo skomplikowane.

Kierownicy gospodarstw rolnych są zobowiązani do opłacania składki na ubezpieczenie społeczne za siebie oraz muszą partycypować w składce za pracowników zatrudnionych w ich gospodarstwach rolnych<sup>423</sup>. Dodatkowo od 2009 r. wprowadzony został dla pracodawców nowy podatek określony jako ryczałt socjalny. To dodatkowe obciążenie pracodawców jest pochodną przychodów, uzależnione jest jednak także od liczby zatrudnionych pracowników i ma na celu finansowe zasilanie ubezpieczeń społecznych rolników.

## **2.2 Finansowanie emerytur rolniczych**

System ubezpieczenia społecznego we Francji opiera się na zasadzie solidarności narodowej<sup>424</sup>. Jest to związane przede wszystkim z niekorzystną strukturą demograficzną. Ogromne znaczenie dla funkcjonowania odrębnego ubezpieczenia omawianej tu kategorii ubezpieczonych ma umowa solidarnościowa z ubezpieczonymi podlegającymi ubezpieczeniu w innych systemach funkcjonujących we Francji, jak również z podatnikami. Do głównych źródeł finansowania wydatków na emerytury rolnicze zalicza się<sup>425</sup>: 1) podatki i opłaty ustalone przez Państwo; 2) międzysystemowe kompensaty demograficzne; 3) składki ubezpieczeniowe; 4) świadczenia przejęte przez inne systemy ubezpieczeniowe i instytucje współfinansujące ubezpieczenia społeczne; 5) przeniesienia wyrównawcze z systemu ogólnego.

---

<sup>423</sup> B Tryfan: Składki na ubezpieczenie społeczne rolników w świetle rozwiązań europejskich w Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia. Warszawa 2011 nr 40/2011, s. 119.

<sup>424</sup> J. Strzelecka: ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Kancelaria Sejmu biuro Studiów i Ekspertyz, Nr 1031, 2004 r., s. 2.

<sup>425</sup> Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa pod red. J. Pawłowska-Tyszko, nr 2 Warszawa 2011 r., IRiGŻ PAN, s.108 i 109.

Co ciekawe we Francji niektóre wpływy podatkowe są przeznaczone na sfinansowanie świadczeń socjalnych i wydatków niektórych podsystemów ubezpieczeniowych. Wpływy na ten cel obejmują część podatków nakładanych na napoje alkoholowe, opłaty za spożycie tytoniu, opłaty za korzystanie z pojazdów służbowych oraz całość lub część różnych podatków z mąki, tłuszczów, wyrobów farmaceutycznych itp. Podatki i opłaty ustalane przez Państwo stanowią największe źródło finansowania wydatków z ubezpieczenia społecznego dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą, pokrywają one jedną trzecią wydatków na ten cel<sup>426</sup>. Z kolei kompensaty demograficzne są konsekwencją zmiany w populacji ludności czynnej zawodowo w poszczególnych sektorach gospodarki, dla których we Francji obowiązują odrębne rozwiązania w zakresie ubezpieczenia społecznego. Celem kompensaty demograficznej jest przeciwdziałanie nierównościom w odniesieniu do wpływów ze składek, wynikającym z nierównowagi demograficznej. Istotne jest to, że ubezpieczenie przewidziane dla osób prowadzących rolniczą działalność gospodarczą było zawsze głównym beneficjentem tego mechanizmu. Wpływy z kompensaty demograficznej wynoszą około 3 krotnie więcej niż wpływy ze składek ubezpieczonych<sup>427</sup>; składki rolników i pracowników pokrywają około 20% wydatków emerytalnych. Mimo tych wszystkich pozabudżetowych źródeł finansowania, ciągle mamy do czynienia z deficytem systemu emerytalnego skierowanego do tej grupy zawodowej; w 2014 r. wyniósł ok. 0,5 miliarda euro<sup>428</sup>.

Z powyższego wynika, że ubezpieczenie społeczne rolników we Francji nie jest systemem samofinansującym się, a przychody ze składek są tylko jednym z elementów, za pomocą których jest finansowane to zabezpieczenie. W konsekwencji świadczenia emerytalne rolników i pracowników rolnych podlegających temu ubezpieczeniu są finansowane w większości z innych źródeł niż składki. Z drugiej strony pozwala to uniknąć finansowania świadczeń z tego ubezpieczenia bezpośrednio ze środków budżetu państwa, co jest szczególnie krytykowane w naszym kraju. Warto jednak zastanowić się, czy do takiego modelu powinniśmy dążyć?

U podstaw francuskiego zabezpieczenia społecznego rolników leży niezwykle istotna zasada solidarności państwowej między wszystkimi obywatelami kraju i solidarność pomiędzy ubezpieczonymi, dla których we Francji funkcjonują odrębne

---

<sup>426</sup> J.w., s. 110.

<sup>427</sup> J.w. materiały uzyskane w ramach współpracy z Ministerstwem Rolnictwa Francji.

<sup>428</sup> J.w..

podsystemy ubezpieczeniowe. Co ciekawe nie budzi to zasadniczych kontrowersji i nie stanowi podstawy żądań mających na celu ograniczenie dofinansowania do świadczeń z podsystemów nie mogących osiągnąć równowagi finansowej<sup>429</sup>.

Całość wydatków podsystemu ubezpieczenia społecznego skierowanego do rolników i robotników rolnych wynosi około 33 mld euro, z czego 27,4 mld przypada na same świadczenia. Część podsystemu dotycząca pracowników rolnych ma strukturę dochodów i wydatków zbliżoną do systemu ogólnego, gdzie składki pracownicze pokrywają około 60% wydatków. Natomiast składki rolników pokrywają zaledwie 20% wydatków podsystemu mającego sfinansować przeznaczone dla nich świadczenia emerytalne<sup>430</sup>.

## **2. Niemieckie emerytury rolnicze**

Rolnicy w Niemczech posiadają prawo do korzystania z odrębnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego skierowanego do tej grupy zawodowej. Jest to jedna z czterech gałęzi ubezpieczenia społecznego rolników, skierowana do tej kategorii zawodowej, która jest zorganizowana w ramach samorządnych korporacji na poziomie regionalnym w obwodach rolniczych kas zawodowych<sup>431</sup>. Co charakterystyczne rolnicze kasy starości na poziomie regionów umożliwiają i jednocześnie mobilizują do skutecznego działania w ich ramach. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą być przeznaczane na zaspokajanie innych niż ubezpieczeniowe potrzeb rodzin rolniczych w danym regionie. Prawo do korzystania z odrębnego rolniczego zabezpieczenia społecznego uwzględnia specyfikę tej dziedziny gospodarki i obejmuje swoim zakresem rolników indywidualnych i współpracujących z nimi członków rodziny. Z biegiem czasu liczba rolniczych kas zawodowych zmniejszyła się do dziewięciu, istnieje osiem regionalnych rolniczych i jedna zawodowa kasa ogrodnicza, obejmująca swoim zasięgiem cały kraj. W celu efektywniejszego zarządzania stworzone zostały przez nie trzy oddzielne federacje, w tym Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen (GLA), która jest

---

<sup>429</sup> J.w..

<sup>430</sup> J.w..

<sup>431</sup> B Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 2010 r., s. 136. Bywa też, że instytucje odpowiedzialne za realizację zabezpieczenia społecznego rolników są określane jako rolnicze stowarzyszenia zawodowe, K. Pątkowski: Zarys niemieckiego systemu ubezpieczeń i osłon socjalnych w rolnictwie, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 1999, nr 4, s. 126.

odpowiedzialna za emerytury rolnicze, w tym za pobór składek<sup>432</sup>. Prawo do emerytury rolniczej przysługuje osobom ubezpieczonym, które podlegały ubezpieczeniu przez co najmniej 15 lat, ukończyły 67 lat i przekazały gospodarstwo nowemu użytkownikowi<sup>433</sup>. Zatem dodatkowo oprócz celu socjalnego polegającego na zagwarantowaniu bezpieczeństwa materialnego, przez przyznanie świadczeń emerytalnych, realizowane są również cele pozaubezpieczeniowe związane z wymianą pokoleń osób prowadzących działalność rolniczą. Dodatkowo ma to znaczenie z punktu widzenia polityki rolnej, zmierzającej do podniesienia poziomu wykształcenia rolników oraz umożliwienia przenikania do gospodarstw rolnych nowoczesnych form organizacji pracy i postępu technicznego.

Podstawę do objęcia ubezpieczeniem oraz opłacania składek, a w konsekwencji nabycia prawa do emerytury, stanowi minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego, którą ustalono na poziomie 4-5 ha, a dla użytków leśnych na poziomie 40-75 ha, w zależności od regionu<sup>434</sup>. Obowiązek opłacania składki wynika z faktu posiadania przynajmniej najmniejszego obszarowo gospodarstwa, którego minimalna powierzchnia jest ustalana przez zgromadzenie przedstawicieli Regionalnej Kasy Starości<sup>435</sup>. Dzięki temu uwzględniane są naturalne i gospodarcze uwarunkowania w danym regionie. Przyjęte są bardzo różne miary wartości obliczania najmniejszej powierzchni gospodarstwa, z którą wiąże się obowiązek podlegania ubezpieczeniu, w zależności głównie od rodzaju produkcji.

### **3.1 Finansowanie emerytur rolniczych**

Obowiązek odprowadzania składek dotyczy wszystkich rolników indywidualnych i członków ich rodziny, jeśli praca w gospodarstwie rolnym stanowi główne źródło ich utrzymania. Gdy gospodarstwo prowadzą wspólnie małżonkowie, wówczas składkę opłaca tylko jedno z nich, ale istnieje możliwość wyboru między zwiększoną emeryturą dla pary małżeńskiej, a dwoma odrębnymi emeryturami dla

---

<sup>432</sup> K. Pątkowski: Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie, ENASP – Europejska Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 2007, 32.

<sup>433</sup> D. Walczak: Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce, Dom Organizatora, Toruń 2011 r., s. 118. Wiek 67 lat obowiązuje w stosunku do osób urodzonych po 1 stycznia 1964 r., zaś osoby, które urodziły się przed 1947 r. mogą nabyć prawo do emerytury po ukończeniu 65 lat. W stosunku do osób urodzonych pomiędzy 1947 r., a 1963 r. wiek emerytalny ulega stopniowemu podwyższaniu.

<sup>434</sup> B. Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 2010 r., s. 139.

<sup>435</sup> J.w., s. 136, są oni wybierani przez członków danej kasy regionalnej, w tajnym głosowaniu pocztowym i za zadaniem mają ustalać na zgromadzeniu reprezentantów praktyczne metody realizacji danego ubezpieczenia.

męża i żony<sup>436</sup>. Istnieje również możliwość zwolnienia od obowiązku opłacania składek. Ta możliwość ma zastosowanie do tych właścicieli gospodarstw rolnych, którzy są równocześnie ubezpieczeni z tytułu pracy poza rolnictwem i podlegają z tamtego tytułu ubezpieczeniu społecznemu<sup>437</sup>. Osoba, która zdecydowała się na opłacanie składek z obu tytułów, może nabyć prawo do świadczeń emerytalnych zarówno z pracowniczego, jak i rolniczego ubezpieczenia społecznego.<sup>438</sup> Wysokość składki jest taka sama dla wszystkich rolników indywidualnych, niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego i dochodu jaki jest osiągnięty z prowadzonej w nim działalności. W oparciu o odrębne regulacje prawne prawie co roku określana jest wysokość takiej składki dla rolników indywidualnych. W przypadku osób współpracujących będących członkami rodziny składka wynosi połowę składki określonej dla rolnika. Formalnie rzecz biorąc składka na ubezpieczenie emerytalne jest jednakowa, lecz następuje jej zróżnicowanie poprzez dopłaty do składek w zależności od osiągniętych dochodów<sup>439</sup>. Ta forma dotowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Niemczech wskazuje na troskę o najuboższych rolników. Rolnictwo niemieckie charakteryzuje się bowiem tym, że oprócz rolników o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, są rolnicy o niskich dochodach i niskiej wydajności pracy. Zatem zdolność do finansowania składek na ubezpieczenie społeczne jest różna, co uwzględnione zostało poprzez dofinansowanie składek dla uboższych rolników. Rolnicy przy niskich dochodach płacą, tak jak wszyscy pozostali rolnicy, składkę w równej wysokości przy dofinansowaniu jej z budżetu państwa w zależności od gospodarczej wartości danego gospodarstwa<sup>440</sup>. Jednocześnie w celu zapobieżenia nadmiernej biurokracji w postaci prowadzenia ksiąg rachunkowych i rejestrów wpływów i wydatków, stworzone zostały dla nich najprostsze uregulowania. Są oni zobowiązani do zgłoszenia do regionalnej rolniczej kasy starości wartości ekonomicznej posiadanego gospodarstwa. Dofinansowanie z budżetu państwa do składek wynosi średnio 80%

---

<sup>436</sup> J.w. s. 140.

<sup>437</sup> J.w., s. 139.

<sup>438</sup> B. Tryfan, B. Van Deenen, J. Okuniewski: Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski, PAN-IRWiR, Warszawa 1997 r., s. 71.

<sup>439</sup> J. Strzelecka: Ubezpieczenia emerytalne rolników wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2004, nr 1031, s. 3.

<sup>440</sup> Elementy systemu zabezpieczenia społecznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej przykład Republiki Federalnej Niemiec, Stowarzyszenie Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG), s.116, tłumaczenie oryginału Volker Leienbach, Thomas Sorensen, Birgit Sadow, Elementeeines system der sozialen sicherung unter den bedingungen einer sozialen Marktwirtschaft – dasbeispiel der Bundesrepublik Deutschland, GVG Koln.

składki, wyliczonej na podstawie dochodu, a przy dochodzie rolników powyżej maksymalnej kwoty dofinansowanie w ogóle nie przysługuje<sup>441</sup>.

Ubezpieczenie emerytalne rolników w Niemczech zapewnia bezpieczeństwo tylko na podstawowym poziomie w przeciwieństwie do powszechnego zabezpieczenia emerytalno-rentowego, które ma na celu zapewnienie poprzedniego standardu życia. Wynika to z tego, że rolnicy posiadając majątek w postaci gospodarstwa rolnego powinni podejmować odpowiednie kroki dla poszerzenia obszaru przeczności, chociażby w postaci podpisywania umowy dożywocia z osobą, której zostało przekazane gospodarstwo, bądź wykupienia dodatkowego ubezpieczenia na życie. Mamy tu do czynienia również z uwarunkowaniem historycznym. Podczas tworzenia regulacji dla tej grupy zawodowej zakładano, że następca, który przejmuje gospodarstwo rolne, będzie zobowiązany do zapewnienia rodzicom mieszkania, utrzymania i kieszonkowego<sup>442</sup>

W konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych, również niemiecki system zabezpieczenia społecznego rolników wymaga znacznego dofinansowania; udział subwencji federalnych oraz rządowych w funduszu emerytalnego kształtuje się na poziomie 75%<sup>443</sup>. Od 1995 r. budżet przejął na siebie ryzyko finansowe związane z wydatkami, które nie mogą być pokryte przez wpływy ze składek<sup>444</sup>. Przed wejściem w życie tej zasady budżet państwa przekazywał określoną wyraźnie kwotę, a pozostały deficyt musieli sfinansować ubezpieczeni w formie składek. Gdyby nie to, wobec malejącej liczby ubezpieczonych, która była efektem dążenia do poprawy struktury obszarowej, ubezpieczenie społeczne rolników wymagałoby dalszego podnoszenia składek. W wyniku jednak nowych regulacji i w konsekwencji odwrócenia poprzednich relacji, budżet państwa wziął na siebie odpowiedzialność za następstwa zmiany struktury w rolnictwie. Dzięki temu rolnicy zyskali poczucie bezpieczeństwa na przyszłość i jednocześnie uległo wzmocnieniu ich zaufanie do obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych w Niemczech.

---

<sup>441</sup> B Tryfan: Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 2010 r., s. 140.

<sup>442</sup> J.w., s. 138.

<sup>443</sup> Na podstawie danych ENASP oprac. KRUS – Centrala Warszawa, 2010 r.

<sup>444</sup>B. Tryfan, B. Van Deenen, J. Okuniewski: Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski, PAN-IRWiR, Warszawa 1997 r., s 89.

#### 4. Szwedzkie emerytury

W Szwecji rolnicy nie posiadają odrębnego zabezpieczenia emerytalnego skierowanego do tej grupy zawodowej i są objęci publicznym systemem emerytalnym. Od 1999 r. funkcjonuje tam zreformowany nowy system emerytalny o zdefiniowanej składce, a co za tym idzie zreformowane emerytury również dla rolników uzależnione zostały od zgromadzonych oszczędności emerytalnych w postaci składek odprowadzanych w okresie aktywności zawodowej. Nowy system emerytalny jest finansowany w części repartycyjnie, a w części kapitałowo.<sup>445</sup> Oprócz nowego zreformowanego systemu emerytalnego, podobnie jak w Polsce w odniesieniu do systemu powszechnego, istnieje system tzw. stary, który obejmuje pracowników i pracujących na własny rachunek urodzonych w 1937 r. lub wcześniej. Zreformowany system obejmuje osoby urodzone w 1954 r. roku lub później. W stosunku do osób urodzonych w latach 1938 - 1953 zostały przygotowane przepisy przejściowe, które regulują ich sytuację częściowo na nowych i częściowo na starych zasadach.

Zasadniczą przesłanką reformy zabezpieczenia emerytalnego w Szwecji było to, że zabezpieczenie emerytalne funkcjonujące przed reformą wykazywało zbyt małą zależność między wkładem finansowym do systemu, a późniejszym świadczeniem<sup>446</sup>. Wskazuje na to fakt, że na wysokość emerytury przed reformą nie miały praktycznie żadnego wpływu dochody poniżej 80% i powyżej 150% średniej płacy w przemyśle<sup>447</sup>. Nie tylko te limity dochodowe oddziaływały na wysokość świadczeń, gdyż na funkcjonowanie systemu miała wpływ także zasada, zgodnie z którą do nabycia prawa do emerytury wymagany był 30 letni staż pracy, a jej wysokość zależała od 15 lat pracy zawodowej o relatywnie najwyższych zarobkach. Takie rozwiązanie zarówno nie mobilizowało do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy jak i nie zachęcało do jak najefektywniejszego wysiłku przez cały okres pracy zawodowej. Wystarczało bowiem pracować przez 15 lat i osiągać przez ten okres relatywnie wysokie zarobki mogące w przyszłości służyć do ustalenia prawa do emerytury, a przez pozostały okres wystarczało podejmować pracę w niepełnym wymiarze; prowadziło to do obniżania wpływów z tytułu składek na ubezpieczenie

---

<sup>445</sup> Charakterystyka systemu emerytalnego w Szwecji, materiał informacyjny dotyczący wizyty studyjnej delegacji ZUS w Urzędzie Spraw Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten), Sztokholm, 05.04.2011, s. 3.

<sup>446</sup> T. Szumlicz: System emerytalny w Szwecji w Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004, TWIGGER, s. 298.

<sup>447</sup> M. Księżopolski: Powszechne emerytury bazowe w krajach nordyckich, w: Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie pod red. S. Golinowskiej, IPISS, Warszawa 1993 r., s. 168.

społeczne. Obowiązujący przed reformą system zabezpieczenia emerytalnego w Szwecji stanowił „modelowy” przykład zaopatrzeniowego systemu emerytalnego w postaci: powszechnych jednolitych emerytur z tytułu zamieszkiwania w Szwecji, uzupełnianych publicznym systemem emerytur uzupełniających oraz licznymi świadczeniami dodatkowymi<sup>448</sup>. Zasadniczym powodem reformy zabezpieczenia emerytalnego w Szwecji było to, że z przeprowadzanych analiz wynikało, iż w dłuższym okresie mogą pojawić się problemy z wypłacalnością systemu, oraz względy związane z uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi. Obawa o przyszłość skłoniła wcześniej, bo już w 1984 r.<sup>449</sup>, do powołania komisji rządowej dla przeanalizowania systemu emerytalnego i jego przyszłych problemów oraz wskazania możliwych zmian. Przygotowanie, a następnie wprowadzenie strukturalnej reformy emerytalnej, zostało przeprowadzone w kraju, w którym nie miano do czynienia z żadnym kryzysem finansów emerytalnych, a istniejący system zabezpieczenia emerytalnego funkcjonował bardzo dobrze i nawet był uważany za jeden z najlepszych w świecie z punktu widzenia realizacji celów społecznych.

W wyniku reformy do całego systemu finansowanego ze składek ma zastosowanie zasada zdefiniowanej składki. Tym samym nastąpiło przewartościowanie priorytetów w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. O ile do czasu reformy zadaniem emerytur było zagwarantowanie powszechnego, wysokiego poziomu życia, o tyle po zmianie mamy do czynienia z ekwiwalentnością składki i emerytury. Składka emerytalna w wysokości 16% podstawy wymiaru trafia do systemu repartycyjnego, a 2,5 % podstawy wymiaru do części kapitałowej<sup>450</sup>. Emerytury są finansowane z trzech rodzajów składek: podstawowa składka emerytalna pracownika, składka pracodawcy i składka emerytalna państwa<sup>451</sup>. Podstawowa składka emerytalna wynosi 8 % dochodu z pracy ogółem, powiększonego o wartość uzyskanych świadczeń z ubezpieczenia społecznego i jest odliczana od dochodu przed opodatkowaniem. Górna granica dochodów brutto podlegających oskładkowaniu została wyznaczona na poziomie 8,07 – krotności obowiązującej kwoty bazowej. Dolna granica dochodów podlegających oskładkowaniu wynosi 5% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Z kolei

---

<sup>448</sup> M. Żukowski: Reformy emerytalne w Europie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006 r. s. 94.

<sup>449</sup> J.w., s. 96.

<sup>450</sup> J.w., s. 98.

<sup>451</sup> M. Szczur: System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość w Ubezpieczenia Społeczne Teoria i Praktyka dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 6(123)2014, s. 38.



składka emerytalna pracodawcy wynosi 10,21 % od wynagrodzenia każdego pracownika i nie ma górnej granicy, ale składka od dochodów powyżej górnej granicy nie trafia do funduszu emerytalnego, ale jest to podatek, który trafia do budżetu centralnego<sup>452</sup>. Zatem w rzeczywistości składką pracodawcy są obciążone wszystkie zarobki.

Zarówno część repartycyjna jak i kapitałowa funkcjonują w ramach publicznego filaru emerytalnego. W części repartycyjnej, tak jak w polskim powszechnym zreformowanym systemie emerytalnym, wykorzystuje się indywidualne konta, ale w przeciwieństwie do podsystemu kapitałowego, składki są zapisywane i wykorzystywane na bieżąco do finansowania zobowiązań emerytalnych, czyli tak jak w każdym systemie repartycyjnym. Środki zapisane na tych hipotetycznych kontach są powiększane o środki rozdzielone, które pozostały na rachunkach ubezpieczonych, którzy zmarli w danym roku kalendarzowym i nie osiągnęli 61 roku życia, a dodatkowo są one corocznie waloryzowane przy zastosowaniu indeksu dochodowego, który odzwierciedla przeciętny wzrost płac<sup>453</sup>. Część kapitałowa składki może być przekazywana do maksymalnie 5 wybranych przez ubezpieczonego funduszy emerytalnych, spośród kilkuset funkcjonujących w Szwecji<sup>454</sup>. Dla osób, które nie wybrały funduszu, utworzony został fundusz „defaultowy”. Jest to specjalny fundusz państwowy, z portfelem inwestycyjnym podobnym do funduszu pokoleniowego, tzn. z dużym udziałem akcji na początku i małym pod koniec uczestnictwa<sup>455</sup>. W ramach publicznego zabezpieczenia emerytalnego istnieje jeszcze emerytura gwarantowana, przysługuje ona tym osobom, które znajdują się w gorszej sytuacji materialnej. Jest to emerytura minimalna dla osób o bardzo niskich zarobkach, albo tych, które nie pracowały wystarczająco długo, aby wypracować odpowiednią emeryturę uzależnioną od dochodów<sup>456</sup>.

Sfinansowanie kosztów przejścia do systemu częściowo kapitałowego jest w Szwecji ułatwione dzięki istniejącemu tam funduszowi rezerwowemu, w którym są

---

<sup>452</sup> J.w., s. 39.

<sup>453</sup> J.w., s. 39 i 40.

<sup>454</sup> Charakterystyka systemu emerytalnego w Szwecji, materiał informacyjny dotyczący wizyty studyjnej delegacji ZUS w Urzędzie Spraw Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten), Sztokholm, 05.04.2011, s. 5.

<sup>455</sup> J.w., s. 6.

<sup>456</sup> A. Gołębiowska: Funkcjonowanie systemu emerytalnego w Szwecji – wnioski dla Polski w Współczesne zabezpieczenie emerytalne pod red. F. Chybalskiego, E. Marcinkiewicz, Monografie UŁ, Łódź 2013 r., s. 156.

gromadzone środki już od 1960 r. i którego aktywa w czasie gdy była wprowadzana reforma szacowano na około 25% PKB<sup>457</sup>.

Oprócz lat, przez które płacone były składki z tytułu pracy zawodowej, są brane w Szwecji również pod uwagę okresy nieskładkowe, które mają wpływ na zwiększenie uprawnień emerytalnych. Mianowicie uwzględniane są okresy obowiązkowej służby wojskowej, pobierania nauki na wyższych uczelniach, a także pierwsze cztery lata wychowywania dziecka przez jednego z rodziców. Za te lata jest finansowana z budżetu składka na ubezpieczenie<sup>458</sup> i jest to składka emerytalna państwa.

Koszt administracji systemu skalkulowany został na poziomie 0.7% składek lub 0.02% wirtualnego kapitału<sup>459</sup>. Z tego wynika, że w szwedzkim systemie starano się przede wszystkim ograniczyć koszty administracyjne. Jednocześnie zaoferowano bardzo szeroki wybór inwestycji.

Kolejnym filarem szwedzkiego zabezpieczenia emerytalnego są zakładowe programy emerytalne skierowane dla pracowników. Programy te są tworzone w zakładach pracy w drodze porozumień zbiorowych<sup>460</sup>. Co za tym idzie ta część ubezpieczenia nie jest przeznaczona dla rolników jako osób samozatrudnionych. Zarówno dla osób samozatrudnionych jak i dla pracowników przeznaczony jest trzeci filar w postaci indywidualnych planów emerytalnych<sup>461</sup>. Składki na ten rodzaj ubezpieczenia objęte są systemem ulg podatkowych. Stanowi on dodatkową, dobrowolną formę oszczędzania na emeryturę.

W Szwecji wiek emerytalny zarówno dla kobiet i mężczyzn został ustalony na poziomie 67 lat, ale różnica w stosunku do naszego kraju, gdzie zakładano, że docelowo wiek emerytalny ma być na tym poziomie, sprowadza się do tego, że tam wiek emerytalny jest elastyczny. Oznacza to, że ubezpieczony może zakończyć swoją aktywność zawodową już w wieku 61 lat. Wiąże się to jednak z tym, że za każdy rok wydłużenia pracy zawodowej od 61 lat, wartość świadczenia emerytalnego wzrasta o około 9%. Jedynie w odniesieniu do emerytury gwarantowanej, aby

---

<sup>457</sup> T. Szumlicz: System emerytalny w Szwecji w Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej pod red. T. Szumlicza i M. Żukowskiego, Warszawa 2004, TWIGGER, s. 299.

<sup>458</sup> J.w., s. 299.

<sup>459</sup> M. Żukowski: Reformy emerytalne w Europie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006 r. s. 98.

<sup>460</sup> A. Gołębiowska: Funkcjonowanie systemu emerytalnego w Szwecji – wnioski dla Polski w Współczesne zabezpieczenie emerytalne pod red. F. Chybalskiego, E. Marcinkiewicz, Monografie PŁ, Łódź 2013 r., s. 156.

<sup>461</sup> J.w., s. 7.

uzyskać prawo do tego świadczenia, wymagane jest ukończenie 65 roku życia<sup>462</sup>. Szwedzki system sprzyja zatem dłuższej aktywności zawodowej, a jednocześnie pozostawia ubezpieczonym wybór, co do terminu w jakim dana osoba może wystąpić z wnioskiem o emeryturę. Dzięki takiemu rozwiązaniu nie ma potrzeby tworzyć odrębnych regulacji w postaci tzw. wcześniejszych emerytur.

Po ustaleniu prawa do emerytury, ubezpieczony ma możliwość wyboru jednej z dwóch form wypłaty świadczenia, tzn. klasycznego ubezpieczenia dożywotniego, w którym ryzyko inwestycyjne ciąży przede wszystkim na instytucji wypłacającej świadczenie. Drugi sposób polega na tym, iż świadczeniobiorca ma prawo do uczestnictwa w ponadprogramowych zyskach instytucji wypłacającej świadczenie, jednak za cenę corocznego przekalkulowania wysokości kapitału emerytalnego w zależności od rzeczywiście osiągniętej stopy zwrotu<sup>463</sup>.

Za najważniejszy sukces reformy uznaje się długookresową stabilizację finansów systemu emerytalnego. Przedstawiony sposób obliczania emerytur niewątpliwie powinien zachęcać do późniejszego zaprzestawania aktywności zawodowej, a jednocześnie daje się możliwość zakończenia aktywności osobom, które z różnych względów nie mogą lub nie chcą kontynuować tej aktywności. Zakłada się przy tym, że system będzie się automatycznie dostosowywał do zmian demograficznych.

## **5. Wnioski końcowe**

Reforma emerytalna w Szwecji traktowana jest jako wzór do naśladowania (tak została przedstawiona w pierwszym wspólnym raporcie w ramach otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych w UE w 2003 roku). Poza tym ocenia się, że występuje w stworzonym systemie właściwe połączenie adekwatności, wypłacalności i nowoczesności<sup>464</sup>. Podnosi się również, że są tego możliwe negatywne konsekwencje, a szczególnie to, że w zamian za stabilizację w zakresie składek całe ryzyko finansowe systemu przerzucone zostało na emerytów. Z drugiej jednak strony system emerytalny obecnie zapewnia dobre zabezpieczenie minimum

---

<sup>462</sup> Charakterystyka systemu emerytalnego w Szwecji, materiał informacyjny dotyczący wizyty studyjnej delegacji ZUS w Urzędzie Spraw Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten), Sztokholm, 05.04.2011, s. 9.

<sup>463</sup> A. Gołębiowska: Funkcjonowanie systemu emerytalnego w Szwecji – wnioski dla Polski w Współczesne zabezpieczenie emerytalne pod red. F. Chybalskiego, E. Marcinkiewicz, Monografie PŁ, Łódź 2013 r., s. 159.

<sup>464</sup> M. Żukowski: Reformy emerytalne w Europie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006 r. s. 101.

i jednocześnie realizuje w dalszym ciągu redystrybucję, tylko za pomocą innych środków, bez nadmiernej redukcji zobowiązań publicznych.

Szwedzki zreformowany system emerytalny w dużej mierze jest zbliżony do powszechnego zreformowanego systemu emerytalnego obowiązującego w naszym kraju. Zarówno w Szwecji jak i w Polsce wprowadzono - co prawda różniące się znacznie - trzy filary, z których na początku dwa były obowiązkowe, a jeden dobrowolny. Poza tym zasadnicze podobieństwo polega na tym, że wprowadzony został system o zdefiniowanej składce i część kapitałowa oraz łączący jednocześnie finansowanie repartycyjne z kapitałowym. W Polsce II filar, stanowi część kapitałową systemu emerytalnego, a w Szwecji jest to część I filaru. Poza tym w Polsce wybiera się w ramach II filaru jeden fundusz, a w Szwecji można zapisać się do kilku i zmieniać je bez większych ograniczeń w celu osiągnięcia spodziewanych zysków, co wpływa na konkurencyjność funduszy i koszty związane z ich funkcjonowaniem. Należy jednocześnie wspomnieć, że w wyniku ostatniej zasadniczej zmiany<sup>465</sup>, II filar emerytalny w Polskim powszechnym systemie emerytalnym z początkowo obowiązkowego został przekształcony w dobrowolny.

W Szwecji obowiązkowy II filar funkcjonuje w postaci zakładowych systemów emerytalnych, a ich rola w zagwarantowaniu spodziewanego świadczenia jest bardzo ważna. W Polsce ich odpowiednikiem mogłyby być pracownicze programy emerytalne, ale są one mało popularne, z tego zapewne względu, że w odróżnieniu od rozwiązań szwedzkich nadających im charakter obowiązkowy, należą do III filaru, czyli zabezpieczenia dodatkowego i dobrowolnego.

Poza inspiracjami płynącymi z analizy systemu szwedzkiego wartościowe mogą okazać się również wnioski dotyczące elementów składających się na zabezpieczenie emerytalne rolników we Francji i Niemczech. Mimo tego, reformując zabezpieczenie emerytalne rolników w naszym kraju, zasadne byłoby skorzystanie z najlepszych rozwiązań w celu stworzenia rozwiązań adekwatnych do aktualnych potrzeb i oczekiwań istniejących w naszym państwie.

---

<sup>465</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych Dz.U. z 2013 r., poz. 1717.

