

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2013

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik
Nr 49/2013 r.
ISSN 1507-4757

Wydawca
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja
Jan Kopczyk (redaktor naczelny)
Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Rada Programowa
Członkowie: dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,
dr Ryszard Miazek, dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka,
prof. dr hab. Marian Podstawka

DTP
Igor Zalewski

Skład
Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 225/13

Adres redakcji
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 22 592 64 15, 22 592 64 00, 22 592 64 30
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych
i w innych kontekstach porównawczych

Marian Podstawka

8

Znaczenie i przyszłość Kasy Rolniczego Ubezpieczenia
Społecznego w polskim rolnictwie

Roman Kisiel, Katarzyna Jakubowska, Iwona Królik

25

Finansowanie składki na fundusz emerytalno-rentowy
przez budżet państwa

Wojciech Jaskuła

45

Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Rozwój technologiczny w CRR KRUS „GRANIT”

Ryszard Barej

69

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Koszty przekształcenia informacji publicznej –
prawo, możliwość, czy obowiązek?

Piotr Sitniewski

76

Curator absentis w sprawach
z ubezpieczenia społecznego rolników

Wojciech Jaskuła

100

Dokumentacja i statystyka

Wkład prof. Tadeusza Wolskiego w rozwój polskiej i światowej
hodowli zbóż

Daniel Kamiński

130

„Ubezpieczenie społeczne w dwa lata po expose rządu.
Ocena projektowanych zmian w systemie emerytalnym”

Joanna Plak

144

Od Redakcji

Prezentowane 49 wydanie kwartalnika Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odzwierciedla dominującą w 2013 roku, newralgiczną tematykę przyszłości systemów emerytalnych w Polsce. Marian Podstawka, profesor w Katedrze Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu SGGW w Warszawie, dokonał przeglądu funkcjonowania systemów ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych. Autor sporządził analizę na podstawie źródłowych informacji publicznych ZUS i KRUS w odniesieniu do udziału środków publicznych w finansowaniu obu podsystemów, przychodów z tytułu składek od ubezpieczonych oraz relacji tych obciążeń do dochodów ludności rolniczej i osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Porównując poziom świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym i rolniczym, zasady przyznawania emerytur i rent, a także zaangażowanie finansów publicznych w ich wypłatę, autor ocenia, że: *„Statystyki KRUS dość precyzyjnie informują o corocznych kwotach dotacji do ubezpieczenia społecznego rolników. W ostatnich latach na ogół zadań Kasy jest to kwota ok. 15 mld zł, natomiast z informacji ZUS wynika, że cash flow wynosi ok. 165 mln zł. Składki jednak pokrywają tę kwotę w 57%. Oznacza to, że dofinansowanie do ZUS bezpośrednio wynosi ok. 93 mld”*. Konkluzje autora, jakich wiele w tej publikacji, pozostają w opozycji do obiegowej opinii, że budżet państwa w znacznie większym stopniu wspiera ubezpieczenie społeczne rolników.

Oceny zakresu przedmiotowego ubezpieczenia społecznego rolników ze strony jego adresatów zarówno czynnych zawodowo, jak i rolnych świadczeniobiorców, dokonują na bazie badań ankietowych przeprowadzonych przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie – prof. Roman Kisiel, Katarzyna Jakubowska i Iwona Królik. Na użytek prezentowanego tematu badawczego swoje poglądy wyraziło 129 respondentów. Wyniki ankiet przeanalizowano pod względem płci, wieku, wykształcenia, powierzchni gospodarstw rolnych tych osób. Z uwagi na dobór jednolitej zawodowo grupy badawczej, wyniki ankiety mogą zaskakiwać. Np. na pytanie o potrzebę utrzymywania odrębnego ubezpieczenia społecznego rolników „tak” odpowiedziało ok. 74 proc., „nie” – ok. 11 proc., ok. 15 proc. nie miało zdania. W sprzeczności z tą oceną jest odpowiedź na to samo pytanie w innym ujęciu, a mianowicie nt. zadowolenia z funkcjonowania KRUS – pozytywnych ocen było aż 97,67%.

Jedno z dwóch prezentowanych w wydaniu autorskich opracowań Wojciecha Jaskuły dotyczy nowych uprawnień dla osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem. Autor zauważa, że obowiązująca od 1 września ub.r. ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw spowodowała m.in., że o ile wcześniejsze rozwiązania dotyczące opłacania składek miały podłoże ekonomiczne – służyły zwiększaniu możliwości ich zapłaty przez ubezpieczonego, o tyle wymieniona ustawa zapewnia finansowanie z budżetu państwa składki emerytalno-rentowej niezależnie od sytuacji finansowej osoby uprawnionej.

