

DAMIAN PUŚLECKI

Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego?

1. Kwestia ochrony zdolności do zarobkowania osób prowadzących działalność rolniczą od zawsze była poważnym problemem społecznym. Według pierwotnych twórców system rolniczych ubezpieczeń społecznych miał być stabilizatorem sytuacji bytowej ludności rolniczej – wprawdzie na niskim poziomie świadczeń, ale też przy niewielkim (w porównaniu z innymi segmentami ubezpieczeń społecznych) obciążeniu składkowym i pokaźnym zaangażowaniu środków budżetowych.

Dziś coraz częściej można spotkać się z postulatami konieczności wprowadzenia w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego radykalnych reform. Niejednokrotnie podnosi się zarzuty wobec funkcjonowania całego systemu, wysokości pobieranych składek, jakości przyznawanych świadczeń czy racjonalizacji podlegania ubezpieczeniu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Najczęściej jednak potrzebę przeprowadzenia reform uzasadnia się koniecznością zmniejszenia wydatków z budżetu państwa związanych z coroczną dotacją dla KRUS¹.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu ubezpieczenie społeczne rolników powinno zachować swój zaopatrzeniowy charakter. Aby zrealizować wskazany powyżej cel, należy ukazać istotę ubezpieczenia społecznego rolników oraz jego podstawowe funkcje. Konieczne jest także przeanalizowanie zasad finansowania tego ubezpieczenia. Powyższych zagadnień nie można rozpatrywać bez uwzględnienia idei solidaryzmu społecznego.

¹ Średniorocznie dotacja ta wynosi ok. 15 mld zł.

2. Obywatele polscy, w tym także rolnicy, na podstawie art. 67 Konstytucji mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i na wypadek inwalidztwa². Ochrona wskazanych w Konstytucji sytuacji życiowych realizowana jest przede wszystkim metodą ubezpieczeniową, a w pewnym zakresie także zaopatrzeniową i opiekuńczą³. Na podstawie art. 67 opiera się w Polsce system ubezpieczenia społecznego, zarówno powszechnego, jak i rolniczego. Ochrona ta jest bowiem udzielana wszystkim obywatelom polskim, jest więc powszechna i obejmuje wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania⁴. Konstytucja wyraźnie wskazuje jednak, że materia ubezpieczenia społecznego regulowana jest ustawami specjalnie w tym celu wydawanymi (przede wszystkim ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵).

Rolnicy w Polsce przez bardzo długi okres pozbawieni w ogóle byli uprawnień socjalnych. W latach międzywojennych ludność rolnicza, a także większość pracowników zatrudnionych w rolnictwie nie korzystała z ubezpieczenia społecznego⁶ na wypadek starości, choroby i trwałej niezdolności do pracy. Należy podkreślić, że rolnicy nie tylko nie podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale byli również wyłączeni z ogólnego systemu prawa pracy⁷.

Obowiązek ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych wprowadziła ustawa z 27 października 1977 r.⁸ Regulacja ta miała w założeniu realizować trzy cele:

– socjalny – zapewnienie emerytur i rent inwalidzkich rolnikom, którzy przekazali gospodarstwa rolne następcy lub państwu;

² Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³ Szerzej. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2003, s. 21.

⁴ Ibidem, s. 21.

⁵ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1442 ze zm. oraz ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1403 (dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

⁶ Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. Nr 51, poz. 136, przewidywała wprowadzenie odpowiednich przepisów do rolnictwa w drodze odrębnych rozporządzeń wykonawczych, które jednak w tamtym czasie się nie ukazały.

⁷ A. Gadomski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960, s. 32.

⁸ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

– produkcyjny – uzależnienie prawa do świadczeń emerytalnych oraz ich wysokości od wartości wyprodukowanych i sprzedanych państwu produktów rolnych;

– strukturalny – przeciwdziałanie dalszemu rozdrabnianiu gospodarstw indywidualnych oraz stymulowanie procesu przechodzenia ziemi w ręce młodych rolników⁹.

Ubezpieczeniem zostali objęci rolnicy, a także członkowie ich rodzin, którzy w prowadzonych przez siebie gospodarstwach wytwarzali produkty rolne, sprzedawali je jednostkom gospodarki uspołecznionej i spełniali inne warunki przewidziane w ustawie. Z wyłączeniem członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych¹⁰ regulacja ta objęła także rolników, którzy podlegali innym systemom ubezpieczeniowym (z uwagi na zatrudnienie lub inną działalność zarobkową). O objęciu ubezpieczeniem decydował tu fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego, a nie tytuł własności nieruchomości. Po raz pierwszy do rolniczego systemu ubezpieczeniowego wprowadzone zostały zatem załączki powszechności.

Regulacja z 1977 r. po raz pierwszy zapewniła prawo do wypłaty zasiłku chorobowego rolnikom, którzy ulegli wypadkowi lub zachorowali na chorobę zawodową. Przyznawała również uprawnienie do jednorazowego świadczenia pieniężnego z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu będącego następstwem wypadku przy pracy w gospodarstwie. Potwierdzała również przyznane wcześniej rolnikom świadczenia lecznicze i położnicze¹¹. Warto zaznaczyć, że przed wejściem w życie ustawy emerytalnej rolnicy indywidualni w ogóle nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym z tytułu wypadków przy pracy. Namiastką tego ubezpieczenia było natomiast przymusowe ubezpieczenie cywilnoprawne (a więc w PZU za uiszczeniem określonej składki) od następstw nieszczęśliwych wypadków¹².

⁹ W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników*, w: J. Jastrzębska (red.), *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Lublin 2003, s. 23.

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

¹¹ Opieka zdrowotna dla rolników została wprowadzona na podstawie Rozporządzenia MZiOS z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społecznej służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwo rolne. Ustawa z 1977 r. powtarzała te postanowienia.