## Rozdział VIII

### Uwarunkowania i kierunki reformy emerytur rolniczych

#### 1. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej na wsi

Ogólna powierzchnia Polski pokryta jest lasami w 29%, natomiast 62% całkowitej powierzchni gleb w kraju jest użytkowana rolniczo, zaledwie 5% stanowią grunty znajdujące się na obszarach zurbanizowanych i przemysłowych<sup>466</sup>. Co charakterystyczne, na przestrzeni lat nieustannemu zmniejszeniu ulegają grunty użytkowane rolniczo. W opinii ekspertów do 2020 r., powierzchnia użytków rolnych w Polsce może się dodatkowo znacząco zmniejszać, co niekorzystnie wpłynie na samowystarczalność żywnościową kraju<sup>467</sup>. Bardzo istotna jest więc odpowiedź na pytanie o model rozwoju polskiego rolnictwa i w konsekwencji określenie siły oddziaływania poszczególnych instrumentów polityki na poprawę jego konkurencyjności oraz efektywności mikro i makroekonomicznej.

W Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020<sup>468</sup>, opracowano diagnozy obecnego stanu obszarów wiejskich. Dodatkowo zostały zidentyfikowane główne determinanty, szanse i bariery rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego. Trudno jednak tam znaleźć wyraźne wskazówki, co do optymalnej wielkości gospodarstw rolnych w naszym kraju, do której powinniśmy dążyć, co mogłoby stanowić cenny element przy planowaniu chociażby reformy ubezpieczenia społecznego rolników i wielu innych kwestii, jak ochrona środowiska. Z tego wynika, że polityka rolna zmienia się zbyt często i nie jest umocowana w kompleksowej i wieloletniej trwałej strategii. Z jednej strony bowiem w omawianej strategii jest mowa, że należy tworzyć rozwiązania uwzględniające czynniki i możliwości rozwoju dużych, średnich i małych gospodarstw rolnych, które będą sprzyjały wzrostowi produktywności gospodarstw w warunkach zrównoważonej produkcji rolnej<sup>469</sup>. Z drugiej zaś strony, że należy wspierać przekształcenia w rolnictwie, zmierzające do poprawy struktury agrarnej, a tym

---

<sup>466</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 839), s. 124.

<sup>467</sup> J. Górski, W. Michna: Ubytki użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce, Kwartalnik Nr 4 „Wies i Rolnictwo”, PAN IRWiR, 2010.

<sup>468</sup> Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012-2020 (M.P. z 2012 r., poz. 839).

<sup>469</sup> J.w. s. 38.

samym rentowności w rolnictwie<sup>470</sup>, co może wskazywać poniekąd na dążenie do powiększania istniejących gospodarstw kosztem najmniejszych, często przeznaczonych na samozaopatrzenie rodziny rolniczej. W związku z tym można dojść do wniosku, że tego typu podejście może świadczyć o tym, że zakładany model zmian struktury obszarowej rolnictwa w Polsce zmierza do uwzględnienia uwarunkowań lokalnych lub regionalnych. W związku z tym nie ma jednego kierunku rozwoju w stosunku do wszystkich gospodarstw rolnych w naszym kraju. Jest to zapewne konsekwencją aktualnej struktury obszarowej polskiego rolnictwa, dużego udziału drobnych obszarowo i niewydolnych dochodowo gospodarstw, ograniczonych możliwości podejmowania pracy poza rolnictwem, a co z tego wynika dość dużej skali występowania zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym znacznej części rodzin rolniczych. Z kolei w wyrażanych opiniach w środkach masowego przekazu przykłada się zazwyczaj jedną miarę do drobnych, niewydolnych ekonomicznie gospodarstw oraz do efektywnych i silnych ekonomicznie gospodarstw. Zgłaszane są też postulaty odnośnie konieczności przyspieszenia transferu nadwyżek siły roboczej z rolnictwa do innych działów gospodarki, bez zastanowienia się jednak nad możliwością jej przekwalifikowania i nie zapewniając możliwości znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem.

Istotne jest też to, że w wymienianej strategii wyraźnie wskazuje się na konieczność prowadzenia prac nad opodatkowaniem dochodów uzyskiwanych z rolnictwa i majątku wykorzystywanego do prowadzenia działalności rolniczej<sup>471</sup>. Poza tym stwierdza się w niej, że konieczna jest racjonalizacja wydatków budżetowych związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników poprzez ukierunkowanie dotacji na sfinansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolnikom, których dochody uniemożliwiają sfinansowanie tego ubezpieczenia z własnych dochodów osiągniętych z działalności rolniczej. Dodatkowo zawarta jest w niej informacja, że należy dążyć do zniesienia generowanych przez ubezpieczenie społeczne rolników antybodźców do podejmowania działalności pozarolniczej na terenach wiejskich oraz zwiększenia swobody przepływu ubezpieczonych między ubezpieczeniem społecznym rolników, a powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych<sup>472</sup>. Brak jest jednak w niej jakichkolwiek głębszych analiz w tym zakresie. Zagadnienia te zostały przedstawione jedynie hasłowo, bez zagłębiania się w szczegóły i tym samym sprawiają wrażenie jakby zostały zasygnalizowane

---

<sup>470</sup> J.w., s. 40.

<sup>471</sup> J.w., s. 40.

<sup>472</sup> J.w., s. 31.

w związku z toczącymi się pracami dotyczącymi Krajowego Programu Reform i Rekomendacji OECD dla Polski, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części tego rozdziału.

Należy zaznaczyć, że w przyjętych założeniach o strukturze obszarowej rolnictwa decydują nie tylko czynniki społeczno-gospodarcze, uwarunkowania przyrodniczo-geograficzne oraz położenie geopolityczne danego kraju, ale też konsekwentnie realizowana polityka rządu. Trzeba podkreślić, że poprawa w tym zakresie zwykle następuje powoli, jest to proces złożony, a jego tempo i charakter zależny od wielu czynników. Obecnie jest on wspierany poprzez rozwiązania w ramach działań współfinansowanych ze środków budżetu Wspólnej Polityki Rolnej. Z tych środków w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 będą wspierane zarówno działania mające na celu poprawę struktury obszarowej rolnictwa w Polsce jak i mające na celu stworzenie ogółowi gospodarstw rolnych możliwości rozwoju i pozyskiwania wyższych dochodów z działalności poza rolnictwem. Jednak - z jednej strony - działania te zapewne będą miały pozytywny efekt ale - z drugiej strony - mogą konserwować obecny stan albo go w niewielkim stopniu poprawiać poprzez to, że w zamierzeniach mają one być skierowane do jak najszerszego kręgu odbiorców, a jednocześnie w większości ograniczają się do osób aktualnie podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, co stanowi jedno z kryteriów dostępu do przeważającej części działań pomocowych. Tym samym mogą być pomijane osoby posiadające niewielkie i niewydolne gospodarstwa, wykorzystywane jedynie na samozaopatrzenie, bądź pozostające w posiadaniu osób podlegających innemu ubezpieczeniu niż rolnicze, które powinny być również aktywizowane. Patrząc na politykę innych państw europejskich w zakresie docelowej struktury gospodarstw rolnych, należy stwierdzić, że nie jest możliwe, aby taki proces został przeprowadzony w krótkim czasie. Dla przykładu duńską strukturę agrarną budowano niemal przez stulecie, stawiając na silne ekonomicznie gospodarstwo rodzinne<sup>473</sup>. Z kolei niemiecką strukturę w sposób celowy doprowadzono do stanu, że opiera się ona na zróżnicowanych obszarowo gospodarstwach rodzinnych i dużych nowoczesnych spółkach rolnych<sup>474</sup>.

Pod względem liczby ludności rolniczej Polska zajmuje pierwsze miejsce w Unii Europejskiej oraz drugie miejsce (po Rumunii) pod względem liczby

---

<sup>473</sup> W. Musiał, E. Otoliński: Rozważania nad potrzebą przemian gospodarstw rolniczych w regionach rozdrobnionych agrarnie, 2009 r., Roczniki nauk Rolniczych, ser. G, t. 96, z. 4, s. 147-154.

<sup>474</sup> M. Dacko, A. Dacko: Dylematy zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa. Zeszyty Naukowe SERIA, t. XIV, z. 3, s. 53-59.

gospodarstw rolnych. Pracujący w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie oraz rybactwie 2,5-krotnie przekraczają procentowy udział pracujących w tych sektorach w UE-28.<sup>475</sup> Rolnictwo polskie charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem – średnia powierzchnia użytków rolnych (UR) przypadająca na 1 gospodarstwo zwiększa się stopniowo i w 2014 r. wyniosła 10,3 ha UR (w 2011 r. 9,1 ha UR, a w 2002 r. 5,8 ha UR). Mimo pewnego przyspieszenia koncentracji ziemi nieco ponad połowa gospodarstw w Polsce (51%) użytkuje nie więcej niż 5 ha UR. W gospodarstwach tych znajduje się 12,7% UR. Prawie 75% gospodarstw użytkuje mniej niż 10 ha UR, a ich łączny udział w użytkach rolnych wynosi 27,7%<sup>476</sup>.

W związku z dużym rozdrobnieniem polskiego rolnictwa w strukturze zatrudnienia na obszarach wiejskich szczególną rolę odgrywa właśnie rolnictwo, które zapewnia najwięcej miejsc pracy, jak i absorbuje znaczącą część ukrytego bezrobocia. Jest to głównie konsekwencja niedoboru pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Proces zmian w tym zakresie w dużej mierze zależy więc będzie od ogólnego wzrostu gospodarczego i stworzenia miejsc pracy poza rolnictwem.

Na dochodowość w gospodarstwach rolnych realnie wpływa wielkość gospodarstw rolnych, a jak stwierdził W. Józwiak, gospodarstwa większe, o wielkości 16 i więcej ESU (*European Size Unit* – Europejska Jednostka Wielkości), wykazujące zdolności konkurencyjne i rozwojowe, wytwarzały w Polsce w 2010 r. ok. 63% krajowej produkcji rolniczej. Gospodarstwa te nie przekraczały 5% ogólnej liczby gospodarstw w naszym kraju.<sup>477</sup> Zatem mając na względzie powyższe, dopóki sytuacja gospodarcza w naszym kraju nie poprawi się na tyle, aby skłonić osoby prowadzące działalność rolniczą w nisko dochodowych gospodarstwach do ich wyzbycia się, na rzecz osób prowadzących działalność w rozmiarze zapewniającym zdolności konkurencyjne i rozwojowe, trudno jest oczekiwać znaczącej poprawy. Z drugiej jednak strony, obecnie gospodarstwa rolne w Polsce wytwarzają dobra, których wartość globalna (w cenach bieżących) plasuje polskie rolnictwo na 7 miejscu w Unii Europejskiej, za Francją, Niemcami, Włochami, Hiszpanią, Wielką Brytanią i Holandią<sup>478</sup>. Należy jednocześnie stwierdzić, iż w ostatnich latach

---

<sup>475</sup>Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce 2014 r., praca zbiorowa pod red. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Warszawa 2015, s. 8.

<sup>476</sup>J.w., s.11.

<sup>477</sup>W. Józwiak: Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>478</sup>Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce 2014 r., Praca zbiorowa pod redakcją Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Warszawa 2015, s. 13.



obserwujemy dynamiczny wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych. Mając na względzie to, że mimo dużego rozdrobnienia polskie rolnictwo zajmuje znaczące miejsce w produkcji rolnej Unii Europejskiej i tym samym świata, warto byłoby się zastanowić, czy optymalizowanie jego struktury agrarnej poprzez powiększanie przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych na wzór innych krajów jest w ogóle potrzebne i czy nie należałoby pozostawić tych procesów ich naturalnemu biegowi ?

Sektor rolniczy cechuje się z zasady niższą produktywnością niż pozostałe działy gospodarki. W państwach Unii Europejskiej w granicach przed rozszerzeniem ich m.in. o Polski, wartość dodana na zatrudnionego w rolnictwie była o ponad połowę niższa niż w innych sektorach gospodarki. W Polsce zaś te relacje przedstawiają się o wiele gorzej, gdyż produktywność osób zatrudnionych w rolnictwie wynosi jedynie 23 % produktywności zatrudnionych w innych sektorach gospodarki<sup>479</sup>. Źródłem niskiej produktywności pracy w polskim rolnictwie należy przede wszystkim poszukiwać w niskiej intensywności pracy w gospodarstwach rolnych, a co za tym idzie w nadmiernej liczbie osób zajmującej się tą działalnością<sup>480</sup>. Prognozy FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa) wskazują, że do 2020 roku w polskim rolnictwie tempo zmian liczby aktywnych zawodowo będzie zdecydowanie wolniejsze niż w większości krajów UE. Tym samym Polska będzie nadal krajem o największym odsetku osób związanych z rolnictwem w populacji UE<sup>481</sup>.

Wyniki badań wskazują ponadto, że stosunkowo niewielki odsetek ludzi młodych napływa do tego działu gospodarki oraz obserwowane są coraz wyraźniejsze efekty starzenia się tej części społeczeństwa, która jest związana z działalnością rolniczą. Prowadzić to będzie do ciągłego spadku liczby pracujących w rolnictwie. Przyjmuje się zatem, że do roku 2035 liczba osób pracujących w rolnictwie powinna zmniejszyć się do około 1 mln<sup>482</sup>. Według powszechnego spisu rolnego z 2010 r., opracowanego przez GUS, w 2010 r. liczba pracujących wyłącznie lub głównie w rolnictwie wyniosła 2296 tys. osób, w tym zdecydowana większość to pracujący w gospodarstwach indywidualnych jako rodzinna siła robocza. Warto jednocześnie zauważyć, że działalność rolnicza i w konsekwencji podleganie

---

<sup>479</sup> A. Kamińska, M. Smyk: Mazowsze 2020. Rzecz o rozwoju regionu, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013, s. 14.

<sup>480</sup> Charakterystyczne jest, że najwięcej pracujących w rolnictwie według województw na 100 ha użytków rolnych, jest tam gdzie to struktura jest najbardziej rozdrobniona, tzn. w województwie małopolskim – 48,5, podkarpackim 43,8 i świętokrzyskim 29,6 (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014 GUS).

<sup>481</sup> P. Strzelecki: projekcja liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym w Polsce w latach 2008-2035, Zeszyty naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH, Nr 6, rok 2010, s. 15.

<sup>482</sup> J.w., s. 47.

ubezpieczeniu społecznemu rolników, stanowi rodzaj bufora dla osób w wieku produkcyjnym i młodych roczników wchodzących na rynek pracy w okresie gdy podaż miejsc pracy na pozarolniczym rynku pracy jest niewystarczająca.

Dla poprawy struktury gospodarstw i ich dochodowości, ważne jest przechodzenie od pracy w rolnictwie do pracy poza rolnictwem. Istotne jest jednak określenie kierunku w jakim przechodzą osoby i trwałości tego przejścia, czyli ustalenie co dzieje się z osobami, które przestały zajmować się działalnością rolniczą. Do bardzo ciekawych wniosków można dojść, analizując aktywność zawodową na rynku osób, które zaczynają i kończą pracę w rolnictwie i w konsekwencji mogą zostać wyłączone z ubezpieczenia społecznego rolników bądź nim objęte, jeżeli jest to ich podstawowe źródło utrzymania. Analiza w tym zakresie dotyczyła dwóch okresów charakteryzujących się odmienną sytuacją na rynku pracy, tj. okresu spowolnienia gospodarczego w latach 2001-2002, kiedy stopa bezrobocia przekroczyła 20% oraz okresu ożywienia w latach 2007-2008, kiedy stopa bezrobocia spadła poniżej 10%<sup>483</sup>. W wyniku tych badań stwierdzono, że głównym źródłem rocznych napływów do pracy jak i odpływów z pracy w rolnictwie jest bierność zawodowa. Napływy osób młodych w badanym okresie do pracy w rolnictwie dotyczyły osób dotychczas nigdzie nie pracujących, zaś odpływy osób starszych pracujących w rolnictwie następowały głównie poza rynek pracy (świadczenia emerytalno-rentowe). Wielkość odpływu z pracy w rolnictwie bezpośrednio do pracy poza rolnictwem była w dużym stopniu uzależniona od koniunktury gospodarczej. W latach 2007-2008, tj. w okresie większego popytu na pracę poza rolnictwem, doszło do zdecydowanie większego odpływu osób w wieku największej aktywności zawodowej (25-54 lata) do pracy poza rolnictwem<sup>484</sup>. W roku 1993 praca w rolnictwie była głównym źródłem dochodu dla 49% osób mieszkających na wsi, a w tym 37% osób było użytkownikami własnych gospodarstw rolnych, a pozostałe 12% stanowili prawie wyłącznie pomagający członkowie rodzin. W 2008 r., już tylko 34% mieszkańców wsi pracowało w rolnictwie, a w tym 24% było użytkownikami gospodarstw rolnych, 9% pomagających członków rodzin rolników i ok. 1% stanowiły osoby zatrudnione głównie w dużych gospodarstwach rolnych. W tym samym okresie zatrudnienie mieszkańców wsi poza rolnictwem wzrosło z 45% do 63%, a odsetek osób prowadzących własną działalność poza rolnictwem wzrósł z 4% do 7%<sup>485</sup>. Zaobserwowano nieustanny i jednocześnie naturalny proces odchodzenia

---

<sup>483</sup> J.w., s. 25.

<sup>484</sup> J.w., s. 28.

<sup>485</sup> J.w., s. 29.

mieszkańców wsi z pracy w rolnictwie. Wynika z tego, że problemem nie jest bierność zawodowa mieszkańców wsi, ale brak perspektyw na pracę poza rolnictwem, podczas gdy posiadanie choćby niewielkiego gospodarstwa rolnego zapewnia stabilizację i źródło utrzymania. Zatem w stosunku do grupy społeczno-zawodowej jaką stanowią rolnicy, należy odejść od rozumienia mobilności w aspekcie zmiany zawodu, zmiany miejsca pracy i zmiany miejsca zamieszkania. W tym kontekście posiadanie gospodarstwa rolnego należy traktować jako źródło utrzymania, rozumianego jako czynnik stabilizujący zatrudnienia. To z kolei powoduje, że rolnicy niechętnie się wyzbywają posiadanych gospodarstw.

Z opisaną powyżej tendencją, polegającą na zmniejszaniu się liczby osób pracujących w rolnictwie, wiązać się mogą migracje ze wsi do dużych miast w związku ze zwiększeniem podaży pracy poza rolnictwem i tym samym wzrostem udziału w produkcji rolnej większych gospodarstw rolnych. Wiązać się z tym jednak może niebezpieczeństwo braku zapewnienia osobom pozostałym na wsi niezbędnych usług, chociażby związanych z edukacją ich dzieci i dostępem do opieki zdrowotnej. Już obecnie zaobserwować można pogarszającą się strukturę demograficzną i postępujący znaczny ubytek ludności wskutek ruchów migracyjnych, a także niekorzystną dla gospodarki opartej na wiedzy strukturę wykształcenia mieszkańców wsi<sup>486</sup>. Niekorzystnym zjawiskiem społecznym towarzyszy cały szereg innych negatywnych cech zarówno ze sfery infrastrukturalnej, jak i ekonomicznej. Są to elementy ściśle ze sobą połączone. Niższy poziom wykształcenia przekłada się wyraźnie na słabą innowacyjność, słaby poziom infrastruktury w połączeniu z ubogim rynkiem pracy pociąga trwałe skutki migracyjne ze wsi do miasta. Jest to tendencja zgodna z obserwacjami w innych krajach, gdzie już obecnie udział pracujących w rolnictwie jest niewielki<sup>487</sup>. W konsekwencji należy zastanowić się nad ukierunkowaniem polityki mającej na celu zmianę funkcji obszarów wiejskich poprzez zwiększenie podaży pracy poza rolnictwem na terenach wiejskich, aby przede wszystkim nie dopuścić do odpływu mieszkańców z terenów wiejskich, bądź ograniczyć jego skalę. W przeciwnym bowiem razie dojdzie do eskalacji innych problemów, chociażby związanych z zapewnieniem zmniejszającej się liczbie ludności na wsi podstawowych usług niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania.

---

<sup>486</sup> Wśród gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, gospodarstwa w których osoba kierująca posiada wykształcenie rolnicze stanowią zaledwie 48%. Spośród tych osób wykształcenie wyższe rolnicze ma 2,5%, policealne 0,3%, średnie zawodowe 11,7%, zasadnicze zawodowe 13,3%, kurs rolniczy 20,3%. Żadnego wykształcenia rolniczego nie posiada 52% osób kierujących gospodarstwami rolnymi. (Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014 GUS).

<sup>487</sup> P. Strzelecki: projekcja liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym w Polsce w latach 2008-2035, Zeszyty naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH, Nr 6, rok 2010, s. 46.

Obecnie bowiem można już zaobserwować niebezpieczne procesy demograficzne, o których jednak dość rzadko się mówi. Mają one bipolarny rozkład przestrzenny<sup>488</sup> i są efektem zmian urbanizacyjnych. Oznacza to z jednej strony postępującą koncentrację ludności w największych ośrodkach miejskich oraz tzw. suburbanizację czyli migracje ludności miejskiej na sąsiadujące tereny wiejskie. Z drugiej zaś strony obserwujemy depopulację peryferyjnych obszarów wiejskich, położonych z dala od dużych miast. Nie wszystkie zatem zmiany, jakie zachodzą na obszarach wiejskich, można uznać za przejaw rozwoju w pożądanym kierunku. Pojawia się tu problem oceny korzystności tych zmian, która jednak nie jest łatwa. Wiąże się to bowiem z trudnościami w wyborze kryteriów oceny kierunku, w jakim podąża proces zmian. Patrząc na te zmiany od strony poziomu dochodów w gospodarstwach rolnych, należy dążyć do eliminowania małych, niedochodowych gospodarstw rolnych, ale z drugiej strony, mając na względzie rozwój terenów wiejskich, należy unikać nadmiernej komasacji gruntów i dążyć do stworzenia zróżnicowanych obszarowo i wydolnych ekonomicznie gospodarstw rodzinnych. Pożądane zmiany powinny mieć charakter zrównoważony. Oznacza to trudną do uzyskania komplementarność poszczególnych funkcji obszarów wiejskich; mam tu na myśli realizację przede wszystkim funkcji społecznych na obszarach wiejskich oddalonych od wielkich aglomeracji i z tym związaną konieczność zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności. Nie można zatem dopuścić do sytuacji, by procesy demograficzne na wsi przebiegały w sposób niekontrolowany. Szansą aktywizacji polskiej wsi jest tworzenie nowych miejsc pracy w przetwórstwie rolno-spożywczym, w drobnej przedsiębiorczości i przemyśle oraz w powiązaniu rolnictwa z innymi działami gospodarki. Istnieje więc szczególna potrzeba wspierania na terenach wiejskich rozwoju przedsiębiorczości i form pozarolniczej działalności. Tworzenie i rozwój nowej działalności gospodarczej w postaci nowych przedsiębiorstw lub inwestycji w działalność pozarolniczą ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju i konkurencyjności obszarów wiejskich. Pośrednio wspieranie zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich jest jednym z priorytetów w nowym okresie programowania Unii Europejskiej na lata 2014-2020, jednak środki kierowane na jego realizację mogą być niewystarczające.

Obecnie o poziomie dochodów w rolnictwie decyduje głównie wolumen produkcji rolniczej, poziom cen oraz ich zmienność, jak również poniesione nakłady w procesie produkcji. Znaczenie w dochodach mają również transfery, zarówno te

---

<sup>488</sup> J. Parzonko: Charakterystyka zasobów pracy w rolnictwie – stan obecny i trendy na przyszłość. Referat wygłoszony na konferencji „Rezerwy zasobów pracy w rolnictwie szansą rozwoju gospodarczego. Falenty 18-19 maja 2015 r.

płynące do rolnictwa (dopłaty, subwencje i odsetki otrzymywane przez rolników), jak i te płynące z rolnictwa do budżetu państwa (podatki, czynsze dzierżawne, podatki od kredytów).

Analiza sytuacji dochodowej w rolnictwie bazująca na Rachunkach Ekonomicznych dla Rolnictwa wykazuje, że mimo niskiej produktywności w tym dziele gospodarki, dochód w rolnictwie polskim w latach 2004-2011 (wzrost o 95,2%) systematycznie się zwiększał. Od 2011 r. nastąpiło załamanie tendencji wzrostowej. W 2012 r. dochód przedsiębiorców rolnych wyniósł w cenach bieżących prawie 36,7 mld zł i tym samym zmalał o 5,8% w porównaniu do roku 2011. W 2013 r. wzrósł do 38,6 mld zł. Według ostatniego szacunku na rok 2014 dochód przedsiębiorców rolnych oceniany jest na poziomie 36,5 mld zł, tj. o 6% mniej niż w 2013 r.<sup>489</sup>

W 2014 r. według szacunków GUS zatrudnienie w polskim rolnictwie było na poziomie 1937,1 tys. osób w pełni zatrudnionych, a dochód przedsiębiorcy przypadający na 1 osobę w pełni zatrudnioną wyniósł 18,8 tys. zł na osobę. Dochody te były jednak prawie 2-krotnie wyższe niż w 2004 r.<sup>490</sup>

Pomimo postępujących procesów restrukturyzacyjnych w Polsce występują duże różnice koncentracji produkcji rolniczej w układzie terytorialnym. Największe obszarowo gospodarstwa rolne występują w północnych i zachodnich regionach kraju, w których funkcjonuje dużo wielkoobszarowych podmiotów powstałych w wyniku przekształceń własnościowych i restrukturyzacyjnych państwowych gospodarstw rolnych (PGR). W rezultacie powierzchnia średniego gospodarstwa rolnego w tych regionach wynosi: zachodniopomorskie (30,3 ha), warmińsko-mazurskie (22,9 ha), lubuskie (20,9 ha) i pomorskie (19 ha). Odmienna sytuacja występuje w województwach małopolskim (4,0 ha), podkarpackim (4,6 ha) i świętokrzyskim (5,6 ha), gdzie rozdrobniona struktura gospodarstw jest uwarunkowana historycznie, a procesy koncentracji produkcji przebiegają bardzo wolno<sup>491</sup>.

W odniesieniu do zmian jakie zachodzą na polskiej wsi, można się spotkać z poglądem, że polityka rolna, zarówno unijna, jak i krajowa, w odniesieniu do drobnych gospodarstw jest nieskuteczna, nieefektywna i generuje zło (nieracjonalne

---

<sup>489</sup>Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce 2014 r., Praca zbiorowa pod redakcją Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Warszawa 2015, s. 13. s. 28.

<sup>490</sup>J.w., s. 30.

<sup>491</sup>J.w., s. 34 i 35.

i niewłaściwe) sygnały<sup>492</sup>. W nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 w tej części Wspólnej Polityki Rolnej wprowadzone zostały stosunkowo niewielkie zmiany, które nie stwarzają wystarczających warunków do rozwiązania problemu drobnych gospodarstw rolnych.

Mimo tego okres członkostwa Polski w UE to niewątpliwie najlepszy i najkorzystniejszy czas w historii polskiego rolnictwa. Nigdy wcześniej na wieś i do gospodarstw rolnych w naszym kraju nie napłynęło tak dużo funduszy wspierających inwestycje i modernizację oraz poprawiających warunki bytowe mieszkańców wsi. Przyznane Polsce środki z budżetu wspólnotowego na lata 2014–2020, zwłaszcza te związane ze wspólną polityką rolną i polityką spójności, stwarzają realne podstawy kontynuowania pozytywnych tendencji w rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w następnych latach. Funkcjonowanie w ramach UE i realizacja polityk wspólnotowych, przede wszystkim wspólnej polityki rolnej, nie zmniejszają znaczenia polityk krajowych, w tym odnoszącej się do rolnictwa, które w znacznym zakresie determinują korzyści z integracji europejskiej. Te szanse i możliwości nie są, w moim przekonaniu, wystarczająco uświadamiane i wykorzystywane w naszym kraju. Jest to tym bardziej istotne, gdy weźmie się pod uwagę diagnozę określoną w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Z diagnozy tej wynika, że na obszarach wiejskich notuje się dochody niższe niż w miastach. W efekcie, mieszkańcy wsi, w tym rolnicy, obok rencistów i osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (np. w ramach opieki społecznej), są w największym stopniu dotknięci ubóstwem. W latach 2006-2012 odsetek osób zagrożonych ubóstwem skrajnym i mieszkających na wsi kształtował się na poziomie 2-3 krotnie wyższym niż w miastach, a odsetek wśród rolników był 3-5 krotnie wyższy niż wśród pracujących na własny rachunek. W ujęciu regionalnym największy odsetek ludności zagrożonej ubóstwem był w województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim i świętokrzyskim. Zatem istotne znaczenie ma to do kogo należy kierować pomoc, czy ma ona mieć charakter socjalny, czy prorozwojowy i tym samym czy ma być kierowana głównie do gospodarstw posiadających potencjał rozwoju, które są jednak w zdecydowanej mniejszości na polskiej wsi. W związku z potrzebami wymienionymi w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>493</sup> dominują działania

---

<sup>492</sup> J. Wilkin: Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich (w) Polska wieś 2014 r. Raport o stanie Wsi pod red. I. Nurzyńskiej i W. Poczty, s. 24.

<sup>493</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 (PROW 2014-2020) został opracowywany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr*

nakierowane na rozwój, ale znacząca część środków jest przeznaczona na działania o charakterze socjalnym. Spotkało się to jednak z głosami krytycznymi jako nie przynoszące żadnej lub prawie żadnej wartości dodanej polskiej wsi, poza prostym transferem pieniędzy<sup>494</sup>.

Postępujące zmiany w zatrudnieniu w rolnictwie przebiegają wolno, głównie jest to zapewne konsekwencja wysokiego poziomu bezrobocia ukrytego na wsi, co jest w dużej mierze następstwem ogólnej sytuacji na rynku pracy. Znajduje to potwierdzenie w badaniach prowadzonych w środowisku wiejskim, gdzie wśród

---

1698/2005 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, Program jest wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa. Umowa ta określa strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych danego państwa członkowskiego. Celem głównym PROW 2014 – 2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Program będzie realizował wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014 – 2020, a mianowicie: ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych, poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie, odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym, zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Planuje się, że łączne środki publiczne przeznaczone na realizację PROW 2014-2020 wyniosą 13 513 295 000 euro, w tym: 8 598 280 814 z budżetu UE (EFRROW) i 4 915 014 186 euro wkładu krajowego. W ramach PROW 2014-2020 będzie realizowanych łącznie 15 działań. Pomoc finansowa ze środków Programu będzie skierowana głównie do sektora rolnego. Sektor ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i wymaga znacznego i odpowiednio ukierunkowanego wsparcia. Planowane w Programie instrumenty pomocy finansowej będą miały na celu przede wszystkim rozwój gospodarstw rolnych (*Modernizacja gospodarstw rolnych, Restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych, Premie dla młodych rolników, Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa rolne*). Do dalszego rozwoju sektora rolnego i wzrostu jego konkurencyjności przyczynią się także takie instrumenty pomocy finansowej jak: *Transfer wiedzy i innowacji* oraz *Doradztwo rolnicze*. Nowym instrumentem wspierającym wdrożenie innowacji w sektorze rolno-spożywczym będzie działanie *Współpraca*. W ramach poprawy organizacji łańcucha żywnościowego przewiduje się wsparcie inwestycji związanych z przetwórstwem i marketingiem artykułów rolnych, dalszy rozwój grup i organizacji producentów oraz systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Ponadto, dla ułatwienia sprzedaży bezpośredniej artykułów rolnych, planuje się kontynuację wsparcia na rzecz budowy i modernizacji targowisk. Planowana jest kontynuacja wsparcia pozwalającego na odtwarzanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych, jak również wprowadzenie nowego zakresu, którego celem będzie ochrona gospodarstw rolnych przed tego typu zdarzeniami. Nowym działaniem będzie *Rolnictwo ekologiczne*, którego celem jest wzrost rynkowej produkcji ekologicznej. Przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska (w tym wody, gleb, krajobrazu) i zachowania bioróżnorodności będą finansowane w ramach działań rolnośrodowiskowo - klimatycznych i zalesień. Kontynuowane będą płatności na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wsparcie inwestycyjne w związku z realizacją celów środowiskowych otrzymają gospodarstwa położone na obszarach Natura 2000 i na obszarach narażonych na zanieczyszczenie wód azotanami pochodzenia rolniczego. W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich kontynuowane będą działania przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorczości, odnowy i rozwoju wsi, w tym w zakresie infrastruktury technicznej, które będą realizowane zarówno w ramach odrębnych działań, jak również poprzez działanie Leader. Kontynuacja wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju (Leader) wzmocni realizację oddolnych inicjatyw społeczności lokalnych.

<sup>494</sup> Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Uwagi do projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, [www.efrwp.pl](http://www.efrwp.pl).

przyczyn ekonomicznych istnienia i trwania drobnych gospodarstw rolnych wskazuje się przede wszystkim brak alternatywnych wobec rolnictwa miejsc pracy<sup>495</sup>. Z kolei rozwój pozarolniczych miejsc pracy na wsi, mimo wielu programów i politycznych deklaracji jego wspierania, napotyka na różnorodne bariery, wynikające poniekąd z ograniczonej siły nabywczej i rozproszenia miejscowych rynków będących pochodną niskich dochodów ludności rolniczej. Jednocześnie, mimo że po wejściu do UE w polskim rolnictwie zaszły duże zmiany, wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rolnictwo przejawia się głównie we wzroście dochodów producentów rolnych<sup>496</sup>. Jest to przede wszystkim zasługa płatności bezpośrednich, które - z jednej strony - zachęcają do powiększania gospodarstw - z drugiej strony – powodują jednak wzrost cen gruntów, co utrudnia ich obrót. Stanowiące źródło dochodu, płatności bezpośrednio utrwalają istniejącą strukturę agrarną.

