Lublin, listopad 2019 r.

dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS
Kierownik Zespołu Badawczego Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami
Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

EKSPERTYZA PRAWNA

OCENA ADEKWATNOŚCI REGULACJI PRAWNEJ ZABEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ROLNIKÓW WOBEC ZACHODZĄCYCH ZMIAN GOSPODARCZYCH W KONTEKŚCIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ZUS

SPIS TREŚCI

I. ZAŁOŻENIA FORMALNO – PRAWNE EKSPERTYZY 2

1. Przedmiot 2
2. Metodologia 2
3. Akty prawne i dokumenty programowe 3

Prawo UE 3
Prawo polskie 4

4. Orzecznictwo 5

II. ANALIZA PRAWNA 6

1. Ubezpieczenia społeczne w systemie polskiego prawa 6

1.1. Geneza 6
1.2. Art. 67 Konstytucji RP 8
1.3. Zabezpieczenia rolnicze w Konstytucji RP 8
1.4. Ewolucja zabezpieczeń rolniczych w ustawach zwykłych 9

2. Zasady ubezpieczenia społecznego 11

2.1. Solidaryzm społeczny 11
2.2. Zasada równości oraz zakaz dyskryminacji 12

3. Zagadnienia szczegółowe 14

3.1. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej a przekazanie gospodarstwa 14
3.2. Zaprzestanie działalności rolniczej a zjawisko „starzenia się wsi" .. 17
3.3. Zasada „niekumulacji" 20

III. WNIOSKI KOŃCOWE I DE LEGE FEREDNA 22

Wykaz literatury 26

I. ZAŁOŻENIA FORMALNO – PRAWNE EKSPERTYZY

1. Przedmiot

Przedmiotowa ekspertyza prawna została wywołana w związku ze zgłaszanymi do Krajowej Rady Izb Rolniczych zastrzeżeniami rolników podlegających szczególnemu systemowi ubezpieczeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), co do zgodności obowiązujących przepisów ubezpieczeniowych z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wątpliwościami, co do ich adekwatności do istniejących uwarunkowań gospodarczych i społecznych.

Zastrzeżenia mają charakter generalny i szczegółowy.
Generalny, sprowadza się do zarzutu naruszenia zasady niedyskryminacji, równości i solidaryzmu społecznego.
Szczegółowe uwagi, dotyczą zróżnicowania wielkości obciążeń składkowych przy jednoczesnej stałym wymiarze przyznawanych świadczeń; zaprzestania działalności rolniczej jako warunku uzyskania świadczenia emerytalnego oraz braku reguły wzajemności w zakresie zaliczania stażu pracy ubezpieczonych w KRUS (system szczególny) i ZUS (system powszechny).

Sformułowane zastrzeżenia należy potraktować z całą powagą, dotyczą bowiem zasadniczych kwestii ustrojowych, które kształtują status prawny wszystkich należących do KRUS producentów rolnych oraz rozstrzygają o stabilności socjalnej znacznej części polskiego społeczeństwa.

2. Metodologia

Przy formułowaniu tez i wniosków przedmiotowej ekspertyzy zastosowano dogmatyczną metodę badawczą, opartą na analizie i wykładni językowej, funkcjonalnej i systemowej obowiązujących przepisów prawa europejskiego i krajowego oraz analizę stanowiska teorii prawa wraz z dorobkiem orzecznictwa krajowych i europejskich sądów i trybunałów. Uwzględnione zostały także zalecenia Komisji Europejskiej. Wybór orzecznictwa i piśmiennictwa ma charakter autorski i obejmuje wykazane w spisach orzeczenia i pozycje bibliograficzne.

3. Akty prawne i dokumenty programowe

Prawo UE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Dz.U. C 202 z 7.6.2016)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 166, str. 1 z późn. zm.)
- 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. U. UE. L. z 2009 r. Nr 284, str. 1 z późn. zm.)
- Dokument Roboczy Służb Komisji z dnia 29 maja 2013 r. – Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016 [COM (2013) 371 final]
- Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. (Dz. U. UE. C. z 2014 r. Nr 247, str. 97)
- Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r. (Dz. U. UE. C. z 2015 r. Nr 272, str. 91)
- Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r. (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 299, str. 15).
- Dokument roboczy służb Komisji, Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, Europejski semestr 2019 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania

oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2019) 1020 final

- Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r (Dz. U. UE. C. z 2019 r. Nr 301, str. 123)

Prawo polskie

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierw. - Dz.U. Nr 33, poz. 232)
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444)
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426)
- Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości (tekst pierwotny - Dz. U. 1962 r. Nr 38 poz. 166 ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. 1968 r. Nr 3 poz. 15. ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. 1974 r. Nr 21 poz. 118)
- Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 1983 r. Nr 27, poz. 135 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst pierw. - Dz.U. Nr 40, poz. 268; tekst jedn. – Dz. U. z 1989 r., poz. 133 ze zm.)

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. – Dz. U. z 2019 r. poz. 299 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. - Dz. U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.)
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst pierw. – Dz. U. Nr 64, poz. 592, tekst jedn. – Dz. U. z 2019 r. poz. 1362)
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn. - Dz. U. z 2018 r. poz. 1312 ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585)
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412)

4. Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK 1997, nr 3-4, poz. 36
- Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100
- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1
- Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5
- Wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., K 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 215
- Wyrok TK z dnia 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 2
- Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU 2004, nr 2, poz. 10
- Wyrok TK z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15
- Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2010 r., SK 41/07, OTK-A 2010, nr 1, poz. 5
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60
- Wyrok TK z dnia 5 października 2010 r., K. 16/08, OTK-A 2010 Nr 8, poz. 72.
- Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012, nr 5, poz. 53
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50
- Uchwała SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 18

- Uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004, nr 22, poz. 389
- Wyrok SN z dnia 10 lutego 2000 r., II UKN 396/99, LEX nr 1218591
- Wyrok SN z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278
- Wyrok SN z dnia 8 maja 2007 r., II UK 164/06, OSNP 2008, nr 11–12, poz. 172
- Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r., I UK 202/08, OSNP 2010, nr 15-16, poz. 200
- Wyrok SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09, LEX nr 583814
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 2011 r., I UK 130/11, LEX nr 1129317
- Postanowienie SN z dnia 11 września 2013 r., II UK 186/13, LEX nr 1675284
- Wyrok SN z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015, nr 3, poz. 38
- Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2017 r., I UK 17/16, OSNP 2018 Nr 3, poz. 36
- Wyrok SN z dnia 20 lutego 2018 r., II UK 706/16, LEX nr 2490064
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 18 września 2013 r., III AUa 290/13, LEX nr 1378575
- Wyrok SA w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r., III AUa 1368/13, LEX nr 1477220
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 6 maja 2016 r., III AUa 13/16, LEX 205384
- Wyrok SA w Łodzi z dnia 8 maja 2017 r., III AUa 659/16, LEX nr 2295217

II. ANALIZA PRAWNA

1. Ubezpieczenia społeczne w systemie polskiego prawa

1.1. Geneza

Potrzeba utworzenia państwowych form zabezpieczenia społecznego pojawiła się jako skutek rewolucji przemysłowej. Pierwsze kompleksowe regulacje prawne mające na celu ochronę pracowników na wypadek choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela i starości wprowadzono pod koniec XIX wieku w Niemczech. Ukształtowany wówczas model zabezpieczenia stał się wzorem dla wielu krajów Europy i upowszechnił się w latach 30 – tych XX w. Zapoczątkował rozwój idei ubezpieczenia społecznego, jako formy realizacji zabezpieczenia społecznego.