¹² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 25 lipca 1975 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej, Dz. U. Nr 28, poz. 145. Akt ten został zastąpiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 lutego 1978 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, Dz. U. Nr 5, poz. 13.

Ustawa z 1977 r. wprowadziła w Polsce społeczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe obsługiwane przez ZUS. Mimo że zawierała ona wiele wad, nie sposób kwestionować faktu, że miała znaczenie przełomowe. Ubezpieczeniem społecznym objęta została większość ludności wiejskiej związana zawodowo z gospodarstwem indywidualnym. W dalszym ciągu nie był to jednak system ani powszechny, ani jednolity¹³. Z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego wspomniane rozwiązania nie zapewniały poczucia bezpieczeństwa. Spowodowane było to przede wszystkim niskim poziomem uzyskiwanych świadczeń¹⁴.

Aktualnie obowiązująca i wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r. o społecznym ubezpieczeniu rolników zmieniła w istotny sposób cały system rolniczego ubezpieczenia społecznego¹⁵. Kształtowana w oparciu o najnowocześniejsze wzory zagraniczne ustabilizowała sytuację socjalną ludności rolniczej i o wiele lat wyprzedziła rozwiązania przyjęte w systemie pracowniczego ubezpieczenia społecznego¹⁶. Przemiany społeczno-polityczne w Polsce po 1989 r. stanowiły bardzo istotny bodziec do przeprowadzenia reformy rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Najważniejszą zmianą dokonaną przez wspomnianą wyżej ustawę było wyraźne odseparowanie społecznego ubezpieczenia rolników od ubezpieczenia pracowniczego. Wyodrębnienie nowego systemu ubezpieczeń społecznych zaowocowało powołaniem do życia w drodze ustawy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁷. Instytucja ta przejęła od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zadania związane z obsługą rolniczego ubezpieczenia społecznego. Bazą ekonomiczną KRUS stała się samodzielna gospodarka finansowa oparta na zasadzie pełnego rozrachunku, prowadzona na podstawie pięciu funduszy celowych: funduszu składkowego, emerytalno-rentowego, administracyjnego, prewencyjnego i rehabilitacyjnego.

¹³ J. Łopato, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej, 1944-1989*, Warszawa 1990, s. 57.

¹⁴ C. Jackowiak et al., *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 417.

¹⁵ Po raz pierwszy w jej postanowieniach zaznaczyły się w sposób wyrazisty elementy ubezpieczenia społecznego, które w poprzednich ustawach były wyraźnie podporządkowane ich pozaubezpieczeniowym funkcjom (przebudowy ustroju rolnego, wzrostu produkcji rolnej).

¹⁶ W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników*, w: J. Jastrzębska (red.), op. cit., s. 27.

¹⁷ Warto zaznaczyć, że KRUS od 1992 r. jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA). Szerzej K. Pątkowski, *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 161 i n.

Nowa ustawa ubezpieczeniowa zawierała z jednej strony rozwiązania przyjęte w spadku po poprzednim systemie, z drugiej zaś – wprowadziła na grunt polski całkowicie nowatorskie rozwiązania prawne i organizacyjne, zbliżające je do tych realizowanych w państwach Europy Zachodniej. Regulacja ta, już wówczas, powszechnie oceniana była jako dobry przykład reformowania systemu ubezpieczeń społecznych z poszanowaniem praw nabytych przez ubezpieczonych przed 1991 r.¹⁸ Do najważniejszych rozwiązań ustrojowych wspomnianej regulacji należą:

- rozdzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego od ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania;

- stworzenie możliwości dobrowolnego ubezpieczenia (wnioskowego);

- wprowadzenie osobowej składki ubezpieczeniowej, odrębnej dla każdego rodzaju ubezpieczenia;

- dwuczęściowa konstrukcja emerytury i renty inwalidzkiej rolniczej (część składkowa i uzupełniająca);

- wprowadzenie wymogu zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jako warunku pobierania pełnej emerytury lub renty;

- rezygnacja z wyodrębniania grup inwalidzkich z jednoczesnym udzielaniem pomocy w rehabilitacji, przekwalifikowaniu lub przyuczaniu inwalidów do innego zawodu;

- powołanie do życia odrębnej instytucji ubezpieczeniowej – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odpowiedzialnej za realizację zapisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i jej funduszy;

- nałożenie na KRUS ustawowego obowiązku prowadzenia działalności prewencyjnej;

- powołanie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników¹⁹ – samorządowego przedstawicielstwa rolników, które wpływa na kształt systemu i kontroluje jego funkcjonowanie.

Zaletą ustawy ubezpieczeniowej z 1990 r. było uelastycznienie zasad podlegania ubezpieczeniu. Obok ubezpieczenia obowiązkowego przewiduje ona bowiem możliwość ubezpieczenia na wniosek²⁰, co nie pozostaje

¹⁸ Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 53.

¹⁹ Zob. np. E. Bochińska, *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, nr 30, s. 70 i n.

²⁰ Obecnie ubezpieczeniem na wniosek objęty może być rolnik lub domownik, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osoba, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia.

bez znaczenia dla zakresu ochrony osób pracujących w rolnictwie. Ustawa rozgranicza dwa rodzaje ubezpieczeń: wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe. Podział ten wynika przede wszystkim z odmiennego sposobu finansowania świadczeń. Wyróżnienie dwóch podstawowych działów ubezpieczeń i odrębny sposób finansowania pozwala na rozszerzenie i uelastycznienie zakresu podmiotowego w odniesieniu do każdego z nich.