Nie kwestionując samej idei przeciwdziałania negatywnym zjawiskom demograficznym także w ubezpieczeniu społecznym rolników, autor prezentuje stanowisko, że w tej sferze działania stymulujące powinny się odbywać przede wszystkim za pomocą rekonstrukcji wypłacanych świadczeń z tytułu podlegania ubezpieczeniu, np. zwiększenia wysokości zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy będącej wynikiem ciąży. Zgłasza też pomysł wprowadzenia nowego świadczenia dla ubezpieczonych w KRUS, tj. zasiłku opiekuńczego, wzorem przewidzianego na gruncie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa dla osób ubezpieczonych w ZUS.

Drugie opracowanie Wojciecha Jaskuły dotyczy reprezentacji przed sądami przez kuratora dla nieobecnego (*curator absentis*). Autor widziałby zastosowanie dla tej instytucji procesowej w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników przede wszystkim w postępowaniu egzekucyjnym, w którym niemożność doręczenia upomnienia przedegzekucyjnego wstrzymuje wdrożenie postępowania niekiedy na bardzo długi okres. W takich przypadkach powołanie kuratora w zastępstwie strony pozwanej miałoby charakter dyscyplinujący wobec strony stosującej świadomą obstrukcję, aby uniemożliwić lub co najmniej opóźnić wszczęcie postępowania.

O prawie w praktyce z zakresu dostępu do ponownego wykorzystania informacji publicznej po kolejnej nowelizacji ustawy o uddip, w innym temacie badawczym, zrealizowanym przez doktora Piotra Sitniewskiego, wykładowcę Uniwersytetu w Białymstoku. Autor zwrócił się z wnioskiem do kilkudziesięciu podmiotów administracji rządowej lub samorządowej o udzielenie odpowiedzi o wewnętrzne regulacje odnośnie kosztów przekształcenia informacji publicznej. Badanie ujawniło przykłady żądania pokrycia nieuzasadnionych kosztów, niekiedy ukrytych, jak np. ... za zuży-

cie prądu przez komputer, na którym sporządzono informację. Autor podkreśla, że *„jeżeli z wniosków w trybie udip wynika konieczność podjęcia identycznych, powtarzalnych czynności, polegających na ksero, wydruku itd., to nie ma podstaw, by takie czynności traktować w odmienny sposób wobec różnych wnioskodawców”* i w konkluzji *„...składa postulat de lege ferenda o konieczności podjęcia publicznej dyskusji nad kwestią wprowadzenia centralnej regulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej”*.

Na koniec prezentacji, nie wyczerpującej zawartości wydania, kilka słów o współpracy Centrum Rehabilitacji Rolników „Granit” w Szklarskiej Porębie z Niemieckim Ustawowym Ubezpieczeniem od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków (DGUV). Poszerzenie oferty „Granitu” o nowy unikatowy zakres usług dla pacjentów z Niemiec było możliwe dzięki wcześniejszemu postawieniu na innowacyjne technologie, radykalne zmiany zaplecza rehabilitacyjnego i wyposażenia Centrum w nowoczesny sprzęt pomiarowy, który posłuży do wdrożenia badań naukowych związanych z pracą rehabilitantów. Dyrektor CRR, dr Ryszard Barej przedstawia szeroką gamę możliwości i dalsze plany rozwoju tej ważnej placówki.

Zapraszamy do lektury.

Marian Podstawka

ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych

Wstęp

W ostatnich latach coraz częściej dyskutujemy o kształcie naszego systemu ubezpieczeń społecznych. Rozważane są różne opcje. Także takie, jak likwidacja KRUS, ZUS, OFE, czy zastąpienie dotychczasowych świadczeń tzw. emeryturą socjalną. To dobrze, że publicyści, przedstawiciele rządu, zabierają głos w tych sprawach. To dobrze, że wypracowuje się nowe rozwiązania i wprowadza je w życie, jak chociażby ograniczenie składek przekazywanych do OFE. Jednakże nie rozwiązuje to całokształtu zagadnień związanych z ubezpieczeniem społecznym w Polsce. Problem ten będzie narastał, w wyniku naszej demografii i być może utrzymującego się w dłuższej perspektywie kryzysu. A zatem, problem ubezpieczeń społecznych pracowników, rolników, jest ciągle aktualny i nierozwiązany. W toczących się dyskusjach, w których prym wiodą ubezpieczeni w ZUS, dominuje problem ubezpieczenia społecznego rolników. Pojawiają się różne pomysły na reformę systemu KRUS. Wychodzi się z założenia, że budżet państwa zbyt dużo dofinansowuje podsystem ubezpieczenia emerytalno-rentowego KRUS. Przytacza się dość precyzyjnie, iż państwo co rok wspiera ten podsystem ze swojego budżetu kwotą ok. 15 mld złotych. To prawda, natomiast o drugiej prawdzie, dotyczącej dofinansowania ZUS, jakby dyskutuje się mniej. Jest to dość symptomatyczne, dlatego nie prowadzi się takich rozważań z punktu widzenia funkcjonowania ubezpieczenia w ZUS. A może dla pewnej równowagi należałoby oddać rolnikom głos w tej spr-