W prawie polskim początki regulacji zabezpieczenia społecznego sięgają dwudziestolecia międzywojennego. Konstytucja marcowa [1] w art. 102 ust. 2 stanowiła, że każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa do ubezpieczenia

[1] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

społecznego, które ustalić miała odrębna ustawa. Konstytucja PRL [2] w ustępie 1 art. 60 wyraziła obywatelskie prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Natomiast ustęp 2 powołanego przepisu wskazywał, że urzeczywistnieniu tego prawa służy rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych oraz instytucje państwowej ochrony zdrowia. Przepis art. 60 Konstytucji PRL [3] został utrzymany w mocy stosownie do art. 77 Małej Konstytucji [4].

Przepisy powołanych ustaw zasadniczych nie odnosiły się wprost do rolników prowadzących własne gospodarstwa rolnego. Utworzony wówczas powszechny system ubezpieczenia społecznego nie objął swoim działaniem tej grupy społecznej, zaś przepisy ustaw zwykłych tworzące zręby rolniczego zabezpieczenia społecznego pojawiły się zdecydowanie później i cechowały je wyraźne odrębności będące wyrazem ówczesnej koncepcji ustroju społeczno – gospodarczego [5].

[2] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierw. - Dz.U. Nr 33, poz. 232).

[3] Zgodnie z art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444) zmieniona została numeracja dotychczasowego art. 60 na art. 70.

[4] Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

[5] Pierwsze rozwiązania prawne przewidujące świadczenia emerytalno – rentowe dla rolników indywidualnych zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości (tekst pierwotny - Dz. U. 1962 r. Nr 38 poz. 166 ze zm.), która weszła w życie z dniem 4 lipca 1962 r. Uregulowania te zostały zastąpione z dniem 27 stycznia 1968 r. przez ustawę z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. 1968 r. Nr 3 poz. 15. ze zm.). Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. 1974 r. Nr 21 poz. 118) weszła w życie z dniem 1 sierpnia 1974 r. i obowiązywała do dnia 31 grudnia 1977 r. Przytoczone ustawy obowiązujące w latach 1962 – 1977 odbiegały znacznie od powszechnego systemu pracowniczych ubezpieczeń społecznych. Przewidywały jedynie podstawowe świadczenia o charakterze emerytalnym i nie miały charakteru kompleksowego. Wymiar systemowy można przypisać dopiero ustawie z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz.U. Nr 32, poz. 140 i ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst pierw. - Dz.U. Nr 40, poz. 268, tekst jedn. – Dz. U. z 1989 r., poz. 133 ze zm.). W obecnym stanie prawnym podstawę normatywną systemu stanowi ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. – Dz. U. z 2019 r. poz. 299 ze zm.).

1.2. Art. 67 Konstytucji RP

W obowiązującej Konstytucji RP [6] prawo do zabezpieczenia społecznego zawierają postanowienia art. 67 stanowiącego, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1), a także pozostawania bez pracy nie z własnej woli i bez innych środków utrzymania (ust. 2). Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, ale jego znaczenie w miarę jednolicie kształtuje orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwo [7]. Najważniejszą formą zabezpieczenia społecznego są, oparte na zasadach powszechności i wzajemności, ubezpieczenia społeczne. Mechanizm ubezpieczeń polega na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze otrzymywanych świadczeń, których wysokość związana jest z długością okresu ubezpieczenia. Przepis art. 67 Konstytucji nie wprowadza żadnego wzorca systemu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej (zabezpieczenia społecznego), pozostawiając ustawodawcy zwykłemu dużą swobodę regulacji, której granice wyznacza zakaz naruszenia prawa do zabezpieczenia gwarantującego, co najmniej minimum świadczeń. Stopień pokrycia potrzeb jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych. Trybunał podkreśla, że ustalając w ustawach zwykłych zakres i formy zabezpieczenia społecznego **ustawodawca musi opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości, ale utworzenie efektywnego systemu emerytalno – rentowego opartego w założeniu na zasadach jednolitych dla wszystkich nie jest możliwe.** Różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego jest dopuszczalne, ale uwzględniać musi szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) [8].

1.3. Zabezpieczenia rolnicze w Konstytucji RP

Argument o dopuszczalności różnicowania zasad systemu zabezpieczenia społecznego w zależności od warunków pracy jest szczególnie adekwatny w odniesieniu od rolnictwa. Działalność rolnicza odznacza się znaczną specyfiką. Warunki i proces organizacji pracy, a zwłaszcza jej sezonowość, cykliczność,

[6] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[7] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck 2016, Legalis i cyt. tam literatura.

[8] Z obszernego orzecznictwa TK zob. m.in.: K 25/96, OTK 1997, nr 3-4,poz. 36; K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100; K 18/99 OTK 2000, nr 1 poz. 1; K 17/00, OTK ZU z 2001 nr 1, poz. 4; SK 11/01 OTK-A 2002, nr 1 poz. 2; K 54/02 OTK KU z 2004 nr 2 poz. 10; SK 45/04 OTK-A 2006, nr 2 poz. 15;Sk 41/07, OTK-A 2010, nr 1 z. 5; K 43/12, OTK-A 2014 nr 5, poz. 50.

uzależnienie od nieprzewidywalnych warunków naturalnych, związanie przestrzenne z miejscem wytwarzania, swoiste połączenie jednostki produkcyjnej i domowej, nadają rolnictwu cechy specyficzne nie występujące w żadnym innym dziale gospodarki krajowej. Czynniki wyróżniające rolnictwo wskazują, że jest to szczególna forma działalności gospodarczej, a producenci rolni to wyodrębniona grupa zawodowa. Takie ujęcie wynika też z reguł wspólnej polityki rolnej, uznającej rolnictwo za sektor wrażliwym, dla którego dopuszcza się działania interwencyjne i protekcyjne, a także z krajowych przepisów prawa publicznego (zwłaszcza regulujące działalność gospodarczą, wprowadzanie do obrotu produktów rolno-spożywczych, odrębne organy administracji rolnej), i prawa prywatnego (zwłaszcza w sferze obrotu nieruchomościami i stosunków zobowiązaniowych). W odniesieniu do działalności rolniczej przepisy zawierają postanowienia tak odmienne od powszechnie obowiązujących, że uzasadniają tezę o przyjęciu odrębnego reżimu prawnego dla rolnictwa. Reżim ten obejmuje także sferę ubezpieczeń społecznych.

1.4. Ewolucja zabezpieczeń rolniczych w ustawach zwykłych

W Polsce osoby pracujące w rolnictwie przez wiele lat pozbawione były wszelkich uprawnień socjalnych [9]. Nie podlegały ani powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych ani powszechnym regułom prawa pracy [10].

Podmiotowe prawo do renty przyznała rolnikom *de facto* dopiero ustawa z 29 maja 1974 roku. We wcześniejszych regulacjach z roku 1962 oraz z roku 1968, możliwość uzyskania renty była znacznie utrudniona, i rygorystycznie powiązana z przekazaniem gospodarstwa rolnego na rzecz państwa [11].

Obowiązek ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych wprowadziła

---

[9] Szerzej nt. ewolucji systemu zabezpieczeń rolniczych zob. D. Puślecki: *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystem ubezpieczenia społecznego rolników,* „Przegląd Prawa Rolnego" 2017, nr 2, s. 31 – 50 oraz powołana tam literatura.

[10] A. Gadomski, *Ochrona pracy robotników rolnych,* Warszawa 1960, s. 32. W tym miejscu warto zauważyć, że mimo upływu czasu, diametralnie zmienionych warunków wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, nadal zastosowanie przepisów prawa pracy w rolnictwie ma znaczenie marginalne, wykluczając możliwość stosowania tak oczywistych praw pracowniczych, jak płatne prawo do urlopu, norm czasu pracy, umów o zastępstwo itp. Brak zabezpieczeń pracowniczych i socjalnych jest jedną z zasadniczych barier podejmowania pracy w gospodarstwie rolnym przez młodych ludzi i źródłem „starzenia się wsi" oraz wyludniania obszarów wiejskich.