Obowiązujący system ubezpieczenia społecznego rolników jest trzecią z kolei próbą generalnego rozwiązania problemu ubezpieczenia społecznego tej grupy społeczno-zawodowej. System wprowadzony ustawą z 20 grudnia 1990 r. przybrał w większym stopniu charakter ubezpieczeniowy. Od lat głównym zarzutem stawianym rolniczym emerytuom jest wysoka dotacja budżetowa. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego co roku otrzymuje ponad 15 mld zł dofinansowania z budżetu, co stanowi dość spore obciążenie dla finansów państwa. Spowodowane jest to faktem, że rolnicy płacą zbyt niskie składki i z konieczności muszą być przez to utrzymywani przez ogół podatników w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego²¹. System rolniczych ubezpieczeń nie byłby bowiem w stanie uczynić tego w ramach solidaryzmu wewnątrzgrupowego. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w już w samym założeniu ubezpieczenie emerytalno-rentowe w KRUS miało charakter zaopatrzeniowy.

W 2009 r. nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej²² wprowadziła progresywną składkę emerytalno-rentową dla rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha. Obecnie dodatkowa składka na to ubezpieczenie wynosi 88 zł miesięcznie²³ i ulega podwojeniu, potrojeniu i czterokrotnemu zwiększeniu odpowiednio dla gospodarstw od 100 do powyżej 300 ha. Zwiększony ciężar składkowy dotyczy jednak niewielu producentów rolnych – stanowią oni niespełna 1,5% wszystkich ubezpieczonych w KRUS, a ok. 80% rolników płacących składki do KRUS ma gospodarstwo o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha. Przyjęcie kryterium obszarowego za podstawę podniesienia składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe to jednak mały krok dla sprawniejszego funkcjonowania w ubezpieczeniu

²¹ Zob. także E. Pronobis, *Ubezpieczenie społeczne rolników na przykładzie specyfiki regionu katowickiego i perspektyw integracji europejskiej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 7, s. 27.

²² Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

²³ Uchwała Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 25 lutego 2015 r., miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II kwartale 2015 r.

solidaryzmu wewnątrzgrupowego rolników. Określona w ten sposób progresywna składka ubezpieczeniowa stanowi zatem pozorną reformę zaopatrzeniowego charakteru omawianej instytucji.

3. Zgodnie z definicją W. Szuberta ubezpieczenie społeczne to system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe i 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 do nich uprawnionych²⁴.

Ubezpieczenie społeczne można określić jako rodzaj przymusowego wzajemnego ubezpieczenia osobowego. Podstawowe jego cechy to: cel społeczny, wzajemność²⁵ i przymus. Nie jest ono nastawione na zysk, lecz na realizację celu społecznego, jakim jest zapewnienie niezbędnych świadczeń w przypadku, gdy człowiek nie jest w stanie zapewnić sobie, nie ze swej winy, środków utrzymania. Na zasadzie solidarności społecznej ubezpieczenie to z reguły przewiduje pewną redystrybucję środków od silniejszych do słabszych grup społeczeństwa²⁶. Przymus ubezpieczenia społecznego wynika z tego, że nie wszyscy pracujący są odpowiednio przezorni. Jednocześnie przymus ten zapewnia powszechność tego ubezpieczenia, co z kolei sprawia, że w porównaniu z ubezpieczeniem dobrowolnym może być ono tańsze, gdyż ryzyko rozkłada się na większą populację²⁷. Warto zaznaczyć, że ubezpieczenie jest częścią zabezpieczenia społecznego²⁸. Określenie „zabezpieczenie społeczne” odnosi się bowiem do idei pomocy ze strony państwa obywatelowi znajdującemu się w potrzebie²⁹.

Mówiąc o społecznym ubezpieczeniu, trzeba mieć na uwadze, że termin ubezpieczenie kojarzy się z ochroną prawną i gwarancją bezpieczeństwa

²⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 66. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

²⁴ Uchwała Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 25 lutego 2015 r., miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II kwartale 2015 r

²⁴ W. Szubert, op. cit., s. 66.

²⁵ Por. G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 25.

²⁶ Zob. W. Jagła, *Składki, solidarność ubezpieczonych i dochody rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 4, s. 90 i n.

²⁷ W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 12.

²⁸ Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczeni społeczne, problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 12 i n.

²⁹ Szerzej: W. Muszalski, op. cit., s. 14.

w razie określonego zagrożenia czy niebezpieczeństwa. Z kolei przymiotnik społeczne określa wyraźniej naturę owego ubezpieczenia, w szczególności w odniesieniu zarówno do rodzaju zagrożenia dotyczącego człowieka, grupy osób, jak i do wspólnego wysiłku tej społeczności podejmowanego w celu zmniejszenia tego zagrożenia i łagodzenia jego skutków. Łączy się z tym jeszcze wspólny interes i solidarne współdziałanie zagrożonych podmiotów bez osiągnięcia jakichkolwiek innych korzyści niż ochrona ubezpieczeniowa.

Ubezpieczenie społeczne rolników posiada kilka charakterystycznych cech:

- powstało ze wspólnoty osób narażonych na podobne zdarzenia losowe skutkujące utratą zarobkowania poprzez chorobę, inwalidztwo, starość albo śmierć;

- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu społecznego;

- o przynależności do wspólnoty decyduje związek z pracą rolniczą, a *de facto* prowadzenie działalności rolniczej;

- przymusowy charakter ubezpieczenia przeciwdziała brakowi przeorności oraz wysokiemu ryzyku utraty zdolności do zarobkowania;

- prawo do świadczeń jest zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych i opłacania składek.

- instytucja ubezpieczeniowa KRUS to instytucja publiczna, państwowa i funkcjonuje pod nadzorem państwa, ma niezarobkowy charakter i działa w celu gromadzenia i rozdziału środków finansowych³⁰.

