|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| loga_UE_wiekszy_czarny | **logo_Min** | KSOW_tekst_transparent |  | logo PROW 2007-2013 z tłem mniejsze |

„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”

Projekt opracowany przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 -
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**Błażej Wierzbowski**

**Rolnik indywidualny w polskim i unijnym systemie ubezpieczeń społecznych**

1.

Zgodnie z klasyczną na gruncie polskim definicją Wacława Szuberta „*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”.[[1]](#footnote-1)*

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. Od ustawodawcy oczekuje się, że nada taki kształt normatywny ubezpieczeniu społecznemu, który spowoduje pożądane skutki społeczne i wpłynie pozytywnie na zjawiska i struktury gospodarcze. Oczekiwania te są szczególnie wyraźne, gdy chodzi o ubezpieczenie społeczne osób utrzymujących się z rolnictwa.

Jeśli chodzi o kształtowanie polskiego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, to ustawodawca powinien uwzględnić to, że zgodnie z art. 23 Konstytucji RP[[2]](#footnote-2) podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne i stwarzać warunki, aby przepisy z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników – sprzyjały – a przynajmniej nie przeszkadzały – osiągnięciu legitymowanego konstytucyjnie celu.

Przedmiotem dalszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualna sytuacja prawna rolnika indywidualnego ukształtowana przez podstawową w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników ustawę[[3]](#footnote-3) i jej normatywne otoczenie ułatwia takie przemiany ustroju rolnego, aby jego podstawę stanowiło gospodarstwo rodzinne.

Jeżeli chodzi o drugi człon tytułu, to trzeba zastrzec, iż zawiera on pewne uproszczenie. Nie istnieje bowiem zunifikowany unijny system ubezpieczeń społecznych rolników. W poszczególnych państwach Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy ubezpieczenia społecznego. Rolnicy są ubezpieczeni bądź to na zasadach ogólnych, bądź na zasadach dla osób prowadzących działalność gospodarczą lub na zasadach odrębnych[[4]](#footnote-4). Odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników posiadają między innymi: Austria, Finlandia, Francja, Niemcy i Włochy. Jest rzeczą charakterystyczną, że wprowadzenie ubezpieczenia społecznego rolników na starość i wypadek inwalidztwa we Włoszech i Niemczech zbiegło się w czasie z instytucjonalnymi początkami integracji europejskiej[[5]](#footnote-5). Niewątpliwie wynikało to z zakładanej w pierwszej fazie integracji konieczności prowadzenia aktywnej polityki strukturalnej w rolnictwie. Ubezpieczenia społeczne rolników na starość ułatwiały i przyspieszały przemiany strukturalne w rolnictwie, gdyż przyspieszały zmiany pokoleniowe i ułatwiały starszym rolnikom rezygnację z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Zgodnie z jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, jaką jest zasada swobody przemieszczania się osób, podjęto w Unii działania służące koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Obecnie w tym zakresie obowiązują dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)[[6]](#footnote-6). W tym znaczeniu można mówić o istnieniu unijnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Dzięki przyjętym w tak pojmowanym systemie zasad: równego traktowania i zachowania praw nabytych, ułatwione jest przemieszczanie się na terytorium Unii Europejskiej zarówno czynnych zawodowo rolników jak i rolników, którzy nabyli już prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z pewnością sprzyja to przemianom strukturalnym w rolnictwie, chociaż w warunkach polskich nie zawsze służy to wzmacnianiu gospodarstw rodzinnych[[7]](#footnote-7).

Pojęcie rolnika indywidualnego nie występuje w u.u.s.r. Ustawodawca zarówno w tytule jak i tekście ustawy konsekwentnie posługuje się pojęciem rolnika, nie opatrując go jakąkolwiek przydawką. Miało to, zapewne, służyć podkreśleniu nowego – również z ustrojowego punktu widzenia – podejścia do ubezpieczenia społecznego rolników. Przymiotnik „*indywidualny*” miała jeszcze poprzednio obowiązująca ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników[[8]](#footnote-8). W poprzednim ustroju – na poziomie konstytucyjnym – indywidualne gospodarstwa rodzinne opatrywano dodatkowym kwalifikatorem „*pracujących chłopów*”, zwężając w ten sposób gwarancje konstytucyjne[[9]](#footnote-9).