[11] Przykładowo w ustawie z 1962 r. o rentę mógł wystąpić właściciel gospodarstwa spełniający łącznie następujące warunki: a) osiągnął wiek emerytalny (60 lat - kobieta, 65 lat - mężczyzna); b) przekazał Państwu nieodpłatnie gospodarstwo o powierzchni co najmniej 2 ha użytków rolnych; c) dochód z gospodarstwa stanowił główne źródło utrzymania; d) właściciel i jego współmałżonek nie posiadali innych nieruchomości; e) zadłużenie gospodarstwa wobec Państwa nie przekraczało 75% wartości gruntu.

ustawa z 27 października 1977 roku [12]. Ubezpieczeniem zostali objęci rolnicy oraz członkowie ich rodzin, którzy w prowadzonych przez siebie gospodarstwach wytwarzali produkty rolne, sprzedawali je jednostkom gospodarki uspołecznionej i spełniali inne ustawowe warunki. Regulacja objęła także rolników, którzy podlegali innym systemom ubezpieczeniowym ze względu na zatrudnienie w pozarolniczych działach gospodarki lub prowadzenie innej działalności zarobkowej [13] . O objęciu ubezpieczeniem decydował fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nadal jednak nie był to system ani powszechny, ani jednolity [14].

Dalsze zmiany w systemie ubezpieczeniowym rolników dokonane zostały na mocy ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Ustawa wyraźnie zbliżyła zasady ubezpieczeń rolniczych do rozwiązań ubezpieczenia pracowniczego, choć przy zachowaniu odrębności wynikających z charakteru działalności rolniczej.

Obowiązująca ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [15] zmieniła system rolniczego ubezpieczenia społecznego, oddzielając go od systemu powszechnego przez wyodrębnienie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce funkcjonuje zatem, jako autonomiczny system. Odrębność tego systemu uwidacznia się w tym, że oprócz celów ubezpieczeniowych realizuje również zadania polityki socjalnej i agrarnej państwa, polegające na stabilizacji trwałości gospodarstwa rolnego i gospodarki rolnej, jako całości. Ta rozpiętość celów powoduje kontrowersje między stroną ekonomiczną a moralną. Oczywista jest konieczność wynikająca z zasad solidarności społecznej w zakresie ochrony socjalnej, ale jednocześnie budzi sprzeciw znaczące obciążenia budżetu państwa. Podkreśla się, że konstrukcja systemu ubezpieczeń społecznych, jako części polityki społecznej, po procesie transformacji ustrojowej znalazła się w wyraźnie odmiennym otoczeniu społeczno-ekonomicznym, które nabiera cech demokratycznego ładu społecznego oraz rynkowego ładu gospodarczego [16]. Oznacza

[12] Szerzej zob. W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników* [w:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, pod red. J. Jastrzębskiej, Lublin 2003, s. 23.

[13] Z obowiązku ubezpieczenia wyłączeni zostali członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Osoby te zostały objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie dekretu z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (tekst jedn. - Dz. U. z 1983 r. Nr 27, poz. 135 ze zm.).

[14] J. Łopato, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej. 1944-1989*, Warszawa 1990, s. 57; Cz. Jackowiak, Z. Landau, W. Muszalski, M. Piątkowski, Z. Radzimowski, *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 417.

[15] Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. – Dz. U. z 2019 r. poz. 299 ze zm.), cyt. dalej jako u.u.s.r.

[16] T. Szumlicz, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010, s. 477.

to, że ważniejsze stają się rozwiązania ubezpieczeniowe, w których udział finansowy samych ubezpieczonych jest zdecydowanie większy.

2. Zasady ubezpieczenia społecznego

2.1. Solidaryzm społeczny

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Solidaryzm społeczny w ubezpieczeniach, wyraża się w tym, że podmiot silniejszy pomaga słabszemu w ochronie, której sam nie jest w stanie sobie zapewnić. Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem, a możliwą do uzyskana korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności - przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kogo dotknęło zdarzenie losowe [17].
Zasadę solidaryzmu społecznego można rozumieć **szeroko,** jako wzajemną pomoc całego społeczeństwa wobec słabszej grupy zawodowej lub **wąsko**, jako solidarność wewnątrzgrupową [18].

Konstrukcja ubezpieczenia społecznego wynika ze sposobu finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa modele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego, i drugi, zaopatrzeniowy gdzie odbywa się to przy udziale środków publicznych [19], przy ograniczonym udziale osób podlegających ubezpieczeniu. **Powołując odrębne rolnicze ubezpieczenia społeczne zakładano, że będzie to system** (w dominującym zakresie) **zaopatrzeniowy, tani dla ubezpieczonych, o niskich świadczeniach dla beneficjentów i przy znacznym udziale środków budżetowych.** Finansowanie dokonywane jest przede wszystkim metodą zaopatrzeniową, choć przy ograniczonym udziale ubezpieczeniowych. System podlegał modyfikacjom, w ten sposób by poszerzać zakres współfinansowania przez rolników, ale nadal zasadnicze znaczenie ma dotacja budżetowa.
W kontekście zasady solidaryzmu społecznego, można uznać, że zróżnicowanie wysokości składek odpowiednio do areału obszaru gospodarstwa rolnego i tym samym zwiększenie obciążeń społecznych ponoszonych przez prowadzących

[17] Szerzej: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 16-40.
[18] Zob. B. Wierzbowski, Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 4, s. 105 i n.
[19] D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011, s. 78.

bardziej wydajne jednostki gospodarcze, nie narusza konstytucyjnej zasady solidaryzmu.

Obowiązująca zaopatrzeniowa metoda finansowania, wobec dokonanych zmian gospodarczych i społecznych wymaga weryfikacji. Jak długo bowiem funkcjonujące jednostki produkcyjne – gospodarstwa rolne nie wykazywały istotnych różnic, tak długo traktowanie ich w sposób jednakowy i objęcie taką samą pomocą, było uzasadnione i nie kwestionowane. Postępująca polaryzacja gospodarstw rolnych, polegająca z jednej strony na rosnącej liczbie dużych i bardzo dużych gospodarstw rolnych, a z drugiej gospodarstw socjalnych, niewydolnych lub słabo wydolnych gospodarczo, powoduje że pytanie o zakres zastosowania zasady solidaryzmu, zwłaszcza solidaryzmu wewnątrzgrupowego w rolnictwie staje się bardzo aktualne.

2.2. Zasada równości oraz zakaz dyskryminacji

Zasada równości została sformułowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zaś zakaz dyskryminacji w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Z reguły wątpliwości co do naruszenia obu zasad rozstrzygane są łącznie, gdyż naruszenie jednej z nich pociąga za sobą naruszenie także drugiej. Ochrona równości i zakaz dyskryminacji należą do najczęściej badanych przez Trybunał Konstytucyjny, który ukształtował ich wykładnię oraz wskazał na zasadnicze kryteria oceny. I tak:

Z **zasady równości** wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Dokonując oceny należy ustalić: czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi; kryterium, na podstawie którego zostało dokonane zróżnicowanie oraz, czy zróżnicowanie było uzasadnione [20].

Natomiast, **zakaz dyskryminacji** jest rozumiany, jako zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza niedające się zaakceptować konstruowanie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych.