Z ubezpieczeniem społecznym wiążą się zagadnienia społecznej kontroli, publicznej organizacji zabezpieczenia społecznego oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa. Takich gwarancji nie daje prywatna ochrona socjalnego ryzyka, zwłaszcza dobrowolne, prywatne ubezpieczenia, ponieważ praktykują selekcję korzystnej dla siebie ochrony ryzyka i są stosunkowo drogie³¹ z racji nastawienia na osiągnięcie zysku finansowego. Przyjęta w prawie polskim koncepcja ubezpieczenia społecznego ma zatem istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony osób pracujących w rolnictwie.

Najistotniejszym czynnikiem, który decyduje o ochronie ubezpieczonego, jest instytucja ubezpieczeniowa powołana ustawowo, by taką

³⁰ Por. G. Szpor (red.), op. cit., s. 25.

³¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 10.

ochronę zapewnić. Ochrona producenta rolnego zależy zatem przede wszystkim od tego, jaki w danym państwie przyjęty został model ubezpieczenia. Nie bez znaczenia jest fakt, czy ubezpieczenie to realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy oparte jest na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczonych. Przyjęta przez państwo koncepcja ubezpieczenia przejawia się przede wszystkim w sposobie finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa submodele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego i drugi zaopatrzeniowy, gdzie odbywa się to przy udziale czynnika państwowego. Aby ubezpieczenie miało charakter społeczny, a nie prywatny musi zatem istnieć obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia, związek ubezpieczenia z pracą zawodową (tu działalnością rolniczą) i ustawowo określony system finansowania.

Stosunek rolniczego ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy prawa. Podmioty, które obowiązkowo lub na wniosek podlegają ubezpieczeniu, określa ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Powołała ona także do życia instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stosunek, jaki łączy KRUS i ubezpieczonego rolnika, to stosunek podlegania ubezpieczeniu. Różni się on zasadniczo od stosunków cywilnoprawnych opartych na umowie ubezpieczenia, nie tylko z uwagi na cel i przedmiot ochrony, obowiązek ubezpieczenia, lecz przede wszystkim ze względu na cel społeczny i sposób pokrywania świadczeń. Stosunek podlegania ubezpieczeniu oparty jest na ryzyku socjalnym i dlatego też wymaga specyficznych form ochrony tego ryzyka.

Rolnicze ubezpieczenie społeczne zatem to zagwarantowany ustawowo – na zasadzie przymusowego lub wnioskowego podlegania realizowany przez KRUS system świadczeń zapewniający rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą³² oraz pomagającym mu najbliższymi ochronę, przed negatywnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania.

Istotną cechą rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Zjawiskami losowymi mogącymi przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania są przede wszystkim: choroba, kalectwo, poród, macierzyństwo w pierwszym okresie życia dziecka, a także śmierć.

³² A nie tylko posiadającemu gospodarstwo rolne.

Swoistość pracy w rolnictwie powoduje, że osoby prowadzące działalność rolniczą nieustannie narażone są różnego rodzaju zdarzenia losowe. Skutkiem tych zdarzeń mogą być zarówno choroba, niegroźne draśnięcia, otarcia czy zranienia, ale także obrażenia mające poważniejsze konsekwencje powodujące długotrwały lub stały uszczerbek na zdrowiu, potocznie zwane kalectwem, a w skrajnych przypadkach śmierć – poszkodowanego.

Ochrona ubezpieczeniowa stanowiła przedmiot konfliktów nie tylko w sferze praktyki i polityki, lecz także na gruncie koncepcji społecznych i ekonomicznych. Zmianę w tym względzie przyniosło dopiero pojawienie się idei zabezpieczenia społecznego i związanego z nią poglądu, w myśl którego każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia pojmowanego jako prawo przyrodzone³³. Jest to potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, która istnieje zanim wystąpi zdarzenie wypadkowe i jego skutki. Wymagała ona zatem od ustawodawcy rozstrzygnięcia co do możliwości, kosztów i celowości tej potrzeby³⁴.

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

Funkcja ochronna ubezpieczenia społecznego ma na celu zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego³⁵ przed ryzykiem niekorzystnych dla niego wypadków losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Pojęcie ryzyka przejęte przez ubezpieczenie społeczne z ubezpieczenia gospodarczego jest jednak w tym przypadku zbyt wąskie. Pojęcie ochrony ubezpieczeniowej winno być zatem rozszerzone również na inne, szczególne okoliczności wymagające tej ochrony. W praktyce obejmuje ono ogół przypadków, w odniesieniu do których przysługują poszkodowanym świadczenia. Mamy tu do czynienia z tzw. ryzykiem socjalnym – podstawową kategorią zabezpieczenia społecznego³⁶. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przyszłe, często niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Jest ono jednym z rodzajów ry-

³³ W. Muszalski, op. cit., s. 215.

³⁴ J. Jończyk, op. cit., s. 11.

³⁵ Warto wspomnieć, że do 2004 r. ochrona ubezpieczeniowa rozciągała się także na osoby nieubezpieczone.

³⁶ J. Jończyk, op. cit., s. 13.

zyka socjalnego³⁷. Nie można jednak zapomnieć, że na zakres przysługującej ochrony wpływ ma *de facto* całość regulacji prawnej tej materii. Od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucję ubezpieczeniową, przedmiot ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikacje zdarzeń, katalog świadczeń do rozstrzygania sporów przez sąd włącznie.

Stosownie do koncepcji solidarystycznej społeczeństwo powinno przejąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama nie jest w stanie sprostać. Mamy tu na uwadze społeczeństwo przede wszystkim wiejskie, prowadzące działalność rolniczą, a więc ogół rolników podlegających systemowi ubezpieczenia społecznego w KRUS. Ubezpieczenie społeczne jest ubezpieczeniem obowiązkowym, więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie.