W aktualnej wersji ustawowa definicja rolnika, na użytek ubezpieczenia społecznego, brzmi następująco : przez rolnika rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia[[10]](#footnote-10).

4.

Pojęcie rolnika indywidualnego rolnika nabrało dużego znaczenia praktycznego i doniosłości prawnej dzięki ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[[11]](#footnote-11) uchwalonej krótko przed podpisaniem Traktatu Akcesyjnego z intencją wprowadzenia systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, który zapewniałby państwu możliwość ochrony przed wykupywaniem gruntów rolnych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej również po 30 kwietnia 2016 r.

Ustawodawca nawiązał wówczas do konstytucyjnego wzorca gospodarstwa rodzinnego, przyznając Agencji Nieruchomości Rolnych prawo przerwokupu lub prawo nabycia przede wszystkim w takich sytuacjach, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej nie następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego[[12]](#footnote-12).

Za gospodarstwo rodzinne na użytek przepisów u.k.u.r. uważa się gospodarstwo rolne[[13]](#footnote-13):

1. prowadzone przez rolnika indywidualnego,
2. w którym łączna powierzchnia użytków rolnych[[14]](#footnote-14) jest nie większa niż 300 ha[[15]](#footnote-15).

Pojęcie rolnika indywidualnego jest więc istotnym elementem, przy pomocy którego ustawodawca konstruuje pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo[[16]](#footnote-16).

Jak z powyższego wynika, element „*rodzinności*” pojmowanej jako wynikająca ze stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa więź łącząca rolnika indywidulanego z innymi osobami pracującymi lub chociażby zamieszkałymi na terenie prowadzonego przezeń gospodarstwa rolnego, nie został w definicji gospodarstwa rodzinnego uwzględniony[[17]](#footnote-17). Jest to w dużej mierze usprawiedliwione celem definicji i kontekstu normatywnego, w którym ona funkcjonuje. Chodzi mianowicie o to, że Agencji Nieruchomości Rolnych nie przysługuje prawo pierwokupu albo prawo nabycia, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami[[18]](#footnote-18). Nawet jeśli uwzględni się ten kontekst normatywny, to trzeba uznać, iż definicja gospodarstwa rodzinnego, zawarta w u.k.u.r., akcentująca przede wszystkim wymagania obszarowe i dotyczące miejsca zamieszkania rolnika, a także akcentująca wymagania stabilności zarówno w zakresie miejsca zamieszkania jak i osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz doniosłość li tylko praktycznych kwalifikacji rolniczych[[19]](#footnote-19), w bardzo małym zakresie pokrywa się z konstytucyjnym wzorcem. Może natomiast stanowić znakomitą przeszkodę dla powstawania wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, rozwoju gospodarstw prowadzonych przez osoby prawne w tym również przez spółdzielnie produkcji rolnej i spółki prawa handlowego, w których 100 % akcji lub udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej[[20]](#footnote-20), debiutowania w zakresie samodzielnej działalności rolniczej i swobodnego przemieszczania się rolników[[21]](#footnote-21).

Zwraca przy tym uwagę duże zróżnicowanie gospodarstw mieszczących się w pojęciu gospodarstwa rodzinnego skonstruowanego na użytek przepisów u.k.u.r. Gospodarstwem rodzinnym będzie gospodarstwo prowadzone przez osobę o wykształceniu podstawowym przez 5 lat na dzierżawionym pastwisku o obszarze 1 ha, jak i 300-hektarowe gospodarstwo na gruntach ornych klasy III-ej prowadzone – też przez 5 lat i osobiście – przez osobę o wykształceniu wyższym rolniczym, jeżeli prowadzący przez co najmniej 5 lat zamieszkiwali w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego[[22]](#footnote-22).