W analizowanych w niniejszej ekspertyzie kwestiach, poszukiwanie odpowiedzi czy mamy do czynienia z naruszeniem norm art. 32 Konstytucji jest

[20] Zob. m.in. wyroki TK z: 23 października 2001 r., K 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 215; 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60; 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012, nr 5, poz. 53.

trudne, wymaga bowiem wielopłaszczyznowych rozważań. Zasadnicze znaczenie mają jednak dwa aspekty: solidaryzm społeczny; oraz ustrojowa pozycja gospodarstw rolnych i prowadzących je producentów rolnych.

W płaszczyźnie solidaryzmu społecznego, odpowiedź wypada pozytywnie. Uzasadnione może być różnicowanie wielkości składki odpowiednio do wielkości gospodarstwa rolnego, bez jednoczesnej zmiany wysokości świadczenia. Mieści się bowiem w zasadzie wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego. Jak długo funkcjonować będzie przyjęty system ubezpieczenia, takie różnicowanie nie tylko jest dopuszczalne, ale może być zwiększane odpowiednio do pogłębiającej się ekonomicznej polaryzacji gospodarstw rolnych.

Odpowiedź w płaszczyźnie ustrojowego znaczenia gospodarstwa rolnego i producentów rolnych, podlegających ochronie i szczególnym regułom traktowania, jest zdecydowanie trudniejsza. Wymaga bowiem rozstrzygnięcia, czy wszystkie jednostki gospodarcze wyznaczone jedynie według kryterium obszarowego, to gospodarstwa rolne oraz czy mogą i powinny być traktowane tak samo, we wszystkich regulacjach kształtujących status prawny producenta rolnego?
Poszukiwanie kryteriów rozróżnienia – innych lub dodatkowych – dla kryterium obszarowego, stanowi arenę ścierania się poglądów. Zasadniczą barierą dla osiągnięcia konsensusu jest konsekwencja wprowadzenia dodatkowych kryteriów, polegająca na zróżnicowaniu statusu prawnego gospodarstw rolnych. Podkreślić jednak należy, że do prawnego zróżnicowania niewątpliwie dojdzie – gdyż praktyka już takiej dyferencjacji dokonała. Jednakże, póki co na gruncie obowiązujących przepisów, brak jest innych niż obszarowe kryteriów, które różnicowałyby statusu producentów rolnych. Dlatego punktem wyjścia dla oceny adekwatności rozwiązań z zasadami konstytucyjnymi, jak i istniejącym stanem społeczno- gospodarczym, musi być art. 23 Konstytucji.

Artykuł 23 Konstytucji jako **norma programowa** co do treści ustawodawstwa zwykłego, powinien przesądzać o kierunku polityki RP. Nakazuje ustawodawcy zwykłemu i organom władzy publicznej tak kształtować ustrój rolnictwa będący częścią całego ustroju gospodarczego, **by zapewnić gospodarstwo rodzinnym należyte wsparcie** [21]. Jest także **wytyczną** dla ustawodawcy jakie treści normatywne powinny się znaleźć w przepisach regulujących ustrój prawny rolnictwa [22]. A zatem, statuując gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego, na władze publiczne został nałożony obowiązek takiego kształtowania ustroju rolnictwa, aby **zapewnić gospodarstwom rodzinnym** trwałość funkcjonowania oraz należyte

[21] Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.
[22] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

wsparcie, tak by były efektywną formą gospodarowania, która **zapewnia najpełniejsze zaspokojenie potrzeb rodzin rolniczych oraz potrzeb społecznych** [23]. Wskazane reguły interpretacji uzasadniają istnienie szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego, ale ograniczonego do gospodarstw rodzinnych, uznanych przez Konstytucję RP za priorytetową formę organizacji działalności rolniczej. **Oznacza to, że utrzymanie preferencyjnego systemu zabezpieczenia społecznego uzasadnione jest tylko względem gospodarstw rodzinnych, zaś inne podmioty gospodarcze z systemu powinny zostać wyłączone.**

3. Zagadnienia szczegółowe

Szczegółowe wątpliwości wynikają z przyjętego w ustawie wymogu zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego i wykonywania działalności rolniczej. W ocenie Autorów pytania, ustawowy warunek skutkuje:

- ✓ ewentualną utratą prawa własności gospodarstwa rolnego;
- ✓ niemożnością uzyskania pełnego świadczenia w sytuacji braku następców gospodarstwa; a w konsekwencji koniecznością „dożywotniego" prowadzenia gospodarstwa rolnego pogłębiającego proces starzenia się wsi, wyludniania i marginalizowania obszarów wiejskich;
- ✓ braku reguły wzajemności warunków uzyskania świadczenia emerytalnego zaliczanych w KRUS i ZUS – zasada „niekumulacji";

Sformułowane zastrzeżenia wymagają rozważenia, niezbędnego dla sformułowania końcowej oceny adekwatności obowiązujących regulacji do istniejących uwarunkować społecznych i gospodarczych.

3.1. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej a przekazanie gospodarstwa

Zgodnie z art. 6 ust. 3 u.u.s.r.: „Ilekroć w ustawie jest mowa o (…) działalności rolniczej - rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej". Natomiast stosownie do art. 28. ust. 4 u.u.s.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:

[23] Zob. cyt. wyżej wyroki TK. Por. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Zakres regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2016.

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.

Powołane przepisy doczekały się wykładni orzecznictwa sądów powszechnych, która przyjmuje **brak związku między zaprzestaniem działalności rolniczej a koniecznością wyzbycia się (utraty) prawa własności do gospodarstwa rolnego (gruntów rolnych)**.

Po pierwsze, zinterpretowane zostało pojęcie **działalność rolniczej** wynikające z art. 6 pkt 3 u.u.s.r., jako działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Sąd Najwyższy ujął prowadzenie działalności rolniczej jako 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 [24]. Celem tej działalności jest dostarczanie sobie i rodzinie środków utrzymania, których utrata objęta jest ryzykiem ubezpieczeniowym. **Rolnik uzyskuje prawo do świadczeń nie dlatego, że wyzbył się własności lub posiadania gospodarstwa, lecz dlatego, że z powodu wieku lub stanu zdrowia utracił zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, czyli możliwość jego prowadzenia i czerpania z niego środków utrzymania.** Dalej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r. [25] stwierdził,

[24] Zob. 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.
[25] Wyrok SN z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015, nr 3, poz. 38.

stwierdził, że **„rolnik uzyskuje prawo do świadczeń bez konieczności wyzbycia się gospodarstwa rolnego,** zatem **stwierdzenie, że warunek wyzbycia się gospodarstwa rolnego,** poniechany przez ustawodawcę jako przesłanka prawa do świadczeń, **nadal jest konieczny w zakresie ich wypłaty, nie może być zaakceptowany"** [26]. Własność lub posiadanie gruntów nie stoi na przeszkodzie przyjęciu, że rolnik nie prowadzi gospodarstwa […], a zastosowana w tym wypadku technika legislacyjna sugeruje przyjęcie, że wyliczenie zawarte w punktach 1-4 służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym. Rolnicy będący właścicielami gospodarstw w nich wymienionych nie muszą wykazywać, że nie prowadzą działalności rolniczej; ten fakt uznaje sam ustawodawca." Nadto, Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 28 ust. 4 ustawy należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3 u.u.s.r., w którym podmiotem ubezpieczenia nie jest właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego, lecz osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym, oraz w zgodzie z art. 38 pkt 1, ustanawiającym domniemanie, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub zarejestrowany dzierżawca takich gruntów prowadzi na nich działalność rolniczą. **Reasumując, pojęcie „prowadzenie (kontynuowanie) działalności zarobkowej" nie jest tożsame z pojęciem „własności lub posiadania gruntu"** [27].