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Warto zaznaczyć, że preambuła Konstytucji RP³⁸ wymienia zasadę pomocniczości, która nie pozostaje bez znaczenia dla ubezpieczenia społecznego. Zasada ta stanowi o hierarchii praw jednostki i różnych wspólnot, o pierwszeństwie praw człowieka przed prawami wspólnoty oraz o prawach mniejszych wspólnot przed prawami większych. Stanowi ona dla ubezpieczenia wytyczne legislacji i dyrektywę wykładni prawa³⁹.

Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku, a nie do podziału świadczeń pieniężnych lub rzeczowych i tak też należy tłumaczyć słowa wstępu do Konstytucji o „obowiązku solidarności z innymi”. Innymi słowy, solidarność wspólnoty ryzyka wyraża się w finansowaniu (przez indywidualny wkład) ubezpieczenia⁴⁰. W kontekście podziału świadczeń mowa jest raczej o sprawiedliwości, a nie o solidarności. Oczywiście członkowie wspólnoty mają nierówną zdolność podejmowania tego ciężaru, o czym z pewnością należy pamiętać. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kto uległ zdarzeniu losowemu⁴¹.

³⁷ Ryzyko takie wymienia także konwencja nr 102 MOP o minimalnej formie zabezpieczenia społecznego.

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

³⁹ Podobnie J. Jończyk, op. cit., s. 26.

⁴⁰ Ibidem, s. 39-40.

⁴¹ Ibidem, s. 40.

Funkcja kompensacyjna ubezpieczeń społecznych wiąże się z funkcją ochronną. Wywodzi się ona z istoty ubezpieczeń opartych na zasadzie solidaryzmu społecznego i polega na podziale ryzyka między wiele podmiotów narażonych na dane ryzyko. Oznacza to, że „straty” poniesione w wyniku zdarzeń losowych są pokrywane ze składek ubezpieczeniowych – podmiotów narażonych na podobne ryzyko. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie dostarcza środków finansowych w postaci świadczeń osobom, które odczuły negatywne skutki związane z utratą zdolności do zarabkowania.

W ubezpieczeniu społecznym rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkod”⁴². Trudno też jednoznacznie ocenić utracony zarobek w okresie, kiedy producent rolny pozostaje niezdolny do pracy⁴³. Wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowi jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub życiu w postaci śmierci⁴⁴. Często jednak przy zastosowaniu specjalistycznego leczenia i fachowej rehabilitacji można skutecznie złagodzić jego skutki. Kwestii tej nie dostrzegł ustawodawca, konstruując katalog świadczeń i traktując jako uboczną działalność rehabilitacyjną KRUS. Realizacja funkcji kompensacyjnej widoczna jest w katalogu i wysokości – jakości uzyskiwanych przez poszkodowanego świadczeń.

Ubezpieczony w razie wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego ma prawo do świadczeń finansowanych z określonego funduszu. Jeżeli fundusz ten dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, to mamy do czynienia z solidarnością grupową⁴⁵. O takiej solidarności można mówić przykładowo w przypadku finansowania ubezpieczenia wypadkowego rolników, gdyż Fundusz Składowy, z którego wypłacane są odszkodowania, działa na zasadzie samofinansowania ze składek ubezpieczonych (w przeciwieństwie do ubezpieczenia emerytalno-rentowego dotowanego z budżetu państwa)⁴⁶. Gdy natomiast udział nieubezpieczonych w finansowaniu

⁴² I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

⁴³ Zob. zasilek chorobowy – związany z wypadkiem w wysokości 10 zł na dzień.

⁴⁴ Szerzej J. Broń, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

⁴⁵ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.

⁴⁶ Zdaniem B. Wierzbowskiego, system ubezpieczenia rolniczego nie może być jednak oparty całkowicie na zasadzie solidaryzmu grupowego. Część rolników nie byłaby bowiem w stanie ponieść ciężaru składek. Należałoby ich wówczas objąć opieką społeczną także wydatek budżetowy (ibidem, s.108).

świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej⁴⁷.

W ślad za tym nastąpiło stworzenie, posiadającego osobowość, prawną Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, tworzonego ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie⁴⁸, przeznaczonego na finansowanie świadczeń z tego ubezpieczenia. W ten sposób zostało ograniczone pole dla zastosowania solidarności ogólnonarodowej. Stosuje się ją przede wszystkim w odniesieniu do świadczeń długookresowych⁴⁹. Do świadczeń jednorazowych i krótkookresowych zastosowanie ma natomiast zasada solidarności grupowej, a wspomniany fundusz składkowy nabiera wyraźnych cech urządzenia samopomocowego. Takie rozwiązanie w pełni realizuje ideę samorządności ubezpieczonych. Daje to pozytywny skutek w postaci zmniejszenia presji na wysokość świadczeń i racjonalizuje gospodarowanie zgromadzonymi środkami.

Ustawodawca, pomimo że określił wzajemne związki organizacyjne, materialnoprawne oraz funkcjonalne pomiędzy KRUS i Funduszem Składkowym, to od strony formalnoprawnej nie dokonał połączenia tych podmiotów w jedną strukturę prawną. W istocie mamy więc do czynienia z dwoma odrębnymi podmiotami organizacyjnymi, posiadającymi odrębny status prawny, z których jeden (Prezes KRUS) jest centralnym organem administracji rządowej, a drugi (Fundusz Składkowy) jest osobą prawną typu fundacyjnego⁵⁰.

W chwili powołania Funduszu Składkowego istniały zasadne obawy, że zgromadzone w ten sposób środki mogą stać się ukrytym źródłem zasilania budżetu państwa. Z drugiej strony formuła osoby prawnej wymuszała racjonalizację wydatków na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Należy jednak zauważyć, że świadczenia z tego ubezpieczenia zostały tak ukształtowane, że nie rekompensują wszystkich następstw zdarzeń, o których mowa w nazwie ubezpieczenia. W istocie chodzi tu przecież jedynie o świadczenia jednorazowe⁵¹ i krótkookresowe. Pełne ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe (z rentą jako świadczeniem rekompensu-

⁴⁷ Tak ibidem, s. 105.