wie. Niech ubezpieczeni w ZUS reformują KRUS i odwrotnie, ubezpieczeni w KRUS niech dokonają zmian w ZUS. Tak czy inaczej warto przyrzeć się tym dwóm podsystemom w różnych kontekstach porównawczych.

Celem tego opracowania jest dokonanie porównania ZUS i KRUS w kontekście:

- poziomu finansowania ze środków publicznych każdego z podsystemów (ZUS i KRUS);
- składki na ubezpieczenie w ZUS i KRUS;
- relacji obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do osiągniętych dochodów przez ludność rolniczą i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą;
- poziomu świadczeń w relacji do składek w obu podsystemach;
- regulacji prawnych dotyczących uprawnień ubezpieczonych, zasad otrzymywania świadczeń oraz ich wysokości.

a) Zaangażowanie finansów publicznych do ubezpieczenia społecznego w ZUS i KRUS

Statystyki KRUS dość precyzyjnie informują o corocznych kwotach dotacji do ubezpieczenia społecznego rolników. W ostatnich latach na ogół zadań Kasy jest to kwota ok. 15 mld zł, natomiast z informacji ZUS wynika, że *cash flow* wynosi ok. 165 mln zł. Składki jednak pokrywają tę kwotę w 57%. Oznacza to, że dofinansowanie do ZUS bezpośrednio wynosi ok. 93 mld. Oprócz tego, zgodnie z przyjętymi w 1999 r. rozwiązaniami, wydzielono cztery ryzyka ubezpieczeniowe i przyjęto zasadę, że składkami na ich finansowanie solidarnie obciążeni będą pracownik i pracodawca. Dla 3,9 mln osób zatrudnionych w sektorze publicznym drugą część składki na ubezpieczenie emerytalne, wynoszącą 9,7% płacy brutto, zobowiązany jest zapłacić w imieniu pracodawcy budżet państwa. Następnie, 6,5% w stosunku do płacy brutto dla tych osób na ubezpieczenie rentowe oraz 0,97% płacy brutto na ubezpieczenie wypadkowe, także w imieniu pracodawcy, ponosi budżet państwa. Oprócz tego budżet państwa opłaca 2,45% w stosunku do płacy brutto na Fundusz Pracy i 0,01 tej podstawy na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Łącznie budżet państwa za ubezpieczenie społeczne osób w ZUS ponosi 19,78% wypłacanych im poborów. Przyjmując płace brutto w sektorze publicznym na umiarkowanym poziomie ok. 75% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – czyli ok. 2,5 tys. zł miesięcznie, daje to kwotę ok. 120 mln zł rocznie. Wobec tego budżet państwa angażuje ok. 24 mld zł na ubezpie-

czenie społeczne osób zatrudnionych w sektorze publicznym. Gdyby do tej kwoty doliczyć ekwiwalent za miesięczny urlop w kwocie ok. 10 mld zł, to łączne zaangażowanie finansów publicznych w ubezpieczenia społeczne w ZUS wynosi ok. 93 mld zł. W tabeli 1 dokonano odpowiednich obliczeń mających na celu porównanie stopnia zaangażowania finansów publicznych w ubezpieczenia w ZUS i KRUS. W tabeli tej przeprowadzono dwa rodzaje rachunków. Porównano sytuację w ZUS i KRUS, dokonując przeliczenia odpowiednich kwot dotacji na jednego ubezpieczonego i na jednego świadczeniobiorcę.

Tabela 1
Dotacje do ZUS i KRUS z budżetu państwa w przeliczeniu na świadczeniobiorcę i na osobę podlegającą ubezpieczeniu

Wyszczególnienie	IV kw. 2012 r.
KRUS	
• Kwota dotacji	14,77 mld zł
• Liczba świadczeniobiorców	1 223 615 osób
• Liczba ubezpieczonych (świadczeniobiorcy i płacący składki)	2 705 740 osób=(1 223 615 +1 482 125)
• Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę	12 074 zł
• Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego	5 459 zł
ZUS	
• Kwota dotacji	93,01 mld zł
• Liczba świadczeniobiorców	7 535 000 osób
• Liczba ubezpieczonych (świadczeniobiorcy i płatnicy składek)	21 954 900 osób=(7 351 000+14 603 900)
• Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę	12 344 zł
• Kwota dotacji w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego	4 236 zł