Orzecznictwo Sadu Najwyższego doprecyzowało także znaczenie i zakres aktywności objętej pojęciem prowadzenie działalność rolniczej. W wyroku z dnia 29 września 2005 r. [28] Sąd Najwyższy przyjął, że **prowadzenie działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 1 u.u.s.r. 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.** Przy czym praca lub czynności nie muszą mieć charakteru pracy fizycznej. Mogą one bowiem polegać także na zarządzaniu gospodarstwem. Tak więc **prowadzenie gospodarstwa rolnego powinno mieć charakter osobisty. Wystąpienie całkowitej niezdolności do pracy w**

[26] Jeszcze dobitniej wypowiedział się SN w wyroku z dnia 6 października 2009 r., stwierdzając, 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, II UK 46/09, LEX nr 583814. Por. też wyrok SN z dnia 10 lutego 2000 r., II UKN 396/99, LEX nr 1218591.

[27] Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNAPiUS 2002, nr 1, poz. 18 z aprobującą glosą H. Pławuckiej, OSP 2002, nr 12, poz. 151.

[28] Wyrok SN z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 278.

gospodarstwie rolnym z reguły stanowi obiektywną przeszkodę w jego prowadzeniu.

W kolejnym wyroku z dnia 6 października 2009 r., [29] Sąd Najwyższy stwierdził, że **sam tytuł własności nie może mieć wpływu na wysokość świadczeń**. Także w wyroku z dnia 6 maja 2004 r., [30] Sąd Najwyższy przyjął, że wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy. Tak więc **decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma ustalenie, czy wnioskodawca faktycznie prowadzi działalność rolniczą.** Sam fakt bycia współwłaścicielem gospodarstwa rolnego nie jest bowiem tożsamy z prowadzeniem działalności rolniczej [31].

W opinii SN także uzyskiwanie przez posiadaczy gospodarstw rolnych dopłat na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego [32] nie stwarza domniemania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 28 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [33].

Przyjęta w orzecznictwie SN interpretacja uzyskała akceptację piśmiennictwa. [34]

3.2. Zaprzestanie działalności rolniczej a zjawisko „starzenia się wsi"

Problemy z realizacją ustawowej przesłanki zaprzestania działalności rolniczej, jako warunku uzyskania świadczenia emerytalnego (rentowego) w pogłębiających się warunkach „starzenia wsi" należą do zagadnień wykraczających poza obszar *stricte* prawny [35]. Decydujące znaczenie mają tu zjawiska demograficzne związane z procesem starzenia się społeczeństw, realizowana państwowa polityka socjalna, oraz polityka krajowa i europejska w sferze przeciwdziałania wyludnianiu się obszarów wiejskich i eliminacji procesu wykluczenia społecznego oraz wdrożenia

[29] Wyrok SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09, LEX nr 583814.

[30] Uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004, nr 22, poz. 389.

[31] Tak SN w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., I UK 202/08, OSNP 2010, nr 15-16, poz. 200.

[32] Dz.U. z 2012, poz. 1164. Obecnie: ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn. - Dz. U. z 2018 r. poz. 1312 ze zm.)

[33] Wyrok SN z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015, nr 3, poz. 38.

[34] P. Prusinowski, *Relacje zachodzące między podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Sądowy" 2014, nr 2, s. 120-130; J. Kuźniar, *Objęcie ubezpieczeniem społecznym - zagadnienia wybrane - uwagi na tle orzecznictwa, cz. 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2009, nr 5, s. 27-30.

[35] B. Jeżyńska, M. A. Król., *Generation change in agriculture: de lege lata - de lege ferenda* [w:] R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law: contemporary challenges of Agricultural Law among globalization, regionalization and locality*, Poznań 2018, s. 273-279.

nowych instrumentów zachęcających – przede wszystkim młodych ludzi – do pozostawania lub powrotu na wieś. Stabilność, dostępność i godziwe (sprawiedliwe społecznie) zabezpieczenia socjalne, zwłaszcza emerytalne i rentowe, stanowią jeden z koniecznych do wykorzystania mechanizmów realizacji wskazanych celów.

Wieloaspektowość skutków starzenia się wsi została dostrzeżona przez wspólną politykę rolną Unii Europejskiej, która wymaga od państw członkowskich podejmowania skutecznych działań zaradczych, umożliwiając jednocześnie korzystanie z finansowych i organizacyjnych mechanizmów wsparcia [36]. Wskazywano na głęboko ludzki w społecznym i humanitarnym sensie aspekt przekształceń, jakim jest konieczność zapewnienia odpowiednich, stałych dochodów dla ludzi starszych, przekazujących swoje gospodarstwa młodszym rolnikom [37]. **Świadczenia uzyskiwane w trybie rolniczych ustaw ubezpieczeniowych, uznano za ograniczoną gwarancję socjalną,** nie wystarczającą na tyle, by radykalnie przyspieszyć wymianę pokoleniową [38]. Systematyczne uporządkowanie istniejących i stosowanych – w różnych okresach – instrumentów służących zmianie generacji w rolnictwie, które z założenia zmierzają do spowodowania bezkonfliktowego i szybkiego przejmowania gruntów przez młodych rolników oraz zapewnienia godziwych warunków życia generacji odchodzącej z rolnictwa wskazuje, że stanowią one konglomerat rozwiązań prawa cywilnego, administracyjnego, socjalnego, finansowego, a nawet europejskiego wdrożonego wraz ze wspólną polityką rolną. Mają jednak charakter rozproszony, fragmentaryczny i nie tworzą spójnego sytemu. I niewątpliwie właśnie te cechy, powodują ich niską skuteczności oddziaływania.

Sytuacja demograficzna na polskiej wsi nie odbiega nadmiernie od innych krajów europejskich [39]. Zgodnie ze sformułowaną w 2011 r. opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny w sprawie przyszłości młodych rolników w Europie [40], następuje bardzo widoczny spadek liczby młodych rolników i pogłębia

[36] Z. Bika, *The territorial impact of the farmers' early retirement scheme*, „Sociologia Ruralis" 2007, nr 3, s. 246 – 272, https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00436.x; A. Mazorra, *Analysis of the evolution of farmers' early retirement policy in Spain. The case of Castille and Leon*, „Land Use Policy" 2000, nr 2, s. 113-120, https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00006-5.

[37] A. Stelmachowski, *Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym*, „Nowe Prawo" 1972, z. 7-8, s. 1043 i n.

[38] R. Budzinowski, *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, z. 1, s. 199-200.

[39] Średnia wieku osób pracujących w rolnictwie w EU-28 (2016) przedstawia się następująco: od 15 do 39 lat - 31,8 %; od 40 do 64 lat - 59,2 %; powyżej 64 lat – 9 %. W Polsce struktura wieku to: od 15 do 39 lat - 32,7 %; od 40 do 64 lat - 64,1 %; powyżej 64 lat – 3,2 %. Źródło: Eurostat (lfsa_egan2) and (lfsa_egan22d).

[40] Opinia 2011/C376/04, Dz.U. UE C 2011.376.19 z dnia 2011.122.22.

się proces porzucania działalności rolniczej. Komitet podkreślał, że działania programowe na rzecz młodych rolników muszą zostać skorelowane z przekazywaniem gospodarstwa, i osłoną socjalną dla rolników zaprzestających działalności rolniczej [41]. Wsparcie dla nowego pokolenia rolników powinno być połączone z odpowiednimi zachętami ułatwiającymi wyjście z działalności rolniczej starszego pokolenia między innymi przez przygotowanie tzw. „planów sukcesji gospodarstw" [42]. Zalecenie Komitetu pozostają aktualne i stanowią punkt wyjścia dla konstruowania kolejnych wytycznych.