Ustawodawca zdaje się przy tym przyjmować założenie, że gospodarstwo rodzinne jest mało zorganizowaną i niskodochodową formą działalności gospodarczej[[23]](#footnote-23).

W tej sytuacji, *de lege lata,* jedynie w rozsądnej polityce Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie korzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, należy upatrywać szansę na to, że nieruchomości rolne stanowiące przedmiot obrotu prywatnego przyczynią się do wzrostu (zarówno ilościowego jak i jakościowego) gospodarstw rolnych zasługujących na konstytucyjne miano gospodarstw rodzinnych, o czym będzie mowa niżej.

5.

 Tylko w u.k.u.r. pod wpływem doraźnej potrzeby podjęto próbę zdefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Jak zaznaczono wyżej, pojęcie to nie w pełni odpowiada treści konstytucyjnego pojęcia użytego w art. 23 Konstytucji RP. Aktualny pozostaje więc kilkakrotnie zgłaszany w doktrynie postulat, aby kompleksowo w odrębnej ustawie uregulować sytuację prawną gospodarstwa rodzinnego zwłaszcza na użytek dziedziczenia i obrotu nieruchomościami rolnymi.

Autor niniejszego opracowania przed kilku laty podjął próbę ustalenia, jak należy rozumieć konstytucyjne pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Próba ta doprowadziła do następującej konkluzji, która nie przestała być aktualna. Gospodarstwo rodzinne to gospodarstwo rolne, które spełnia następujące wymagania:

1. jest prowadzone przez osobę fizyczną,
2. większość prac w gospodarstwie wykonuje osoba prowadząca to gospodarstwo i związane z nią pokrewieństwem lub powinowactwem osoby tworzące gospodarstwo domowe, które nie pozostają z prowadzącym gospodarstwo w stosunku pracy,
3. zapewnia tym osobom materialne warunki życia na poziomie nie niższym niż osiągany poza rolnictwem,
4. produkcja rolna prowadzona jest zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
5. produkty wytwarzane w gospodarstwie nie zagrażają bezpieczeństwu konsumenta[[24]](#footnote-24).

Przełożenie tych konstytucyjnych cech na język ustawy jest niewątpliwie trudne. Wymagałoby przy tym stosownych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych w postaci specjalnego rejestru. Ponieważ gospodarstwo rolne jest tworem, który wykazuje dużą zmienność, nie wiadomo, czy udałoby się nadać w języku prawnym konkretną treść kategoriom ekonomicznym niezbędnym dla skonstruowania praktycznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Warto jednak podjąć próbę kompleksowego uregulowania na poziomie ustawowym sytuacji gospodarstwa rodzinnego. Bez tej próby powoływanie się przez ustawodawcę na art. 23 Konstytucji, będzie stanowiło dlań wygodne alibi, aby *casu ad casum* dokonywać wyłomu w konstytucyjnej zasadzie równości lub ograniczać konstytucyjne wolności lub prawa jednostki.

6.

 Użyte w u.u.s.r. pojęcie rolnika jest bardzo pojemne. Obejmuje swym zakresem zarówno rolników indywidualnych, o których mowa w u.k.u.r., jak i rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne w przytoczonym wyżej rozumieniu. Cechą wspólną dla tych pojęć jest niewątpliwie osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego.

 Dla objęcia rolnika ubezpieczeniem społecznym rolników nie jest istotny obszar prowadzonego przezeń gospodarstwa[[25]](#footnote-25). Obszar gospodarstwa ma natomiast znaczenie dla wymiaru składki w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym (art. 17 ust. 4 u.u.s.r.).

Nie ma też znaczenia dla objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników wysokość dochodów osiąganych z działalności rolniczej i ewentualna relacja tych dochodów do dochodów osiąganych z innych źródeł. Subsydiarny – w stosunku do powszechnego systemu – charakter ubezpieczenia społecznego rolników sprawia, że podjęcie przez rolnika działalności pozarolniczej uzasadniającej objęcie go systemem powszechnym, powoduje wyłączenie go z systemu rolniczego, jeśli chodzi o ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 16 ust. 3 u.u.s.r.). Wyjątkowe rozwiązanie zawarte w art. 5a u.u.s.r., pozwalające na kontynuowanie ubezpieczenia społecznego w systemie rolniczym w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej po rozpoczęciu tej działalności, pod wpływem nie zawsze uzasadnionej krytyki, zostało obudowane trudnymi do spełnienia warunkami[[26]](#footnote-26).