Warto również wskazać, że z prowadzonych badań wynika, iż specyfiką polskiego rolnictwa jest typowy jego dualizm<sup>497</sup>. Oznacza to, że - z jednej strony - dominują w nim gospodarstwa o niewielkim potencjale ekonomicznym i ograniczonych możliwościach rozwoju - z drugiej zaś - istnieją towarowe i silnie ekonomiczne gospodarstwa, które dostarczają na rynek ok. 80% produkcji żywności. Dalszą konsekwencją jest to, że około 1,2 miliona gospodarstw rolnych (tj. około 80% ogółu gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha)<sup>498</sup> nie ma zdolności do odtwarzania i modernizacji posiadanego potencjału produkcyjnego. Możliwość przytłaczającej większości gospodarstw są ograniczone i jeżeli nie zaoferujemy im alternatywy w postaci pozarolniczych miejsc pracy, należy pogodzić się ze stanem obecnym, w którym są one wspierane z różnych źródeł do czasu gdy nie nastąpią naturalne procesy związane z postępującymi zmianami o charakterze strukturalnym, warunkującymi poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji. Poprawa - nawet mimo działań pomocowych skierowanych na osiągnięcie tego celu - uzależniona jest bowiem od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem na terenach wiejskich.

---

<sup>495</sup> H. Podedworna: Drobne gospodarstwa rolne w postproduktywistycznej przestrzeni wiejskiej i gospodarce usług na konferencji pt. „problemy społeczne i ekonomiczne drobnych gospodarstw rolnych w Europie”, Kraków 5-6.07.2013 r.

<sup>496</sup> A. Judzińska, W. Łopaciuk: Wpływ WPR na rolnictwo w latach 2004-2012, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2014 r., s. 86.

<sup>497</sup> M. Wigier: model Rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR, Zagadnienia ekonomiki rolnej, Tom 334, Numer , 2013 r., s. 28.

<sup>498</sup> J.w., s. 28.



Chcąc uświadomić sobie skalę potencjału polskiego rolnictwa, warto mieć na względzie, że projektując wsparcie procesów inwestycyjnych z funduszy UE prowadzone były badania do kogo powinny te środki trafić, aby były jak najefektywniej spożytkowane. W wyniku tych badań przyjęte zostało odpowiednie kryterium ekonomiczne pozwalające na określenie podmiotów przejawiających potencjał rozwojowy oraz efektywność mikroekonomiczną, a także racjonalność makroekonomiczną. Przyjęte kryterium ekonomiczne w skali kraju spełniało w czasie tych badań około 106 tys. gospodarstw, co stanowiło niecałe 7% podmiotów o powierzchni powyżej 1 ha<sup>499</sup>. Relatywnie najwięcej takich gospodarstw znajduje się w regionach cechujących się silnym (w skali kraju) rolnictwem, do których należą przede wszystkim województwa: kujawsko – pomorskie (19,7%), opolskie (17,9%), warmińsko – mazurskie (16,2%) i wielkopolskie (14,7%). Najmniejszy udział silnych ekonomicznie gospodarstw znajduje się natomiast w województwach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, to jest przede wszystkim w: małopolskim (0,8%), podkarpackim (1,3%), świętokrzyskim (1,7%) oraz śląskim (2,7%). Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów spełniających kryterium ekonomiczne, ze względu na swoją wielkość, dysponują one znaczną częścią użytków rolnych. W skali kraju jest to 36%, przy czym największy udział gruntów uprawianych w stosunku do całkowitej powierzchni UR w gospodarstwach powyżej 1 ha zlokalizowany jest w województwach leżących w zachodniej części kraju, w tym przede wszystkim w: opolskim (77,5%), dolnośląskim (73,2%), kujawsko – pomorskim (65,7%), zachodniopomorskim (62,5%). Najmniejszy udział ziemi będącej we władaniu podmiotów spełniających kryterium ekonomiczne znajduje się natomiast w województwach ze środkowej i wschodniej Polski, to jest w: łódzkim (5,2%), lubelskim (6,4%), mazowieckim (7%), świętokrzyskim (9%). O rozdrobnieniu indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce wymownie świadczy liczba osób będących w grupie opłacającej wyższą składkę emerytalno-rentową na ubezpieczenie społeczne rolników<sup>500</sup>.

Omówione powyżej tendencje w zakresie spadającej liczby aktywnych rolników są widoczne na przykładzie liczby ubezpieczonych w KRUS. Istotna

---

<sup>499</sup> W. Poczta, W. Czuba, E. Kiryluk-Dryjska, A. Sadowski, P. Siemiński: Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-20120.”, Poznań 2012 r., s. 12

<sup>500</sup> Według danych z Centrali KRUS na rok 2015 jest to ok. 1.4% ogólnej liczby ubezpieczonych, a więc mniej niż szacowano na dzień wejścia w życie przepisów różnicujących składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Jednak nie świadczy to o postępującym rozdrobnieniu gospodarstw rolników ubezpieczonych w KRUS ale o przystąpieniu do tego ubezpieczenia kolejnych ubezpieczonych.

w kontekście podejmowanych prac nad reformą zabezpieczenia emerytalnego rolników jest również liczba świadczeniobiorców z KRUS, co jednocześnie wskazuje na potrzebę uszczelnienia dostępu do świadczeń z tego ubezpieczenia, a z drugiej strony na brak możliwości osiągnięcia istotnych oszczędności w krótkim czasie. Na podstawie dokonanej w Centrali KRUS analizy liczby osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu w KRUS (według roku urodzenia i płci), przewiduje się, że w latach 2016-2019 zatrzyma się tendencja spadkowa liczby świadczeniobiorców, z uwagi na wzrost liczby ubezpieczonych w wieku emerytalnym. Jednocześnie niekorzystna może się okazać tendencja otwierania tego zabezpieczenia na kolejne grupy. Mimo danych przemawiających za spadkiem liczby ubezpieczonych ten trend może ulec zahamowaniu, gdyż w założeniach korzystne zmiany w zakresie zbiegu prawa do emerytury powodują, że ubezpieczeni podejmują wszelkie możliwe kroki, łącznie z interwencjami u parlamentarzystów, które mają im zapewnić możliwość nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, aby w przyszłości nabyć prawo do dwóch świadczeń: emerytury rolniczej i pracowniczej. Również uzależnienie przyznawania pomocy ze środków unijnych w ramach PROW na lata 2014-2020 od podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, może wpłynąć na liczbę ubezpieczonych. Choć z drugiej strony, otwieranie tego ubezpieczenia na kolejne grupy zawodowe, które oprócz działalności rolniczej prowadzą także inną aktywność zawodową, może być szansą na dalsze funkcjonowanie tego ubezpieczenia po jego reformie.

Istotne jest również wskazanie na tendencję odnośnie spadającego udziału dotacji dla KRUS w ramach części 72 ustawy budżetowej, mimo rosnącej kwoty na ten cel. Świadczy to także o ogólnym trendzie polegającym na rosnących wydatkach z budżetu państwa.

Lata	Wydatki budżetu państwa na KRUS (w mld) <sup>1)</sup>	Wydatki budżetu państwa (w mld) <sup>1)</sup>	Procentowy udział wydatków na KRUS w budżecie państwa
1999	13,3	138	9,6%
2000	13,7	151	9,1%
2001	15,4	173	8,9%
2002	15,9	183	8,7%

2003	15,5	189	8,2%
2004	15,7	198	7,9%
2005	15,4	208	7,4%
2006	15,0	223	6,7%
2007	15,8	252	6,3%
2008	15,7	278	5,6%
2009	16,4	298	5,5%
2010	15,7	295	5,3%
2011	15,8	303	5,2%
2012	16,2	318	5,1%
2013	16,5	321	5,1%
2014	16,7	313	5,3%
plan 2015	17,6	343	5,1%

<sup>1)</sup> Do 2008 r. wydatki budżetu państwa łącznie z wydatkami niewygasającymi

Źródła: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (strona [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl))

Z kwoty dotacji budżetowej do KRUS (18 238,860 mln zł w 2016 r.) 97,49% środków przeznaczonych zostało na fundusz emerytalno-rentowy (17 780,180 mln zł). W 2015 r. było to 97,01%, a w 2014 r. 96,42%<sup>501</sup>. Poza tym warto jeszcze zwrócić uwagę, że łączna suma wydatków na KRUS w 2016 r. to około 4,95% ogółu wydatków budżetowych państwa. Oznacza to, iż na przestrzeni ostatnich 19 lat (1998-2016) wskaźnik ten zmniejszył się o ponad połowę, gdyż w 1998 r. było to 10,16%, zaś po 2009 r. wynosi 4,91%, przy czym wahania od tej średniej mieszczą się w przedziale do 4%, a więc są dość stabilne<sup>502</sup>.

Podejmując prace związane z reformą zabezpieczenia emerytalnego rolników należy to czynić mając na względzie znaczącą część rolników, których dochody odbiegają od potocznego wyobrażenia na temat dochodów w rolnictwie. Z drugiej strony nie należy ograniczać reformy tylko do osób, które stać na finansowanie

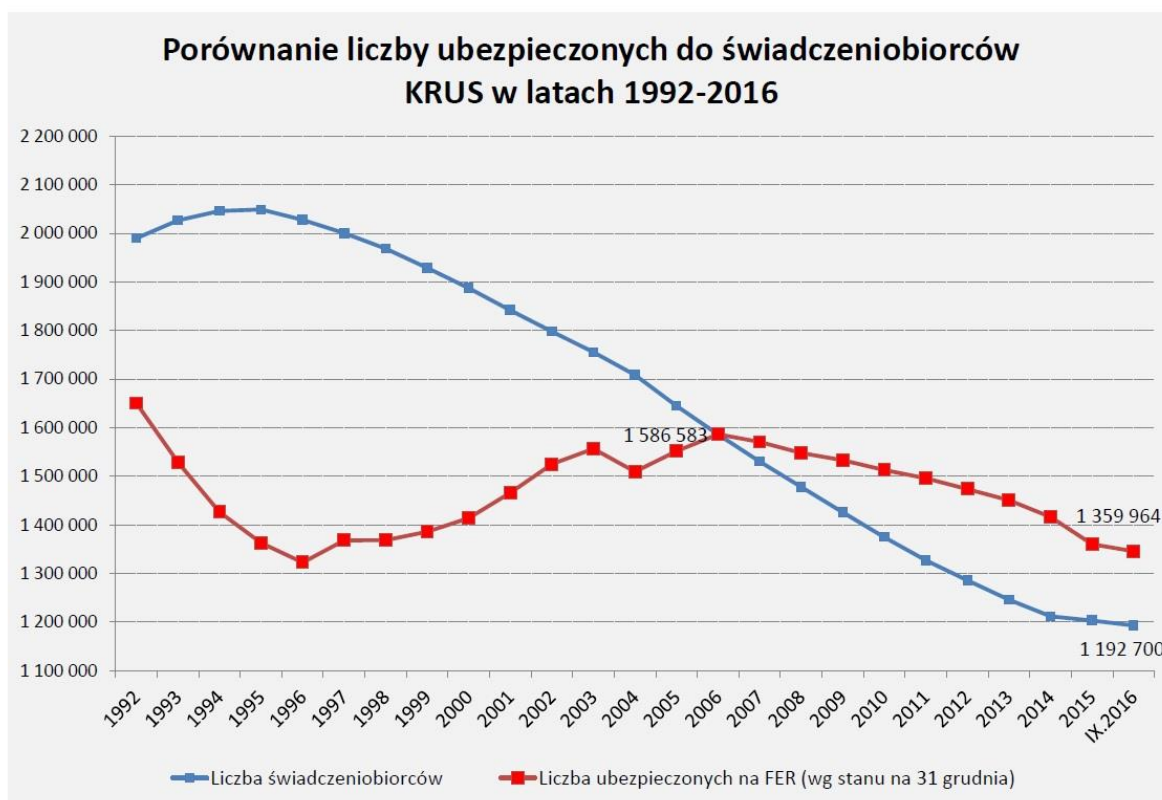
<sup>501</sup> A. Czyżewski: Budżet rolny w Polsce w 2016 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników w Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa 2016 r., s. 18.

<sup>502</sup> J.w., s. 22.

przyszłych świadczeń emerytalnych ze składek będących pochodną dochodu osiąganego z działalności rolniczej.

Reasumując, zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym rolników powinny uwzględniać duży udział drobnych obszarowo, niewydolnych dochodowo gospodarstw rolnych oraz trudności w podejmowaniu zatrudnienia poza rolnictwem. Należy jednocześnie zadbać, aby wyeliminowane zostało ryzyko wystąpienia zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego znacznej części rolników i ich rodzin, a zatem uwzględniać trzeba problemy społeczno-ekonomiczne. Proces reformy w tym zakresie, powinien być długofalowy i wielokierunkowy, wpisujący się w całość polityki rolnej, polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej, przy jednoczesnym uwzględnieniu – jak wynika to z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników - że państwo jest gwarantem wypłaty rolnikom świadczeń ubezpieczeniowych.

Mimo krytycznych uwag, należy zauważyć, że w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, zauważalna jest pozytywna tendencja polegająca na stałym spadku liczby ubezpieczonych, świadczeniobiorców oraz gospodarstw rolnych, a ponadto stopniowa zmiana struktury agrarnej gospodarstw rolnych, polegająca na zmniejszaniu się liczby niewielkich gospodarstw rolnych.



Dane z KRUS

Liczba świadczeniobiorców z około 2 mln. w 1992 r. zmniejszyła się do 1 192 700 w październiku 2016 r. Z kolei liczba ubezpieczonych z około 1,7 mln w 1992 r. zmniejszyła się do 1 359 964 w październiku 2016 r.

Analiza struktury agrarnej gospodarstw rolnych zaewidencjonowanych w KRUS na przestrzeni lat 2007–2015 wykazała<sup>503</sup>:

1. zmniejszenie liczby gospodarstw w grupach o powierzchni:
  - a. od 0 do 1 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 16% w 2007 r. zmniejszył się do 14,8% w 2015 r.
  - b. od 1,01 do 10 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 66,9% w 2007 r. zmniejszył się do 65,2% w 2015 r.;
  - c. powyżej 100 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 0,02% w 2007 r. zmniejszył się do 0,01% w 2015 r.;
2. wzrost liczby gospodarstw rolnych w grupach o powierzchni:
  - a. od 20,01 do 50 ha przeliczeniowych; których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 4,2% w 2007 r. zwiększył się do 5,9% w 2015 r.;
  - b. powyżej 50 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 0,9% w 2007 r. zwiększył się do 1,4% w 2015 r., w tym w grupie o powierzchni od 50,01 do 100 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 0,6% w 2007 r. zwiększył się do 1% w 2015 r. i od 100,01 do 300 ha przeliczeniowych, których udział w ogólnej liczbie gospodarstw z 0,2% w 2007 r. zwiększył się do 0,4% w 2015 r.

Według stanu na koniec 2015 r. w skali całego kraju nastąpił spadek liczby gospodarstw rolnych o 13,1% w porównaniu do stanu na koniec 2007 r. oraz spadek ogólnej liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników o 14,0%.

Analiza struktury wiekowej ubezpieczonych w KRUS wykazała, że na przestrzeni lat 2007–2015 nastąpił:

- spadek liczby ubezpieczonych w następujących grupach wiekowych: 25–30 lat, 31–36 lat, 37–42 lat, 43–48 lat oraz 49–54 lat i powyżej 60 roku życia;
- wzrost liczby ubezpieczonych odnotowano w grupie wiekowej 55–60 lat i poniżej 24 roku życia.

Zgodnie z diagnozą zawartą w przeglądzie emerytalnym, zmiany systemu ubezpieczenia społecznego rolników powinny uwzględniać aktualną strukturę powierzchniową (udział niewielkich, niewydolnych dochodowo gospodarstw) oraz

---

<sup>503</sup> Dane przygotowane przez KRUS do Przeglądu Emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności 2016, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 225-241.

trudności w podejmowaniu zatrudnienia poza rolnictwem. Ich konsekwencją powinno być wyeliminowanie ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego znacznej części rolników i ich rodzin, a zatem zmiany powinny mieć na uwadze trudne problemy społeczno-ekonomiczne. Należy podkreślić, że działalność rolnicza, mimo że jest zbliżona charakterem do działalności gospodarczej, charakteryzuje się określoną specyfiką wynikającą m.in. z sezonowości produkcji rolnej czy wpływu warunków atmosferycznych na produkcję w rolnictwie. Proces reformy systemu ubezpieczeń społecznych powinien być, co podkreślono w przeglądzie emerytalnym, procesem długofalowym oraz wielokierunkowym i wpisywać się w całość polityki rolnej, polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej. Jednocześnie powinien mieć na uwadze to, co wynika z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a mianowicie że państwo jest gwarantem wypłaty rolnikom świadczeń z ubezpieczenia.

## **2. Kierunek reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników**

Integracja z Unią Europejską wyraźnie wzmocniła w naszym kraju znaczenie wspólnotowych regulacji w obszarze polityki społecznej. Należy jednak zaznaczyć, że systemy emerytalne państw członkowskich UE są bardzo zróżnicowane, a jest to konsekwencja odmiennych tradycji i uwarunkowań w poszczególnych krajach. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za tworzenie systemów emerytalnych stosownie do uwarunkowań krajowych. Niemniej jednak Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>504</sup> zobowiązuje UE do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego (art. 153) oraz do uwzględniania odpowiedniej ochrony socjalnej przy określaniu i realizacji swoich polityk (art. 9). W związku z tym poszczególne państwa decydują o celach swoich systemów emerytalnych, ich strukturze i konstrukcji. Jednak wpływ instytucji europejskich jest konsekwencją postępującej zmiany w obrębie UE i jest to przede wszystkim konsekwencja większej liczby kontaktów oraz wspólnych działań państw członkowskich i instytucji europejskich, co samo może wywoływać oczekiwania, że prawo będzie zmierzać w kierunku stopniowej konwergencji systemów zabezpieczenia społecznego. Ujednoczenie rozwiązań w tym zakresie, czyli ich harmonizacja, przewija się w dyskusjach, ale jest trudne ze względu na wspomnianą głęboko zakorzenioną tradycję. Tym niemniej jednak formułowane są przez unijnych ekspertów zadania w

---

<sup>504</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu UE 2010/C83/01

zakresie zabezpieczenia społecznego na okres starości, przy czym i w nich widać, że szczególną wagę przykładają się jednocześnie do dwóch celów, które w stosunku do siebie stoją częściowo w konflikcie; zabezpieczenia stabilnego finansowania systemów emerytalnych w zgodzie z zasadami zrównoważonych finansów publicznych oraz zabezpieczenia odpowiedniego poziomu emerytur<sup>505</sup>. Mimo wskazanych niekonsekwencji, co do zasady, europejskie prawo socjalne może stanowić jednak pewnego rodzaju fundament dla reform podejmowanych w różnych państwach członkowskich<sup>506</sup>, może wyznaczać pewne ramy tych reform. Trudno jest jednak sobie wyobrazić przestrzeganie zasad zrównoważonych finansów publicznych i odpowiedniego poziomu emerytur przy spadającej liczbie ubezpieczonych. Nieograniczone bowiem podnoszenie składek raczej nie wchodzi w grę. Z kolei finansowanie emerytur na dotychczasowym poziomie (zapewniającym świadczenia odpowiedniej wielkości) powiększa deficyt budżetowy w wielu krajach. W Polsce panuje powszechne przekonanie, że związane jest to z finansowaniem świadczeń dla rolników, górników oraz kosztami reformy emerytalnej, co często przewija się w programach publicystycznych i w ten sposób kształtuje świadomość społeczną.

W mojej ocenie najbardziej zgodny z przytoczonymi powyżej wspólnotowymi celami jest opisany już wcześniej szwedzki system emerytalny, uważany za rozwiązanie modelowe ze względu na jego zdolność do łączenia kilku celów, tzn.: możliwości utrzymania w długim okresie, adekwatności, transparentności oraz wiarygodności<sup>507</sup>.

Mam nadzieję, że narastające w Unii przekonanie o potrzebie wspólnej dyskusji i działań, doprowadzi w konsekwencji do ewolucyjnych zmian w zakresie polityki społecznej, a poprzez to również w zakresie rolniczego zabezpieczenia emerytalnego. Warto jednak wskazać, że europejski model socjalny jest zarówno swoistym marzeniem, jak i nadzieją<sup>508</sup>, czyli pewną wizją, do której aspirujemy, jednak ze względu na brak zdecydowania w zakresie jej realizacji, trudną do osiągnięcia.

---

<sup>505</sup> S. Golinowska: Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej, *Polityka Społeczna*, 2002 r., nr 11/12, s. 26.

<sup>506</sup> Y. Jorens: Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej, *Polityka Społeczna* 2005 r., nr 3, s.8.

<sup>507</sup> M. Szczur: System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość, *Ubezpieczenia Społeczne Teoria i Praktyka*, ZUS 2014 r., nr 6, s. 44.

<sup>508</sup> J. Rifkin: Europejskie marzenie, jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa American Dream, Warszawa 2005 r., Nadir, s. 261.

Jednym z istotniejszych dokumentów UE przyjętym w ostatnich latach w zakresie polityki społecznej, była Europejska Agenda Społeczna ogłoszona na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r. Obejmowała ona plan działań z perspektywą jego realizacji do roku 2005. W Agendzie sformułowano kilka ogólnych celów, w ramach których wyznaczono do realizacji sześć priorytetowych zadań, wśród których było jedno dotyczące unowocześnienia systemów ochrony socjalnej w tym systemów emerytalnych<sup>509</sup>.

Uzupełnieniem Agendy i najważniejszym na ten czas dokumentem UE w zakresie polityki społecznej stała się Strategia Lizbońska, której założenia przyjęto na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. w Lizbonie<sup>510</sup>. Rada Europejska wskazała, że celem tej strategii jest uczynienie z UE najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego wzrostu, oferującej więcej lepszych miejsc pracy oraz większej spójności społecznej z poszanowaniem środowiska naturalnego<sup>511</sup>. U podłoża tej strategii leżało przekonanie, że aby polepszyć standard życia oraz utrzymać model społeczny państwa opiekuńczego, obowiązujący i akceptowany szczególnie w krajach zachodnich UE, Unia musi zwiększyć swoją produktywność i konkurencyjność m.in. poprzez zaciśnienie współpracy między państwami członkowskimi. W związku z tym strategia lizbońska odzwierciedlała pogląd, zgodnie z którym gospodarki państw członkowskich są ze sobą nierozzerwalnie związane i że działania podejmowane w jednym państwie członkowskim mogą mieć znaczące konsekwencje dla UE jako całości. W konsekwencji na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., zwrócono uwagę na konieczność zastosowania otwartej metody koordynacji do analizy zabezpieczenia emerytalnego państw członkowskich<sup>512</sup>. Zastosowanie otwartej koordynacji do zabezpieczenia emerytalnego jest trzecią dziedziną po polityce zatrudnienia oraz polityce ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego, w której zastosowano tę metodę<sup>513</sup>. Jest to metoda mająca swoje źródła w zarządzaniu, a polega na porównywaniu danej firmy z innymi

---

<sup>509</sup> P. Bajor, Fundamentalne cele polityki społecznej Unii Europejskiej, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa 2007 r., s. 11.

<sup>510</sup> D. Magierek, Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011, s.21.

<sup>511</sup> Komisja Europejska, Bruksela, dnia 2.2.2010 SEK (2010) 114 wersja ostateczna, Dokument Roboczy Służb Komisji Ocena strategii lizbońskiej, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_pl.pdf).

<sup>512</sup> M. Żukowski, Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?, Polityka Społeczna, 2002 r., nr 11/12, s. 4.

<sup>513</sup> J.w., s. 1.



w poszukiwaniu najkorzystniejszych rozwiązań, czyli tzw. „uczeniu się od najlepszych”<sup>514</sup>.

Na szczycie w Lizbonie zobowiązano Komisję Europejską do przygotowania informacji służącej opracowaniu studium o rozwoju ochrony socjalnej w dłuższej perspektywie, ze szczególnym uwzględnieniem systemów zabezpieczenia emerytalnego. Komisja wywiązała się z tego zobowiązania i stworzyła ramy dla analizy problematyki emerytalnej, przedstawiając je w komunikacie pt. „Przyszła ewolucja ochrony socjalnej w perspektywie długookresowej: bezpieczne i wypłacalne emerytury”<sup>515</sup>. W dokumencie tym zwraca się uwagę, że dla zapewnienia bezpiecznej przyszłości systemów emerytalnych nie wystarczą tylko izolowane reformy, ale niezbędny jest trwały wzrost gospodarczy oraz wzrost zatrudnienia. Każdy kraj sam decyduje jaki chce mieć system emerytalny. Mając jednak na względzie to, że wszystkie kraje członkowskie stoją wobec tych samych problemów i wyzwań, celowa jest koordynacja tych wysiłków oparta na wymianie informacji o bieżących i planowanych reformach. Współpracę w tym zakresie miało ułatwić sformułowanie wspólnych celów i zasad.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. zdecydowano o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur<sup>516</sup>. Polega ona w uproszczeniu na przyjęciu celów wspólnych dla wszystkich oraz wskaźników ich osiągnięcia i w rezultacie opracowania planów ich realizacji w poszczególnych krajach. Plany ich realizacji są oceniane z uwzględnieniem przyjętych wskaźników, a wnioski z tych ocen służą do przygotowania wspólnego raportu. Zawarte są w nim zalecenia na kolejny okres programowania. Istotnym instrumentem otwartej metody koordynacji jest wzajemne uczenie się poprzez wizyty studyjne w państwach członkowskich. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że koordynacja nie ma na celu wprowadzenia jednolitego europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Ma natomiast umożliwić współistnienie różnorodnych systemów zabezpieczenia społecznego, a zatem winna być rozumiana jako proces uczenia się, który respektuje narodową różnorodność wszystkich państw

---

<sup>514</sup>J.w., s. 3.

<sup>515</sup> European Commission (2000), Communication from the Commission, The Future evolution of social protection from a long-term point of view: Safe and sustainable pensions, COM (2000) 622 z 11 października 2000.

<sup>516</sup> M. Żukowski: Systemy emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji” {w} T. Szumlicz, M. Żukowski, Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, TWIGGER, Warszawa 2004 r., s. 348.

członkowskich<sup>517</sup>. Za jej pośrednictwem wskazuje się kierunki, w których powinno się rozwijać zabezpieczenie społeczne w państwach członkowskich. Z kolei jej stosowanie może w przyszłości zaowocować tym, że wspólne cele strategiczne staną się materialnymi standardami europejskiego modelu społecznego, czyli ustalającymi uprawnienia do świadczeń, a także określającymi ich poziom i inne rozwiązania składające się na politykę społeczną<sup>518</sup>. Na tym samym posiedzeniu Rady Europejskiej zobowiązano Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Zabezpieczenia Społecznego do przygotowania wspólnego raportu o celach i metodach pracy w zakresie emerytur. W lipcu 2001 r. wydany został komunikat Komisji Europejskiej pt. „Wsparcie narodowych strategii bezpiecznych i wypłacalnych emerytur poprzez zintegrowane podejście”. W komunikacie tym sformułowane zostały trzy podstawowe cele, które powinny być realizowane przez systemy emerytalne: 1) zapewnienie zdolności systemów emerytalnych do wypełniania ich celów społecznych, przez zapewnienie bezpiecznych i odpowiednich emerytur; 2) zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych w dłuższej perspektywie, bez naruszania stabilności budżetów publicznych ze względu na dalsze starzenie się ludności; 3) wzmocnienie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostki<sup>519</sup>.

Realizacja Europejskiej Agendy Społecznej i Strategii Lizbońskiej była od 2002 r. corocznie oceniana i przedstawiana w zbiorczym raporcie<sup>520</sup>. Na tej podstawie państwa członkowskie przygotowały pierwsze narodowe raporty strategiczne na temat modernizacji systemów emerytalnych. Raporty o przyszłości systemów emerytalnych obejmowały diagnozę najważniejszych wyzwań, zawierały informację na temat dokonanych i planowanych reform oraz dane umożliwiające rozważenie średnio i długookresowych skutków polityki emerytalnej oraz dokonanych i planowanych reform. Analiza tych raportów stała się podstawą do przygotowania na szczyt Rady Europejskiej w 2003 r. wspólnego raportu Unii Europejskiej oceniającego narodowe strategie emerytalne i wskazującego dobre i pożądane rozwiązania. Z raportu tego wynika bezsprzecznie, że cele, które powinny być realizowane przez systemy emerytalne najlepiej są realizowane w Szwecji. Z kolei

---

<sup>517</sup> G. Uścińska: Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób, „polityka społeczna” 2010, nr 11-12, s. 2

<sup>518</sup> Y. Jorens: Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej, Polityka Społeczna 2005 r., nr 3, s.8.

<sup>519</sup> M. Żukowski: Systemy emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji” {w} T. Szumlicz, M. Żukowski, Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, TWIGGER, Warszawa 2004 r., s.348.

<sup>520</sup> M Kubiak: Europeizacja polityki społecznej {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011, s. 49.

sytuacja wymagająca zmian została zdiagnozowana m.in. we Francji i Niemczech, gdzie systemy emerytalne zapewniają wprawdzie dobre zabezpieczenie na starość, ale stoją przed koniecznością zasadniczych reform<sup>521</sup>.

Strategia Lizbońska stopniowo stała się programem nadmiernie skomplikowanym, obejmującym wielorakie cele i działania z niejasnym podziałem odpowiedzialności i zadań, szczególnie między UE a państwami członkowskimi. W świetle powyższego, mając na względzie trudności z jej wdrażaniem, pod koniec 2004 r. przedstawiono średniookresowy przegląd efektów strategii<sup>522</sup>, którego celem było przeprowadzenie analizy w zakresie przyczyn jej niepowodzenia. W konsekwencji w 2005 r. Strategię Lizbońską zainicjowano ponownie i tym samym zaproponowano nowe podejście do zagadnień polityki spójności oraz funduszy strukturalnych i koncentrację na dwóch zasadniczych zadaniach, tzn. na zapewnieniu silnego i trwałego wzrostu oraz na tworzeniu większej ilości miejsc pracy<sup>523</sup>.

Po przystąpieniu Polski do UE został przygotowany pierwszy Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej<sup>524</sup>. Zakres i strukturę polskiego KPR oparto na przedstawionym przez Komisję Europejską Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na lata 2005-2008<sup>525</sup>, tj. połączonych w jednym dokumencie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej oraz Wytycznych w Sprawie Zatrudnienia. Zintegrowane wytyczne koncentrowały się na dwóch podstawowych celach: wzroście gospodarczym oraz zatrudnieniu i obejmowały trzy obszary: makroekonomiczny, mikroekonomiczny oraz rynek pracy. W obszarze polityki makroekonomicznej i budżetowej, w ramach priorytetu pierwszego: konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi, wymienione zostało: doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Zmiany w tym zakresie miały polegać na dążeniu do zróżnicowania składek rolników w zależności od dochodów uzyskiwanych w gospodarstwach rolnych oraz opracowaniu i wdrożeniu zmian instytucjonalnych, tzn. zmianie zasad przyznawania i ustalania wymiaru świadczeń dla rolników, uproszczeniu gospodarki finansowej

---

<sup>521</sup> M. Żukowski: Systemy emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji” {w} T. Szumlicz, M. Żukowski, Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, TWIGGER, Warszawa 2004 r., s. 361.

<sup>522</sup> W listopadzie 2004 r. powstał dokument: Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, European Communities 2004, w którym zwrócono uwagę na brak pełnej realizacji zakładanych w 2000 r. celów strategii i z tym związaną potrzebę jej reorientacji.

<sup>523</sup> Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej, Bruksela 2.02.2005, COM (2005)24.

<sup>524</sup> Przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.

<sup>525</sup> Wzrost i zatrudnienie – Zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008, COM(2005) 141, Bruksela, 12.04.2005 r. (ich ostateczna wersja została przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w dniach 16-17.06.2005 r.)

KRUS, wdrożeniu nowoczesnego systemu informatycznego w KRUS oraz nadaniu osobowości prawnej KRUS. W założeniach dzięki tym zmianom miało dojść do dalszego uszczelnienia dostępu do ubezpieczenia społecznego rolników, zmian w strukturze organizacyjnej KRUS oraz zarządzanych przez nią funduszach. Zróżnicowanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników miało być wprowadzone, przy założeniu, że dotacja budżetowa do KRUS nie ulegnie zmianie do czasu wypracowania zmian w zakresie różnicowania składek. W Raporcie z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej w Polsce<sup>526</sup> jest mowa o kontynuowaniu prac nad przygotowaniem koncepcji reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Jednak jak stwierdzono w tym dokumencie w związku z koniecznością uwzględnienia w przygotowywanym akcie prawnym aspektów natury społecznej odnoszących się do dużej grupy ludności, jak i optymalizacji skutków budżetowych tej reformy, konieczne było przeprowadzenie dodatkowych analiz. W tym czasie planowano, że założenia do ostatecznego kształtu reformy zostaną przygotowane do grudnia 2007 r., zaś proces legislacyjny nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników miał zostać przeprowadzony w I połowie 2008 r., a samo wejście w życie nowych rozwiązań zaplanowano w 2010 r.