⁴⁸ Choć w wątpliwość należy podać równą wysokość składek przypadającą na każde z nich.

⁴⁹ Wyjątek stanowi zasiłek pogrzebowy.

⁵⁰ P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 46.

⁵¹ Znamienne jest wszakże przyporządkowanie zasiłku pogrzebowego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Inne rozwiązanie zwiększyłoby znacznie wydatki funduszu składkowego.

jącym utratę zdolności zarobkowania) uniemożliwiłoby bowiem oddzielenie Funduszu Składkowego od budżetu⁵².

Trzeba zaznaczyć, że Fundusz Składkowy posiada nietypową sytuację prawną, gdyż łączy w sobie elementy osoby prawa prywatnego z elementami osoby prawa publicznego⁵³. Obsługa finansowa rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w praktyce sprowadza się do tego, że Fundusz Składkowy jest podmiotem majątku przeznaczonego na wypłatę świadczeń z tego ubezpieczenia, natomiast większość czynności składających się na pojęcie obsługi finansowej (przede wszystkim wymierzanie i pobór składek) dokonuje Prezes Kasy i upoważnieni przezeń pracownicy oraz komórki organizacyjne Kasy⁵⁴.

Warto zauważyć, że szczególnym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników jest Rada Rolników. Reprezentuje ona interesy ogółu ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców w zakresie ubezpieczenia i działalności Kasy. Warto także zaznaczyć, że Rada Rolników ma istotną rolę w kształtowaniu systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego w szczególności chodzi tu o opiniowanie projektów aktów prawnych regulujących ubezpieczenie, aktów wykonawczych do ustawy, oraz aktów prawnych mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ubezpieczenia, a także programów działania i planów finansowych Kasy⁵⁵.

Niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego rolnika jest funkcja gwarancyjna ubezpieczenia. Wiąże się ona z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego. Ubezpieczony winien bowiem liczyć na pomoc stosownej instytucji w razie wystąpienia zdarzenia losowego. Instytucją tą jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Funkcja gwarancyjna to element ochrony ubezpieczeniowej, to pewność, gwarancja urzeczywistnienia prawa do otrzymania odszkodowania ubezpieczeniowego, prawdziwa rękojmia tego prawa, urzeczywistniona w ustawie ubezpieczeniowej w razie spełnienia przewidzianych przez nią warunków.

Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia winna zapewniać również prawne zabezpieczenie realizacji realności ochrony ubezpieczeniowej w postaci

⁵² B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 1, s. 75.

⁵³ Ibidem, s. 75.

⁵⁴ Ibidem, s. 88.

⁵⁵ Zgodnie z art. 71 ustawy ubezpieczeniowej.

zabezpieczenia przed nieuzasadnioną odmową wypłat świadczeń, a także możliwości sądowego dochodzenia swoich racji. Mówiąc jednak o funkcji gwarancyjnej, należy pamiętać o obydwóch grupach gwarancji. Brak którejkolwiek z nich znosi realność świadczonej ochrony ubezpieczeniowej⁵⁶.

Na ochronę tą składają się zatem instytucje ograniczające lub uchylające możliwość prowadzenia egzekucji ze świadczeń, potrącania czy zawieszania, a także te odnoszące się do terminowości wypłat. Funkcja gwarancyjna przejawia się wyraźnie we wszelkiego rodzaju przepisach dotyczących postępowania w sprawie świadczeń i zapewniających ochronę interesu uprawnionego już w fazie starania się o nie. Nie bez znaczenia jest tutaj umożliwienie poszkodowanemu dochodzenia swoich praw, kontroli prawidłowości przeprowadzanych czynności, a także w przypadku wystąpienia sporu do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Istotną funkcją ubezpieczenia społecznego w szczególności wypadkowego, chorobowego i rentowego jest funkcja prewencyjna. Prewencję należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu niekorzystnych zdarzeń losowych. Trudno jednak w tak wypadkogennym dziale gospodarki jak rolnictwo całkowicie wyeliminować zjawisko wypadkowości. Prewencję ubezpieczeń społecznych można podzielić na prewencję prawną oraz prewencję w postaci realnego działania.

Prewencja prawna polega na takim ukształtowaniu regulacji, aby zawierała normy, które oddziaływałyby nie tylko na KRUS⁵⁷, ale i na społeczeństwo rolnicze w celu zapobiegania i łagodzenia następstw wypadków i chorób. Prewencja realnego działania polega natomiast na przedsięwzięciu określonych czynności, których zamierzonym efektem jest realizacja ustanowionych przez ustawodawcę norm prawnych. Oba elementy prewencji łączy ścisły związek, a sukces działalności prewencyjnej zależy zaś od właściwej korelacji między nimi. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działalność prewencyjna KRUS finansowana jest z Funduszu Prewencji i Rehabilitacji dotowanego z budżetu państwa⁵⁸. Dotacja budżetowa stanowi źródło przychodów dla tego funduszu⁵⁹ i wynika wprost z art. 80 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Kwestia ta nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony osób pracujących w rolnictwie.

⁵⁶ Podobnie W. Muszalski, op. cit., s. 214.

⁵⁷ Zgodnie z art. 63 ustawy ubezpieczeniowej.

⁵⁸ Np. w roku 2006 – 4,5 mln zł, w 2009 – 5,5 mln, a w 2011 – 6 mln zł według Ustawy budżetowej i Planu finansowego FPiR KRUS.

⁵⁹ Szerzej. M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2003, nr 249, s. 24.