Z tego względu nie wszyscy rolnicy indywidualni, w rozumieniu u.k.u.r., a także nie wszyscy prowadzący gospodarstwa rodzinne, w rozumieniu wyżej zaproponowanym, mogą być ubezpieczeni na starość i na wypadek niezdolności do pracy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Inaczej jest w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim, mającym cechy urządzenia samopomocowego, opartego o zasadę solidarności li tylko grupowej, funkcjonującym bez wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa. W ubezpieczeniu tym na wniosek może ubezpieczyć się każdy rolnik, jeżeli działalność rolnicza stanowi dlań stałe (niekoniecznie jedyne) źródło utrzymania (art. 7 ust. 2 u.u.s.r.).

Zasilenie w znakomitym zakresie ubezpieczenia społecznego na starość i wypadek niezdolności do pracy przez budżet państwa jest przedmiotem krytyki. Kwestionuje się przy tym organizacyjną i materialnoprawną odrębność tego ubezpieczenia.

Na zróżnicowanie populacji rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa, zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 października 2010 r.[[27]](#footnote-27), stwierdzając, że populacja ta obejmuje „*dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości*”.

Może to służyć jako argument za wyłączeniem z systemu rolniczego jednostek „*o bardzo wysokich dochodach”*. Trzeba wszakże zauważyć, że w dążeniu do konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim jest uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego, tego typu rozwiązanie byłoby postrzegane jako bariera rozwoju gospodarstw rolnych. W systemie rolniczym, mimo że funkcjonuje on dzięki wsparciu z budżetu państwa, występują przecież elementy solidarności grupowej. Nie zmieniając zakresu podmiotowego systemu, można przecież nadać inny kształt solidarności grupowej, nakładając na bogatszych ubezpieczonych większy ciężar składki bez zwiększania świadczeń[[28]](#footnote-28).

Problemem systemu ubezpieczenia społecznego rolników na starość i wypadek niezdolności do pracy pozostają przecież osoby, używając sformułowania Trybunału, prowadzące „*gospodarstwo rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości”.* Nie są to zapewne gospodarstwa, co do których ustrojodawca oczekiwałby, aby stały się podstawą ustroju rolnego państwa. Pozostawienie osób pracujących w tych gospodarstwach poza systemem ubezpieczenia społecznego rolników spowodowałoby konieczność włączenia ich do systemu pomocy społecznej, co niekoniecznie musiałoby powodować mniejsze koszty, aniżeli wspieranie finansowe rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, spowodowałoby zaś zbędne koszty i mitręgę biurokratyczną obsługi systemu pomocy społecznej. W odniesieniu do samych zainteresowanych zagrażałoby naruszeniem konstytucyjnie chronionej godności[[29]](#footnote-29).

Zauważyć należy, że gospodarstwa te w rozumieniu u.k.u.r. stanowią gospodarstwa rodzinne i mają szanse na skorzystanie z preferencji w nabywaniu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[[30]](#footnote-30). W aktywnej i rozsądnej polityce sterowania obrotem nieruchomościami rolnymi należy upatrywać szans na rozwiązanie problemu drobnych i małowydajnych gospodarstw rolnych. Jeżeli chodzi o rolę systemu ubezpieczenia społecznego rolników, to wystarczy, że nie będzie on przeszkadzał pozytywnym zmianom w strukturze agrarnej. Takiego zaś zarzutu w obecnym kształcie - również podmiotowym – postawić nie można.

7.