W kolejnym Krajowym Programie Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej<sup>527</sup> w ramach priorytetu pierwszego: Aktywne społeczeństwo, została przewidziana w działaniu drugim: Modernizacja systemu zabezpieczenia społecznego; przewidywała ona realizację założeń reformy ubezpieczeń społecznych oraz prowadzenie działań zmierzających do późniejszej dezaktywizacji pracowników. Wśród reform, które powinny być zrealizowane dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy nie ma mowy o doskonaleniu ubezpieczenia społecznego rolników. Do tej pory w czasie rocznych ocen Polski w kontekście reform strukturalnych zawartych w strategii lizbońskiej, nie były formułowane zalecenia dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników. Zapewne w wyniku rezygnacji w Krajowym Programie Reform na lata 2008-2011 z zapowiedzi dotyczących reformy ubezpieczenia społecznego rolników, zostało sformułowane przez Radę UE zalecenie: utrzymanie dyscypliny budżetowej w perspektywie średnioterminowej oraz wprowadzenie kolejnych mechanizmów umożliwiających

---

<sup>526</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów 11 października 2007 r.

<sup>527</sup> Przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r.

zwiększenie kontroli nad wydatkami, przede wszystkim poprzez zreformowanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników<sup>528</sup>

Po okresie lat 2006-2007, kiedy odnowiona Strategia Lizbońska zaczęła przynosić zakładane rezultaty, nastąpił kryzys finansowy i gospodarczy. W odpowiedzi na załamanie gospodarcze i zbliżający się koniec Strategii Lizbońskiej w listopadzie 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła wstępny projekt rozwoju krajów należących do wspólnoty na kolejne 10 lat<sup>529</sup>. Funkcje Strategii Lizbońskiej przejęła bazująca na zdobytych doświadczeniach strategia „Europa 2020”, która została przyjęta przez Radę Europejską w październiku 2010 r.<sup>530</sup> Celem tej nowej strategii jest wyjście Europy z kryzysu ekonomicznego i finansowego, a w konsekwencji przygotowanie unijnej gospodarki na kolejną dekadę<sup>531</sup>.

W trakcie realizacji strategii „Europa 2020” wykorzystywane są te same instrumenty, które były wykorzystywane w okresie Strategii Lizbońskiej (wytyczne, krajowe programy reform, zalecenia dla poszczególnych państw, otwarta metoda koordynacji). Otwarta metoda koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego sprawdziła się w ramach strategii lizbońskiej jako elastyczny i skuteczny instrument określania wspólnych priorytetów w ramach polityki społecznej na szczeblu unijnym i krajowym i w związku z tym postanowiono jeszcze bardziej wyeksponować tę metodę i jej oddziaływanie<sup>532</sup>. Jako nadrzędne cele otwartej metody koordynacji w nowym okresie programowania wymienia się w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego odpowiednie i stabilne emerytury. Ten stan powinien być osiągnięty poprzez zapewnienie odpowiednich dochodów na emeryturze umożliwiających utrzymanie – w rozsądnym zakresie – dotychczasowego poziomu życia po przejściu na emeryturę, w duchu solidarności i sprawiedliwości pomiędzy pokoleniami i w ramach pokoleń. Z drugiej strony powinna być zapewniona, stabilność finansów publicznych i prywatnych systemów emerytalnych z uwzględnieniem presji na finanse publiczne oraz starzenia się społeczeństwa. Rozwiązania problemów budżetowych

---

<sup>528</sup> Zalecenia Rady w sprawie planowanej na rok 2009 aktualizacji ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty oraz w sprawie realizacji polityki zatrudnienia przez państwa członkowskie, KOM(2009) 34(Polska), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/PL/1-2009-34-PL-F1-1.Pdf>.

<sup>529</sup> D. Magierek: Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011, s. 52.

<sup>530</sup> R. Szarfenberg: Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik, Dokument powstał w ramach projektu EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną, [www.eapn.org.pl](http://www.eapn.org.pl), 2014 r., s. 19.

<sup>531</sup> Z. Werra: Nowa strategia Unii Europejskiej Europa 2020, {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011, s. 193.

<sup>532</sup> Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 23 maja 2011 r., 10405/11, Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie wzmocnienia otwartej metody koordynacji e polityce społecznej w kontekście strategii „Europa 2020”.

w konsekwencji starzenia się społeczeństwa należy poszukiwać głównie poprzez wspieranie dłuższego życia zawodowego i aktywności ludzi starszych, zapewnienia właściwej i sprawiedliwej społecznie równowagi pomiędzy składkami a otrzymywanym świadczeniem oraz promowanie dostępności cenowej i zapewnienie bezpiecznych systemów kapitałowych i prywatnych. Na koniec należy dążyć do zapewnienia przejrzystości systemów emerytalnych, ich dobrego przystosowania do potrzeb współczesnych społeczeństw i zmian demograficznych oraz strukturalnych. Zmiany w tym zakresie powinny być wprowadzane na podstawie jak najszerszego konsensusu.

Jako nowy element wprowadzono znacznie rozszerzoną i zaostrzoną kontrolę finansów publicznych oraz skrócenie cyklu realizacji zaleceń do jednego roku. Jeden cykl realizacji strategii został nazwany semestrem europejskim. Proces wprowadzania semestru europejskiego został zainicjowany w 2011 r., a jego zasadniczym celem jest lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii „Europa 2020” w budżetach państw członkowskich<sup>533</sup>. Podstawę prawną europejskiego semestru stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>534</sup>.

W kontekście monitorowania i krajowej realizacji strategii „Europa 2020”, państwa członkowskie zostały poproszone o ustalenie własnych celów i sprecyzowanie szczegółowych działań w ramach swoich krajowych programów reform. Programy te są przedmiotem corocznego przeglądu na poziomie UE w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Pomyślany jako sposób na wzmocnienie zarządzania gospodarką w UE, pierwszy europejski semestr rozpoczął się na początku 2011 r. Mechanizm ten zaczął pełnić funkcję nowego rocznego cyklu politycznego w zakresie wytycznych gospodarczych, który jest monitorowany na szczeblu UE. W 2011 r. polski rząd przyjął pierwszy Krajowy Program Reform w okresie Strategii „Europa 2020”<sup>535</sup>. Do 2015 r. przygotowano jego trzy aktualizacje na lata 2012-2013, 2013-2014 i 2014-2015.

---

<sup>533</sup> Komunikat Komisji – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, (COM(2010) 2020 final).

<sup>534</sup> Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12, ze zm.

<sup>535</sup> Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r.

Program przygotowuje Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii Europa 2020 w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>536</sup>. W skład Zespołu wchodzi nie tylko przedstawiciele administracji rządowej, ale też organizacje pracodawców, związków zawodowych i organizacje pozarządowych. Po przeprowadzeniu przez Komisję Europejską oceny przedłożonych Krajowych Programów Reform i ich aktualizacji od roku 2012, w następstwie dyskusji na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej są formalnie przyjmowane przez Radę UE w lipcu każdego roku zalecenia w sprawie krajowego programu reform i następnie są one kierowane do poszczególnych państw w celu ich realizacji<sup>537</sup>. Zalecenia dla poszczególnych krajów członkowskich UE są podstawowym instrumentem mechanizmu wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE w ramach semestru europejskiego i realizacji przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020”. Przedmiotowe zalecenia są formalnie przyjmowane przez Radę Unii Europejską w każdym roku i są w dużym stopniu powtórzeniem zaleceń z lat poprzednich, co w pewnym stopniu wynika z faktu, że odnoszą się one do problemów, które trudno rozwiązać w ciągu jednego roku, co dotyczy oczywiście także reformy ubezpieczenia społecznego rolników.

W zaleceniu Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014<sup>538</sup>, odniesiono się do kwestii związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników. W zaleceniu trzecim oprócz kwestii związanych z wiekiem emerytalnym, zwrócono uwagę na potrzebę przyjęcia harmonogramu dalszego udoskonalania przepisów dotyczących składek na rolniczy fundusz ubezpieczenia społecznego (KRUS), aby lepiej odzwierciedlały indywidualne dochody. Jednak był to okres przedwyborczy<sup>539</sup> i w związku z tym nie podejmowano dyskusji z tymi zaleceniami, a co za tym idzie zostały one przyjęte bez sprzeciwu ze strony polskiego rządu. Przed sformułowaniem tych zaleceń, 26 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie<sup>540</sup>, zgodnie z którym art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach

---

<sup>536</sup> Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Strategii „Europa 2020”, ten zespół zastąpił funkcjonujący Międzyresortowy Zespół do spraw realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce, który funkcjonował na podstawie zarządzenia nr 99 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce.

<sup>537</sup> <http://www.mg.gov.pl/node/19770>

<sup>538</sup> (2011/C 217/02), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:217:0005:0008:PL:PDF>.

<sup>539</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 162, poz. 978).

<sup>540</sup> sygn. akt K 58/07.

opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>541</sup> w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z konstytucją miały stracić moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Z tego też względu w tym okresie trwały prace nad stworzeniem nowych zasad, na jakich miałyby być opłacane składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, o czym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi informowało w formularzach sprawozdawczych do Ministerstwa Gospodarki z realizacji zaleceń do Krajowego Programu Reform z 2011 r.

Na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 18 listopada 2011 r. została powołana i zaprzysiężona nowa Rada Ministrów. Na tym samym posiedzeniu Prezes Rady Ministrów zapowiedział w *expose* reformę ubezpieczenia społecznego rolników mającą polegać na opracowaniu nowych regulacji w zakresie składek zdrowotnych rolników<sup>542</sup>, jak i opracowaniu koncepcji reformy części emerytalno-rentowej ubezpieczenia społecznego rolników. Docelowo jak zaznaczono w *expose*, jedno i drugie zagadnienie determinowane jest stworzeniem systemu liczenia dochodów z działalności rolniczej, które stanowiąc będą podstawę do obciążenia rolników daninami publicznymi, w tym podatkami i składkami ubezpieczeniowymi. Konsekwencją tego było umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Koncepcji reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników<sup>543</sup>. Oprócz tego w wykazie przewidziano obowiązek opracowania przez Ministra Finansów we współpracy z Ministrem Rolnictwa

---

<sup>541</sup> (Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027, ze zm.)

<sup>542</sup> Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydaje decyzje w sprawach wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników i domowników.

<sup>543</sup> Nr projektu IA3 w wykazie, gdzie również określona została istota tych rozwiązań, tzn: racjonalizacja wydatków budżetowych na system ubezpieczenia społecznego rolników, ukierunkowanie dotacji na sfinansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolnikom, których dochody uniemożliwiają sfinansowanie tego ubezpieczenia, zniesienie generowanych przez obecny system antybodźców do podejmowania działalności pozarolniczej na terenach wiejskich, zwiększenie swobody przepływu ubezpieczonych między systemem ubezpieczenia społecznego rolników, a powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.



i Rozwoju Wsi projektu założeń do projektu ustawy<sup>544</sup>, dotyczącego włączenia działalności rolniczej do powszechnego systemu podatku dochodowego<sup>545</sup>.

W owym czasie zostało oficjalnie potwierdzone, że podjęte zostaną prace nad reformą części emerytalno-rentowej ubezpieczenia społecznego rolników, co miało być poprzedzone włączeniem działalności rolniczej do powszechnego systemu podatku dochodowego.

W dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła przedłożony przez Ministra Gospodarki Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2012/2013 (KPR 2012/2013). Dokument ten określał w jaki sposób Polska będzie w latach 2012-2013 realizować cele strategii „Europa 2020”. W zaleceniu Rady Unii Europejskiej z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2015<sup>546</sup>. Rada UE stwierdziła, że w 2011 r. Polska wprowadziła pewne zmiany przepisów dotyczących KRUS. Jednak reforma w tym zakresie ma charakter tymczasowy i nie jest wystarczająca z punktu widzenia rynku pracy<sup>547</sup>. Zalecenie dla Polski w odniesieniu do KRUS przybrało z kolei następującą postać „Podjęcie bardziej ambitnych i trwałych kroków zmierzających do reformy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), tak aby lepiej odzwierciedlała indywidualne przychody.”.

Rada Ministrów w dniu 30 kwietnia 2013 r. przyjęła przygotowany w Ministerstwie Gospodarki Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2013/2014 (KPR 2013/2014). Dokument ten tak jak poprzednia aktualizacja miał za zadanie określić, w jaki sposób Polska w latach 2013/2014 będzie realizować cele strategii „Europa 2020”. W zaleceniu Rady UE z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz

---

<sup>544</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawy o podatku rolnym – nr projektu ZA5 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

<sup>545</sup> We wskazanym wykazie potrzebę wprowadzenia nowego rozwiązania uzasadniono projektowanymi zmianami mającymi na celu objęcie podatkiem dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej. Istota rozwiązań proponowanych w projekcie miała się sprowadzać do modyfikacji podatku rolnego wynikająca z wprowadzenia podatku dochodowego; określenie przeliczników dla użytków rolnych nieobjętych opodatkowaniem; zniesienie ceny żyta jako podstawy do ustalania stawki podatku rolnego i wprowadzenie stawki kwotowej waloryzowanej rokrocznie wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych; ograniczenie zwolnień i ulg w związku z objęciem dochodów z działalności rolniczej podatkiem dochodowym.

<sup>546</sup> (2012/C 219/19), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011267%202012%20INIT>.

<sup>547</sup> Rada UE miała na myśli ustawę z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 123).

zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016<sup>548</sup> stwierdzono, że system rolniczych ubezpieczeń KRUS zachęca drobnych producentów rolnych do pozostawania w sektorze rolnictwa, przede wszystkim dlatego, że dochody indywidualnych rolników nie są dokładnie śledzone w systemie. Prowadzi to do ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, hamując wzrost wydajności oraz ograniczając regionalną i sektorową mobilność pracowników. W związku z tym zalecenie na lata 2013/2014 przybrało następującą postać „Podjęcie regularnych działań na rzecz zreformowania systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników”. Do tego czasu w formularzach sprawozdawczych z realizacji zaleceń, formułowane zalecenia nie były kwestionowane, a Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi informowało, że reforma w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników jest planowana przez Rząd, lecz zgodnie z harmonogramem wynikającym z expose premiera, jej opracowanie musi być poprzedzone wprowadzeniem obowiązku powszechnej rachunkowości rolnej oraz reformą podatkową w rolnictwie, ponieważ podstawę wymiaru składek zarówno na ubezpieczenie społeczne rolników jak i ubezpieczenie zdrowotne, stanowić powinien faktyczny dochód rolnika osiągnąony z działalności rolniczej. Zgodnie z przekazywanymi informacjami, prace nad reformą podatkową w rolnictwie były prowadzone w Ministerstwie Finansów. Natomiast co do kwestii poprawy międzysektorowej mobilności, to zalecenie było i jest nadal w Ministerstwie rozumiane jako stymulowanie przepływu pracowników z sektora rolnego do innych sektorów gospodarki. Przy takim rozumieniu tego zalecenia informacje z wykonania zaleceń ograniczały się do formułowania wyjaśnień, zgodnie z którymi realizacja tego zalecenia wymaga podjęcia działań leżących poza ubezpieczeniem społecznym rolników, gdyż pozarolnicza aktywność zawodowa rolnika lub członka jego rodziny powoduje objęcie ubezpieczeniem społecznym w powszechnym systemie realizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zatem interpretacja tego zalecenia sprowadzała się do tego, że konieczne jest tworzenie zachęt i możliwości do wychodzenia z rolnictwa szczególnie tych rolników, których gospodarstwa są niedochodowe. Mają temu sprzyjać m.in. programy pomocowe dla rolnictwa, polegające na tworzeniu miejsc pracy poza rolnictwem z jednoczesnym pozbawianiem tych osób możliwości podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i nakładaniem na te osoby obowiązku wyzbycia się

---

<sup>548</sup>(2013/C 217/16), [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/poland/csr2013\\_council\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/poland/csr2013_council_poland_pl.pdf).

gospodarstw rolnych. Jednym z tego typu działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>549</sup> są Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa. Płatność jest skierowana do rolników, którzy kwalifikują się do systemu dla małych gospodarstw ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie płatności bezpośrednich i trwale przekażą swoje gospodarstwo rolne innemu rolnikowi. Po przekazaniu gospodarstwa beneficjent nie będzie mógł podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Z tego wynika, że celem tego działania jest doprowadzenie do trwałego zaprzestania działalności rolniczej poprzez wyzbycie się gospodarstwa rolnego.

Moim zdaniem należy przypisać inną treść wskazanemu zaleceniu. Należy zwrócić szczególną uwagę na jeden z celów, jakie powinny być brane pod uwagę w ramach metody otwartej koordynacji, o czym była mowa w pierwszym rozdziale. Mianowicie należy wyróżnić - spośród 11 celów reform emerytalnych – elastyczność systemu emerytalnego. Zgodnie z tym celem chodzi o zagwarantowanie uprawnień emerytalnych w przypadku mobilności pracowników, a także zapewnienie odpowiednich uprawnień emerytalnych w przypadku nietypowych form zatrudnienia. Zatem wbrew stanowisku Ministerstwa odnośnie tego zalecenia nie należy dążyć do szczególnego przyspieszania naturalnych procesów zachodzących w rolnictwie, a polegających na stopniowym odchodzeniu od działalności tych rolników, których gospodarstwa ze względu na niską dochodowość nie stanowią wystarczającego źródła utrzymania. Szczególnie w przypadku zabezpieczenia emerytalnego rolników należy wskazać na brak elastyczności; chodzi głównie o zakończenie prowadzenia działalności rolniczej, gdyż w przypadku gdy rolnik lub domownik nie wykaże się 25 letnim stażem emerytalnym rolniczym nie może liczyć na odpowiedni ekwiwalent za okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Tego typu rozwiązanie ogranicza międzysektorową mobilność pracowników, a zatem nie jest głównym celem tego zalecenia tworzenie zachęt i możliwości do wychodzenia z rolnictwa, a stworzenie odpowiednich warunków do ułatwiania swobodnego przepływu czynników produkcji, zwłaszcza pracy, aby skutecznie wykorzystywać zasoby i tworzyć korzystne warunki dla maksymalizacji dochodów. Większa elastyczność w zakresie mobilności pracowników zwiększa zdolności adaptacyjne gospodarki i wzmacnia europejski model społeczny. Zaś uwolnienie pełnego potencjału

---

<sup>549</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 12 grudnia 2014 r., <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/PROW-2014-2020>.

jednolitego rynku mogłoby przynieść znaczne korzyści wszystkim obywatelom<sup>550</sup>. Można się tu dopatrywać pewnej analogii do rozwiązań w rozporządzeniach UE w sprawie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych, które ustanawiają ochronę praw do emerytury mobilnych obywateli UE i członków ich rodzin. Nowe rozporządzenia w tym zakresie<sup>551</sup> rozszerzają tę ochronę i zapewniają, że przy wyliczaniu uprawnień emerytalnych będą brane pod uwagę okresy ubezpieczeniowe nabyte w innym państwie członkowskim. W konsekwencji elastyczny system emerytalny może stanowić bodziec do wzrostu gospodarczego i tym samym tworzyć podstawy dla stabilnych i adekwatnych emerytur. Tym samym powodzenie reform emerytalnych w państwach członkowskich jest rzeczywiście jednym z najważniejszych czynników determinujących prawidłowe funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej, a tym samym będzie miało wpływ na to, czy UE uda się osiągnąć dwa z pięciu celów strategii „Europa 2020”, a mianowicie zwiększyć wskaźnik zatrudnienia do 75% i zmniejszyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 20 mln<sup>552</sup>. Strategia „Europa 2020” i wzmocnione zarządzanie gospodarcze na poziomie UE stały się uzasadnieniem do krytycznej oceny systemów emerytalnych w poszczególnych państwach członkowskich. Emerytury bowiem, choć odgrywają istotną rolę jako źródło utrzymania wielu obywateli UE, są również jedną z największych pozycji wydatków publicznych, a więc przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych. Wyzwaniem dla polityki emerytalnej jest zatem stworzenie systemu, który jest finansowo stabilny, tak aby było możliwe osiągnięcie podstawowego celu systemów emerytalnych, czyli zapewnienie adekwatnych dochodów na emeryturze i umożliwienie starszym ludziom korzystania z godziwego standardu życia i niezależności ekonomicznej.

W dniu 22 kwietnia 2014 r. przygotowany w Ministerstwie Gospodarki Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2014/2015

---

<sup>550</sup> Komisja Europejska, Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK(2010)365, wersja ostateczna 7 lipca 2010 r., s. 12.

<sup>551</sup> W dniu 1 maja 2010 r. weszła w życie reforma systemu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a miejsce rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w unijnym porządku prawnym zajęły odpowiednio rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego - jako nowe rozporządzenie podstawowe oraz rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego - jako nowe rozporządzenie wykonawcze.

<sup>552</sup> Komisja Europejska, Biała Księga Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur, COM(2012) 55, wersja ostateczna 16 lutego 2012 r., s. 3.

(KPR 2014/2015) został przyjęty przez Radę Ministrów. Dokument ten tak jak poprzednie aktualizacje miał za zadanie określić, w jaki sposób Polska w latach 2014/2015 będzie realizować cele strategii „Europa 2020”. Zalecenia do tego dokumentu zostały sformułowane przez Radę UE w dniu 8 lipca 2014 r. w postaci Zaleceń Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.<sup>553</sup>. Stwierdzono tam, że ubezpieczenie społeczne rolników tworzy zachęty dla drobnych producentów rolnych do pozostawania w tym sektorze, co skutkuje ukrytym bezrobociem na obszarach wiejskich oraz pobudza gospodarkę nieformalną. Poza tym - jak stwierdzono w tym dokumencie - część emerytalna ubezpieczenia społecznego rolników jest przeszkodą dla sektorowej i terytorialnej mobilności zawodowej. W wyniku tego zalecenie otrzymało brzmienie: „Włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, poczynając od przyspieszenia tworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.”. Polska zgłosiła w procedurze pisemnej uwagę proponującą wykreślenie tak sformułowanego zalecenia i powrót do brzmienia sprzed roku, w którym była mowa o zwiększeniu międzysektorowej mobilności pracowników poprzez reformę KRUS. Uwagę argumentowano tym, że obecnie część krajów europejskich posiada odrębne systemy ubezpieczeniowe dla rolników. W każdym z tych krajów, odrębne ubezpieczenie społeczne dla rolników otrzymuje silne wsparcie finansowe z budżetu państwa, mimo to żadne z tych państw, poza Polską, nie otrzymało zalecenia w tym zakresie. Ponadto wskazywano, że zalecenie to jest daleko idącą ingerencją w system ubezpieczeń społecznych dla rolników, co narusza swobodę regulacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego przez państwo członkowskie. Jednak tak sformułowane uwagi do zaleceń i argumentacja zgłaszana przez Polskę na każdym Komitecie przygotowawczym Rady UE, na których omawiane było to zalecenie oraz na poszczególnych formacjach Rady UE, nie spotkały się z poparciem ze strony państw członkowskich.

Rada Ministrów w dniu 28 kwietnia 2015 r., przyjęła przedłożony przez Ministra Gospodarki Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2015/2016 (KPR 2015/2016). Analogicznie jak poprzednie aktualizacje dokument ten miał na celu określić, w jaki sposób Polska w latach 2015/2016 będzie realizować cele strategii „Europa 2020”. Zalecenia do aktualizacji zostały sformułowane w dniu 14 lipca 2015 r., w dokumencie pod nazwą zalecenia

---

<sup>553</sup>(2014/C 247/19), [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_council\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_poland_pl.pdf).

Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r.<sup>554</sup> W zaleceniach określono ubezpieczenie społeczne rolników jako preferencyjny system ubezpieczenia społecznego rolników, który utrudnia w dalszym ciągu mobilność zawodową i stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych. Ten preferencyjny system, zdaniem Rady UE, zniechęca swoich beneficjentów do przechodzenia do bardziej produktywnych sektorów, tworzy ukryte bezrobocie, a ze względu na niskie składki musi być bardzo mocno dotowany przez podatników. Te same zarzuty zostały formułowane w stosunku do zabezpieczenia emerytalnego górników. W 2014 r., jak stwierdzono w zaleceniach, sektor rolny w Polsce zatrudniał 11,5 % ogółu siły roboczej – ponad dwa razy więcej niż wynosi średnia dla UE – generując zaledwie 3,3 % krajowej wartości dodanej brutto. Dotacje państwa do systemu ubezpieczenia społecznego rolników wynoszą niemal 1 % PKB. Powiązanie między wysokością świadczeń i składkami jest znikome, a składki są opłacane w większości przypadków według zryczałtowanej stawki. Ponieważ nie ma możliwości planowego wyłączenia z systemu ubezpieczenia społecznego rolników tych rolników, którzy osiągają wysokie dochody, system ten jest podatny na nadużycia. Stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników stanowiłoby pierwszy, nieodzowny krok w kierunku reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników. W związku z powyższym zalecenie przybrało następującą postać: „Rozpoczęcie procesu dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych oraz przyjęcie harmonogramu stopniowych działań prowadzących do ich pełnego dostosowania; stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.”. W informacji z wykonania Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce za okres kwiecień-sierpień wskazano działania, które przekładają się na realizację krajowych celów strategii „Europa 2020” i Zaleceń Rady UE z 8 lipca 2014 r. oraz wpisują się w inicjatywy przewodnie strategii „Europa 2020”<sup>555</sup>. Nie podnoszono w tej informacji kwestii zalecenia odnośnie ubezpieczenia społecznego rolników. Należy zaznaczyć, że we wcześniejszych formularzach sprawozdawczych, na podstawie których były przygotowywane informacje z wykonania Krajowego Programu Reform, odnoszono się do zaleceń w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników. Jednak stanowisko w tym zakresie ograniczało

---

<sup>554</sup> (2015/C 272/24), [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_council\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_poland_pl.pdf)

<sup>555</sup> Jest to załącznik do Uchwały Nr 5 Międzyresortowego Zespołu do spraw Strategii „Europa 2020” z dnia 15 października 2015 r.

się do przedstawienia prac nad zmianami wprowadzanymi w danym okresie, które nie miały zasadniczego związku z treścią zaleceń. Wynika to bowiem z tego, że nowe rozwiązania były przede wszystkim konsekwencją zmian dokonywanych w otoczeniu ubezpieczenia społecznego rolników, głównie w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, który jest powiązany z ubezpieczeniem społecznym rolników, chociażby poprzez to, iż w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia i do ich wypłaty stosuje się odpowiednio przepisy regulujące przyznawanie i wypłatę odpowiednich świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin.

Zapewne w związku z brakiem podejmowania jednoznacznych działań zgodnych z zaleceniami w 2016 r., zalecenie w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego uległo przeformułowaniu. Jak wynika z informacji dla Rady Ministrów na temat zaleceń Rady UE w ramach Semestru Europejskiego 2016, zalecenia dla Polski są w dużym stopniu kontynuacją zaleceń z lat ubiegłych. Jednak w zaleceniu z 12 lipca 2016 r.<sup>556</sup>, w porównaniu do dokumentu z poprzedniego roku, ograniczono liczbę zaleceń dla Polski, z czterech do trzech, zmieniając jednocześnie zakres szczegółowych zaleceń. Dotychczas z treści zalecenia drugiego wynikała konieczność dostosowania systemów emerytalnych dla górników i rolników do powszechnego systemu emerytalnego. W 2016 r. to zalecenie koncentruje się na zapewnieniu stabilności i adekwatności systemu emerytalnego i zwiększeniu podaży pracy<sup>557</sup>. Rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych wskazane zostało jako jedno z narzędzi do realizacji głównego kierunku działań, obok takich działań jak usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepszego dostosowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Natomiast wycofane zostało zalecenie dotyczące wprowadzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. W projektowanym stanowisku do zaleceń, tak jak w latach ubiegłych, zaznaczono że nie są prowadzone prace na rzecz rezygnacji ze szczególnych rozwiązań emerytalno-rentowych dla wybranych grup zawodowych, w tym odrębnego ubezpieczenia społecznego w rolnictwie.

---

<sup>556</sup> Zalecenie Rady w sprawie Krajowego Programu Reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 18 sierpnia 2016 r. C 299/15.

<sup>557</sup> „2. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.”

Jednocześnie dodano, „że w przygotowywanym projekcie „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, planowany jest przegląd rozwiązań emerytalno-rentowych, uwzględniający ocenę kosztów funkcjonowania i efektywność finansową tych rozwiązań, biorąc pod uwagę prognozy demograficzne oraz potrzeby zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych, uwzględniając konieczność zachowania adekwatnego poziomu świadczeń”. Świadczyć to może, że brane są pod uwagę różne scenariusze, łącznie z wprowadzeniem nowych rozwiązań. W projekcie Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.<sup>558</sup>, wśród głównych obszarów koncentracji działań wymieniony został Cel III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. W ramach tego celu wymienione są cele szczegółowe, wśród których jest mowa o zwiększeniu spójności i przejrzystości systemu emerytalnego. Realizacja tego celu ma w założeniach opierać się na przeprowadzeniu przeglądu obejmującego szczególne rozwiązania emerytalno-rentowe m.in. dla rolników. W oparciu o rekomendacje wynikające z przeglądu, opracowane zostaną założenia reformy emerytur i rent. W projekcie strategii zaznaczono jednocześnie, że „założenia reformy będą zmierzać do poprawy spójności i przejrzystości regulacji emerytalno-rentowych, bez szkody dla stabilności fiskalnej, z uwzględnieniem zasad solidarności społecznej i międzypokoleniowej. Będą one uwzględniać ocenę kosztów funkcjonowania i efektywność finansową systemu, biorąc pod uwagę prognozy demograficzne oraz potrzebę zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych.”. Z powyższego wynika, że potencjalnie możliwe są zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym rolników jednak obecnie, przed dokonaniem przeglądu, trudno jest określić kierunek planowanych zmian.

W przygotowanym 22 maja 2017 r. projekcie zaleceń Rady UE do Krajowego Programu Reform na rok 2017<sup>559</sup>, w motywie 11 do zaleceń, krytycznie odniesiono się do zmian ustawowych obniżających wiek emerytalny. Poza tym stwierdzono, że kosztowny specjalny system ubezpieczeniowy dla rolników jest dodatkową przyczyną niskiej mobilności na rynku pracy i ukrytego bezrobocia w rolnictwie. Na podstawie tego w zalecenie 2, oprócz kwestii związanych z potrzebą podjęcia działań w kierunku zwiększenia partycypacji kobiet i ludzi starszych na rynku pracy, aby

---

<sup>558</sup> Projekt z dnia 21 grudnia 2016 r.

<sup>559</sup> Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence programme of Poland, Brussels, 22.5.2017 COM(2017) 520 final.



zrównoważyć system emerytalny i podnieść efektywny wiek emerytalny, stwierdzono potrzebę rozpoczęcia reformy preferencyjnych rozwiązań emerytalnych. W stanowisku przekazanym z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi krytycznie odniesiono się do zdania zawartego w motywie 11, które dotyczyło kwestii związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników i zaproponowano wykreślenie zapisu w zaleceniu 2 dotyczącego potrzeby rozpoczęcia reformy preferencyjnych rozwiązań emerytalnych. W uzasadnieniu oparto się w większości na dotychczas używanych argumentach. W wyniku dyskusji m.in. nad uwagą, polegającą na wykreśleniu wszystkich odniesień do KRUS, nie spotkała się ona z akceptacją. KE stwierdziła brak postępów w realizacji tego zalecenia, które pojawia się już od wielu lat. Zdaniem KE, KRUS jest zbyt kosztowny, a rolnicy mają preferencje socjalne i podatkowe względem ogółu społeczeństwa<sup>560</sup>. Bardzo istotne jest również to, że KE rozważa zmianę podejścia do zaleceń<sup>561</sup>, w ten sposób, aby uczynić z nich element koordynacji polityk gospodarczych, a co za tym idzie warunkować ich wykonywaniem uruchamianie danych obszarów pomocowych, a to oznacza, że zalecenia mogą być silniej niż dotychczas powiązane z wydatkowaniem środków europejskich. To z kolei może wpłynąć na zmianę w odniesieniu do podejścia związanego z ich wdrażaniem. Dotychczas zalecenia nie wywołują bezpośrednich skutków społecznych, gospodarczych i finansowych oraz nie wywołują skutków prawnych w sferze prawa UE i prawa polskiego. Co istotne, zawarta jest w nich ocena działań państw członkowskich na podstawie przekazanych krajowych programów reform oraz programów konwergencji, co z kolei pozwala na wyciąganie wniosków na przyszłość oraz stanowi źródło informacji w ramach wzajemnego uczenia się państw członkowskich. Obecnie mają one na celu wyłącznie przedstawienie ogólnego kontekstu funkcjonowania UE i postulowanych zmian, mających na celu osiągnięcie założeń strategii „Europa 2020”.

Do podobnych wniosków, co Rada UE w dotychczas formułowanych zaleceniach, doszedł Bank Światowy w dokumencie<sup>562</sup>, który będzie stanowił podstawę do konsultacji ze stroną polską w ramach prac nad nową Strategią Partnerstwa dla Kraju<sup>563</sup>, określającą kierunki współpracy Polski w latach 2018-2021. W dokumencie tym została przeprowadzona diagnoza sektora rolnego w Polsce, gdzie m.in. stwierdzono, że zabezpieczenie społeczne rolników, a w szczególności

---

<sup>560</sup>Flash po dyskusji komitetów (EPC, Alternaci EFC, EMCO) nad uwagami do projektu zalecenia dla Polski 2017, 31 maja - 2 czerwca.

<sup>561</sup> Jest to efekt dyskusji nad kształtem budżetu UE oraz przyszłości polityki spójności po 2020 r.

<sup>562</sup> „Poland: Towards an effective and strategic state. Systematic Country Diagnostic”

<sup>563</sup> Country Partnership Framework

jego część emerytalna jest przyczyną niskiej mobilności wśród rolników, wskazano również na różnice, często nieusprawiedliwione pomiędzy ubezpieczonymi w ZUS i KRUS.