Wytyczne skierowane do Polski w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników ewoluowały, czego szczególnym przykładem jest stanowisko Komisji Europejskiej. Ewolucję poglądów Komisji Europejskiej można prześledzić w przyjmowanych w kolejnych latach Zaleceniach w sprawie krajowego programu reform oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012 – 2016 [43]. O ile, w latach 2013, 2014 zalecano głęboką reformę systemu wraz z eliminacją uprzywilejowania rolników, w 2015 włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, to od roku 2016 zaleca się już podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia stabilności i adekwatności sytemu emerytalnego poprzez reformy preferencyjnych systemów. Ocena wykonania formułowanych wielokrotnie zaleceń odnośnie do specjalnych systemów ubezpieczeń społecznych zawarta została w tegorocznych dokumentach UE [44], w których jednoznacznie stwierdzono, że w Polsce „brak jest jakichkolwiek

[41] Por. P. Rovny, *The analysis of farm population with respect to young farmers in the European Union*, „Procedia - Social and Behavioral Sciences" 2016, nr 220, s. 391 – 398.

[42] Por.: L. Zagata, L. Sutherland, *Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda*, „Journal of Rural Studies" 2015, nr 38, s. 39-51, https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.01.003.

[43] Dokument Roboczy Służb Komisji z dnia 29 maja 2013 r. – Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016 [COM (2013) 371 final]; Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. (Dz. U. UE. C. z 2014 r. Nr 247, str. 97); Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r. (Dz. U. UE. C. z 2015 r. Nr 272, str. 91); Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r. (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 299, str. 15).

[44] Dokument roboczy służb Komisji, Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, Europejski semestr 2019 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2019) 1020

postępów” [45]. W tym kontekście należy też zwrócić uwagę, że w mechanizmach wspierających przewidzianych we Wspólnej Polityce Rolnej dopuszcza się już jako warunek uzyskania dotacji, ubezpieczenie w powszechnym systemie ubezpieczeń – ZUS. Takie rozwiązania, faktycznie osłabiają pozycję KRUS i kwestionują zasadność utrzymywania odrębnego systemu.

3.3. Zasada „niekumulacji”

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 u.u.s.r. do okresów ubezpieczenia wymaganych zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 zalicza się okresy: podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin w latach 1983-1990; prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym, po ukończeniu 16. roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r.; od których zależy prawo do emerytury zgodnie z przepisami emerytalnymi. Okresów, o których mowa w ust. 1, nie zalicza się do okresów ubezpieczenia, jeżeli zostały one zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów.

Zastrzeżenia dotyczą wynikającego z art. 20 ust. 2 ograniczenia reguły wzajemności zaliczania okresów zatrudnienia między systemami KRUS i ZUS.

Przepis art. 20 ust. 2 u.u.s.r. ustanawia zasadę, że wymienione okresy uwzględnione w stażu emerytalnym będącym warunkiem nabycia prawa do emerytury na podstawie odrębnych ustaw nie mogą być (ponownie) uwzględnione w stażu rolniczym. Oznacza to, że dokonanie przez ubezpieczonego wyboru, co do

---

final; Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r (Dz. U. UE. C. z 2019 r. Nr 301, str. 123).

[45] W ocenie realizacji Zaleceń, Komisja posługuje się zdefiniowanymi pojęciami: pełne wdrożenie, znaczne postępy, pewne postępy, ograniczone postępy, brak postępów. Określenie „brak postępów” oznacza, że państwo członkowskie nie zapowiedziało w wiarygodny sposób ani nie przyjęło żadnych środków w celu

wdrożenia zaleceń. Kategoria ta obejmuje szereg typowych sytuacji, które należy interpretować indywidualnie dla każdego przypadku, uwzględniając szczególne okoliczności dotyczące danego kraju. Obejmuje to następujące sytuacje: nie zapowiedziano żadnych środków prawnych, administracyjnych ani budżetowych w krajowym programie reform, w żadnym innym oficjalnym komunikacie skierowanym do parlamentu narodowego / właściwych komisji parlamentarnych lub do Komisji Europejskiej, publicznie (np. w oświadczeniu prasowym lub na stronie internetowej rządu); organom rządowym lub ustawodawczym nie przedstawiono żadnych aktów o charakterze nieustawodawczym; państwo członkowskie podjęło wstępne kroki służące wdrożeniu zalecenia, takie jak zlecenie przeprowadzenia badania lub utworzenie grupy analitycznej w celu dokonania analizy możliwych do zrealizowania środków (chyba że w zaleceniu wyraźnie wymaga się określenia kierunku lub przeprowadzenia działań rozpoznawczych). Nie zaproponowano jednak jasno określonych środków służących wdrożeniu zalecenia.

zaliczenia wskazanego okresu do okresu ubezpieczenia, od którego zależy prawo do emerytury w określonym systemie (pracowniczym lub rolniczym), uniemożliwia zatem późniejsze zaliczenie tego samego okresu w innym systemie [46].

Zasada ta nie wydaje się słuszna. Zbieg prawa do świadczeń oznacza bowiem, że w sposób wskazany w różnych ustawach zostało nabyte prawo do świadczenia. Możliwa jest sytuacja, że ten sam okres uwzględniany w stażu będzie wymieniony w obu katalogach, jako uwzględniany przy ustalaniu prawa do świadczenia z danej ustawy. Jak się wydaje, nie powinno być zatem przeszkód, aby w ten sposób ustalić każde prawo osobno i dokonać wyboru jednego z nich. Gdy jedno z tych praw zostało nabyte wcześniej, drugie powinno być ustalane niezależnie i powinien być dokonany wybór jednego z tych świadczeń [47] .

Zmiana istniejącej sytuacji wymaga ingerencji legislacyjne i zmiany ustawy.

Natomiast na gruncie obowiązującego prawa, interpretację przyjętej zasady niekumulacji, ustalił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r. [48]. Stwierdził, że w polskim systemie ubezpieczeń obowiązuje przyjęta przez ustawodawcę w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników zasada jednego świadczenia (tzw. zasada niekumulacji), która dotyczy zbiegu świadczenia przysługującego z tytułu prawa do renty lub emerytury rolniczej ze świadczeniem przysługującym z tych samych tytułów, ale z innego ubezpieczenia społecznego. Statuuje ją art. 33 ust. 2 u.u.s.r. przewidujący, że w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego, uprawnionemu urodzonemu przed dniem 31 grudnia 1948 r. wypłaca się jedno wybrane przez niego świadczenie. Tym samym przepis ten reguluje wyłącznie kwestię zbiegu prawa do świadczenia, w sytuacji, w której jedna osoba spełnia warunki do otrzymania więcej niż jednego świadczenia (emerytury lub renty), z różnych systemów ubezpieczeniowych. Przy czym, wybór świadczenia należy do sfery jego samodzielnych uprawnień i nie podlega ocenie [49].

Zasadę jednego świadczenia pośrednio realizuje rozwiązanie zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i art. 10 ust. 3 ustawy emerytalnej, które przewiduje możliwość uzyskania świadczenia w danym systemie (powszechnym lub rolniczym) także wtedy, gdy ubezpieczony nie zdołał

[46] Wyrok SN z dnia 8 maja 2007 r., II UK 164/06, OSNP 2008, nr 11–12, poz. 172.

[47] H. Szewczyk, *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce*, „Edukacja Prawnicza" 1999, nr 5, s. 2 i n.; tenże [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, LEX 2015

[48] Wyrok SN z dnia 20 lutego 2018 r., II UK 706/16, LEX nr 2490064.