 W u.u.s.r. przywiązuje się sporą wagę do więzi rodzinnych w gospodarstwach rolnych. Art. 5 stanowi, że 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. Oznacza to, że ustawodawca dostrzega i docenia więź, która występuje w tradycyjnym - w potocznym rozumieniu właśnie rodzinnym – gospodarstwie rolnym, między sferą, w której zaspokaja się potrzeby osobiste i bytowe (gospodarstwo domowe), a sferą, w której realizuje się cele produkcyjne (gospodarstwo rolne)[[31]](#footnote-31). W wielu sytuacjach ustawodawca zrównuje wręcz pracę w gospodarstwie domowym z pracą w gospodarstwie rolnym. Tak jest przede wszystkim w definicji wypadku przy pracy rolniczej (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.).

Rodzinny charakter tradycyjnych gospodarstw rolnych został także uwzględniony przez ustawodawcę w odniesieniu do kategorii domownika. Domownik jest drugą kategorią osób ubezpieczonych (art. 1 ust. 1 u.u.s.r.). Podstawową cechą domownika winna być jego bliskość w stosunku do rolnika[[32]](#footnote-32). O stosunku bliskości decyduje przede wszystkim więź emocjonalna pomiędzy określonymi osobami. Stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa niewątpliwie sprzyja wytwarzaniu się takiej więzi. Wypada przy tym zauważyć, iż objęcie domownika ubezpieczeniem społecznym rolników jest możliwe jedynie w razie złożenia przez rolnika i kandydata na domownika zgodnego oświadczenia, że ów kandydat stale pracuje w gospodarstwie rolnym i nie jest związany z rolnikiem stosunkiem pracy (art. 38 pkt 4 u.u.s.r.). Wzmocnieniu rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych służy niewątpliwie zasiłek macierzyński przysługujący ubezpieczonemu w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej z tytułu urodzenia dziecka lub przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie (art. 15 ust. 1 u.u.s.r.). Świadczenie to zostało ukształtowane odmiennie aniżeli analogiczne świadczenie w systemie powszechnym. Bardziej niż świadczeniu z ubezpieczenia społecznego odpowiada ono środkowi polityki demograficznej w postaci premii za urodzenie lub przyjęcie dziecka na wychowanie.

Świadczenia z rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego niewątpliwie sprzyjają przyspieszeniu wymiany pokoleń w rolnictwie indywidualnym. W okresie do 31 grudnia 2017 r. łączne spełnienie przed tą datą następujących warunków:

1/ osiągnięcia wieku 55 lat przez kobietę i 60 lat przez mężczyznę;

2/ podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat;

3/ zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej

uprawnia do wcześniejszej emerytury[[33]](#footnote-33).

Niezaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej rozumiane jako sytuacja, w której emeryt lub rencista albo jego małżonek jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego lub prowadzi dział specjalny, skutkuje, co do zasady, zawieszeniem w całości wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy[[34]](#footnote-34). Wbrew swej nazwie część uzupełniająca świadczenia jest wyższa aniżeli część składkowa. W ten sposób ustawodawca próbuje pogodzić zasadę wzajemności w ubezpieczeniu społecznym z pozaubezpieczeniowym celem ustawy w postaci wykorzystania jej rozwiązań dla przyspieszenia zmian pokoleniowych w gospodarstwach rolnych i wywołania korzystnych zmian w strukturze agrarnej. Nie traktuje się jako prowadzenia działalności rolniczej sytuacji, w której emeryt lub rencista wprawdzie pozostaje właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, lecz wchodzące w skład tego gospodarstwa grunty wydzierżawił na podstawie umowy pisemnej zawartej na co najmniej 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków, osobie, która nie pozostaje z nim w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub bliskości wynikającej ze wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego (art. 28 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). W tym przypadku ustawodawca docenia „rodzinność” jako cechę gospodarstw rolnych i dba o to, aby wykorzystywanie tej cechy nie służyło obchodzeniu przepisów ustawy[[35]](#footnote-35).

Przyspieszeniu i ułatwieniu sukcesji w gospodarstwach rodzinnych ma w zamierzeniu ustawodawcy służyć umowa z następcą szczegółowo uregulowana w rozdziale 7 u.u.s.r. Regulacja ta niewątpliwie wykracza swym zakresem poza tytuł ustawy i nie jest powiązana ze ściśle ubezpieczeniowymi przepisami ustawy, co nie pozostaje bez wpływu na jej małą skuteczność praktyczną.