Powyższe rozważania nie pozostają bez znaczenia dla ochrony ubezpieczonego w zakresie ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego. Tak przyjęty system finansowania i oddzielenie go od budżetu pozwala przyrównywać te ubezpieczenia do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, których głównym celem działalności jest ochrona zrzeszonej społeczności, a nie nastawienie na osiągnięcie zysku⁶⁰. Z drugiej jednak strony nie wszystkie świadczenia, które mogą przysługiwać ubezpieczonemu, pochodzą *de facto* z tych ubezpieczeń. Fakt ten wyklucza zatem zasadę samofinansowania tego działu ubezpieczenia społecznego rolników.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako. Po pierwsze poprzez pokrywanie części wydatków na świadczenia i po drugie, o czym rzadziej się pamięta, przez pokrycie części składek na ubezpieczenie społeczne z budżetu⁶¹. Biorąc pod uwagę rozwarstwienie ekonomiczne rolników, należy zastanowić się, czy producenci rolni dysponujący większym potencjałem ekonomicznym nie powinni w większym stopniu uczestniczyć w pokrywaniu kosztów ubezpieczenia społecznego⁶².

Zasada solidaryzmu społecznego winna zatem funkcjonować przede wszystkim na płaszczyźnie wewnętrznej rolniczych ubezpieczeń społecznych. Zdaniem B. Wierzbowskiego bez zróżnicowania wysokości obciążeń składkowych pod względem ekonomicznym nie da się w większym stopniu uwzględnić funkcji kompensacyjnej świadczeń. Wymaga to jednak innego niż dotąd pojmowania zasady solidaryzmu społecznego. Winna ona działać również wewnątrz systemu i cechować się odmiennym podejściem do osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz tych prowadzących działalność rolniczą w większych rozmiarach⁶³. Podmioty te mogą pozostać w KRUS, ponosząc ciężar własnych ubezpieczeń i zgodnie z zasadą solidaryzmu także ubezpieczeń gospodarstw socjalnych, które niejednokrotnie nie są w stanie sprostać uzasadnionym ekonomicznie minimalnym wymogom składkowym systemu.

⁶⁰ Zob. A. Bartkowski, *Tradycje ubezpieczeń wzajemnych na ziemiach polskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 62 i n.

⁶¹ Zob. np. obowiązujące przez wiele lat zasady finansowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników.

⁶² B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 113. Zobacz także dyskusja nad projektem ostatniej nowelizacji ustawy z 2009 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w kwestii różnicowania składki na ubezpieczenie, www.krus.gov.pl.

⁶³ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 114.

4. Należy zatem zastanowić się nad modelem finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych. Uzyskanie kompromisu w tej kwestii od zawsze nastroczało poważnych trudności. Rolnicy jak dotąd nadal nie obliczają bowiem kosztów i dochodu, więc wymierzenie składki na podstawie tych kryteriów dziś nie jest jeszcze możliwe. Ponadto określony obecnie podatek rolny ma charakter archaiczny. Nie obejmuje on *stricte* dochodów z prowadzonej działalności rolniczej, subwencji czy dopłat związanych z instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej oraz dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej. Podatek rolny uniemożliwia rolnikom odliczanie kosztów uzyskania przychodu oraz nie rozwiązuje kwestii obliczania dochodu w przypadku formalnego czy nieformalnego oddania gruntów do korzystania i pobierania pożytków innym osobom⁶⁴.

Z drugiej strony dochody gospodarstw rolnych, pomimo wsparcia unijnego, nadal w większości przypadków nie kształtują się wysoko, a i nie bez znaczenia są tu trudności w określaniu dochodu rolniczego – szczególnie w gospodarstwach socjalnych. Choć coraz częściej podnosi się kwestię konieczności opodatkowania rolników, wydaje się, że bez pewnego uogólnienia nie będzie można uniknąć nadmiernych komplikacji, które nie tylko utrudniłyby pobór składek, ale i w efekcie nadmiernie obciążąłyby administrację, powodując jednocześnie nieuzasadniony wzrost wydatków. Trzeba tu podkreślić przede wszystkim trudności związane z prowadzeniem przez rolników ksiąg rachunkowych oraz sposobność do dość łatwego ukrywania tego dochodu. Nie można także zapomnieć, że dochód z prowadzonej działalności rolniczej może mieć niekiedy jedynie wymiar naturalny – gospodarstwa socjalne. Nie ulega jednak wątpliwości, że trwające dziś prace nad rozwiązaniem kwestii opodatkowania dochodów z działalności rolniczej odegrają w przyszłości istotną rolę w finansowaniu rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Model finansowania rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga uwzględnienia zasady solidaryzmu społecznego w znacznie szerszym – niż do tej pory – udziale solidaryzmu wewnątrzgrupowego producentów rolnych. Potrzeba zwiększenia udziału składkowego ubezpieczonych poddyktowana jest jednak nie tylko zasadą sprawiedliwości społecznej, lecz przede wszystkim ubezpieczeniowym charakterem ochrony. Nie wydaje się bowiem słuszne, że dotychczas wszyscy podatnicy ponosili w całości ciężar ochrony emerytalno-rentowej rolniczej grupy zawodowej. Trudno

⁶⁴ B. Jeżyńska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 221.

także pogodzić się z równym wsparciem podmiotów silniejszych i słabszych w tej grupie. Nie można bowiem zapominać, że ostatnio przeprowadzone zmiany w tej materii mają wymiar jedynie symboliczny. W pełni jest jednak uzasadnione, by podmioty silniejsze wśród producentów rolnych wspierały podmioty słabsze i w ten sposób właściwiej realizowały nie tylko zasadę solidaryzmu społecznego, ale także sprawiedliwości społecznej.

5. Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie od połowy lat dziewięćdziesiątych. Objęcie rolników powszechnymi, równymi zasadami poboru składek na ubezpieczenie społeczne było konsekwencją trudnej sytuacji rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej i miało charakter zaopatrzeniowy. KRUS i rolnicze ubezpieczenie społeczne było swoistym instrumentem wsparcia polskich producentów rolnych.