Oprócz Zaleceń Rady Unii Europejskie związanych z reformą ubezpieczenia społecznego rolników, sformułowane zostały również w tym zakresie rekomendacje Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Głównym celem OECD jest koordynacja polityki społeczno-ekonomicznej krajów członkowskich w celu stymulowania wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, rozwoju społecznego oraz międzynarodowego handlu i przepływów kapitałowych. W związku z tym Organizacja ta opracowuje wspólne zasady działania w poszczególnych dziedzinach, które przyjmują m.in. postać zaleceń, rekomendacji, których celem jest inspirowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, ujednoczenie zasad i koordynowanie polityki gospodarczej państw członkowskich w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Ważne dla naszej wiarygodności międzynarodowej są przeprowadzane na forum OECD przeglądy polskiej gospodarki oraz wskazówki co do pożądanego kierunku przeprowadzanych reform i zmian w tym zakresie. Raporty gospodarcze OECD stanowią kompleksową i szczegółową analizę polityki makroekonomicznej, przemian strukturalnych i tendencji rozwojowych. Są one traktowane jako miarodajne i rzetelne źródło informacji o rozwoju ekonomicznym oraz stanowią istotny wyznacznik dla kształtowania narodowej polityki gospodarczej w wymiarze makroekonomicznym. Od momentu przystąpienia Polski do OECD<sup>564</sup> przeglądy gospodarcze naszego kraju odbywają się co półtora roku, obejmując obok kwestii makroekonomicznych bieżące problemy i zagadnienia, które są realizowane w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego Polski. Pierwszy raport poświęcony polskiej gospodarce ukazał się w 1992 r. i dotyczył głównie oceny dokonań początkowej fazy transformacji systemowej i polityki stabilizacji, realizowanej w latach 1990-1992. W następnych raportach wskazywano na ubezpieczenie społeczne rolników jako jeden z elementów, który generuje wydatki w ramach transferów socjalnych, będące w znacznej części zbyt kosztowne, źle ukierunkowane i stanowiące negatywny bodziec dla zachowań występujących na rynku pracy. Jednak jak stwierdzono w raporcie<sup>565</sup> wydatki te są trudne do zmiany z politycznego punktu widzenia. Niemniej jednak wydatki te powinny zostać

---

<sup>564</sup> 22 listopada 1996 r. po latach intensywnych starań, Polska stała się pełnoprawnym członkiem OECD, [www.mg.pl](http://www.mg.pl).

<sup>565</sup> Przeglądy gospodarcze OECD 2006 Polska s.14- IX raport – edukacja i kształcenie.

ograniczone w celu umożliwienia przekazywania większej ilości środków na inne priorytety, takie jak opieka zdrowotna, długoterminowa opieka nad dziećmi i oświata oraz aktywne działanie na rynku pracy. W przeglądzie z 2006 r., stwierdzono, że ubezpieczenie społeczne rolników stwarza bardziej zachęty do pozostania na obszarach wiejskich oraz do pracy w gospodarstwach rolnych niż do zmiany profilu aktywności zawodowej. Mimo że świadczenia są niższe od wypłacanych w ZUS, średnia wysokość składek jest dziesięciokrotnie mniejsza i nie zależy od dochodu osoby ubezpieczonej. Dlatego też dla niektórych obywateli przynależność do KRUS zamiast do ZUS jest bardziej korzystna. Jak również zauważono, jest to szczególnie korzystne dla pracowników niewykwalifikowanych, którzy mają trudności ze znalezieniem pracy w innych sektorach o wysokiej efektywności. O ile praca na roli i korzystanie z ubezpieczenia w KRUS może wydawać się znakomitym doraźnym sposobem na ucieczkę od życia w ubóstwie, nie wydaje się aby z perspektywy dłuższego okresu było to dobre wyjście ze względu na bardzo niskie w tym sektorze dochody przypadające na gospodarstwo domowe. W raporcie zaznaczono, że reforma powinna uwzględniać ograniczenie nowym beneficjentom możliwości przystępowania do KRUS, zwiększenie wysokości odprowadzanych składek poprzez powiązanie ich z osiąganym dochodem oraz zaostrzenie wymogów wobec osób uprawnionych do pobierania świadczeń<sup>566</sup>. W zaleceniu podstawowym dotyczącym zwiększenia mobilności pracowników zwrócono uwagę, że wysoki poziom dotacji do ubezpieczenia społecznego rolników stanowi czynnik zniechęcający do wycofywania się z sektora rolnego, nawet pomimo jego bardzo niskiej wydajności. Stwierdzono tam również, że nawet jeżeli rolnicy zasłużyli w przeszłości na specjalne traktowanie z powodu niskich dochodów lub wyjątkowej pozycji w społeczeństwie, sytuacja ta pozbawiona jest po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej uzasadnienia, szczególnie w obliczu znacznych dotacji z unijnej Wspólnej Polityki Rolnej, podnoszącej dochody rolnicze. W wyniku tego sformułowana została rekomendacja: „Rolnicy powinni być traktowani na równi z osobami podlegającymi powszechnemu systemowi ubezpieczeń, a nie lepiej od nich; na dłuższą metę oba systemy powinny zostać połączone. W przypadku planu minimum system stałych składek stosowany w KRUS powinien zostać zastąpiony systemem składek uzależnionych od dochodu, tak aby zamożni rolnicy płacili więcej w stosunku do otrzymywanych korzyści.”<sup>567</sup>.

---

<sup>566</sup> J.w. s. 167-169.

<sup>567</sup> J.w., s. 18.

W ramach kolejnego przeglądu gospodarki Polski z 2008 r.,<sup>568</sup> zwrócono jedynie uwagę w kontekście zaleceń dotyczących polityki monetarnej na konieczność dokończenia reformy emerytalnej w naszym kraju i jak zaznaczono, bardziej kompleksowa reforma wiązałaby się z integracją specjalnego systemu emerytalnego dla rolników z systemem ogólnym.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ustosunkowywało się do tych rekomendacji, jednak skutkiem ich było zapewne powołanie na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników<sup>569</sup>. W trakcie prac Zespołu opracowano szereg analiz oraz różnych innych materiałów cząstkowych w formie prezentacji, jednak nie zostały one upublicznione. Nie powstał również żaden oficjalny końcowy dokument podsumowujący wyniki prac Zespołu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników, Zespół faktycznie zakończył działalność w październiku 2011 r., w związku z powołaniem nowej Rady Ministrów.

W tym czasie dokonywane były kolejne przeglądy gospodarcze OECD<sup>570</sup>. W kontekście zalecenia *Implementing a credible fiscal consolidation is the main challenge*, zwrócono uwagę na korzyści płynące dla rolników z odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego, który jednocześnie nie stanowi bodźca do wychodzenia z sektora rolnego, co jednocześnie oznacza znaczące wydatki dla sektora finansów publicznych. Mimo tych stwierdzeń nie zostało sformułowane odrębne zalecenie bądź rekomendacja w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników.

W ramach kolejnego przeglądu gospodarczego Polski<sup>571</sup>, sformułowane zostały rekomendacje odnośnie polityki makroekonomicznej, polityki fiskalnej

---

<sup>568</sup> W dniu 23 kwietnia 2008 r., odbył się w Paryżu X Przegląd Gospodarki Polski, którego temat wiodący brzmiał „Taxation” w ramach Przeglądów Gospodarczych OECD 2008 Polska.

<sup>569</sup> Zarządzenia nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2008 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Zespół został utworzony jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, a jego zadaniem było opracowanie założeń do zmian legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. Przewodniczącym został Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szef Zespołu Doradców Strategicznych prezesa Rady Ministrów Michał Boni.

<sup>570</sup> W dniu 4 lutego 2010 r. odbył się w Paryżu kolejny XI Przegląd Gospodarki Polski, którego tematem wiodącym była „Globalizacja” i przystąpienie do strefy euro w ramach Przeglądów Gospodarczych OECD 2010 Polska. Poza standardową, kompleksową i szczegółową analizą polityki makroekonomicznej, przemian strukturalnych i tendencji rozwojowych w Polsce, raport z przeglądu zawiera także informacje i analizy OECD związane z planami przystąpienia polski do strefy euro i wprowadzenia wspólnej waluty.

<sup>571</sup> W dniu 6 lutego 2012 r. odbył się XII Przegląd Gospodarki Polski, którego tematem wiodącym była ogólna

i dotyczyły potrzeby przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz zwiększenia wysokości składek na ubezpieczenie opłacanych przez rolników. Jednak wczytując się w treść raportu należy stwierdzić, że rekomendacja odnośnie zwiększenia wysokości składek na ubezpieczenie, dotyczyła składek na ubezpieczenie zdrowotne<sup>572</sup>. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odniosło się do tej rekomendacji, ale w odpowiedzi nie poruszono kwestii składek na ubezpieczenie zdrowotne, z tego względu, że nie został właściwie zinterpretowany cały raport o stanie polskiej gospodarki ale tylko wyrywkowo potraktowane zostały rekomendacje, co przyczyniło się do ich niewłaściwego zrozumienia jako zalecenia odnośnie składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie tych rekomendacji ograniczyło się do przedstawienia bieżących prac nad zmianami w ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>573</sup>.

W czasie Przeglądów gospodarczych OECD 2014 Polska <sup>574</sup>, została sformułowana rekomendacja w zakresie polityki fiskalnej, która została ujęta nie jako podstawowa w następującym brzmieniu: „Zreformować system ubezpieczenia społecznego rolników poprzez istotną redukcję, w porównaniu z obecnym poziomem,

---

ocena prowadzonej przez polskie władze polityki makroekonomicznej oraz wybranych elementów polityki strukturalnej. Jeśli chodzi o wybrane elementy polityki strukturalnej, to rekomendacje skupiały się m.in. na potrzebie: 1) zapewnienia zwiększonej mobilności na rynku pracy; zmniejszenia niedostosowania kwalifikacji i umiejętności pracowników do oczekiwań płynących z rynku; 2) poprawy funkcjonowania szkolnictwa wyższego; 3) zmniejszenia obciążeń administracyjnych towarzyszących rozpoczynaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej; 4) kontynuowania prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych; 5) liberalizacji rynków gazu i elektryczności. Ponadto rozpatrywana była również polityka władz w sferze ochrony zdrowia oraz zmian klimatu. Ten przegląd jak i wcześniejsze odbył się w ramach Przeglądów Gospodarczych OECD 2012 Polska.

<sup>572</sup> W czasie przygotowywania raportu trwały prace nad projektem, a przed jego opublikowaniem została ogłoszona ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne za 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 123). Zgodnie z przepisami tej ustawy, składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, a składkę w gospodarstwach poniżej 6 ha przeliczeniowe użytków rolnych, opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ze środków budżetu państwa przeznaczonych na ten cel. Inaczej jest tylko uregulowana składka na ubezpieczenie zdrowotne za osoby prowadzące działalność w postaci działów specjalnych produkcji rolnej, gdzie podstawa wymiaru składki została ustalona na poziomie 33,4% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. W czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

<sup>573</sup> Chodziło o procedowane w tym czasie zmiany do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, które w zamierzeniu miały na celu stworzenie możliwości rolnikom i domownikom, jeżeli działalność rolnicza stanowi dla nich podstawowe źródło utrzymania i z racji tego podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, kontynuowania dobrowolnie podlegania ubezpieczeniu w KRUS, mimo iż z tytułu wykonywania umowy zlecenia lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej będą podlegać obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu w ZUS. Zmiany w tym zakresie weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1831).

<sup>574</sup> W dniu 6 lutego 2014 roku odbył się XIII Przegląd Gospodarki Polski, w ramach którego, oprócz tradycyjnie omawianych kwestii odnoszących się do polityki makroekonomicznej, poddano przeglądowi wybrane obszary polityki strukturalnej, tj. politykę rynku pracy oraz konkurencji.

dotacji do systemu ubezpieczeń społecznych rolników.” Odnosząc się do tej rekomendacji Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ponownie przedstawiło bieżący stan prac w zakresie zmian w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, które zamiast tworzyć zachęty do opuszczania sektora rolnego w rzeczywistości mają na celu usuwanie barier do pozostania w nim i w konsekwencji będą powiększać w dalszej perspektywie poziom dotacji, zwłaszcza w części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników<sup>575</sup>, gdyż w konsekwencji tych zmian powiększy się ilość osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych rolniczych.

### 3. Wnioski końcowe

Na przestrzeni lat doszło już do ugruntowania stanowiska administracji unijnej, co do konieczności zmian w zakresie zabezpieczenia społecznego rolników, które w docelowym modelu nie powinno generować nadmiernych kosztów i nie powinno stanowić bariery w międzysektorowej mobilności pracowników. Świadczyć o tym chociażby to, że na spotkaniu w dniu 27 lipca br. w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli z przedstawicielami KE, podczas którego omawiany był projekt zmian Umowy Partnerstwa<sup>576</sup> na lata 2014-2020, nie podjęto żadnych rozmów w zakresie proponowanego wykreślenia odniesień znajdujących się w umowie, które dotyczą reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Przedstawiciele KE podkreślili, że pozostawienie w oficjalnej propozycji zmiany polegającej na usunięciu odniesienia do reformy KRUS, zablokuje cały proces uzgodnień pozostałych zmian w Umowie Partnerstwa oraz Programów Operacyjnych, wynikających z przyjętej *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*<sup>577</sup>. Z tego wynika, że nie dopuszczono możliwości jakiegokolwiek dyskusji na ten temat, a upór strony polskiej mógł doprowadzić do zablokowania finansowania określonych działań ze środków unijnych.

---

<sup>575</sup> Chodzi o omawiane wcześniej zmiany dotyczące umów zlecenia i członkostwa w radzie nadzorczej, które pod pewnymi warunkami nie będą wykluczały podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i zmiany, które weszły w życie od 1 października 2015 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 983) polegające na tym, że za osoby sprawujące stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe finansowane z budżetu państwa będą przekazywane do KRUS zamiast do ZUS, jeżeli osobą ubezpieczoną jest rolnik. Wprawdzie składki do KRUS są niższe, ale w przyszłości będą generować większe koszty w wyniku przyznania emerytury rolniczej, która prawie w całości finansowana jest z budżetu państwa.

<sup>576</sup> Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa. Obecnie podjęte zostały prace związane z przeglądem umowy i zmianami mającymi na celu jej dostosowanie do zaktualizowanej średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020.

<sup>577</sup> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku, jest kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej.

Według diagnozy Rady UE, preferencyjny system zabezpieczenia społecznego rolników utrudnia nadal mobilność zawodową i stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych. Tym samym zabezpieczenie społeczne rolników zniechęca ubezpieczonych rolników do przechodzenia do bardziej produktywnych sektorów gospodarki oraz prowadzi do zwiększenia ukrytego bezrobocia, a ze względu na niskie składki musi być silnie dotowane przez podatników. Powiązanie między wysokością świadczeń, a wpłaconymi składkami jest znikome. Składki są opłacane w większości przypadków według jednolitej, zryczałtowanej stawki. Ponieważ nie istnieje możliwość planowego wyłączenia z KRUS rolników osiągających wysokie dochody, system ten jest podatny na nadużycia. Stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników stanowiłoby pierwszy, nieodzowny krok w kierunku reformy KRUS. Wbrew oficjalnemu stanowisku, należy zgodzić się z tą diagnozą, gdyż w szczególności część emerytalna zabezpieczenia społecznego rolników, której dotyczą opisane wyżej zalecenia, tworzy barierę nie co do samego odchodzenia z rolnictwa, ale co do różnicowania dochodów poprzez podejmowanie dodatkowego zatrudnienia nie związanego z prowadzeniem działalności w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Jak już wspomniałem część emerytalna zabezpieczenia emerytalnego rolników nie tworzy jako taka bariery w odchodzeniu z rolnictwa, gdyż szczególnie wśród niedochodowych gospodarstw stanowi, tak jak już w pracy wspomniano, bufor pozwalający zapewnić podstawowe warunki egzystencji dla tych osób, które nie mogą znaleźć wystarczającego zabezpieczenia poza rolnictwem. Zatem to co wiąże szczególnie rolników z niedochodowych gospodarstw z rolnictwem, to jest brak pewności, że na pozarolniczym rynku pracy znajdą trwałe źródło utrzymania. Gdyby zostały stworzone warunki pozwalające im znaleźć pozarolnicze źródło utrzymania, zachodzące stopniowo zmiany nabrałyby większego tempa, gdyż ci, którzy traktują rolnictwo jako formę przetrwania, w większości zdecydowałiby się na zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, nawet poprzez wyzbycie się posiadanego gospodarstwa rolnego. Wydaje się jednak, co znajduje potwierdzenie w przedstawionych badaniach, że najbardziej oczekiwanym rozwiązaniem byłoby umożliwienie rolnikom - szczególnie tym z mniej dochodowych gospodarstw rolnych - znalezienie dodatkowego zajęcia w pobliżu swojego gospodarstwa rolnego, poprzez co mogliby uzupełniać dochód z gospodarstwa rolnego i w ten sposób podnieść swój poziom życia. Rolnicy z większości małych gospodarstw rolnych chcą łączyć pracę w gospodarstwach rolnych z działalnością pozarolnictwem. Osiągnięcie takiego

stanu, wbrew głośzonym często poglądom, że należy przede wszystkim dążyć do poprawy struktury gospodarstw rolnych w Polsce, wydaje się ze wszech miar pożądane. Dla przykładu we Francji obecnie dąży się do tego, aby odwracać trend polegający na opuszczaniu terenów wiejskich przez osoby, które z rolnictwem nie są związane albo ich związek jest mały. Pozostają tam głównie osoby, które prowadzą gospodarstwa rolne o znaczącym rozmiarze. Ten proces wskazuje, że wyludnianie terenów wiejskich jest szczególnie niebezpieczne z tego względu, że trudno jest zapewnić coraz mniejszej populacji zamieszkującej tereny wiejskie niezbędne warunki do egzystencji na tych terenach, jak choćby dostęp do opieki medycznej bądź szkół i przedszkoli. Należy również mieć na względzie postępujące zmiany ilościowe i jakościowe wewnątrz poszczególnych funkcji obszarów wiejskich, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do wspólnoty europejskiej. Zwiększa się różnorodność działalności gospodarczej realizowanej na obszarach wiejskich przy jednoczesnym ograniczeniu roli rolnictwa i przy malejącym udziale rolnictwa w wytwarzaniu PKB oraz w zatrudnieniu. Poza tym zmniejsza się powierzchnia użytków rolnych i liczba gospodarstw przy rosnącym znaczeniu funkcji środowiskowych wspieranych za pomocą środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

Zgodnie z dostępnymi badaniami na temat bezrobocia na wsi<sup>578</sup>, najwyższą stopę bezrobocia liczoną w stosunku do ludności pracującej poza rolnictwem indywidualnym, świadczą o braku miejsc pracy w przemyśle, w usługach lub w rolnictwie dla nierolniczej części mieszkańców wsi, odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim (31,5%), oraz podkarpackim (28,6%), świętokrzyskim (27,6%) i lubelskim (26,3%). Stopa bezrobocia liczona w stosunku do ludności pracującej poza rolnictwem indywidualnym świadczy pośrednio o bezrobociu ukrytym na wsi. Zjawiska tego nie można jednak dokładnie określić z uwagi na to, że część ludności wiejskiej, mimo że stanowi niewykorzystaną siłę roboczą, nie spełnia jednego z kryteriów niezbędnych do uzyskania statusu bezrobotnego, określonego w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>579</sup>. Kryterium to dotyczy wielkości gospodarstwa rolnego, stąd w statystykach wykazywane są jedynie osoby posiadające gospodarstwo rolne o powierzchni nieprzekraczającej 2 ha przeliczeniowych. Najwyższy odsetek bezrobotnych

---

<sup>578</sup> Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2012 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa maj 2013 r., s. 6.

<sup>579</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 149, ze zm.



posiadających gospodarstwo rolne w stosunku do ogółu bezrobotnych zamieszkałych na wsi odnotowano w województwach: świętokrzyskim (15,0%), podkarpackim (12,6%), łódzkim (11,5%), lubelskim (8,6%), najniższy natomiast w: zachodniopomorskim (0,1%), lubuskim (0,3%), opolskim (0,6%) i dolnośląskim (0,8%)<sup>580</sup>. Mając na uwadze powyższe dane można powiedzieć, że sytuacja ludności zamieszkałej na wsi pozostaje trudna, i że złożyły się na to różne przyczyny. Generalnie do najważniejszych przyczyn utrzymującego się wysokiego bezrobocia ludności zamieszkałej na wsi zaliczyć można: 1) niewystarczającą liczbę miejsc pracy zarówno na wsi, jak i w miastach dla ludności nie związanej z gospodarstwami rolnymi, widoczną zwłaszcza w okresie ujemnego wpływu kryzysu gospodarczego na rynek pracy (nie tworzenie nowych, bądź likwidacja istniejących miejsc zatrudnienia, w tym zwiększone zwolnienia grupowe); 2) niższa niż w rzeczywistości istniejące potrzeby, ze względu na ukryte bezrobocie, pula środków kierowanych na aktywne programy walki z bezrobociem; 3) utrzymywanie się na rynku pracy ukrytego bezrobocia w rolnictwie.

Największe nasilenie bezrobocia wśród mieszkańców wsi w roku 2012, tak jak i w latach poprzednich, występowało w województwach podkarpackim, świętokrzyskim, lubelskim, małopolskim i warmińsko-mazurskim. Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się najniższą gęstością zaludnienia terenów wiejskich i bezrobocie dotknęło na tym obszarze głównie ludność pozarolniczą, natomiast pozostałe cztery województwa z pasa południowego i południowo-wschodniego charakteryzują się najwyższym udziałem ludności zamieszkałej na wsi w stosunku do ogólnej liczby ludności i największym rozdrobnieniem gospodarstw rolnych. To z kolei powodowało, że ze względu na rozmiar gospodarstwa tylko część rolników kwalifikowała się do uznania ich za bezrobotnych. Jak podaje GUS<sup>581</sup> w ponad połowie spośród 1,5 mln gospodarstw rolnych w naszym kraju, powierzchnia prowadzonego gospodarstwa nie przekracza 5 ha. Oprócz tego, że gospodarstwa są małe, to coraz większa mechanizacja powoduje, że pracy w nich jest mniej. Wymogi stawiane rolnikom m.in. w zakresie sanitarnym, powodują że rolnicy zajmują się przede wszystkim uprawą roślin, która nie jest czasochłonna. Jednak ze względu na to, że do tego rodzaju produkcji wymagana jest większa powierzchnia, nie mogą się zarejestrować w urzędach pracy jako osoby bezrobotne,

---

<sup>580</sup>Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2012 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa maj 2013 r., s. 7.

<sup>581</sup>Gazeta Prawna, Wieś przechowuje bezrobotnych. Rolnictwo ukrywa około 550 tys. osób bez pracy, 10.03.2014 r.

nawet wtedy, gdy nie mają zajęcia w gospodarstwie rolnym. Również sama świadomość, że zostaną wyłączeni z ubezpieczenia społecznego rolników, co może być przeszkodą w nabyciu prawa do emerytury rolniczej, stanowi barierę w podejmowaniu legalnej pracy poza rolnictwem. Obowiązująca zasada zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z FUS, mająca w zamyśle uszczelnić dostęp do emerytur rolniczych, z jednej strony uregulowała tę kwestię, z drugiej zaś stała się przeszkodą ograniczającą mobilność zawodową rolników. Bowiern w przypadku gdy rolnik nie może wykazać się co najmniej 25 letnim okresem ubezpieczenia społecznego rolników nie nabeździe prawa do emerytury rolniczej. W zreformowanym powszechnym systemie emerytalnym opartym na zdefiniowanej składce otrzyma świadczenie niezależnie od długości okresu ubezpieczenia w oparciu o zgromadzony kapitał ze składek. Dochody mieszkańców wsi są często niskie, trudno jest tam zatem prowadzić działalność pozarolniczą, ze względu na niski popyt na towary i usługi. Zmiana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, która zapoczątkowała demontaż obowiązującej zasady w zakresie zbiegu prawa do emerytur, polegająca na umożliwieniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w przypadku objęcia rolnika innym ubezpieczeniem społecznym z tytułu wykonywania umowy zlecenia lub powołania do rady nadzorczej, stanowi jedynie wstęp do dalszego rozszerzania kręgu osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników<sup>582</sup>.

Wykształcenie jest kolejnym czynnikiem, nawet bardziej niż wiek, różnicującym sytuację bezrobotnego na rynku pracy. Ograniczona w stosunku do podaży siły roboczej liczba miejsc pracy oraz występująca na rynku pracy konkurencja powodują większe trudności w znalezieniu pracy przede wszystkim przez osoby, które pracę utraciły i mają niski poziom wykształcenia, ale i przez osoby dotychczas niepracujące, wchodzące na rynek pracy. Sytuacja ta sprawia, że coraz

---

<sup>582</sup> Na 81 posiedzeniu Senatu RP w dniu 4 września 2015 r. został negatywnie rozpatrzony wniosek o wprowadzenie poprawki do ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zmiana proponowana przez jednego z senatorów, miała na celu umożliwić rolnikom lub domownikom podlegającym ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, podlegać nadal temu ubezpieczeniu po objęciu ich innym ubezpieczeniem z tytułu wykonywania umowy o pracę, jeżeli przychód osiągnany z tego tytułu w rozliczeniu miesięcznym nie przekroczy kwoty równej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, a więc analogicznie jak to ma zastosowanie do umów zlecenia i członkostwa w radzie nadzorczej. W dniu 30 grudnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016, poz. 2043), zgodnie z którą podniesiona została z połowy minimalnego wynagrodzenia do minimalnego wynagrodzenia za pracę, granica dochodu z tytułu umów zlecenia i członkostwa w radzie nadzorczej, co umożliwia dalsze podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników przy jednoczesnym podleganiu ubezpieczeniu w systemie powszechnym.

więcej osób, w tym także zamieszkałych na wsi, podwyższa swoje kwalifikacje. Powoduje to jednak równocześnie, że większa liczba osób, mimo relatywnie wysokiego poziomu wykształcenia, nie może znaleźć pracy zwłaszcza w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. To z kolei wpływa na poszukiwanie przez osoby lepiej wykształcone źródeł utrzymania poza swoim dotychczasowym miejscem zamieszkania. Może to stanowić potwierdzenie wyniku badań ankietowych<sup>583</sup>, że zwłaszcza osoby ubezpieczone w KRUS posiadają stosunkowo niskie kwalifikacje w porównaniu chociażby z pozostałymi mieszkańcami wsi. Mając zatem na uwadze powyższe oraz wcześniejsze rozważania odnośnie sytuacji dochodowej mieszkańców wsi, a szczególnie osób ubezpieczonych w KRUS, wydaje się że reformowanie tej części zabezpieczenia społecznego powinno być przeprowadzone z rozważą, aby nie pozbawić znacznej części naszego społeczeństwa zabezpieczenia społecznego

Wprawdzie każde państwo członkowskie może swobodnie i niezależnie kształtować swój system zabezpieczenia społecznego, ale w przypadku zabezpieczenia społecznego rolników, nie można pominąć tego, że zalecenia Rady UE mimo ogólnego charakteru, wskazują pożądany kierunek reform. Na początku wskazywano głównie na potrzebę doskonalenia ubezpieczenia społecznego rolników jako całości m.in. poprzez zróżnicowanie składek w zależności od dochodów oraz przez zmiany instytucjonalne. W zaleceniu Rady UE z 2013 r., można zaobserwować wyraźną zmianę, gdyż reforma rolniczych ubezpieczeń społecznych miała być przeprowadzona w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników. W następnym roku, ze względu na brak zrozumienia co do tego zalecenia, zostało sformułowane nowe zalecenie w bardziej dosłowny sposób, gdzie wskazano nam konieczność włączenia rolników do powszechnego systemu emerytalnego, poczynając od przyspieszenia tworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. To zalecenie spotkało się z oporem naszego kraju. Następne zalecenie z 2015 r., które nie było już oprotestowywane przez rząd polski, sprowadzało się do konieczności rozpoczęcia prac nad dostosowaniem zabezpieczenia emerytalnego rolników do systemu emerytalnego przeznaczonego dla innych grup zawodowych oraz przyjęcia na wstępie harmonogramu stopniowych działań prowadzących do ich pełnego dostosowania. Dostosowanie zabezpieczenia społecznego rolników do systemu emerytalnego przeznaczonego dla innych grup zawodowych, miało być poprzedzone stworzeniem systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.

---

<sup>583</sup> Załącznik do pracy.

Wbrew różnemu brzmieniu zaleceń z lat 2013, 2014 i 2015, ich istota w gruncie rzeczy jest taka sama, o czym będzie mowa w zakończeniu. Wprawdzie w 2016 r. zalecenia nie odnosiły się do części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników, ale podczas dwustronnych spotkań było to poruszane. Również w 2017 r. podczas omawiania projektu zaleceń na spotkaniu w Ministerstwie Rozwoju z przedstawicielami Komisji Europejskiej, ten temat nie był przedmiotem oficjalnej dyskusji rzekomo z braku czasu.

Z kolei w rekomendacjach OECD brak jest jednoznacznego wskazania kierunku pożądanych zmian w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników. Należy jednak przyznać, że konkluzje znajdujące się w raportach OECD są bardzo trafne w odniesieniu do funkcjonującego w Polsce zabezpieczenia społecznego rolników. Niemniej jednak rekomendacje OECD sprowadzają się głównie do wskazania potrzeby ograniczenia wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników, poprzez powiązanie wysokości składki z emeryturą i połączenie zabezpieczenia emerytalnego rolników z ubezpieczeniem społecznym pozostałych grup zawodowych. Trudno jest się jednak spodziewać, aby samo włączenie rolników do ubezpieczenia społecznego przeznaczonego dla innych grup zawodowych przyniosło znaczące oszczędności w krótkim okresie czasu. Trudne będzie także ściśle powiązanie składek z wysokością emerytury, a to ze względu na sytuacje dochodową na wsi. Należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że akcentowano potrzebę zwiększenia mobilności rolników.

Zasadniczo zarówno zalecenia Rady UE jak i rekomendacje OECD co do reformy ubezpieczenia społecznego, wykazują wspólne cechy i nie są przeciwstawne. Reformując zabezpieczenie społeczne rolników, a w szczególności jego część emerytalną, należy oprzeć się na najlepszych wzorcach, na które wskazują pośrednio zalecenia i rekomendacje. Dzięki temu łatwiej będzie można osiągnąć zakładane cele w zakresie zabezpieczenia społecznego. W przypadku zaś dalszych, zapewne nieuniknionych zmian, będzie można je wprowadzić w życie, także w stosunku do części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników. Dla przykładu S. Kluza zaproponował zniesienie wieku emerytalnego<sup>584</sup>. Jego zdaniem cały system powinien być gruntownie zreformowany tak, aby każda osoba mogła uzyskiwać prawo do emerytury wtedy, kiedy suma zgromadzonych składek pozwoli

---

<sup>584</sup> S. Kluza: Były minister finansów proponuje rewolucję w systemie emerytalnym, 2016 r. <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/byly-minister-finansow-proponuje-ewolucje-w>, 219, 0, 2086619.html

na wypłatę minimalnej emerytury. Jej poziom powinien być ustalony w oparciu o minimum socjalne lub minimum egzystencji. Jednak ze względu na brak reform w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego rolników, wprowadzenie choćby tej zmiany jest niemożliwe, co oznacza, że konieczne byłoby tworzenie specjalnych rozwiązań w odniesieniu do osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Nie należy jednak całą winą za brak dostatecznej mobilności zawodowej rolników i ukryte bezrobocie na wsi obciążać rozwiązania z zakresu zabezpieczenia społecznego rolników. Polityka rolna prowadzona w poszczególnych państwach UE, której ogólne ramy wyznacza WPR, poprzez stabilizację rynków i cen, jak i pomoc rolnictwu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich może budzić wątpliwości. Mając bowiem na celu zwiększanie dochodów, prowadzi w efekcie do wysokich kosztów programów rolnych i pośrednio hamuje niezbędne procesy dostosowawcze w rolnictwie, a poprzez to zniechęca ludność rolniczą do migracji na pozarolnicze rynki pracy. Zjawiska te podkreślane były przez wiele lat w rozmaitych publikacjach, w tym w raportach przygotowywanych przez organizację Gospodarczej Współpracy i Rozwoju (OECD). W roku 1964 jedna z poważniejszych prac studialnych OECD – zatytułowana: Niskie dochody w rolnictwie – zawierała następującą konkluzję: „Jednym z głównych czynników bezpośrednio odpowiedzialnych za problem niskich dochodów w rolnictwie jest utrzymywanie się nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie i niepełne wykorzystanie tego zatrudnienia. Rozwiązanie problemu polegać musi na zmniejszeniu zarówno liczby farm, jak i na zmniejszeniu liczby osób pracujących w rolnictwie, dzięki czemu zwiększy się przeciętna wielkość gospodarstw w rolnictwie”.<sup>585</sup> Komunikat ministrów rolnictwa krajów OECD, opublikowany w lutym 1964 r., bazujący na tym raporcie stwierdził : „Program wspierania cen rolnych spełnia pożyteczną rolę w łagodzeniu wahań cen i podtrzymywaniu dochodów w rolnictwie w krótkim okresie. Z programu tego korzystają jednak tylko w niewielkim stopniu farmerzy o niskich dochodach i program ten nie może ograniczać długookresowych dostosowań strukturalnych w rolnictwie”.<sup>586</sup> Z tego wynika, że pomoc wprawdzie trafia głównie do najbogatszych rolników, ale jednocześnie może zniechęcać tych biedniejszych do rezygnacji z niej.