8.

 Zakres podmiotowy u.u.s.r. jest bardzo szeroki. Ubezpieczenie z mocy ustawy obejmuje nie tylko rolników indywidualnych w rozumieniu u.k.u.r. i nie tylko rolników prowadzących gospodarstwa zasługujące na miano rodzinnych w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP. Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników na wniosek może być jeszcze szerszy.

Ubezpieczenie społeczne rolników dobrze jednak chroni rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne zarówno w rozumieniu u.k.u.r. jak i w rozumieniu Konstytucji. Przepisy u.u.s.r. nie stanowią też wyraźnie postrzeganej przeszkody dla korzystnych przemian w strukturze agrarnej zbliżających ustrój rolny państwa do konstytucyjnego wzorca.

Wobec znaczącego wsparcia budżetowego dla systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników należałoby zastanowić się nad powrotem do rozwiązania, zgodnie z którym wypłata całych świadczeń emerytalno-rentowych uwarunkowana byłaby zaprzestaniem działalności rolniczej, niekoniecznie pojmowanej jako wyzbycie się własności nieruchomości rolnych. Stworzyłoby to warunki dla rozwoju gospodarstw produkujących na rynek i przyspieszyłoby wzrost liczby gospodarstw rolnych zasługujących na miano rodzinnych również w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP.

**Streszczenie**

 Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie posługuje się pojęciem rolnika indywidualnego. Pojęcie to funkcjonuje przede wszystkim w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jako składnik definicji gospodarstwa rodzinnego.

 Pojęcie gospodarstwa rodzinnego występuje w art. 23 Konstytucji RP. Zakres pojęcia konstytucyjnego nie pokrywa się z pojęciem ustawowym.

Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w swych rozwiązaniach uwzględniają więzi rodzinne występujące w gospodarstwach rolnych. Przepisy te nie stanowią przeszkody w zbliżaniu się do konstytucyjnego wzorca gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa.

W Polsce, podobnie jak i w „*starych*” państwach Unii Europejskiej wprowadzenie systemu ubezpieczenia społecznego rolników ułatwia zmianę pokoleniową w gospodarstwach rolnych i korzystne zmiany w strukturze agrarnej.

Aktualny jest postulat wprowadzenia warunku zaprzestania działalności rolniczej jako warunku wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych dla rolników indywidualnych.