Po drugie, dziś rolnicze ubezpieczenie społeczne powinno mieć przede wszystkim ubezpieczeniowy charakter, a ewentualne wsparcie udzielane przez państwo w tej materii należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Równe uprzywilejowanie wszystkich rolników w kwestii finansowania ubezpieczenia społecznego od wielu lat wymaga reformy. Z drugiej jednak strony trudno, uwzględniając dziś nadal głównie budżetowy charakter finansowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wymagać, aby rolnicy prowadzący gospodarstwa samozaopatrzeniowe, socjalne i nieistniejące w praktyce na rynku w całości sfinansowali to ubezpieczenie.

Uwzględniając powyższe wywody, trudno dziś mówić o samofinansowaniu się ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego rolników, gdyż nie wszystkie świadczenia mogące z nich przysługiwać płatne są z tych ubezpieczeń. Choć samofinansowanie ubezpieczenia jest kwestią pożądaną, to należy zauważyć jego ogromną wadę. W zasadzie bowiem nie pozwala ono na podnoszenie jakości wypłacanych świadczeń i w dłuższym okresie wiąże się z systematyczną potrzebą podnoszenia opłacanych składek. Nie można także zapominać, że najistotniejszą funkcją ubezpieczenia społecznego rolników winna być należyta ochrona ubezpieczonych.

Po trzecie, istnieje potrzeba skonstruowania nowego modelu finansowania i wyraźnego wydzielenia poszczególnych ubezpieczeń dla rolników. Dziś stawia się tu w tej materii przede wszystkim jeden cel – zmniejszenie obciążenia budżetowego. Zasada solidaryzmu wewnątrzgrupowego,

zasada samopomocy społecznej, zasada sprawiedliwości społecznej i ochrona ubezpieczonego winny stanowić priorytet w konstruowaniu tego modelu ubezpieczenia. Zasady te przesądzą o konieczności różnicowania składek na ubezpieczenie ze szczególnym uwzględnieniem dochodów rolników. Istnieje potrzeba pełniejszego udziału ubezpieczonych przede wszystkim w finansowaniu ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Po czwarte, niewątpliwie najbardziej obiektywnym kryterium określania podstawy wymiaru składek byłoby kryterium dochodowe. Należy jednak pamiętać, że bez wprowadzenia pewnych uproszczeń nie da się osiągnąć celu, jakim jest skuteczne oraz społecznie sprawiedliwe określenie obciążenia składkowego. System poboru składek powinien być możliwie nieskomplikowany, przy uwzględnieniu większego udziału zamożnych rolników w finansowaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego, a nie przrzuceniu ich z tytułu uzyskiwania wyższych dochodów do ZUS.

Po piąte, aktualny, przejściowy system różnicowania składek emerytalno-rentowych jest małym krokiem w sprawiedliwym obciążeniu rolników powszechnym ciężarem składkowym ubezpieczenia społecznego. Wydaje się także, że w obecnych realiach, analogicznie jak w przypadku powszechnego ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenie rolnicze przy uwzględnieniu jego funkcji i celów nie jest w stanie zapewnić właściwej ochrony ubezpieczonemu bez wsparcia budżetowego. Reforma finansowania rolniczego ubezpieczenia społecznego w oparciu o zasadę wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego winna być zatem wprowadzana etapowo. Należy jednak podkreślić, że nowe rozwiązania powinny uwzględniać przede wszystkim potrzebę należytej ochrony ubezpieczonych i możliwość podniesienia jakości uzyskiwanych świadczeń w przyszłości.

A SUPPLY OR INSURANCE NATURE OF AGRICULTURAL SOCIAL INSURANCE?

S u m m a r y

The aim of the paper is to answer the question whether, and if yes, to what extent the farmers' social insurance should maintain its supply character. With this in mind, the principles underlying farmers' social insurance, its main functions as well as the principle of its financing taking into account the idea of social solidarity are shown and analysed. It is concluded that the decision to include farmers into the same system of collection of social insurance premiums developed in the transformation period when agriculture found itself in a very difficult situation was of supply nature. From today's perspective it may be said that the decision was justified and today's national budget is less burdened and the situa-

tion of the insured farmers improved, although it must continue to improve to increase the quality of their welfare. The insured must also participate to a higher degree in the financing of their insurance, which now is also of insurance character. However, farmers in Poland are unable to finance the entire system of agricultural social insurance and its proper implementation; therefore expected results may not be possible to achieve without support from the national budget.

ASSISTENZIALE OPPURE ASSICURATIVO – QUAL È IL CARATTERE DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE PER GLI AGRICOLTORI?

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è di rispondere alla domanda se e in quale misura l'assicurazione sociale per gli agricoltori dovrebbe mantenere il carattere assistenziale. Per questo motivo l'autore rivela l'essenza dell'assicurazione sociale per gli agricoltori e le funzioni di base, prende anche in esame i criteri di finanziamento, tenendo conto dell'idea di solidarietà sociale. Nelle conclusioni l'autore sostiene che l'applicazione dei contributi uguali per gli agricoltori conseguiva da una difficile situazione in agricoltura nel periodo di trasformazione dell'ordinamento ed era di carattere assistenziale. Al giorno d'oggi la necessità di introdurre la riforma del sistema di riscossione dei contributi deriva non solo dall'attuale aggravio del bilancio in materia, ma soprattutto dall'esigenza di tutelare gli assicurati e di portare ad un continuo innalzamento della qualità delle prestazioni di cui beneficiare. Una maggiore partecipazione da parte degli assicurati al finanziamento dell'assicurazione è dettata dal suo carattere assicurativo. Tenendo conto dell'attuale stato dell'agricoltura polacca, senza poter impegnare i fondi del bilancio, una corretta attuazione degli obiettivi indicati potrebbe rivelarsi difficile da raggiungere.