---

<sup>585</sup> M. Tracy: Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki, Warszawa 1997 r., s. 157.

<sup>586</sup> J.w.

Należy mocno podkreślić, że powodzenie sektora rolno-spożywczego jest silnie uzależnione od stanu gospodarki, jako całości. Recesja, bezrobocie, wysokie stopy procentowe kredytów i niestabilność kursu dewizowego poważnie utrudniają procesy dostosowawcze w rolnictwie, które z drugiej strony, byłyby znacznie łatwiejsze w warunkach ogólnego wzrostu gospodarczego i stabilności. Jednak z takim stanem rzecz mamy do czynienia przejściowo, a co za tym idzie konieczne jest zachowanie odrębności na bazie WPR, która w założeniach ma na celu ujednoczenie polityk narodowych i utworzenie wspólnego rynku<sup>587</sup>. Kraje członkowskie UE kontynuują w większości praktyki protekcyjnistyczne i interwencjonizm. Od roku 1992 WPR przeszła radykalną zmianę polegającą na tym, że wsparcie cenowe głównych produktów zostało istotnie ograniczone, a rolnicy otrzymali rekompensaty w postaci płatności bezpośrednich<sup>588</sup>. Dzięki temu oczekiwano ograniczenia niebezpieczeństwa nadprodukcji. To jednak niesie ze sobą inne zagrożenia, o czym już była mowa. Zatem w naszym kraju należałoby wypracować własne kierunki i cele polityki rolnej w ramach unijnej polityki rolnej, co miałoby z pewnością wpływ na ostateczny kształt zabezpieczenia społeczne rolników. Obecnie zaś za brak reform w tym zakresie należy winić fakt, że po przystąpieniu do UE nie został określony strategiczny kierunek w jakim powinno podążać polskie rolnictwo, mimo potężnych środków przeznaczanych na jego rozwój. Jeżeli zaś wspiera się konkretne rozwiązania, jak choćby poprawa struktury gospodarstw rolnych, to wsparcie jest niewystarczające i często nie do końca właściwie ukierunkowane i przez to nieskuteczne. W związku z tym można prezentować pogląd, że już na wstępie, jeszcze przed przystąpieniem do UE, należało podjąć prace nad zidentyfikowaniem problemów rozwojowych oraz symulację różnych scenariuszy w tym zakresie. Prace powinny być kontynuowane z uwzględnieniem wniosków wynikających z kolejnych etapów wdrażania konkretnych działań oraz uwarunkowań krajowych i międzynarodowych. Dzięki temu możliwe byłoby w miarę precyzyjne określenie strategii w zakresie polityki państwowej realizowanej wobec obszarów wiejskich, przy zastrzeżeniu jednak, że działania w tym zakresie byłyby akceptowane przez poszczególne rządy. Dotychczas nie dostrzeżono potrzeby podjęcia kompleksowych prac w celu rozwiązania istniejących i nowych problemów rozwoju obszarów wiejskich. Z tego wynika, że podejmowane decyzje mają charakter polityczny i często nie wynikający z solidnej podbudowy analityczno-diagnostycznej. Po analizie kolejnego Programu Rozwoju

---

<sup>587</sup> J.w. s. 293.

<sup>588</sup> J.w..

Obszarów Wiejskich można stwierdzić, że w Polsce kontynuowana jest polityka zapoczątkowana po akcesji do UE, a na dodatek kolejne programy koncentrują się na zbyt dużej ilości działań, co uniemożliwia realizację przyjętych w tych programach celów<sup>589</sup>.

---

<sup>589</sup> M. Drygas: Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE, Studia BAS, Nr 4(48) 2016, s. 120.

## Rozdział IX

### Zakończenie

Od 1 stycznia 2009 r., rozpoczęła się wypłata pierwszych emerytur ze zreformowanego powszechnego systemu emerytalnego opartego na zasadzie zdefiniowanej składki. Oznacza to, że wysokość emerytury uzależniona jest od kwoty wpłaconych przez ubezpieczonego składek w okresie aktywności zawodowej. Te zasady dotyczą osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., o czym była mowa w wywodach na temat zbiegu prawa do emerytur rolniczych i emerytur z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Należy zaznaczyć, że zasady na jakich dochodzi obecnie do zbiegu prawa do tych emerytur stały się pośrednio jedną z barier dla międzysektorowej mobilności pracowników. Wynika to z tego, iż emerytury rolnicze są ustalane na zasadzie zdefiniowanego świadczenia i do ich ustalenia wymagane jest wylegitymowanie się co najmniej 25 letnim okresem ubezpieczenia społecznego rolników, który nie może być uzupełniany okresami innego ubezpieczenia społecznego. W związku z tym rolnicy, aby nabyć prawo do tego świadczenia powinni wykazać się wymaganym okresem ubezpieczenia rolniczego, z czym wiąże się niechęć do zmiany źródła utrzymania. W myśl przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, podleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu wyklucza możliwość jednoczesnego podlegania ubezpieczeniu w KRUS. Zatem reformując ubezpieczenie społecznych rolników w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników należałoby w pierwszej kolejności wyeliminować powyższe ograniczenie. Jest to bowiem podstawowa bariera w międzysektorowym przepływie siły roboczej i tym samym bariera ograniczająca mobilności pracowników. Należy zauważyć, że ma to szczególne znaczenie w stosunku do osób zbliżających się do wieku emerytalnego, które starają się uzyskać wymagany okres ubezpieczenia społecznego do nabycia prawa do emerytury rolniczej, jeżeli wcześniej nie uzyskały wymaganego okresu ubezpieczenia.

Obecnie bez zamiany zasad, na jakich są ustalane emerytury rolnicze i co słusznie zauważono w zaleceniach Rady UE oraz rekomendacjach OECD, bez stworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników, nie jest możliwe przeprowadzenie reformy KRUS w pożądanym kierunku. Do czasu bowiem zmiany zasad w przedmiotowym zakresie nadal będzie istniało uzasadnienie do ograniczenia dostępu do zabezpieczenia społecznego rolników, szczególnie jego



części emerytalnej, która jest w około 90% finansowana z dotacji z budżetu państwa. Dopóki będzie funkcjonował tak wysoki udział dotacji do części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników, trudno będzie wprowadzać zmiany mające na celu poprawę międzysektorowej mobilności pracowników. Trzeba mieć również na uwadze, że rolnicy stanowią grupę zawodową, w której mobilność zawodowa jest w ogóle na bardzo niskim poziomie. Potwierdzają to badania, zgodnie z którymi w grupach wyróżnionych ze względu na typ własności zakładu pracy, najniższym poziomem mobilności zawodowej cechują się właściciele prywatnych gospodarstw rolnych (tylko 4% z nich zmieniało pracę w ostatnich latach)<sup>590</sup>. Najprawdopodobniej jest to skutkiem większej istotności czynników stabilizacyjnych związanych z prowadzeniem własnego gospodarstwa rolnego, które stanowi dla znacznej części rolników podstawowe źródło utrzymania i zabezpieczenia społecznego w stosunku do czynników samorealizacyjnych związanych z rozwojem i postępowaniem.

Ponadto należy odróżnić międzysektorową mobilność pracowników od chęci zmiany źródła utrzymania i tym samym odejścia na pozarolniczy rynek pracy, które w rzeczywistości są jednym z elementów mobilności zawodowej<sup>591</sup>. Pozostałe elementy składające się na mobilność zawodową to m.in. gotowość do doskonalenia i poszerzania swoich kwalifikacji zawodowych oraz dostosowywanie się do wymogów pracodawcy. Reformowanie zabezpieczenia społecznego rolników w celu poprawy międzysektorowej mobilności zawodowej pracowników nie powinno zatem sprowadzać się tylko do tworzenia warunków, dzięki którym rolnicy ubezpieczeni w KRUS, szczególnie ci prowadzący niewielkie gospodarstwa rolne, często na samozaopatrzenie, będą rezygnować z prowadzenia działalności rolniczej i szukać możliwości na pozarolniczym rynku pracy. Należy dążyć do likwidowania barier w międzysektorowym przepływie siły roboczej, dzięki czemu rolnicy, zwłaszcza z tych gospodarstw, które nie angażują ich w pełni, będą mogli podejmować dodatkową działalność poza rolnictwem i w ten sposób uzupełniać dochód w usankcjonowany sposób.

Mając powyższe na względzie należy tak zreformować zabezpieczenie emerytalne rolników, aby prawo do emerytury rolniczej było ustalane w systemie repartycyjnym opartym na zasadzie zdefiniowanej składki. W konsekwencji przyjęcia

---

<sup>590</sup> Mobilność i elastyczność zawodowa Polaków, komunikat z badań Centrum Badań Opinii Publicznej, Warszawa, styczeń 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_011\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_011_13.PDF).

<sup>591</sup> J. Kwinta-Odrzywołek, Zmiana Pracy Jako Element Mobilności Zawodowej Polaków, rynekpracy.pl, Sedlak&Sedlak.

takiego rozwiązania, istniejąca bariera w zakresie międzysektorowej mobilności pracowników powinna zostać usunięta.

Pozostaje jednak jeszcze kwestia zdolności do opłacania przez rolników składek na ubezpieczenie emerytalne, które dajmy na to po 25 letnim okresie ich opłacania pozwolą na uzyskanie emerytury w minimalnej wysokości. Mając na względzie wcześniejsze rozważania, przeważającej części rolników ubezpieczonych w KRUS nie będzie na to stać. Zatem konieczne jest wprowadzenie mechanizmu dopłat do składek emerytalnych na wzór niemiecki. O dopłaty mogliby się ubiegać ci rolnicy, których nie będzie stać na opłacenie składki w minimalnej wysokości. Po pierwsze należy podzielić składkę emerytalno-rentową na składkę emerytalną i rentową. Składka rentowa nie jest przedmiotem rozważań niniejszej pracy, ale wypada zaznaczyć, że mogą mieć w stosunku do niej zastosowanie rozwiązania premiujące bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz brak zdarzeń, które mogłyby być zakwalifikowane jako wypadki przy pracy rolniczej lub choroby zawodowe. Co zaś tyczy się składek na ubezpieczenie emerytalne, zasadne jest ustalenie składki podstawowej na ubezpieczenie emerytalne w wysokości, która nie będzie stanowiła zbyt dużego obciążenia dla najuboższych rolników. Nie można bowiem pomijać tej kategorii gospodarstw socjalnych, samozaopatrzeniowych. W obecnych warunkach ograniczenie pojęcia gospodarstwa rolnego do jednostek produkujących na sprzedaż abstrahuje od rzeczywistości gospodarczej<sup>592</sup>. Większość rolników ubezpieczonych w KRUS posiada gospodarstwa rolne, z których produkcja służy zaspokajaniu potrzeb rodzin je prowadzących. Należałoby rozważyć, czy pozbawienie tych osób zabezpieczenia społecznego rolników i konieczność zagwarantowania im innego rozwiązania zaopatrzeniowego byłaby korzystniejszym rozwiązaniem ?

Po przeciwnej stronie znajdują się rolnicy doskonale znajdujący się na rynku, którzy mogą opłacać składkę emerytalną dochodową, która pozwoli im uzyskać świadczenie emerytalne rolnicze w wysokości przewyższającej minimalne świadczenie. Należałoby jednocześnie wprowadzić kwotę rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składki dochodowej na ubezpieczenie emerytalne rolników analogicznie jak to ma zastosowanie w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Takie rozwiązanie jest uzasadnione tym, iż populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj bardzo zróżnicowana.

---

<sup>592</sup> J. Bieluk, Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne, Temida 2, Białystok 2013 r., s. 72

Obejmuje ona bowiem jednostki o wysokich dochodach, nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych oraz pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości<sup>593</sup>. W związku z tym można skierować postulat do ustawodawcy, aby dokonując zmian prawnych uwzględnił, że kwestia zakresu i formy współuczestnictwa rolników, objętych w tym przypadku ubezpieczeniem emerytalnym rolniczym, w finansowaniu świadczeń z tego ubezpieczenia, powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowana do reguł ogólnych, ale też powinna uwzględniać sytuację gospodarczą i możliwości finansowe osób podlegających temu ubezpieczeniu<sup>594</sup>.

Wprowadzona w 1999 r. reforma powszechnego systemu emerytalnego nie objęła wszystkich ubezpieczonych w sposób jednakowy. Było to podyktowane zakresem zmian i kosztami reformy. Ustawodawca uznał ponadto, że nie można zmieniać warunków przyznawania świadczeń oraz zasad ich obliczania w stosunku do osób, które przez długi okres były objęte ubezpieczeniem według dotychczasowych zasad. Jest to konsekwencja tego, że w dziedzinie ubezpieczenia społecznego przedmiotem ochrony jest zabezpieczenie socjalnoprawnych pozycji jednostki przed zakusami ustawodawcy poprzez określenie granic jego swobody w czasie modyfikowania prawa wyznaczającego jego treść<sup>595</sup>. Należy mieć na względzie, że zakres i stopień tej ochrony zależy od wielu czynników mających wpływ na treść sytuacji prawnej jednostki, w odniesieniu do okresu poprzedzającego nabycie prawa *ex lege* od stopnia zaawansowania procesu narastania uprawnień, które w momencie ziszczenia się ryzyka doprowadzą do powstania danego prawa. W związku z tym zasada ochrony praw nabytych rozciąga się nie tylko na prawa nabyte, ale także na oczekiwania prawne<sup>596</sup>. W doktrynie zauważa się, że „taki przecież sens ma określenie przez ustawę warunków nabycia prawa do świadczeń, i każdy ubezpieczony odnotowuje w swej świadomości proces narastania jego

---

<sup>593</sup> W wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07, podniesiona została ta kwestia i związku z tym TK stwierdził, że rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników nie są grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu ich obowiązków opłatowych w tym przypadku w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, ale analogicznie można zastosować to stwierdzenie do ubezpieczenia emerytalnego rolników.

<sup>594</sup> Podobnych argumentów użył TK w wyroku z dnia 26 października 2010 r., formułując zalecenia odnośnie uregulowania kwestii ubezpieczenia zdrowotnego rolników.

<sup>595</sup> R. Babińska-Górecka, Uwarunkowania prawne podwyższenia wieku emerytalnego, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2013, t. LXXXIX, s. 14.

<sup>596</sup> R. Babińska-Górecka, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014 r., s. 187.

uprawnień<sup>597</sup>. Podobnie ta kwestia powinna być rozwiązana w stosunku do rolników ubezpieczonych w KRUS<sup>598</sup>. Nowe rozwiązania powinny zatem mieć zastosowanie w stosunku do osób przed ukończeniem 50 lat w chwili wejścia w życie tych zmian. Takie rozwiązanie przyjęto reformując powszechny system emerytalny.

W stosunku do rolników i domowników opłacających składki na ubezpieczenie społeczne według obecnie obowiązujących zasad, konieczne jest zagwarantowanie im ustalenia tzw. kapitału początkowego, za okres do wejścia w życie proponowanych zmian. Kapitał początkowy mógłby odpowiadać wysokości emerytury rolniczej ustalonej na obecnych zasadach, tzn. części składkowej i uzupełniającej obliczonej w myśl zasady *pro rata temporis*. Zatem jeżeli rolnik nie będzie spełniał warunków do przyznania emerytury rolniczej ponieważ nie posiada wymaganego okresu ubezpieczenia rolniczego, dodawany będzie brakujący okres, a następnie ustalana będzie emerytura rolnicza, proporcjonalnie do faktycznego okresu ubezpieczenia rolniczego w KRUS i ewidencjonowana na odpowiednim koncie ubezpieczonego. Można się zastanowić, czy dla kapitału początkowego rolniczego nie byłoby zasadne określenie wskaźnika wymiaru, tzn. wskaźnika odnoszącego się do proporcji wyliczonej kwoty emerytury rolniczej do najniższej emerytury. Dzięki temu ustalony kapitał początkowy pozostawałby w stałej relacji do emerytury podstawowej, w przeciwnym razie należałoby waloryzować ten kapitał za każdym razem, gdy dochodzić będzie do waloryzacji emerytury podstawowej<sup>599</sup>. Dla rolników i domowników ubezpieczonych w KRUS, którzy posiadają 50 lat<sup>600</sup> i więcej składki byłyby ewidencjonowane w KRUS. Z kolei dla osób młodszych składki emerytalne rolnicze byłyby ewidencjonowane w ZUS. W związku z proponowaną zmianą zasad na jakich finansowane są emerytury rolnicze, brak będzie uzasadnienia do dalszego funkcjonowania wyodrębnionej instytucji realizującej aktualnie zabezpieczenie emerytalne rolników w formie zaopatrzeniowej. Oznacza to, że zabezpieczenie emerytalne rolników realizowane przez odrębną instytucję miałyby charakter wygasający, a emerytury rolnicze dla osób młodszych niż 50 lat

---

<sup>597</sup> Cz. Jackowiak, Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym, Przegląd Sądowy 1992, nr 11-12, s.8.

<sup>598</sup> Często jako wzorzec kontroli regulacji prawnej w zakresie ubezpieczenia społecznego jest powoływana zasada ochrony praw nabytych. Istotą tej zasady jest ochrona poczucia pewności, że prawa podmiotowe uzyskane zgodnie z przepisami prawa i zasadami słuszności, a także ekspektatywy nie zostaną w sposób niespodziewany i bez uzasadnienia przez ustawodawcę ograniczone lub nawet zniesione. T. Zieliński, Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, PIP 1992 r., z. 3, s.3.

<sup>599</sup> Ewentualnie mógłby jeszcze być ustalany jak kapitał początkowy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, o czym mowa na stronie 165.

<sup>600</sup> W tym przypadku granica wieku jest umowna i mogłaby ulec odpowiedniej zmianie w zależności od potrzeb.

w dniu wejścia w życie proponowanych zmian, wypłacane byłyby z ZUS na podstawie kapitału zapisanego na ich kontach emerytalnych z wykorzystaniem kapitału początkowego, jeśli taki dana osoba posiada.

Dzięki tej reformie można będzie wyeliminować wszelkie mankamenty obecnie funkcjonującego odrębnego rolniczego zabezpieczenia emerytalnego, począwszy od zasad na jakich dochodzi do zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury z powszechnego ubezpieczenia. Ubezpieczenie społeczne rolników nie będzie stanowiło również bariery dla międzysektorowej mobilności pracowników. Rolnicy, ich małżonkowie i domownicy, szczególnie ci z najmniejszych i często niedochodowych gospodarstw rolnych, będą mogli uzupełniać dochód z własnego gospodarstwa nie tracąc jednocześnie możliwości dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Emerytury rolnicze będą odpowiednie do wysokości odprowadzanych składek i jednocześnie nie będą pominięci najubożsi rolnicy, którzy będą mieli zapewnione świadczenie na podstawowym poziomie. W związku z tym świadczenia emerytalne rolnicze uzyskają charakter ubezpieczeniowy. Poza tym wszelkie zmiany w powszechnym systemie emerytalnych, którego częścią będzie ubezpieczenie emerytalne rolników, będą wprowadzane automatycznie w stosunku do ubezpieczonych rolników.

Mając jednak na względzie, że tego typu rozwiązanie może stanowić zachętę dla osób w rzeczywistości nie prowadzących działalności rolniczej, a jedynie posiadających użytki rolne do opłacania składki podstawowej, która wraz z dopłatą z budżetu państwa pozwoli na osiągnięcie dodatkowego kapitału emerytalnego, konieczne są odpowiednie ograniczenia. Dofinansowanie do składki mogłoby przysługiwać w przypadku, gdy działalność rolnicza stanowi jedyne źródło utrzymania, bądź składka z działalności rolniczej i pozarolniczej nie jest odprowadzana w kwocie pozwalającej na sfinansowanie świadczenia emerytalnego w najniższej wysokości. Kolejnym z możliwych ograniczeń w tym zakresie powinno być doprecyzowanie definicji gospodarstwa rolnego<sup>601</sup>, która jest określona w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stwierdzenie, że ilekroć w ustawie jest mowa o gospodarstwie rolnym (art. 6 pkt 4 ustawy z 1990 r.) rozumie się przez to każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej,

---

<sup>601</sup> Szeroko na ten temat J. Bieluk, Działy specjalne produkcji rolnej..., który proponuje podział na przedsiębiorstwa rolne i gospodarstwa rolne. Zgodnie z zawartymi tam informacjami, z czym wypada się zgodzić, należy uznać, że istotą pojęcia gospodarstwa jest działalność rolnicza, co w konsekwencji pozwoli zaliczyć do tej szerokiej kategorii zarówno gospodarstwa socjalne, jak i przedsiębiorstwa rolne.

akcentuje funkcjonalne właściwości wyodrębnionych składników majątku. Obowiązujące rozwiązania opierają się jednak na domniemaniu, że posiadacz gospodarstwa rolnego, które potencjalnie może być wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, prowadzi w nim działalność rolniczą i powoduje że każdy posiadacz użytków rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha przeliczeniowy z mocy ustawy, czy na wniosek jeżeli powierzchnia jest mniejsza, może zostać objęty ubezpieczeniem społecznym rolników. Wprawdzie w definicji prowadzenia działalności rolniczej<sup>602</sup>, która warunkuje podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników, nie ma mowy o przesłance obszarowej, ale w rzeczywistości w celu objęcia danego rolnika ubezpieczeniem społecznym wymagane jest, aby gospodarstwo obejmowało określony obszar użytków rolnych, chyba że są to działy specjalne produkcji rolnej. Wprowadzenie pośrednio tego elementu do określenia gospodarstwa rolnego<sup>603</sup> jest pewnym uproszczeniem, podobnie jak domniemanie prowadzenia działalności rolniczej, choć są to uproszczenia pożyteczne dla właściwego funkcjonującego zabezpieczenia społecznego rolników od czasu powstania określonych regulacji. Obecnie samo posiadanie użytków rolnych i przyjęcie domniemania, że prowadzona jest w związku z tym działalność rolnicza, nie powinno stanowić podstawy do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Dopiero bowiem łączenie ze sobą w procesie produkcji pracy żywej i uprzedmiotowionej (pracy i kapitału) we współdziałaniu z siłami przyrody, stanowi gospodarowanie czynnikami produkcji<sup>604</sup>, co powinno być z kolei przesłanką do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, nawet przy jednoczesnym podleganiu innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pracy poza rolnictwem. Zatem istotą jest gospodarstwo produkcyjne, stanowiące majątek realizujący się włączeniu zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki czynników produkcji w celu uzyskania takiego produktu, który będzie odpowiadał społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu tego majątku<sup>605</sup>. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego majątku określa z kolei polityka rolna państwa, a w obecnym warunkach głównie wspólna polityka rolna realizowana w ramach wspólnoty europejskiej. Sprecyzowanie kierunku w jakim powinna podążać polityka rolna w naszym kraju, powinno pozwolić

---

<sup>602</sup> Według art. 6 pkt 3 ustawy z 1990 r., przez działalność rolnicza - rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

<sup>603</sup> W myśl art. 6 pkt 4 ustawy z 1990 r., przez gospodarstwo rolne - rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej.

<sup>604</sup> J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Uniwersytet Wrocławski 1976 r., s. 25.

<sup>605</sup> J.w., s. 115.

na odpowiednie przeformułowanie pojęcia rolnika, domownika, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej. Obecnie nadal bowiem jest trudno patrzeć na rolnika tylko jako na przedsiębiorcę, działającego na wolnym rynku, gdyż nie zawsze cele polityki rolnej odpowiadają pełnym możliwościom produkcyjnym danego gospodarstwa. Mamy z tym do czynienia, gdy ograniczana jest urzędowo produkcja, np. tzw. kwoty mleczne, albo promowanie określonych kierunek produkcji.

W związku z tym uzasadnione jest dalsze wspieranie rolnictwa, szczególnie tego mniej dochodowego, które przeważa w naszym kraju. Aby to było możliwe, konieczne jest jeszcze wprowadzenie rachunkowości rolnej i opodatkowanie działalności rolniczej. Prace w tym zakresie są zaawansowane, konieczna jest jednak decyzja polityczna w tym względzie. W grudniu 2014 r. została przygotowana Informacja dla Rady Ministrów nt. realizacji zaleceń Rady UE skierowanych do Polski w ramach Semestru Europejskiego 2014 r. Z tej informacji wynika, że w Ministerstwie Finansów opracowany został projekt założeń do ustawy mającej na celu włączenie działalności rolniczej do powszechnego systemu podatkowego. Ten projekt w dalszej kolejności przekazany został do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako resortu współodpowiedzialnego za opracowanie dokumentu, jednak do czasu wyborów parlamentarnych w październiku 2015 r., nie zostały podjęte dalsze prace z tym związane. Niemniej jednak istnieją wstępne założenia w tym zakresie. W związku z tym, że przedmiotem pracy nie są kwestie związane z opodatkowaniem działalności rolniczej i nie są znane do końca wstępne założenia w tym zakresie to zagadnienie nie zostało tu bliżej przedstawione.

Na koniec trzeba jeszcze wspomnieć, że J. Jończyk zaproponował<sup>606</sup>, iż w miarę poprawy struktury i wydajności gospodarki rolnej wzrastać będzie możliwość, aby rolnicze zabezpieczenie emerytalno-rentowe po nadaniu mu cech ubezpieczeniowych zorganizować na zasadzie ubezpieczeń wzajemnych. Mając jednak na względzie przedstawioną przeze mnie koncepcję reformy emerytur rolniczych, jestem skłonny się zgodzić, że na zasadzie ubezpieczeń wzajemnych mogłaby funkcjonować druga część zabezpieczenia społecznego rolników, a mianowicie ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, które w ramach zabezpieczenia społecznego rolników już obecnie jest finansowane wyłącznie ze składek ubezpieczonych rolników na zasadzie ubezpieczeniowej i po reformie części

---

<sup>606</sup> J. Jończyk, Sposób i miara zabezpieczenia społecznego, Państwo i Prawo 10/2011, s. 8.

emerytalnej mogłaby ta część ubezpieczenia funkcjonować na zasadzie ubezpieczeń wzajemnych.



## Załącznik

### Opis wyników badania ankietowego na temat emerytur rolniczych

Przedstawione w części metodologicznej założenia badawcze zostały zweryfikowane poprzez przeprowadzenie badania ankietowego i analizę uzyskanych wyników empirycznych. W badaniu została zastosowana ankieta o charakterze anonimowym. Jest to ankieta środowiskowa, przeprowadzana bezpośrednio w jednostkach organizacyjnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zawiera pytania zarówno zamknięte jak i otwarte. Na końcu ankiety umieszczona jest metryczka dotycząca charakterystyki społeczno – demograficznej.

Badania przeprowadzone zostały głównie w oddziałach regionalnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w niektórych oddziałach przekazano ankiety również do placówek terenowych KRUS, znajdujących się w powiatach na terenie działania właściwego oddziału regionalnego. Ankiety zostały skierowane do 16 oddziałów regionalnych KRUS za pośrednictwem Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Odpowiedzi uzyskane zostały z 15 oddziałów regionalnych KRUS. Po jednej wypełnionej ankiecie z OR KRUS w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Koszalinie, Opolu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu. Po dwie ankiety z OR KRUS w Lublinie i Poznaniu, a 5 ankiet z Oddziału Regionalnego KRUS w Olsztynie. Z Oddziału Regionalnego KRUS w Częstochowie nadesłano 46 wypełnionych ankiet, w tym 3 z placówek terenowych. W Oddziale Regionalnym KRUS w Krakowie wypełniono 22 ankiety. Z kolei z Oddziału Regionalnego KRUS w Łodzi 20 ankiet, w tym 5 ankiet było wypełnionych w placówkach terenowych znajdujących się na terenie tego oddziału. Jedynie z Oddziału Regionalnego KRUS w Zielonej Górze nie udzielono odpowiedzi w sprawie ankiety.

Zasadniczym celem przeprowadzonego badania ankietowego było potwierdzenie bądź zaprzeczenie jednej ze stawianych w pracy hipotez, zgodnie z którą w tych rejonach kraju, gdzie rolnictwo jest najlepiej rozwinięte pod względem struktury gospodarstw rolnych i technologii produkcji, istnieją mniejsze obawy pracowników KRUS i pośrednio samym ubezpieczonych, co do zapowiadanych zmian oraz istnieje większe przyzwolenie na gruntowne zmiany w tym zakresie. Dodatkowo założono, że w tym badaniu potwierdzi się, iż tam gdzie gospodarstwa są bardziej rozwinięte osoby starsze po osiągnięciu wieku emerytalnego nie zaprzestają automatycznie działalności rolniczej w celu uzyskania świadczenia emerytalnego

w pełnej wysokości, gdyż jest ono zbyt niskie w porównaniu do dochodów osiągniętych z działalności rolniczej i odwrotnie tam gdzie gospodarstwa są mało dochodowe, rolnicy wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego zaprzestają działalności rolniczej, aby uzyskać świadczenie w pełnej wysokości, co zapewni im stały dochód.

W dniu 25 lutego 2015 r. skierowana została prośba do Centrali KRUS o umożliwienie przeprowadzenia badania ankietowego wśród pracowników oddziałów regionalnych na temat emerytur rolniczych. W dniu 11 maja 2015 r. z centrali KRUS zostało przekazane pismo, w którym wyrażono zgodę i jednocześnie poinformowano o rozesłaniu ankiety drogą elektroniczną do oddziałów regionalnych KRUS. W dniu 29 maja 2015 r., zostały odesłane wypełnione ankiety. Udział w badaniu ankietowym wzięły osoby zajmujące się przyznawaniem emerytur rolniczych, korzystając z informacji znajdujących w komórkach organizacyjnych zajmujących się obejmowaniem ubezpieczeniem społecznym rolników. Dzięki temu zapewnione zostały właściwe warunki wypełniającym ankietę, gdyż nie były pod presją czasu i w razie konieczności mogły się skonsultować z pracownikami dysponującymi wiedzą fachową w danej jednostce organizacyjnej KRUS. Wśród osób badanych w oddziałach regionalnych i placówkach terenowych były głównie kobiety w wieku od 31 do 50 lat. Przeważająca część osób biorących udział w badaniu posiadała wykształcenie wyższe, tylko nieliczne starsze osoby zaznaczały wykształcenie średnie. Tylko pojedyncze osoby przyznały, iż posiadają członków rodziny ubezpieczonych w KRUS, ale wynika to zapewne z tego, iż badanie było przeprowadzone w głównie w oddziałach regionalnych, które mają swoją siedzibę w miastach wojewódzkich.

Badanie zostało przeprowadzone wśród pracowników KRUS w poszczególnych oddziałach regionalnych i nielicznych placówkach terenowych KRUS, gdyż posiadają oni wiedzę na temat rolników podlegających ubezpieczeniu i świadczeniobiorców, a także znają przeważnie nastroje panujące wśród rolników prowadzących działalność rolniczą w poszczególnych województwach, gdyż mają bezpośredni kontakt z tymi osobami. Przeprowadzone badanie dostarczyło również informacji na temat poglądów osób zajmujących się bezpośrednio realizacją ubezpieczenia społecznego rolników, co do kierunku w jakim powinna podążać reforma rolniczego zabezpieczenia emerytalnego, aby usprawnić funkcjonowanie tego zabezpieczenia. Osoby badane we właściwy sposób zrozumiały wszystkie

z zadawanych pytań i nie było konieczności uzupełniania pewnych odpowiedzi w ankiecie przez samych badanych. Wynikało to zapewne z tego, że część pytań miała charakter otwarty z czego skorzystała znaczna część osób, wśród których została przeprowadzona ankieta.

Przeprowadzona ankieta dotyczy emerytur rolniczych i została w ten sposób zatytułowana.

Pytania od 1 do 4 dotyczą przeważających cech gospodarstw rolnych w danym oddziale regionalnym KRUS, takich jak wielkość, rodzaj produkcji oraz wiek i wykształcenie rolników je prowadzących.

Pytania od 5 do 9 mają na celu poznanie w przybliżeniu cech rolników prowadzących działalność w danym oddziale regionalnym KRUS, takich jak przedsiębiorczość, kreatywność.

Pytania od 10 do 12 dotyczą osób, które nabyły prawo do emerytury rolniczej.

Pytania od 13 do 21 dotyczą stosunku rolników do zapowiadanej reformy części emerytalnej zabezpieczenia społecznego rolników.

Pytania od 22 do 25 dotyczą cech społeczno-demograficznych respondenta.

### **Wyniki badań**

Na pytanie pierwsze, większość ankietowanych odpowiedziało, że gospodarstwa będące w posiadaniu rolników są na poziomie do 5 ha przeliczeniowych. Ankietowani z Wrocławia, Opola, Poznania, Bydgoszczy, Olsztyna, Białegostoku, Lublina i co ciekawe z Kielc zadeklarowało, że przeciętna wielkość gospodarstw na terenie tych oddziałów regionalnych kształtuje się na poziomie od 16 do 25 ha przeliczeniowych. Po jednym ankietowanym z Poznania i Olsztyna zaznaczyli, że przeciętna wielkość gospodarstwa na terenie tych oddziałów regionalnych kształtuje się na poziomie od 26 do 35 ha przeliczeniowych. Wynika to być może z tego, iż mają kontakt z placówkami terenowymi, gdzie powierzchnia gospodarstw jest większa niż średnio na terenie danego oddziału regionalnego.