**Słowa kluczowe**: rolnik indywidualny, ubezpieczenie społeczne, gospodarstwo rodzinne.

1. W. Szubert, Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu, Warszawa 1987, s. 65. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403), odtąd „u.u.s.r.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Szerzej D. Walczak, Unormowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce , Toruń 2011, s. 113-114. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zob. Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte z dnia 27 lipca 1957 r. (ustawa ta dała początek rozbudowanemu systemowi świadczeń socjalnych dla rolników, które w udany sposób uwzględniały specyfikę rolnictwa indywidualnego) oraz włoską ustawę z dnia 26 października 1957 r., nr 1047- Estensione delĺ assicurazione per inwalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Gazzetta Ufficiale nr 278 z 11.11.1957). [↑](#footnote-ref-5)
6. Nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenie społecznego (Dz. U. UE L 166/1 z 30.04.2005 r.) i nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284/1 z 30.10.2009 r.). [↑](#footnote-ref-6)
7. Na terenach, na których przeważają małe pod względem obszarowym gospodarstwa, swoboda przepływu osób może sprzyjać opuszczaniu gospodarstw rolnych przez młodsze pokolenie i pojawianiu się gospodarstw bez następów . Same rozwiązania prawne z zakresu ubezpieczenia społecznego, jeśli nie są wspomagane przez inne instrumenty prawne polityki społecznej i strukturalnej, mogą przynieść efekty negatywne. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U z 1989 r., Nr 24 poz. 133 ze zm.). W 1990 r. obowiązywała też, będąca wynikiem obrad „Okrągłego Stołu” ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. Nr 20, poz. 106 ze zm.), która nadal obowiązuje. [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 15 Konstytucji PRL po zmianach dokonanych ustawą z 20 lipca 1983 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 175). Przyjmowano powszechnie, że poza konstytucyjnymi gwarancjami trwałości pozostawały gospodarstwa, w których zatrudniano w większych rozmiarach lub na stałe pracowników najemnych. Szerzej na ten temat B. Wierzbowski, Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko – Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach 11 (2005), s. 26-27. [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 6 pkt 1 u.u.s.r. Tekst przepisu był niejednokrotnie zmieniany w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, wprowadzeniem instytucji grupy producentów rolnych i wprowadzeniem zachęt dla wycofywania się przez rolników z działalności rolniczej przez przeznaczanie gruntów rolnych do zalesienia. [↑](#footnote-ref-10)
11. Dz. U. z 2012 r., poz. 803 – odtąd „u.k.u.r. [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. *a contrario.* [↑](#footnote-ref-12)
13. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. W kodeksie cywilnym definicja gospodarstwa rolnego zawarta jest w art. 553. Grunty rolne stanowiące istotny składnik tak pojmowanego gospodarstwa nie muszą stanowić własności prowadzącego je rolnika, lecz mogą być również przezeń dzierżawione. [↑](#footnote-ref-13)
14. Definicja użytków rolnych zawarta jest w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. i ściśle nawiązuje do treści § 67 i 68 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.) i załącznika nr 6 do tego rozporządzenia. Ponieważ, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.) dane zawarte w geodezji gruntów i budynków stanowią między innymi podstawę gospodarki nieruchomościami, sytuację prawną właściciela gruntu określa w istocie rozporządzenie wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a nie u.k.u.r. Zwracam uwagę na tę nieprawidłowość w artykule Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości, Przegląd Prawa Rolnego 1 (2012), s. 33-58. [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 5 ust. 1 u.k.u.r. [↑](#footnote-ref-15)
16. Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. Obecna wersja przepisu różni się od pierwotnej. Zaostrzone zostały wymagania dotyczące miejsca zamieszkania, okresu zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa, a także wymagania dotyczące kwalifikacji rolniczych. Szczegółowa regulacja dotycząca wymagań, które winna spełniać osoba fizyczna, aby być uznana za rolnika indywidualnego zawarta jest w następnych przepisach u.k.u.r. (aż do art. 7 ust. 9), a w odniesieniu do kwalifikacji również w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz. U. z 2012 r. poz. 109). [↑](#footnote-ref-16)