[49] Zob. postanowienie SN z dnia 11 września 2013 r., II UK 186/13, LEX nr 1675284 oraz wyrok TK z dnia 5 października 2010 r., K. 16/08, OTK-A 2010 Nr 8, poz. 72.

zgromadzić w danym systemie wystarczającego stażu ubezpieczeniowego wymaganego do przyznania mu prawa do emerytury z tego właśnie systemu, co następuje przez doliczenie stażu ubezpieczeniowego z drugiego systemu.[50] Dokonanie przez ubezpieczonego wyboru co do zaliczenia wskazanego okresu do okresu ubezpieczenia, od którego zależy prawo do emerytury w określonym systemie (pracowniczym lub rolniczym), uniemożliwia późniejsze zaliczenie tego samego okresu w innym systemie [51]. Decydująca jest wola ubezpieczonego z jakiego świadczenia chce skorzystać także w sytuacji, gdy zaliczenie okresu ubezpieczenia rolniczego do okresów warunkujących nabycie prawa do emerytury pracowniczej umożliwi mu nabycie tego ostatniego świadczenia, ale jednocześnie pozbawi prawa do emerytury rolniczej.

III. WNIOSKI KOŃCOWE I DE LEGE FEREDNA

Postulat reformy systemu KRUS jest powszechnie podnoszony, choć bez wyraźnej wizji na przyszłość [52]. Toczy się merytoryczna, społeczna i polityczna dyskusja nad zasadnością dalszego utrzymywania odrębnego systemu ubezpieczeń dla rolników, zasad jego finansowania, zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Opinie, oceny oraz postulaty nowych koncepcji systemu zabezpieczeń społecznych w rolnictwie zgłaszane są od dobrych kilku lat, na forum europejskim przez Komisję Europejską, a na forum krajowym przez ekonomistów, prawników, przedstawicieli środowisk rolniczych i instytucji reprezentujących ich interesy oraz polityków wszystkich opcji politycznych. Zgłaszane opinie cechuje znaczna rozpiętość kategorycznie formułowanych poglądów uzasadnianych warunkami ekonomicznymi, społecznymi, gospodarczymi, a nawet środowiskowymi. Uczestnicy dyskusji dalecy są od osiągnięcia porozumienia, i mimo że opinie w pewnym stopniu ewoluują to wydaje się że osiągnięcie kompromisowego rozstrzygnięcia będzie trudne. Zabranie głosu, przez samych zainteresowanych przez sformułowanie zastrzeżeń będących przedmiotem niniejszej ekspertyzy,

[50] W ocenie SN jest to systemowe rozwiązanie normatywne korzystne dla ubezpieczonego i uwzględniające w samym założeniu jego interes, ponieważ w przeciwnym wypadku brak wymaganego stażu emerytalnego skutkowałby niemożnością nabycia prawa do emerytury w żadnym systemie; tak

[51] Por. art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i art. 10 ust. 3 ustawy emerytalnej; wyroki Sądów Apelacyjnych: w Gdańsku z dnia 6 maja 2016 r., III AUa 13/16, LEX 205384; w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r., III AUa 1368/13, LEX nr 1477220 oraz z dnia 8 maja 2017 r., III AUa 659/16, LEX nr 2295217; w Białymstoku z dnia 18 września 2013 r., III AUa 290/13, LEX nr 1378575;

[52] J. Pszczółkowska, *Ubezpieczenia społeczne rolników - stan obecny i możliwości rozwoju*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 6, s. 5., Zob. także opracowanie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej: *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa,* pod red. J. Pawłowskiej, Warszawa 2011, nr 2.

należy uznać za szczególnie ważny poziom dyskusji. Dowodzi bowiem zwiększenia udziału rolników w procesach społecznych (partycypacji społecznej) oraz świadomości – i co za tym idzie – akceptacji dokonania w tym zakresie koniecznych zmian.

Zasadnicze pytanie polega na określeniu zakresu solidaryzmu społecznego w ubezpieczeniach rolniczych. Jak długo bowiem funkcjonujące jednostki produkcyjne – gospodarstwa rolne nie wykazywały istotnych różnic, tak długo traktowanie ich w sposób jednakowy i objęcie taką samą pomocą, było uzasadnione i nie kwestionowane. Postępująca szybka polaryzacja gospodarstw rolnych, polegająca zarówno na zwiększaniu się liczby dużych i bardzo dużych gospodarstw rolnych, a jednocześnie gospodarstw socjalnych, niewydolnych lub słabo wydolnych gospodarczo, powoduje że pytanie o zakres zastosowania zasady solidaryzmu, zwłaszcza solidaryzmu wewnątrzgrupowego w rolnictwie staje się bardzo aktualne.
W świetle przeprowadzonej analizy konstytucyjnych podstaw systemu zabezpieczenia społecznego w ustroju gospodarczym kraju, **ocena adekwatności istniejących regulacji w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników wobec zmian gospodarczych wypada negatywnie.**

Uznając dopuszczalności odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego dla rolników, jako konstrukcji ustrojowej zastrzec trzeba konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonych zmian legislacyjnych i organizacyjnych, a także odejścia od tradycyjnego pojmowania polskiego rolnictwa jako zjawiska jednorodnego.
W mojej ocenie, punktem wyjścia do dokonania zamian jest wypracowanie spójnej koncepcji na poziomie podstawowym – czyli współczesnego ustalenia warunków uznania jednostki gospodarczej za gospodarstwo rolne - gospodarstwo rodzinne; uznania, że działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą; oraz zróżnicowania reżimów prawnych odpowiednio do funkcji gospodarstw rolnych.
W tym kontekście sformułować można następujące konkluzje:

- ✓ System rolniczego zabezpieczenia, ma stanowić ustrojowy element umacniający funkcjonowanie i pozycję gospodarstw rodzinnych oraz stymulujący ich ekonomiczną efektywność. Konsekwencje koniecznych dla osiągnięcia wskazanego celu zmian, mogą być daleko idące i dotknąć wiele obszarów funkcjonowania krajowego rolnictwa. Zmiany systemu społecznego zabezpieczenia rolników, muszą bowiem zostać poprzedzone innymi, i powinny stanowić ostatni element kształtujący współczesny ustrój rolny RP. Opracowanie koncepcji przedstawionych zmian, ustalenie harmonogramu wdrażania, wymaga szeroko zakrojonych, spójnych prac legislacyjnych.

- ✓ Pierwszym obszarem, w którym niezbędne będą zmiany legislacyjne, są przepisy definiujące gospodarstwo rodzinne. Definicja wynikająca z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu pierwotnym z roku 2003 r. [53] oraz po zmianach w latach 2016 [54] i 2019 [55] nie pozwala na dokonanie niezbędnej dywersyfikacji, umożliwiającej w systemie funkcjonujących jednostek gospodarczych odróżnić gospodarstw rodzinnych od przedsiębiorstw rolnych oraz od gospodarstw socjalnych. W konsekwencji nie można systemu ubezpieczeń rolniczych „uszczelnić" przez objęcie szczególnym systemem zabezpieczenia tylko gospodarstwa rodzinnych, dla których z art. 23 Konstytucji wynika upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do tworzenia preferencyjnych warunków gwarantujących ich stabilność.
- ✓ Dokonując niezbędnych zmian należy dążyć, bez względu na to jak bardzo byłoby to trudne i złożone, do ustalenia kryterium ekonomicznego ich dywersyfikacji, jako że kryterium obszarowe, co wielokrotnie podkreśla Trybunał, jest niewystarczające dla ustrojowej oceny gospodarstwa rolnego [56].
- ✓ Zróżnicowanie statusu prawnego gospodarstw pozwoli na przeprowadzenie zmian w obszarze rolniczej działalności ujmowanej jako działalność gospodarcza. W prawie polskim działalność rolnicza nie została jednolicie zdefiniowania. Powoduje to liczne komplikacje w klasyfikowaniu jednostek gospodarczych funkcjonujących na obszarach wiejskich, wśród których są zarówno duże, ekonomicznie stabilne przedsiębiorstwa, typowe gospodarstwa rodzinne o przeciętnym areale i przeciętnych dochodach, oraz jednostki którym nie można przypisać cech produkcyjnych. Gospodarstw re pełnią też zróżnicowane funkcje społeczne i gospodarcze.
- ✓ Ostatnim etapem kształtowania ustroju rolnego, adekwatnego dla nowoczesnego krajowego rolnictwa, będą stanowiły zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, który zostanie w ten sposób uszczelniony,

[53] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst pierw. – Dz. U. Nr 64, poz. 592, tekst jedn. – Dz. U. z 2019 r. poz. 1362.