Na drugie pytanie w większości tam gdzie przeciętna wielkość gospodarstwa jest najniższa, ankietowani odpowiadali że gospodarstwa są wielokierunkowe i rolnicy często są zmuszeni poszukiwać alternatywnego dochodu, gdyż dochód

z działalności rolniczej jest niewystarczający. Z kolei tam gdzie powierzchnia jest większa, produkcja rolnicza jest ukierunkowana i stanowi jedyne źródło dochodu.

Na pytanie 3 w większości osoby odpowiedziały, że przeciętny wiek rolników podlegający ubezpieczeniu społecznemu jest na poziomie od 36 do 45 lat, tylko nieliczni odpowiedzieli, że przeciętny wiek rolników kształtuje się na poziomie 46-55 lat. Zatem populacja ubezpieczonych jest stosunkowo młoda.

Na pytanie 4 odnośnie wykształcenia rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu w KRUS w większości odpowiedzi były – brak danych. Nieliczni odpowiedzieli – średnie i zawodowe, bez wyraźnego uzależnienia regionalnego.

Na pytanie 5 odnośnie posiadania przez rolników kwalifikacji potrzebnych do skutecznego prowadzenia działalności rolniczej w posiadanych gospodarstwach we Wrocławiu, Warszawie, Gdańsku, Poznaniu oraz niektórzy ankietowani w Częstochowie i Olsztynie ocenili, że rolnicy posiadają je w raczej dużym stopniu bądź dużym, pozostali ankietowani ocenili poziom kwalifikacji rolników na poziomie ani w dużym ani w małym. Z kolei najniżej poziom kwalifikacji rolników ocenili ankietowani z Krakowa, prawie jednogłośnie na poziomie raczej małym.

Podobnie ma pytanie 6 odnośnie korzystania ze szkoleń organizowanych przez OR KRUS, ankietowani z Krakowa odpowiedzieli, że w raczej małym. Najlepiej z korzystaniem ze szkoleń przedstawiają się rolnicy z Wrocławia, Warszawy, Poznania. Najślabiej w tym zestawieniu wypadli rolnicy z Opola, którzy korzystają ze szkoleń organizowanych przez KRUS w bardzo małym stopniu.

Na pytanie 7 odnośnie przyjmowania nowych wiadomości i angażowanie się w przedsięwzięcia organizowane przez KRUS, odpowiedzi kształtowały się tak samo jak w pytaniu 6.

Na pytanie 8 odnośnie wykazywania kreatywności w prowadzonej działalności rolniczej najlepiej oceniani są rolnicy z oddziału regionalnego w Warszawie, gdzie ich kreatywność została oceniona na poziomie dużym, następnie na poziomie raczej dużym ocenieni zostali rolnicy z OR KRUS w Gdańsku i Wrocławiu. Najniżej kreatywność rolników w prowadzeniu działalności rolniczej została oceniona w OR KRUS w Krakowie.

Na pytanie 9 odnośnie podatności na zmiany, najbardziej podatni na zmiany na dużym poziomie są rolnicy z OR KRUS w Rzeszowie, Olsztynie, Wrocławiu,

Warszawie, Koszalinie i Poznaniu. Na poziomie raczej dużym odnośnie podatności na zmiany są oceniani rolnicy z OR KRUS w Kielcach, Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Białymstoku, Bydgoszczy. Pozostali rolnicy są oceniani na poziomie ani w dużym ani małym. Z tego wynika, iż potencjał rozwojowy rolników na większości obszaru w kraju jest oceniany stosunkowo wysoko.

Na pytanie 10 czy wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego osoby ubezpieczone w KRUS ubiegają się o ustalenie prawa do emerytury rolniczej, wszystkie osoby ankietowane odpowiedziały, że raczej tak albo zdecydowanie tak.

Na pytanie 11 czy rolnicy kontynuują prowadzenie działalności rolniczej po ustaleniu prawa do emerytury w formie decyzji wydanej z upoważnienia Prezesa KRUS, w OR KRUS w Olsztynie, Łodzi, Warszawie, Lublinie, Poznaniu, Gdańsku, Kielcach, Koszalinie, Opolu, Białymstoku i Bydgoszczy oraz większość ankietowanych w Częstochowie odpowiedziano, że raczej nie. Z kolei w Rzeszowie, w większości w Krakowie oraz we Wrocławiu odpowiedziano, że raczej tak. Z tego wynika, iż tam gdzie gospodarstwa są najbardziej rozdrobnione, z wyjątkiem Wrocławia, rolnicy po ustaleniu prawa do emerytury zaprzestają prowadzenia działalności rolniczej, aby uzyskać do wypłaty pełne świadczenie. Z kolei tam gdzie gospodarstwa są większe i bardziej dochodowe rolnicy decydują się je prowadzić po ustaleniu prawa do emerytury, gdyż dochód osiągany z działalności rolniczej i jednocześnie zwolnienie z obowiązku opłacania składek rekompensuje im zawieszenie wypłaty części uzupełniającej świadczenia. Z tego zatem można wnioskować, że świadczenia nie są atrakcyjne pod względem wysokości<sup>607</sup>.

Spośród tych, którzy wybrali odpowiedź raczej tak na pytanie 11, na pytanie 12 odnośnie przyczyn dla których rolnicy nie zaprzestają prowadzenia działalności rolniczej w większości zwrócono uwagę na niską wysokość świadczenia emerytalnego rolniczego, następnie na tzw. przywiązanie do ziemi. Jedna z osób w Krakowie zwróciła uwagę na to, iż przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników umożliwiają pobieranie świadczenia w części składkowej oraz w części uzupełniającej w zależności od osobistej sytuacji świadczeniobiorcy, dodatkowo taka osoba nie musi opłacać składek i osiąga dochody z gospodarstwa, co może skutkować tym, iż nie zaprzestaje prowadzenia działalności po nabyciu prawa do emerytury rolniczej.

---

<sup>607</sup> Przeciętna wysokość emerytury rolniczej w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. kształtowała się na poziomie 1035,72 zł. Informacja o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników, Sierpień 2015 r. KRUS, Warszawa wrzesień 2015 r.

Na pytanie 13, czy da się zaobserwować prawidłowość, zgodnie z którą rolnicy prowadzący działalność w niewielkich gospodarstwach rolnych, które nie przynoszą stałego dochodu w wystarczającym rozmiarze zaprzestają działalności rolniczej po ustaleniu prawa do emerytury rolniczej, aby pobierać świadczenie w pełnej wysokości, z kolei rolnicy prowadzący działalność w dużych gospodarstwach przynoszących znaczące dochody nie zaprzestają prowadzenia działalności rolniczej wraz z ustaleniem prawa do emerytury i czerpią nadal główne dochody z działalności rolniczej, z odpowiedzi wynika raczej, że nie da się zaobserwować takiej prawidłowości, co może kłócić się z poprzednimi odpowiedziami. Być może ankietowani nie do końca dobrze zrozumieli poprzednie pytania i odnosząc się do prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury odnosili się do stanu faktycznego, zgodnie z którym nawet w przypadku przekazania gospodarstwa dzieciom często osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych rolniczych w rzeczywistości prowadzi działalność rolniczą w przekazanych już gospodarstwach. Zatem mechanizm uzależniający wypłatę świadczenia od zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, często nie sprawdza się i dochodzi do fikcyjnego zaprzestawania działalności rolniczej. Zapewne tam gdzie są większe gospodarstwa i bardziej dochodowe następcy wyrażają chęć przejęcia gospodarstw i dochodzi do ich przekazywania. Na pewno ten proces stymulują środki unijne wspierające w większym rozmiarze wymianę pokoleń, szczególnie tam gdzie są większe i bardziej dochodowe gospodarstwa rolne.

Odpowiadając na pytanie 14, co najbardziej ogranicza rozwój polskiego rolnictwa, osoby wśród których była przeprowadzana ankieta w większości wskazały niską dochodowość w rolnictwie, a co za tym idzie brak własnych środków finansowych. Niektóre spośród tych osób wskazywały na niewłaściwą strategię programów pomocowych ze środków UE dla sektora małych i średnich gospodarstw rolnych, migrację młodych dobrze wykształconych ludzi do miast i niewielkie możliwości znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem i w ten sposób różnicowania dochodów. Nikt nie wskazał na brak wystarczająco nakierowanej oferty edukacyjnej do osób zajmujących się prowadzeniem działalności rolniczej. Należy zaznaczyć, iż było to pytanie otwarte i nikt nie wskazał, chociażby na brak reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Można z całą pewnością przypuszczać, że wśród rolników również brak reformy ubezpieczenia społecznego nie jest postrzegany jako element ograniczający rozwój tego sektora gospodarki.

Na pytanie 15 czy koszty dla budżetu państwa związane z finansowaniem odrębnego systemu emerytalnego dla rolników są zbyt wysokie, w OR KRUS we Wrocławiu, Warszawie, Koszalinie, Opolu, Olsztynie, Łodzi w większości w Częstochowie, Kielcach, Lublinie, Poznaniu i Gdańsku, Bydgoszczy, i Białymstoku stwierdzono, że nie. Z kolei w Rzeszowie i Krakowie stwierdzono prawie jednomyślnie, że tak. Jest to zastanawiające mając na względzie rozdrobnioną strukturę, niską dochodowość i brak możliwości opłacania wyższych składek w tych jednostkach organizacyjnych KRUS. Być może istnieje oczekiwanie, zgodnie z którym to rolnicy z innych rejonów gdzie są większe, bardziej dochodowe gospodarstwa będą uczestniczyć w finansowaniu zabezpieczenia w większym rozmiarze niż dotychczas.

Na pytanie 16 odnośnie oceny w zakresie konieczności bądź braku konieczności przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego dla rolników, odpowiedzi były podzielone szczególnie jest to widoczne w oddziałach regionalnych KRUS z których otrzymano więcej niż jedną ankietę, dla przykładu z Lublina otrzymano dwie ankiety i jedna z osób jest zwolennikiem reformy, a z kolei druga jest za utrzymaniem stanu obecnego, podobnie w Poznaniu. Tam gdzie została wypełniona jedna ankieta, opowiedziano się za koniecznością reformy, z wyjątkiem Bydgoszczy gdzie dopisano nie mam zdania. Warto jeszcze dodać, iż w Kielcach jako uzasadnienie reformy dopisano o czym warto wspomnieć, że „Obecnie funkcjonujący system emerytalny dla rolników wymaga przeprowadzenia reformy. Konieczność ta wynika ze zmian zachodzących na polskiej wsi a także zmian w kraju. Tworzone prawo powinno uwzględniać wieloaspektowe podejście do zabezpieczenia emerytalnego z uwzględnieniem innych polityk publicznych tj. polityki rynku pracy, polityki zdrowotnej, opieki społecznej, polityki edukacyjnej.”. Z kolei w Rzeszowie w uzasadnieniu dla konieczności przeprowadzenia reformy stwierdzono, że bogatsi rolnicy powinni zostać przeniesieni do ZUS i należy wprowadzić minimalny próg na poziomie 5 ha przeliczeniowych jako dostęp do KRUS. Komentując tę propozycję należałoby zaznaczyć, iż tylko nieliczni pozostaliby ubezpieczeni w KRUS biorąc pod uwagę dominującą wielkość gospodarstw rolników ubezpieczonych w KRUS. We Wrocławiu zaproponowano z kolei rozszerzenie zakresu podmiotowego i objęcie ubezpieczeniem społecznym oprócz rolników indywidualnych także pracowników rolnych. Co ciekawe spośród 5 osób, które wypełniły ankietę w Olsztynie tylko jedna osoba dostrzegła konieczność przeprowadzenia reformy obecnie funkcjonującego zabezpieczenia emerytalnego

rolników, mimo iż gospodarstwa w tamtym rejonie są większe i tym samym bardziej dochodowe. Z kolei w OR KRUS w Krakowie jednomyślnie opowiedziano się za koniecznością przeprowadzenia reformy. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w wielu ankietach powtarzał się komentarz, iż należy wyeliminować możliwość przyznawania prawa do emerytury rolniczej w przypadku braku uregulowania składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż to nie mobilizuje do regulowania należności składkowych, które są dopiero potrącane z wypłacanej emerytury. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, iż jest to wygodny i łatwy sposób egzekwowania zaległości składkowych. W OR KRUS w Częstochowie pojawiały się odpowiedzi o braku konieczności reformy, jednak większość była przekonana o jej potrzebie.

Na pytanie 17 odnośnie kierunku w jakim powinna przebiegać reforma emerytalnego zabezpieczenia rolników, wszystkie osoby które opowiedziały się za koniecznością przeprowadzenia reformy zabezpieczenia emerytalnego rolników stwierdziły, że należy podwyższyć składki i ściślej je powiązać z wysokością emerytury.

Na pytanie 18 odnośnie korzyść dla rolników z funkcjonowania odrębnego systemu emerytalnego, większość ankietowanych wskazała na właściwie ukierunkowanie oferty zabezpieczeniowej dla tej grupy zawodowej i korzyści finansowe związane z niższą składką oraz na odpowiednie podejście do rolników jako odrębnej grupy zawodowej.

Na pytanie 19 odnośnie oceny niedawnej reformy systemu emerytalnego rolników w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego i zasad dotyczących zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury pracowniczej w większości podwyższenie wieku emerytalnego było oceniane negatywnie, zaś obecnie funkcjonujące rozwiązanie odnośnie zbiegu prawa do emerytur jest oceniane pozytywnie, ale dla przykładu w Poznaniu obie zmiany zostały ocenione jednakowo i to bardzo źle, a w Lublinie zmiany w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego została oceniona o wiele lepiej niż zmiana dotycząca zbiegu. Być może wynika to z tego, iż obecnie znaczna część ubezpieczonych nie może doliczyć sobie stażu ubezpieczeniowego w systemie powszechnym i poprzez to nie mogą nabyć prawa do emerytury rolniczej, jeżeli nie dysponuje wymaganym okresem ubezpieczenia emerytalno-rentowego w KRUS, co według niektórych jest niekorzystne dla rolników. Z drugiej jednak strony dla osób mogących wykazać się długim okresem ubezpieczenia zarówno w KRUS



jak i ZUS stworzona jest możliwość nabycia prawa do dwóch emerytur rolniczej i pracowniczej.

Na pytanie 20 odnośnie posiadania przez ministra nadzorującego system ubezpieczenia społecznego rolników długookresowego planu rozwoju odrębnego ubezpieczenia społecznego rolników, tylko jedna osoba w Gdańsku przyznała, że taki plan istnieje. Pozostałe osoby zaznaczyły odpowiedź trudno powiedzieć, a kilka zaznaczyło, że takiego planu minister nie posiada.

Na pytanie 21, czy podstawowym kryterium podczas zapowiadanej reformy ubezpieczenia społecznego rolników powinna być potrzeba ograniczenia wydatków publicznych, ankietowani w Gdańsku, Rzeszowie i Opolu oraz 3 ankietowanych w Częstochowie, 5 ankietowanych w Krakowie, 1 w Olsztynie odpowiedziało, że tak. Pozostali odpowiedzieli, że nie bądź trudno powiedzieć.

### **Zakończenie**

Wyniki badania wskazują, że zasadnicza większość ubezpieczonych w KRUS prowadzi działalność w niewielkich gospodarstwach rolnych, a co za tym idzie dochód z nich osiągany jest w większości ograniczony. Za pozytywne należy uznać to, iż wiek ubezpieczonych w KRUS prezentuje się korzystnie, co może napawać optymizmem w odniesieniu do dalszego rozwoju tego sektora. Co zaś tyczy się kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej, tak jak można się było spodziewać są one wyższe w tych rejonach, gdzie gospodarstwa są większe. Z kolei tam gdzie są one najbardziej rozdrobnione są na niskim poziomie w ocenie pracowników KRUS. W odniesieniu zaś do aktywności, kreatywności rolników i podatności na zmiany, większość osób badanych odpowiadała, że rolnicy ubezpieczeni są przygotowani i pozytywnie nastawni do zmian oraz gotowi na podejmowanie nowych wyzwań. Taka postawa badanych może znajdować potwierdzenie w wiadomościach przekazywanych na temat zainteresowania rolników programami współfinansowanymi z UE i korzystaniem z tych działań. Jednak z drugiej strony rolnicy ubezpieczeni w KRUS raczej niechętnie korzystają z oferty szkoleń proponowanych przez KRUS. To w zestawieniu z opisywaną wcześniej gotowością ubezpieczonych w KRUS do podejmowania nowych wyzwań świadczyć może, że propozycje KRUS nie są adekwatne do potrzeb osób ubezpieczonych w KRUS. Odpowiedzi na pytania odnośnie korzystania ze świadczeń emerytalnych i zaprzestawania działalności są raczej zgodne, ale być może tam gdzie

gospodarstwa są duże i dochodowe, rolnicy nie ubiegają się o to świadczenie wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego i nie zaprzestają działalności rolniczej, gdyż te świadczenia są zbyt niskie. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w odpowiedzi na pytanie odnośnie dostrzeżenia zależności między wielkością gospodarstwa, a zaprzestawaniem działalności rolniczej. Co do czynników ograniczających poziom polskiego rolnictwa większość badanych wskazało na niską dochodowość rolnictwa, brak własnych środków finansowych oraz migracje młodych dobrze wykształconych ludzi do miast i kłopoty ze znalezieniem zatrudnienia poza rolnictwem, aby móc uzupełnić dochód z działalności rolniczej. Takich odpowiedzi spodziewano się raczej w tych rejonach kraju, gdzie gospodarstwa są rozdrobnione i często niedochodowe. Wyniki przeprowadzonego badania raczej nie mogą potwierdzić stawianej hipotezy przed przeprowadzeniem tego badania, gdyż większy sceptycyzm co do reformy ubezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności części emerytalnej można zaobserwować tam gdzie gospodarstwa są większe i bardziej dochodowe, a zmiany są szczególnie oczekiwane tam gdzie rolnictwo jest bardziej rozdrobnione, a co za tym idzie w większości niedochodowe. W odniesieniu do zapowiadanej reformy oczekuje się w większości zróżnicowania składek na ubezpieczenie emerytalne w zależności od dochodu i powiązania wysokości składki z emeryturami rolniczymi, a więc nadanie rolniczemu zabezpieczeniu społecznemu w części emerytalnej charakteru ubezpieczeniowego, a nie jak obecnie zaopatrzeniowego. Zastanawiające jest również to, iż ubezpieczenie społeczne rolników jako kosztowne dla budżetu państwa było oceniane szczególnie tam gdzie gospodarstwa rolne są rozdrobnione i niedochodowe. Uzasadnienie potrzeby reformy w zakresie zabezpieczenia emerytalnego rolników, a poprzez to jej kierunku i rozmiarów szczególnie trafnie zostało ocenione w OR KRUS w Kielcach, gdzie stwierdzono, iż jest to konsekwencja zachodzących zmian na polskiej wsi, ale tworzone nowe rozwiązania powinny uwzględniać wieloaspektowe podejście do zabezpieczenia emerytalnego z uwzględnieniem innych polityk publicznych tj. polityki rynku pracy, polityki zdrowotnej, opieki społecznej, polityki edukacyjnej. Oznaczać to może, że podejmując działania reformatorskie, należy wystrzegać się tego, aby niepożądane skutki nie przyniosły więcej szkód niż spodziewane korzyści z reformy. Trudno bowiem sobie wyobrazić wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rzeszy rolników nie dając im alternatywy w postaci innej formy zabezpieczenia społecznego. Co do korzyści dla rolników z istnienia odrębnego ubezpieczenia emerytalnego w większości ankietowani wskazywali na właściwie ukierunkowanie oferty

zabezpieczeniowej dla tej grupy zawodowej i korzyści finansowe związane z niższą składką oraz na odpowiednie podejście do rolników jako odrębnej grupy zawodowej. Należy zaznaczyć, iż zapewne brak zdecydowania w zakresie reformy ubezpieczenia społecznego rolników jest odczytywany jako brak pomysłu na tę reformę ze strony Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ankietowani w większości opowiedzieli się przeciwko braniu oszczędności jako podstawowego wskaźnika podczas reformowania części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego.

W uzupełnieniu nijako będące potwierdzeniem wyników przeprowadzonych badań, zostaną przedstawione badania zrealizowanego przez firmę BioStat na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Agencji Rynku Rolnego. Badanie zostało przeprowadzone od czerwca do sierpnia 2015 r. i objęło 1500 respondentów (w tym 866 rolników i 634 nie rolników). Co szczególnie przydatne respondenci tego badania to osoby pełnoletnie mieszkające na wsi, które (1) kierują gospodarstwem rolnym i są ubezpieczone w KRUS (osoby pracujące w rolnictwie – kierownik gospodarstwa rolnego), (2) osoby, które kierują gospodarstwem rolnym i nie są ubezpieczone w KRUS (osoby pracujące w rolnictwie – rolnicy „dwuzawodowcy”) oraz (3) osoby, które nie kierują gospodarstwem rolnym i nie są ubezpieczone w KRUS (osoby niepracujące w rolnictwie). Dzięki temu można porównać mieszkańców wsi ze względu na główne źródło utrzymania, a tym samym właściwie ukierunkować działania związane z celem jakim służy ta praca, a mianowicie wyborem odpowiedniego modelu reformy ubezpieczenia społecznego rolników.

Badaniem zostali objęci zarówno mieszkańcy gmin wiejskich, jak i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich w ujęciu ogólnopolskim. Wśród respondentów przeważały osoby, które deklarowały wykształcenie zasadnicze zawodowe lub średnie nieukończone (37%) oraz średnie ukończone / pomaturalne / nieukończone wyższe (37%). Znacznie mniej badanych posiadało wykształcenie wyższe (15%). Najmniej liczną grupę badanych stanowiły osoby posiadające wykształcenie podstawowe, bądź niepełne podstawowe (11%).

Najlepiej sytuację swojego gospodarstwa domowego ocenili rolnicy beneficjenci płatności bezpośrednich nieubezpieczeni w KRUS (57%). Zatem rolnicy ubezpieczeni w KRUS należą do grona uboższych mieszkańców wsi. Wynika to z tego, iż rolnicy nieubezpieczeni w KRUS są to przeważnie tzw. rolnicy

dwuzawodowy, którzy posiadają dodatkowe źródło dochodu z pracy poza rolnictwem bądź z działalności gospodarczej pozarolniczej, z której przychody przekraczają dozwolony próg w myśl przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Największy odsetek rolników patrzących z optymizmem w przyszłość należał do najmłodszej grupy wiekowej (54%). Z kolei pesymistami byli najczęściej rolnicy w wieku 55+ (43%). Zatem osoby ubezpieczone w KRUS w większości należące do tej pierwszej grupy pozytywnie podchodzą do prowadzonej przez siebie działalności i zapewne dostrzegają pozytywne aspekty związane z działalnością rolniczą. Najmłodszy rolnicy - należący do grupy wiekowej 18-34 - znacznie częściej zamierzają inwestować w swoje gospodarstwo. Z kolei 6% rolników w grupie wiekowej 55+ chciało zmniejszyć swoje gospodarstwo. Z zamiarem likwidacji nosiło się 4% najstarszych rolników, podczas gdy w pozostałych grupach wiekowych odsetek ten wynosił 2%. Wśród rolników rozważających zmniejszenie bądź likwidację gospodarstwa rolnego w większości rolnicy zamierzali wydzierżawić grunty, a więc widoczne jest tu tzw. przywiązanie do ziemi. Tylko trzech na dziesięciu badanych rolników wyraziło zainteresowanie udziałem w szkoleniach zawodowych dla rolników. Potwierdza się zatem to, co wynika z wcześniej opisanych badań, iż rolnicy niezbyt chętnie korzystają z oferty edukacyjnej.

41% rolników zadeklarowało, że 21-50% swojej produkcji rolnej przeznaczało na własne potrzeby. Odsetek ten w porównaniu z poprzednim rokiem wzrósł o 7 punktów procentowych. Z kolei więcej niż co trzeci rolnik (35%) twierdził, że przeznaczał 51%-80% swojej produkcji na sprzedaż. Odsetek ten zmalał o 3 punkty procentowe w porównaniu z rokiem poprzednim. Sprzedaż produktów rolnych stanowiła największy odsetek w przypadku rolników z regionów północno-zachodniego (66%), północnego (63%) i centralnego (61%). W regionie południowo-zachodnim na sprzedaż przeznaczonych było zaledwie 40% wytworzonych produktów rolnych. Potwierdza to, iż rolnicy z południa kraju prowadzi działalność rolniczą w większości na samozaopatrzenie i konieczne jest indywidualne podejście do działalności rolniczej prowadzonej w poszczególnych regionach naszego kraju.

Badani poproszeni o odpowiedź, czy lubią pracować w gospodarstwie rolnym, w większości odpowiedzieli twierdząco (84%). Rozpoczęcie działalności gospodarczej niezwiązanej z rolnictwem rozważało 32% osób. Odsetek rolników rozważających rozpoczęcie działalności gospodarczej niezwiązanej z rolnictwem malał wraz ze wzrostem wieku, a także zwiększał się wraz z wzrostem poziomu wykształcenia. Największa grupa badanych rolników nie skorzystałaby z możliwości

podjęcia pracy poza rolnictwem w ich miejscu zamieszkania w pełnym wymiarze godzin, ponieważ nie wyobrażają sobie pracy w innej branży (24%). Jedynie 10% rolników byłoby gotowych na porzucenie pracy na roli na rzecz pracy na pełen etat. Zatem rozwiązania chociażby w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego rolników mogą wpływać na mobilność zawodową rolników tylko w ograniczonym zakresie i głównym celem nowych rozwiązań ubezpieczeniowych powinno być eliminowanie przeszkód, a nie tworzenie szczególnych zachęt do zwiększania mobilności zawodowej osób ubezpieczonych.

Możliwość nabycia ziemi w obrocie międzysąsiedzkim (na rynku prywatnym) najczęściej dostrzegali mieszkańcy regionów wschodniego oraz południowego (po 40% wskazań). Największy odsetek osób, których zdaniem w okolicy nie istnieje możliwość nabycia ziemi w obrocie międzysąsiedzkim, odnotowano w regionie południowo-zachodnim (53%). Respondenci zapytani o powody braku ofert gruntów rolnych do sprzedaży lub ich małej liczby na rynku prywatnym, najczęściej wymieniali chęć zachowania ziemi w kręgu rodziny (43%) i przeświadczenie, że ziemi się nie sprzedaje (35%). Mieszkańcy wsi byli zgodni co do powierzchni gruntów rolnych, jakie powinno posiadać gospodarstwo, aby zapewnić utrzymanie rolnikowi i jego rodzinie. Średnia wskazywana powierzchnia wynosiła 37 ha, natomiast zarówno mediana jak i dominanta wskazań wyniosły 20 ha

Zdaniem respondentów na obszarach wiejskich należy poprawić przede wszystkim dostęp do pozarolniczych miejsc pracy (43%), dostęp do opieki zdrowotnej (38%) oraz możliwość dojazdu do innych miejscowości środkami komunikacji zbiorowej (33%).

Jako główne przeszkody w zwiększeniu aktywności mieszkańców wsi na rynku pracy ankietowani wskazali: brak pozarolniczych ofert pracy w pobliżu miejsca zamieszkania (61%), niedostosowanie kwalifikacji mieszkańców wsi do rynku pracy (49%) oraz niskie kwalifikacje zawodowe (49%). Częstym pierwszym wskazaniem była niska dostępność do zorganizowanych form opieki nad dziećmi (19% pierwszych wskazań).

W celu zwiększenia aktywności mieszkańców obszarów wiejskich na rynku pracy, zdaniem ankietowanych, należy udzielić wsparcia osobom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą (62% rolnicy; 63% nierolnicy), oraz dofinansować opiekę nad dziećmi (47% rolnicy; 42% nierolnicy). Zdaniem 16% mieszkańców wsi, polska wieś zmierza w lepszym kierunku, natomiast 21% ankietowanych zauważyło

zmiany na gorsze. W przypadku rolników odsetki te były na podobnym poziomie, odpowiednio: 15% oraz 23%.

W ocenie respondentów najbardziej pozytywny wpływ na rozwój miejsca zamieszkania ankietowanych miały: płatności bezpośrednie (57%) oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (51%). Zdaniem 38% badanych osób Unia Europejskie i jej instytucje wystarczająco dbają o przyszłość rolnictwa. Odmiennego zdania było 46% ankietowanych, natomiast brak zdania w tej kwestii wyraziło 16% mieszkańców wsi.

Co piąty ankietowany mieszkaniec wsi w ostatnim roku załatwiał swoje sprawy w jednostkach KRUS (19%). Wśród rolników odsetek ten wyniósł 30%, natomiast wśród nie rolników 4%. Jakość obsługi w tych jednostkach została oceniona dobrze i bardzo dobrze (83%). Co ciekawe, zadano respondentom pytanie, czy ich zdaniem rolnicy podejmujący krótkotrwałe zatrudnienie (umowa o pracę) powinni mieć możliwość pozostania dodatkowo dobrowolnie w KRUS. Wśród rolników beneficjentów płatności bezpośrednich ubezpieczonych w KRUS - 86% odpowiedziało twierdząco. Zastanawiające jest, czy sformułowanie tego pytania miało uzasadnić podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, gdyż taka próba pojawiła się przy okazji procedowania zmian nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

### Ankieta na temat emerytur rolniczych

Proszę o wypełnienie poniższej ankiety, która służyć będzie badaniom odnośnie zasadności i wskazaniu ewentualnych kierunków w jakich powinna być przeprowadzona reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Przedmiotowa ankieta ma na celu zebranie opinii z Oddziałów Regionalnych KRUS, a otrzymane wyniki będą stanowić ważny element badań, które prowadzę na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Jestem studentem III roku studiów doktoranckich w Zakładzie Prawa Pracy i pod kierunkiem prof. Waleriana Sanetry prowadzę badania na temat emerytur rolniczych. Ankieta ma charakter anonimowy, a jej wyniki zostaną wykorzystane wyłącznie w celach naukowych. Dziękuję za wzięcie udziału w tym badaniu.

1. Proszę podać przeciętną wielkość gospodarstw rolnych będących w posiadaniu rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu w Oddziale Regionalnym KRUS w.....

- do 5 ha przeliczeniowych,
- od 6 do 15 ha przeliczeniowych,
- od 16 do 25 ha przeliczeniowych,
- od 26 do 35 ha przeliczeniowych.
- od 36 do 50 ha przeliczeniowych.
- powyżej 51 ha przeliczeniowych.

2. Czy gospodarstwa rolne będące w posiadaniu rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu w OR KRUS specjalizują się głównie/ są wyraźnie ukierunkowane na produkcję (proszę wybrać najwyżej 2 odpowiedzi)

- roślinną,
- zwierzęcą,
- są wielokierunkowe
- rolnicy często są zmuszeni poszukiwać alternatywnego dochodu, gdyż dochód z działalności rolniczej jest niewystarczający.

3. Jaki jest przeciętny wiek rolników podlegający ubezpieczeniu społecznemu w Oddziale Regionalnym KRUS w

- poniżej 35 lat,
- od 36 do 45 lat,
- od 46 do 55 lat,
- od 56 do 65 lat
- powyżej 66 lat.

4. Jakie jest przeważające wykształcenie rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu w Oddziale Regionalnym KRUS

- podstawowe,
- zasadnicze zawodowe,
- średnie,
- wyższe,
- brak danych.

5. W jakim stopniu, Pani/a zdaniem, rolnicy posiadają kwalifikacje zawodowe potrzebne do skutecznego wykonywania działalności rolniczej w posiadanych gospodarstwach?

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| W bardzo              | W dużym               | W raczej              | Ani w dużym           | W raczej              | W małym               | W bardzo              |
| dużym                 |                       | dużym                 | ani w małym           | małym                 |                       | małym                 |

6. W jakim stopniu rolnicy korzystają ze szkoleń organizowanych przez OR KRUS.

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| W bardzo              | W dużym               | W raczej              | Ani w dużym           | W raczej              | W małym               | W bardzo              |
| dużym                 |                       | dużym                 | ani w małym           | małym                 |                       | małym                 |

7. Czy rolnicy są podatni na przyjmowanie nowych wiadomości i angażowanie się w przedsięwzięcia organizowane przez KRUS.

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| W bardzo              | W dużym               | W raczej              | Ani w dużym           | W raczej              | W małym               | W bardzo              |
| dużym                 |                       | dużym                 | ani w małym           | małym                 |                       | małym                 |

8. W jakim stopniu Pani/a zdaniem, rolnicy podlegający ubezpieczeniu w OR KRUS wykazują kreatywność w prowadzonej przez siebie działalności rolniczej?

- |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| W bardzo              | W dużym               | W raczej              | Ani w dużym           | W raczej              | W małym               | W bardzo              |
| dużym                 |                       | dużym                 | ani w małym           | małym                 |                       | małym                 |





14. Co zdaniem Pani/a najbardziej ogranicza rozwój polskiego rolnictwa (proszę wybrać najwyżej 2 odpowiedzi)

niska dochodowość rolnictwa,

brak własnych środków finansowych,

Oniewłaściwa strategia programów pomocowych ze środków UE dla sektora małych i średnich gospodarstw rolnych,

migracja młodych dobrze wykształconych ludzi do miast,

niewielkie możliwości znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem i w ten sposób różnicowania dochodów,

brak wystarczająco nakierowanej oferty edukacyjnej do osób zajmujących się prowadzeniem działalności rolniczej,

inne/jakie

15. Czy Pani/a zdaniem koszty dla budżetu państwa związane z finansowaniem odrębnego systemu emerytalnego dla rolników są zbyt wysokie

tak

nie

16. Proszę ocenić i krótko uzasadnić konieczność przeprowadzenia/ bądź niezasadność reformy obecnie funkcjonującego systemu emerytalnego dla rolników.

17. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 16 proszę wskazać w jakim kierunku powinna przebiegać reforma emerytalnego zabezpieczenia rolników

pozostawienie składki na dotychczasowym poziomie i podwyższenie wysokości emerytury rolniczej,

podwyższenie składki i ściślejsze powiązanie wysokość emerytury z wysokością składki,

przeniesienie części emerytalnej ubezpieczenia społecznego rolników i włączenie jej do ubezpieczenia powszechnego realizowanego przez ZUS, a następnie przeprowadzenie odpowiednich zmian w pozostałej części ubezpieczenia społecznego rolników.

18. W czym Pani/a zdaniem przejawia się korzyść dla rolników w funkcjonowaniu odrębnego systemu emerytalnego (proszę wybrać najwyżej dwie odpowiedzi)

- odpowiednie podejście do rolników jako odrębnej grupy zawodowej,
- właściwie ukierunkowana oferta zabezpieczeniowa dla tej grupy zawodowej,
- odpowiednie usytuowanie jednostek organizacyjnych KRUS,
- korzyści finansowe związane z niższą składką,
- inne/ jakie:

19. Proszę ocenić niedawne zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym rolników w skali 1-5, przy czym 1 - oznacza bardzo źle, a 5 - bardzo dobrze.

- 1) w zakresie podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn:
- 2) w zakresie zbiegu prawa do emerytury rolniczej i emerytury pracowniczej:

1. Czy Pani/a zdaniem minister nadzorujący system ubezpieczenia społecznego rolników ma długookresowy plan rozwoju odrębnego ubezpieczenia społecznego rolników

- tak
- nie
- trudno powiedzieć

2. Czy Pani/a zdaniem podstawowym kryterium podczas zapowiadanej reformy ubezpieczenia społecznego rolników powinna być potrzeba ograniczenia wydatków publicznych

tak

nie

trudno powiedzieć

Pytania dotyczące respondenta

3. Płeć

kobieta

mężczyzna

4. Wiek

19 – 30 lat

31 – 50 lat

51 – 60 lat

powyżej 60 lat

5. Wykształcenie

średnie

wyższe zawodowe (licencjat)

wyższe

6. Czy członkowie Pana/i rodziny podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników.

tak

nie

## Bibliografia

1. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 2010 r.
2. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003 r.
3. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz Właściwości Postępowań Przesądowych i Ochrony Cywilnosądowej*, Warszawa 2011 r.
4. K. Antonów, *Uwagi o sposobach finansowania niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Referaty Uzupełniające, XIX Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń społecznych, 15-17 maja 2013 r., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
5. K. Antonów (red) M Bartnicki, B. Suchacki, M. Zieleniecki, *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, Lex 2014
6. K. Antonów (red.), M. Bartnicki, B. Suchacki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2009 r.
7. R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007 r.
8. R. Babińska-Górecka, *Uwarunkowania prawne podwyższenia wieku emerytalnego*, *Studia prawno-Ekonomiczne* 2013, t. LXXXIX
9. R. Babińska-Górecka, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014 r.
10. K. Bajan, *Polityka Rolna w PRL*, Warszawa 1984 r.
11. P. Bajor, *Fundamentalne cele polityki społecznej Unii Europejskiej*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa 2007 r.
12. B. Banaszkiwicz, *prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 1989 r.
13. B. Banaszkiwicz w *Polityka Rolna w Latach Dziesiątych Dylematy i Możliwości*, materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
14. J. Bański, *Historia rozwoju gospodarki rolnej na ziemiach polskich*, maszynopis, s. 4-9; artykuł jest częścią opracowania zawartego w książce: J. Bański, *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa 2007 r.
15. *Biała Księga, Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela, 16 lutego 2012 r., COM(2012) 55 final.
16. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy Prawne*, Białystok 2013 r.
17. T. Bińczyka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń Społecznych*, konferencja Ubezpieczenia społeczne dawniej i dziś w 80-lecie uchwalenia ustawy o Ubezpieczeniu społecznym
18. *Charakterystyka systemu emerytalnego w Szwecji*, materiał informacyjny dotyczący wizyty studyjnej delegacji ZUS w Urzędzie Spraw Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten), Sztokholm, 05.04.2011.
19. A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej w Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 r.
20. Z. Czaja, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Łódź 2003 r.

21. S. Czarnow, Rachunkowość – Szara strefa finansów publicznych w Patologii w administracji publicznej pod red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Oficyna , Warszawa 2009 r.
22. P. Czechowski, Agencja Nieruchomości Rolnych - restrukturyzacja czy likwidacja?, Przegląd Prawa Rolnego, Nr 2(4) 2008 r.
23. Z. Czepulis-Rutkowska, S. Golinowska, Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W Kierunku Wzrostu Indywidualnej Odpowiedzialności, red. S. Golinowska, Warszawa 1999, Opracowanie PBZ Zeszyt nr 16
24. A. Czyżewski, Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2009 r., Wieś Jutra 2009/1.
25. B. Czyżewski, Produktywność zasobów w rolnictwie w Polsce wobec paradygmatu zrównoważonego rozwoju, Studia Ekonomiczne, nr 2 (LXXIII), 2012 r.
26. A. Czyżewski, Budżet rolny w Polsce w 2016 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników w Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa 2016 r.
27. M. Dacko, A. Dacko, Dylematy zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa. Zeszyty Naukowe SERIA, t. XIV, z. 3,
28. J. Działowski w Polityka Rolna w Latach Dziesiątych Dylematy i Możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
29. K. Domańska, A. Nowak, Zmiany w polskim rolnictwie w latach 2002-2010 w kontekście ekonomii zrównoważonego rozwoju, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 100, z. 3. 2013.
30. M. Drygas, Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE, Studia BAS, Nr 4(48) 2016.
31. European Commission (2000), Communication from the Commission, The Future evolution of social protection from a long-term point of view: Safe and sustainable pensions, COM (2000) 622 z 11 października 2000 r.
32. L. Etel, G. Liszewski. Podatki majątkowe w Polsce - wybrane problemy. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych 2002 r.
33. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, European Communities 2004 r.
34. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. I, Warszawa 1999 r.
35. Gazeta Prawna, Wieś przechowuje bezrobotnych. Rolnictwo ukrywa około 550 tys. osób bez pracy, 10.03.2014 r.
36. Z. Giersz, Systemu ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OECD, FAPA, Warszawa, 2013 r.
37. S. Golinowska, Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej, Polityka Społeczna, 2002 r., nr 11/12.
38. A. Gołębiowska, Funkcjonowanie systemu emerytalnego w Szwecji – wnioski dla Polski w Współczesne zabezpieczenie emerytalne pod red. F. Chybalskiego, E. Marcinkiewicz, Monografie UŁ, Łódź 2013 r.
39. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001 r.
40. E. Gorzelak, Polityka agrarna PRL, PWN, Warszawa 1987 r.
41. J. Górski, W. Michna, Ubytki użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce, Kwartalnik Nr 4 „Wies i Rolnictwo”, PAN IRWiR.
42. K. Gruzziel, M. Wasilewski, *Podatek rolny a podatek dochodowy w gospodarstwach rolniczych – konsekwencje zmian*, *Wieś i Rolnictwo* 2008 r.

- 43.J. Jacek, Przejmowanie i zagospodarowanie ziemi przez rolnictwo uspołecznione, Wiadomości Statystyczne, 1977 r.
- 44.Cz. Jackowiak, Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym, Przegląd Sądowy 1992, nr 11-12
- 45.L. Jamróz, Legaldefinitions. Anoutline of the problem based on chosen examples of polish legislation [w] Studies in logic, grammar and rhetoric nr 26 (39)2011.
- 46.M. Jarosiewicz, K. Kozikowska, Prawo rolne, Kraków 2007 r.
- 47.W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, Prawo pracy w zarysie, Warszawa 1985 r.
- 48.I. Jędrasik Jankowska, Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, PiZS 1987 r.
- 49.I. Jędrasik-Jankowska, Ubezpieczenia społeczne, t.1: Cześć ogólna, Warszawa 2003 r.
- 50.I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2007 r.
- 51.Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem, LexisNexis, Warszawa 2011 r.
- 52.I. Jędrasik-Jankowska „Emerytury: kto daje i odbiera...”, Rzeczpospolita z dnia 25 lutego 2011 r.
- 53.J. Jędrasik- Jankowska, Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2016 r.
- 54.J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna, Kraków 2003 r.
- 55.J. Jończyk, O nowy ład socjalny, PS 1993, nr 3
- 56.E. Kiryluk-Dryjska, A Baer-Narocka, Polityka rolna Unii Europejskiej, kierunki zmian i konsekwencje dla rolnictwa polskiego, Poznań 2014 r.
- 57.S. Kluza, Były minister finansów proponuje rewolucję w systemie emerytalnym, 2016 r. <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/byly-minister-finansow-proponuje-ewolucje-w,219,0,2086619.html>
- 58.K. Kolasiński, Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1989 r.
- 59.M. Księżopolski, Powszechne emerytury bazowe w krajach nordyckich, w: Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie pod red. S. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa 1993 r.
- 60.J. Jończyk , Obowiązek ubezpieczenia społecznego i składka – zagadnienia ogólne, Materiały Informacyjne ZUS Nr 8 z 1994 r.
- 61.J. Jończyk, Transformacja ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia (w:) Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005 r.
- 62.J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze 2006 r.
- 63.Y. Jorens, Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej, Polityka Społeczna 2005 r., nr 3.
- 64.W. Józwiak, Polskie rolnictwo i gospodarstwa rolne w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2012 r.
- 65.A. Judzińska, W. Łopaciuk Wpływ WPR na rolnictwo w latach 2004-2012, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa 2014 r.



- 66.L. Kaczyński, Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik, PiZS 1986
- 67.U. Kalina-Prasznic, Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników, PiZS 1997 r., nr 9
- 68.B. Kłos, Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich, Studia BAS nr 4(24) 2010
- 69.A. Kamińska, M. Smyk, Mazowsze 2020. Rzecz o rozwoju regionu, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013 r.
- 70.K. Kolasiński, Modela i funkcje ubezpieczeń społecznych, Toruń, 2006 r.
- 71.A. Kołodziejczyk, Modele rolnictwa a zróżnicowanie przestrzenne sposobów gospodarowania w rolnictwie polskim, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2010 r.
- 72.Komisja Europejska, Bruksela, dnia 2.2.2010 SEK (2010) 114 wersja ostateczna, Dokument Roboczy Służb Komisji Ocena strategii lizbońskiej, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_pl.pdf).
- 73.M Kubiak, Europeizacja polityki społecznej {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011 r.
- 74.J. Kuźniar, Pojęcie „nienależnie pobrane świadczenia”, PUSiG 2001 r.
- 75.J. Kwinta-Odrzywołek, Zmiana Pracy Jako Element Mobilności Zawodowej Polaków, rynekpracy.pl, Sedlak&Sedlak
- 76.A. Leopold, Polityka Rolna w latach dziewięćdziesiątych, Dylematy i możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
- 77.M Lewandowicz-Machnikowska, Regulacja Prawna Socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach, Wrocław 2013 r.
- 78.T. Liszcz, Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce, zagadnienia prawne, Kraków-Lublin 1997 r.
- 79.T. Liszcz, Zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z zakresu ubezpieczeń Społecznych w Teoria i Praktyka Ubezpieczeń w Polsce, lipiec- sierpień 2014 r.
- 80.E. Łopacińska, A. Wiktorow, Ubezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych, IPISS, Studia i Materiały, z 2(208) Warszawa 1984 r.
- 81.J. Łopato, Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce ludowej (1944-1989), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990 r.
- 82.L. Mackiewicz-Golnik, Świadczenia ubezpieczeniowe w systemie świadczeń społecznych. Problemy i metody, red J. Chechliński, Warszawa 1989 r.
- 83.D. Magierek, Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011 r.
- 84.W. Musiał, E. Otoliński, Rozważania nad potrzebą przemian gospodarstw rolniczych w regionach rozdrobnionych agrarnie, 2009 r., Roczniki nauk Rolniczych, ser. G, t. 96, z. 4
- 85.W. Muszalski, Problematyka części ogólnej prawa ubezpieczenia społecznego, Studia Prawnicze 1990 r.
- 86.W. Muszalski, Prawo socjalne, Warszawa 2007 r.
- 87.W. Muszalski, Ubezpieczenie społeczne. Podręczniki akademickie, Warszawa 2004 r.
- 88.W. Muszalski; Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne, Warszawa 1992 r.
- 89.J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Uniwersytet Wrocławski 1976 r.
- 90.E. Nasternak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 3 października 2012 r. III UZP 4/12, Orzecznictwo Sądów Polskich Rok LVIII Zeszyt 3 marzec 2014
- 91.L. Ostrowski, Problemy społeczne wsi polskiej, Warszawa 1989 r.

92. R. Pacub, Zasady prawa do emerytury, PiP 2003 r.
93. A. Patulski, K. Walczak red., Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej: księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu. Warszawa 2009 r.
94. J. Pawłowska-Tyszko, M. Podstawka, Pierre-Yves Lelong, S. Filipek-Kazimierzczak, Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, IERiGŻ, nr 2/2011
95. K. Pątkowski, Zarys niemieckiego systemu ubezpieczeń i osłon socjalnych w rolnictwie, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 1999, nr 4
96. K. Pątkowski, Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie, ENASP – Europejska Sieć Rolniczych Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 2007 r.
97. D. Walczak, Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce, Dom Organizatora, Toruń 2011 r.
98. J. Parzonko, Charakterystyka zasobów pracy w rolnictwie – stan obecny i trendy na przyszłość. Referat wygłoszony na konferencji „Rezerwy zasobów pracy w rolnictwie szansą rozwoju gospodarczego. Falenty 18-19 maja 2015 r.
99. J. Piotrowski, Zabezpieczenie społeczne (w:) Polityka Społeczna. Materiały do studiów, red. E. Strzelecka, Warszawa 1965 r.
100. J. Piotrowski, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966 r.
101. W. Poczta, W. Czubak, E. Kiryłuk-Dryjska, A. Sadowski, P. Siemiński, Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020.”, Poznań 2012 r.
102. H. Podedworna, Drobne gospodarstwa rolne w postproduktywistycznej przestrzeni wiejskiej i gospodarce usług na konferencji pt. „problemy społeczne i ekonomiczne drobnych gospodarstw rolnych w Europie”, Kraków 5-6.07.2013 r.
103. Poufna notatka w sprawie założeń systemu emerytalnego rolników, Warszawa-sierpień 1977 r.
104. R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok 2006 r.
105. J. Rifkin, Europejskie marzenie, jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa American Dream, Warszawa 2005 r.
106. Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa w Polsce 2014 r., praca zbiorowa pod red. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Warszawa 2015 r.
107. W. Sanetra, Założenia reformy ubezpieczeń społecznych (w:) Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej, Bydgoszcz 2011 r.
108. W. Sanetra, O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne w Składki na ubezpieczenie społeczne, PSUS, Warszawa-Poznań 2015 r., 80-lat ZUS
109. W. Sanetra, Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sadu Najwyższego (w:) Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym, PSUS, Gniezno 2008 r.
110. Elementy systemu zabezpieczenia społecznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej przykład Republiki Federalnej Niemiec, Stowarzyszenie Nauk i Kształowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG), tłumaczenie

- oryginału Volker Leienbach, Thomas Sorensen, Birgit Sadow, Elementeeines system der sozialen sicherung unter den bedingungen einer sozialen Marktwirtschaft – das beispiel der Bundesrepublik Deutschland, GVG Koln.
111. J. Strzelecka, Ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Kancelaria Sejmu biuro Studiów i Ekspertyz, Nr 1031, 2004 r.
  112. P. Strzelecki, Projekcja liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym w Polsce w latach 2008-2035, Zeszyty naukowe Instytut Statystyki i Demografii SGH, Nr 6, rok 2010,
  113. B. Synak, Problem starych rolników. Na przykładzie byłego województwa gdańskiego, LSW, Warszawa 1976 r.
  114. R. Szarfenberg, Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik, Dokument powstał w ramach projektu EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną, [www.eapn.org.pl](http://www.eapn.org.pl), 2014 r.
  115. M. Szczur, System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość w Ubezpieczenia Społeczne Teoria i Praktyka dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 6(123)2014
  116. G. Szpor, Systemy Ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2013 r.
  117. W. Szubert, Ubezpieczenia Społeczne zarys systemu, Warszawa 1987 r.
  118. T. Szumlicz, Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki, Bydgoszcz-Warszawa 2005 r.
  119. T. Szumlicz M. Żukowskiego (red), Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, Warszawa 2004 r.
  120. T. Szumlicz (red), Społeczne Aspekty Ubezpieczenia, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005 r.
  121. H. Szurgacz, Wstęp do prawa pomocy społecznej, Wrocław 1992 r.
  122. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005 r.
  123. K. Ślęzak, Ochrona emerytalnych praw nabytych, Warszawa 2009 r
  124. A. Świątkowski, Europejskie prawo socjalne, t. III, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000 r.
  125. J. Świdorski. Czy taki system emerytalny dla rolników. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989 r.
  126. M. Tracy, Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki, Warszawa 1997 r.
  127. B. Tryfan, Sytuacja ludzi starych na wsi, IRWIR PAN, Warszawa 1977 r.
  128. B. Tryfan, Ochrona socjalna rodziny rolniczej, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1996.
  129. B. Tryfan, B. Van Deenen, J. Okuniewski, Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec I Polski, PAN-IRWiR, Warszawa 1997 r.
  130. B. Tryfan, Ubezpieczenia społeczne rolników francuskich wobec nowych wyzwań procesów demograficznych, w Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia. Warszawa 2005 nr 2/3(26/27) 2005
  131. B. Tryfan, Ubezpieczenia społeczne rolników niemieckich, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, Warszawa 2010 r.
  132. B. Tryfan, Składki na ubezpieczenie społeczne rolników w świetle rozwiązań europejskich w Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia. Warszawa 2011 nr 40/2011.

133. B. Tryfan, Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji na tle procesów demograficznych i ekonomicznych, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, nr 39/2011.
134. G. Uścińska, Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, IPISS, Warszawa 2005 r.
135. G. Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005 r.
136. G. Uścińska: Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości, IPISS, Warszawa 2008 r.
137. G. Uścińska, Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób, „polityka społeczna” 2010, nr 11-12.
138. G. Uścińska, Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian (w) Wiek Emerytalny, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kazimierz Dolny 2012 r.
139. B. Wagner, Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, red., Kraków 1996 r.
140. B. Wagner, Z problematyki równości w ubezpieczeniach społecznych s. 17, XIX Zjazd katedr i zakładów prawa pracy i Ubezpieczeń Społecznych 15-17 maj 2013 r. Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
141. B. Wasner, Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier, red. Albert Evers, Rolf G. Heinze, przekład Wydawnictwo WSP, Warszawa 2010 r.
142. Z. Werra, Nowa strategia Unii Europejskiej Europa 2020, {w} R. Gabryszak, D. Magierek (red) Europejska polityka społeczna, Difin, Warszawa 2011 r.
143. J. Wierzbicki, Polityka Rolna w latach dziewięćdziesiątych, Dylematy i możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
144. M. Wigier, model Rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR, Zagadnienia ekonomiki rolnej, Tom 334, Numer , 2013 r.
145. J. Wilkin, Polityka Rolna w latach dziewięćdziesiątych, Dylematy i możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
146. J. Wilkin, Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich (w) Polska wieś 2014 r. Raport o stanie Wsi pod red. I. Nurzyńskiej i W. Poczty
147. A. Woś, Polityka rolna PRL wybrane problemy, Warszawa 1980 r.
148. A. Woś, Polityka Rolna w latach dziewięćdziesiątych, Dylematy i możliwości, Materiał z sesji zorganizowanej przez Fundację im. Macieja Rataja, 1991 r.
149. A. Wróbel, Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (w:) Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym, PSUS, Gniezno 2008 r.
150. P. Yves Lelong, Centrum Ekonomiki Rolnej we Francji, System rolniczych ubezpieczeń społecznych we Francji w Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej, nr 60 Warszawa 2012 r.
151. T. Zieliński, ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, Folia Iuridica 8, 1982 r.
152. M. Żukowski, Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem rynkiem, Poznań 1997 r.

153. M. Żukowski, Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy Etap Europejskiej Polityki Społecznej, Polityka Społeczna 2002 r.
154. M. Żukowski, Systemy emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji” (w:) T. Szumlicz, M. Żukowski, Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, TWIGGER, Warszawa 2004.
155. M. Żukowski, Społeczne aspekty ubezpieczenia, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005 r.
156. M. Żukowski, Reformy emerytalne w Europie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006 r.

## Orzecznictwo

1. Orzeczenie TWE Sprawa nr 5/67, Beus v. Hauptzollamt Munchen, ECR 1967, 83.
2. Wyrok SN z dnia 26 października 1967 r., III UZP 5/67, OSNCP nr 5/1968, poz. 80
3. Orzeczenie TWE Sprawa nr 5/73 Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof, ECR 1973, 1091.
4. Wyrok SN z dnia 3 lipca 1987 r., II URN 132/87, OSNCP 1988, Nr 10, poz. 147
5. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1991 r. II URN 120/90, Lex nr 14678
6. Wyrok TK K 14/91 OTK ZU 1992, poz. 20 (Dz.U. Nr 12, poz. 52)
7. Wyrok TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, rok 1992, cz. I, poz. 7.
8. Orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 r. P 2/92, OTK w latach 1986-1995, t. IV, rok 1993, cz. II, poz. 20.
9. Wyrok TK z dnia 29 września 1993 r. K 17/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 33.
10. SN w wyroku z dnia 7 kwietnia 1994 r., URN 10/94, OSNP 1994, nr 3, poz. 49
11. Wyrok TK K 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, rok 1994, poz. 10.
12. Wyrok SN z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNAPiUS nr 16/1996, poz. 239
13. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNAPiUS 1997 nr 16, poz. 299
14. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1997 r. II UKN 18/96, OSNAPiUS 1997, nr 16 poz. 296.
15. Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96, OSNAPiUS 1997, nr 17, poz. 328
16. Postanowienie SN z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96, OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501
17. Postanowienie NSA z dnia 26 marca 1997 r., II SA 1781/96 (PP 1997, nr 12, s. 41)
18. wyroku SN z dnia 4 kwietnia 1997 r., II UKN 50 OSNAPiUS nr 1/1998, poz. 29
19. Wyrok SN z dnia 27 maja 1997 r., II UKN 145/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 247
20. Wyrok SN z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNAPiUS nr 11/1998, poz. 342
21. Wyrok TK z dnia 23.09.1997 r. K. 25/96, Z.U. 1997 nr 3\_4, poz.36.
22. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97 OSNP 1998 Nr 14, poz. 429.
23. wyrok SN z dnia 9 stycznia 1998 r., II UKN 429/97, OSNAPiUS 1998, nr 22, poz. 666
24. Postanowienie SN z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96, OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501
25. Postanowienie SA w Łodzi z dnia 30 października 1998 r., III AUz 76/98, OSA 1999, z.2, poz. 7.
26. Wyrok TK z 23 listopada 1998., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 628
27. Postanowienie SA w Łodzi z dnia 25 lutego 1999 r., III AUz 7/99, OSA 2000, z. 4, poz. 16.
28. Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 366

29. Wyrok TK z 16.06.1999 r., P 4/98, Dz.U. z 1999 r. Nr 20, poz. 181.
30. Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536
31. Wyrok SN z dnia 10 września 1999 r., II UKN 103/99, OSNAPiUS 2001, nr 2, poz. 52
32. Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 1999 r., II UKN 694/99, OSNAPiUS, notka. 2001, nr 11, poz. 401
33. Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 1/2000, poz. 1, (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 26)
34. Postanowienie SN z dnia 21 stycznia 2000 r., II UZ 164/454 OSNAPiUS nr 13/2001, poz. 454
35. Wyroku NSA z dnia 16 marca 2000 r., II SA 2453/99 (PP 2000, nr 6, s. 41)
36. Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107
37. Wyrok TK z dnia 30 maja 2000 r., K 37/98. Dz.U. Nr 45, poz. 531.
38. wyrok SN z dnia 13 czerwca 2000 r., II UKN 585/99 OSNAPiUS nr 24/2001, poz. 717.
39. wyrok SN z dnia 15 listopada 2000 r., II UKN 41/00, Prok. i Pr. – wkł. 2001, nr 6, s. 39
40. wyrok SN z dnia 30 listopada 2000 r., II UKN 79/00, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 317
41. Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r. II UKN 175/00 OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 415.
42. Wyroki SN z 12 stycznia 2001 r., sygn. akt IIUKN 182/00, OSNP nr 17/2002, poz. 419
43. wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 419
44. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2001, II SA 45/01, Lex nr 54536
45. Wyrok z dnia 7 lutego 2001 r. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 (M.P. Nr 6, poz. 99)
46. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., II SA 388/01, Lex nr 55032.
47. Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2001 r. I SA 2447/00, LEX nr 54741
48. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2002 r., II SA 2955/01, LEX nr 83734
49. Wyrok SN z dnia 27 września 2002 r. II UKN 578/01, niepublikowany.
50. Postanowienie SN z dnia 24 marca 2003 r., II UK 393/02, OSNPUSiSP 2004, nr 9, poz. 163
51. Uchwała SN z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, www.sn.pl.
52. Wyrok SN z dnia 28 października 2003 r., II UK 122/03, OSN 2004, nr 15, poz. 270
53. Wyrok SN z 28 stycznia 2004 r., II UK 196/03 OSNP 2004, nr 18, poz. 321
54. Uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04 OSNP 2004, nr 22, poz. 389
55. Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., III UK 16/04, LexPolonica nr 2077167
56. wyrok Sądu z dnia 25 maja 2004., III UK 31/04 OSNP nr 1/2005, poz. 13.
57. Wyrok SN z dnia 18 października 2004 r., I UK 123/04, OSNP 2005 r. nr 11, poz. 136
58. Wyrok SN z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04, OSNPUSiSP 2005, nr 8, poz. 115
59. Wyroku SN z dnia 23 listopada 2004 r., I UK 171/04, OSP 2005, z. 12, poz. 139 z glosą z J.Jankowiaka.
60. Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2004 r. II UK 59/04, www.sn.pl.

61. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2004 r., I UK 78/04, OSNPUSiSP 2005, nr 12, poz. 180.
62. Uchwała SN z dnia 12 lipca 2005 r., II UZP 6/05, OSNPUSiSP 2006, nr 1-2, poz. 20.
63. Wyrok SN z dnia z dnia 20 września 2005 r., III UK 77/05, LEX nr 276349
64. Wyrok SN z dnia 29 września 2005 r. I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278, z glosą P. Bielskiego, Rejent 2008 nr 1, s. 141
65. Wyrok SN z dnia 30 listopada 2005 r., I UK 59/05, OSNP 2006/19-20/310M.P.Pr. 2006/3/161.
66. Wyrok TK z dnia 7 lutego 2006 r. SK 45/04, OTK ZU 2A/2006, poz. 15, (Dz.U. z 2006 r. Nr 25, poz. 192).
67. Wyrok SN z dnia 21 marca 2006 r., III UK 168/05, LEX nr 277825.
68. Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2007 r. III UK 121/06, Lex nr 948794
69. Wyrok SN z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt I UK 88/07, Lex nr 884983
70. Wyrok SN z 4 kwietnia 2008 r., I UK 314/07 LexPolonica nr 2031984
71. Wyrok SN z dnia 5 marca 2008 r., III UK 78/07, LEX nr 459297
72. Wyrok SN z dnia 28 maja 2008 r., II UK 303/07. System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 07/2016
73. Wyrok SN z dnia 5 września 2008 r. II UK 364/07, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
74. Wyrok TK z dnia 18 listopada 2008 r. P 47/07 OTK-A 2008/9/156, Dz.U.2008/208/1314
75. Wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157.
76. Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r. I UK 202/28, OSNP 2010, nr 15-16, poz. 200
77. Uchwała SN z dnia 24 lipca 2009 r., I UZP 8/09, OSNP 2010/5-6/73
78. Wyrok ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce, skarga 10373/05
79. wyrok SN z dnia 16 września 2009 r., I UK 121/09, LEX nr 537030
80. Wyrok SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09 (LEX nr 583814)
81. Postanowienie SN z dnia 20 stycznia 2010 r. II UZ 49/09, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
82. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2010 r. II UK 187/2009, Lex nr 889677
83. Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2010 r. II UZP 1/10, Lex nr 575822.
84. Wyrok TK z 26 maja 2010 r., sygn.. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35
85. Wyroki SN z 21 września 2010 r., III UK 94/09, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
86. wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07 (Dz.U. z 2010 Nr 205, poz. 1363).
87. Uchwała SN z 20 stycznia 2011 r. III UZP 2/10, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
88. Wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r. III UK 83/10, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
89. Wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r. III UK 81/10, Lex nr 818608.
90. Wyrok SN z 24 marca 2011 r., I UK 317/10, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
91. Uchwała SN z dnia 13 października 2011 r. II UZP 6/11 (OSNP 2012 nr 5-6, poz. 69)
92. Uchwała SN z dnia 24 stycznia 2012 r., III UZP 3/11, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)
93. Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II UK 82/11, Lex nr 116300.
94. Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r. K 5/11, Dz.U. z 2012, poz. 251.
95. Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2012 r. UK 390/11, OSNP 2013/9-10/114
96. Wyrok SN z 22 maja 2012 r., II UK 268/11, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
97. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2012 r., I OSK 878/12, LEX nr 1225540
98. Wyrok SN z dnia 5 października 2012 r., I UK 196/12, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)
99. Wyrok TK z dnia 19.12.2012 r., K 9/12 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1555).
100. Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136)



101. Wyrok TK z 19 lutego 2013 r. P 14/11, OTK-A 2013/2/17 Dz.U. z 2013 r. poz.271.
102. Wyrok SN z dnia z dnia 24 czerwca 2013 sygn. Akt II UK 399/12, OSNP 2014/4/60.
103. Wyrok SN z dnia 14 października 2013 r. II UK 108/13, ww.sn.pl
104. Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim, Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2013 r., Sygn. akt. VU 1449/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, orzeczenia.ms.gov.pl
105. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 18 lutego 2014 r., III AUa 1003/13, Lex nr 1427986.
106. Wyrok SN z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II UK 371/13, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).
107. Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK ZU nr 5A/2014, poz. 50, (Dz.U. z 2014 r. poz. 684) .
108. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2014 r. III AUa 137/14. Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, orzeczenia.ms.gov.pl.
109. Wyrok sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2015 r. III AUa 830/14, System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 07/2016.
110. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2015 r. III AUa 64/15, tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów powszechnych.
111. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2016 r. III AUa 281/16, Lex nr 2073902.
112. Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2016 r. II UK 468/15, Lex nr 2202498.

## Wykaz powoływanych aktów prawnych

1. Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4 poz. 17).
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10.12.1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.
3. Konwencja Nr 102 MOP z 28 czerwca 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego.
4. Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 30, poz. 116, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.)
6. Karta Zabezpieczenia Społecznego uchwalona na V kongresie Światowej Federacji Związków Zawodowych w Moskwie 1961 r.
7. Europejska Karta Społeczna – Turyn 18 października 1961 r.
8. Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, ich domowników oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 37, poz. 165 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zabezpieczeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. Nr 38, poz. 166).
10. Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 16 kwietnia 1964 r.
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459).
12. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. Nr 3, poz. 15 oraz z 1973 r. Nr 48, poz. 283)
14. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 169).
15. Dekret z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 3, poz. 61).
16. Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. Nr 3, poz. 15 oraz z 1973 r. Nr 48, poz. 283)
17. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz UE L 149/1971, s. 2-50).
18. Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin (Dz.U. Nr 27, poz. 255)
19. Rozporządzenie wykonawcze Rady (EWG) Nr 574/72 z 21.03.1972 r. (Dz.Urz. EU L 74/1972, s. 1-83).
20. Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118, ze zm.)
21. Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 10, poz. 54, ze zm.)
22. Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 268, ze zm.).

23. Dyrektywa Rady (EWG) nr 79/7 z 18.12.1978 r. w sprawie stopniowego realizowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie zabezpieczenia społecznego.
24. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 268, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1381, ze zm.)
27. Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53).
28. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników i członków ich rodzin w 1990 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 90).
29. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r., poz. 277, ze zm.).
30. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r., poz. 666, ze zm.).
31. Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r., poz. 667).
32. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047).
33. Ustawa z 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1373).
34. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.).
35. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
36. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 543, ze zm.).
37. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121, ze zm.).
38. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.).
39. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. prawo dewizowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 826, ze zm.).
40. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia o instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 149, ze zm.).
41. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 200 z 5.06.2004., str. 1) .
42. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027).
43. Ustawa z dnia 23 stycznia 2008 r. o przenoszeniu praw emerytalnych urzędników Wspólnot Europejskich (Dz.U. Nr 47, poz. 274 ze zm.).

44. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.).
45. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 965).
46. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 79, poz. 667).
47. Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz.U. Nr 97, poz. 800, ze zm.).
48. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870)
49. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. EU L 284 z 30.10.2009 r., str. 1-24).
50. Zarządzenie nr 14 MRiRW z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.Urz. MRiRW Nr 10, poz. 10 oraz z 2016 poz. 1).
51. Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK(2010)365, wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2010.
52. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. Nr 205, poz. 1203).
53. Rozporządzenie MPiPS z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. Nr 237, poz. 1412).
54. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru koordynacji polityk gospodarczych Dz.Urz. UE L 306 z dnia 23.11.2011, s. 12, ze zm.
55. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).
56. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1717).
57. Ustawa z dnia 24 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1217)
58. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 38).