17. Jedynie z art. 6 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. wynika, że doniosłość prawną może mieć ubezpieczenie w charakterze domownika na podstawie u.u.s.r. [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 3 ust. 5 pkt 1 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b/ u.k.u.r. Definicję osoby bliskiej, którą należy się posługiwać, stosując przepisy u.k.u.r., zawiera obecnie art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 13 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518). Należy również odnotować wyjątkowe potraktowanie w art. 4 ust. 4 pkt 3 u.k.u.r. umowy z następcą, o której mowa w art. 84 u.u.s.r. [↑](#footnote-ref-18)
19. Z art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. d *in* *fine* w związku z ust. 3 u.k.u.r. wynika, że 5-letni staż pracy w rolnictwie zwalnia od posiadania wykształcenia wyższego niż podstawowe. [↑](#footnote-ref-19)
20. Spółki te są preferowane natomiast w art. 29 ust. 3b pkt 7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 – odtąd „u.g.n.r.” [↑](#footnote-ref-20)
21. Te ostatnie przeszkody występują, gdy chodzi o nabywanie nieruchomości rolnych od prywatnych właścicieli. Nie ma ich natomiast, gdy chodzi o nabywanie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. art. 29 ust. 3b pkt 2-6 u.g.n.r.). [↑](#footnote-ref-21)
22. Wystarczy przeprowadzka do innej (nawet sąsiedniej) gminy w tym pięcioletnim okresie, aby rolnik stracił przymiot indywidualnego, a gospodarstwo przymiot rodzinnego. Przepis ten wykazuje małą spójność z art. 3 ust. 7 u.k.u.r., w którym zamieszkiwanie nabywcy w gminie graniczącej z gminą, w której położona jest zbywana nieruchomość, ma jednak walor prawny. Obostrzenie wymagania dotyczącego miejsca zamieszkania było reakcją ustawodawcy na przypadki „fikcyjnych meldunków” sygnalizowane w swoim czasie przez prasę. [↑](#footnote-ref-22)
23. Zob. np. art. 4 pkt 6 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584) czy art. 125 pkt 1 *in* *fine* ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404). Przywołane przepisy nie zawierają jednak definicji gospodarstwa rodzinnego, co skłania do próby skonstruowania takiej definicji na podstawie przepisów Konstytucji, o czym będzie dalej mowa w tekście. [↑](#footnote-ref-23)
24. B. Wierzbowski, Gospodarstwo rodzinne…., op.cit. s. 37. [↑](#footnote-ref-24)
25. W ubezpieczeniu obowiązkowym minimalny obszar został wyznaczony na poziomie 1 ha przeliczeniowego (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). Przypomnieć należy, iż u.k.u.r. operuje pojęciem hektara fizycznego. Ubezpieczeniem na wniosek może być objęty rolnik prowadzący gospodarstwo o mniejszej powierzchni, jeżeli spełnia dodatkowe warunki (art. 7 ust. 3-4 i art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 3 u.u.s.r.). Maksymalnej powierzchni gospodarstwa, której przekroczenie powodowałoby wykluczenie rolnika z ubezpieczenia społecznego rolników, u.u.s.r. nie przewiduje. Ubezpieczeniem objęci są również rolnicy prowadzący dział specjalny. [↑](#footnote-ref-25)
26. Między innymi przed rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej trzeba nieprzerwanie w pełnym zakresie z mocy ustawy przez co najmniej 3 lata podlegać ubezpieczeniu w systemie rolniczym a kwota należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie może przekraczać ustawowo określonej i corocznie waloryzowanej kwoty. [↑](#footnote-ref-26)
27. K 58/07 – OTK Zb. Urz. A 8 (2010), poz. 80. [↑](#footnote-ref-27)
28. Rozwiązanie takie zawarte jest już w obowiązującym od 1 października 2009 r. art. 17 ust. 4 u.u.s.r. Solidarność grupowa niekoniecznie musi przekładać się na zasadę: wyższa składka – wyższe świadczenie. [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 30 Konstytucji RP. [↑](#footnote-ref-29)
30. Zob. art. 29 ust. 3a pkt 1 u.g.n.r. [↑](#footnote-ref-30)
31. Na ten temat szerzej: J. Litowski, Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, Przegląd Sądowy 5 (2010), s. 64-82. [↑](#footnote-ref-31)
32. Art. 6 pkt 2 *in principio* u.u.s.r. Nadto domownik winien mieć ukończone 16 lat, pozostawać z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwać na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracować w tym gospodarstwie rolnym i nie być związany z rolnikiem stosunkiem pracy. [↑](#footnote-ref-32)
33. Art. 19 ust. 2 i 2 a u.u.s.r. Czasowy charakter tego rozwiązania jest następstwem wydłużenia wieku emerytalnego przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 637). Na mocy art. 3 pkt 4 tej ustawy dodano do u.u.s.r. art. 19 a przyznający rolnikom prawo do emerytury częściowej w wysokości 50 % kwoty „normalnej” emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku co najmniej 62 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę. Łagodzi to skutki reformy emerytalnej i niewątpliwie sprzyja przyspieszeniu wymiany pokoleń w rolnictwie. [↑](#footnote-ref-33)
34. Art. 28 ust. 1-3 u.u.s.r. [↑](#footnote-ref-34)
35. Znamienny wyjątek ustawodawca przewidział w art. 28 ust. 4 pkt 3 u.u.s.r. dla sytuacji, w której grunt lub dział specjalny należy do małżonka, z którym emeryt lub rencista zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia. [↑](#footnote-ref-35)