[54] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 585.

[55] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

[56] Zob. J. Bieluk, *Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, pod red. M. Podstawki, Warszawa 2015, s. 205 – 217; tenże, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, pod red. nauk. P. Litwiniuka, Warszawa 2015, s. 335 – 349.

ograniczony podmiotowo i przedmiotowo tylko do producentów prowadzących gospodarstwa rodzinne i członków ich rodzin oraz oparty na nowych regułach opodatkowania i ustalania przychodów rolniczych. Usunięty tym samym zostanie argument nadmiernego obciążenie budżetu państwa oraz naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

- ✓ Za utrzymaniem odrębności istniejącego systemu rolniczego zabezpieczenia społecznego, jako konstrukcji ustrojowej przemawiają także, nie znane systemowi powszechnemu szczególne zadania i kompetencje KRUS, które realizują konstytucyjną normę optymalizacyjną nakazującą ustawodawcy zwykłemu, organom władzy oraz innym organom administracji świadczącej, tworzenie takich gwarancyjnych i ochronnych warunków socjalno-bytowych, które zapewnią trwałość i wiodącą pozycję gospodarstw rodzinnych w ustroju gospodarczym. KRUS może i powinna realizować zadania szersze niż tyko obsługa ubezpieczonych i członków ich rodzin. Dotychczasowe dodatkowe zadania z zakresu prewencji, edukacji, rehabilitacji w opinii ubezpieczonych są „wartością dodaną" względem innych podmiotów ubezpieczających, zwłaszcza względem ZUS. Zakres takich obowiązków, wobec zmniejszającej się systematycznie liczby ubezpieczonych, może być poszerzany. Będzie wówczas stanowiły argument przemawiający na rzecz utrwalenia odrębnej wyspecjalizowanej struktury szeroko rozumianej administracji rolnej.
- ✓ Istotnym wydaje się też dokonanie ustawowych rozstrzygnięć, co do charakteru prawnego KRUS, jako samodzielnej i wyodrębnionej instytucji świadczącej na rzecz producentów prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Rozwiązania mogą być różne. Spektrum różnych modeli przyjętych w różnych krajach europejskich prezentują liczne opracowania [57]. Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest bowiem ewenementem na arenie międzynarodowej. Zostały wdrożone w takich państw, jak Niemcy, Francja, Finlandia, Austria i częściowo Grecja. Ale ubezpieczenia w wymienionych państwach, są wykorzystywane także do dotowania rolnictwa w celu zwiększenia jego konkurencyjności. Ich doświadczenia mogą być wykorzystane - w większym lub

[57] Zob. ENASP, *Rolnicze systemy ochrony społecznej w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie*, https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/Broszura_ENASP_po_polsku.pdf [dostęp: 7.11.2019 r.]; D. Musiał, Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2014, nr 7, s. 349-361; A. Parlińska, *Modele ubezpieczeń społecznych rolników w krajach Unii Europejskiej*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe", tom IX, z. 1, s. 373-377.

mniejszym rozmiarze – przy konstruowaniu nowych reguł ubezpieczeń społecznych w Polsce. Liczne propozycje formuje także piśmiennictwo krajowe [58]. Ale decyzja co do wyboru formy będzie niewątpliwie decyzją polityczną, która może ukształtować socjalny status producentów rolnych w dalszych latach.

Wykaz literatury

Bieluk J., *Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej* [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, pod red. M. Podstawki, Warszawa 2015

Bieluk J., *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, pod red. nauk. P. Litwiniuka, Warszawa 2015

Bika Z., *The territorial impact of the farmers' early retirement scheme*, „Sociologia Ruralis" 2007, nr 3, https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00436.x;

Budzinowski R., *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, z. 1

ENASP, *Rolnicze systemy ochrony społecznej w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie*, https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/Broszura_ENASP_po_polsku.pdf [dostęp: 7.11.2019 r.]

Gadomski A., *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960

Jackowiak Cz., Landau Z., Muszalski W., Piątkowski M., Radzimowski Z., *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991

Jagła W., *System rolniczy, jaki jest, jaki może być*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2010, nr 38

Jedynak T., *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka" 2017, nr 2

Jeżyńska B., Król M. A.., *Generation change in agriculture: de lege lata - de lege ferenda* [w:] R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law:*

[58] Zob. D. Puślecki, *Przedmiot ochrony...*, op. cit.; T. Jedynak, *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2017, nr 2, s. 23-52; W. Jagła, *System rolniczy, jaki jest, jaki może być*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2010, nr 38, s. 81-91.

contemporary challenges of Agricultural Law among globalization, regionalization and locality, Poznań 2018.

Jeżyńska B., Pastuszko R., *Zakres regulacji prawnej ustroju rolnego w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2016.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003

Kobielski W., *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników* [w:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, pod red. J. Jastrzębskiej, Lublin 2003

Kuźniar J., *Objęcie ubezpieczeniem społecznym - zagadnienia wybrane - uwagi na tle orzecznictwa, cz. 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2009, nr 5

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

Mazorra A., *Analysis of the evolution of farmers' early retirement policy in Spain. The case of Castille and Leon*, „Land Use Policy" 2000, nr 2, https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00006-5.

Musiał D., *Zróżnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2014, nr 7

Parlińska A., Modele ubezpieczeń społecznych rolników w krajach Unii Europejskiej, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe", tom IX, z. 1

Pawłowska J., *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, pod red. J. Pawłowskiej, Warszawa 2011

Podstawka M., *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2010, nr 37

Podstawka M., *Ubezpieczenie społeczne rolników i jego perspektywy*, „Polityka Społeczna" 2016, nr 42

Podstawka M., *Dlaczego KRUS?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2016, nr 60

Prusinowski P., *Relacje zachodzące między podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Sądowy" 2014, nr 2

Pszczółkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników - stan obecny i możliwości rozwoju*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 6

Puślecki D., *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystem ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2017, nr 2

Puślecki D., *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011

Rovny P., *The analysis of farm population with respect to young farmers in the European Union*, „Procedia - Social and Behavioral Sciences" 2016, nr 220

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck 2016

Stelmachowski A., *Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym*, „Nowe Prawo" 1972, z. 7-8

Szewczyk H. [w:] Bińczycka-Majewska T., Włodarczyk M. (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, LEX 2015

Szewczyk H., *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce*, „Edukacja Prawnicza" 1999, nr 5

Szumlicz T., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Handschke J., Monkiewicz J. (red. nauk.), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010

Wierzbowski B., *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 4

Zagata L., Sutherland L., *Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda*, „Journal of Rural Studies" 2015, nr 38, https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.01.003.