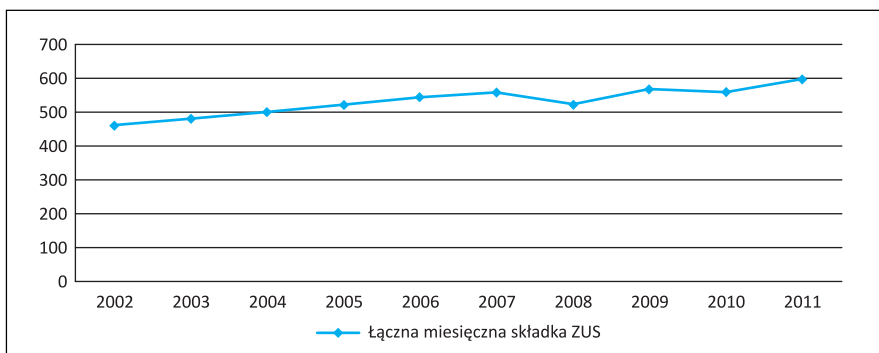
Dane przedstawione w tabeli 1 informują, że kwota dotacji w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę w KRUS jest niższa niż w ZUS. Natomiast zaangażowanie budżetu państwa w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego w KRUS jest wyższe niż w ZUS. Różnica w kwocie dotacji w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę ZUS i KRUS to 270 zł (stosunek kwot wynosi: 12 344 zł do 12 074 zł). Liczba wszystkich świadczeniobiorców w ZUS wynosi 7 535 000 osób. Po przeliczeniu tej liczby

przez różnicę w kwocie dotacji na jednego świadczeniobiorcę uzyskujemy kwotę ponad 2 mld zł większą, jakiej wymaga zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ubezpieczenia w ZUS ($270 \text{ zł} \times 7\,535\,000 \text{ osób} = 2\,034\,450\,000 \text{ zł}$). Natomiast różnica w kwocie dotacji (w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego) między KRUS i ZUS wynosi 1 233 zł ($5\,459 \text{ zł} : 4\,436 \text{ zł}$). Co łącznie daje większą kwotę dotacji z budżetu państwa do KRUS, odpowiadającą 3 336 177 420 zł ($1\,233 \text{ zł} \times 2\,705\,740 \text{ osób}$). A zatem te różnice w dotowaniu ZUS i KRUS są raczej symboliczne. Wobec tego nie jest prawdą, głoszoną dość powszechnie, że budżet państwa w znacznie większym stopniu wspiera ubezpieczenie społeczne rolników. Uwzględniając jednostkowe wartości dotacji w ZUS i w KRUS, a także różnice w liczbie osób obsługiwanych przez te podsystemy, dochodzimy do wniosku, że system ubezpieczenia społecznego rolników korzysta z większej kwoty dotacji, wynoszącej nieco ponad 1 mld zł.

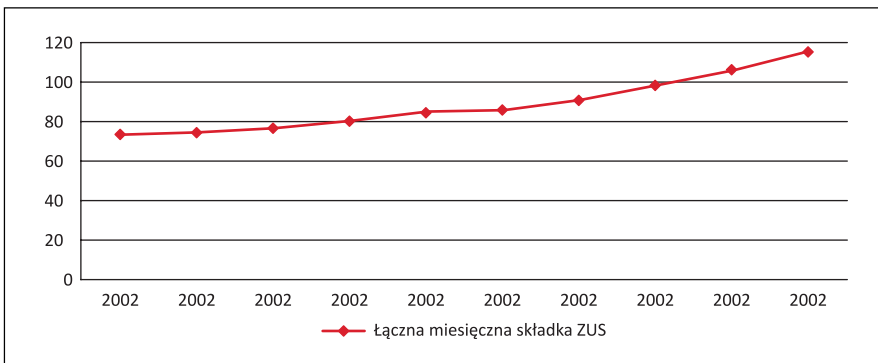
b) Porównanie ZUS i KRUS w kontekście składek

Jeśli chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne, to dokonano ich porównania, biorąc pod uwagę ubezpieczone w ZUS osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz ubezpieczoną w KRUS osobę prowadzącą gospodarstwo rolne do 50 ha p użytków rolnych. W przypadku składek na ubezpieczenie społeczne w ZUS przyjęto dopuszczalną minimalną ich podstawę, czyli 60% przeciętnej płacy w gospodarce narodowej. Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się składek na ubezpieczenie społeczne w ZUS osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i składek na ubezpieczenie w KRUS przedstawiają wykresy 1, 2, 3, 4 oraz tabela 2.

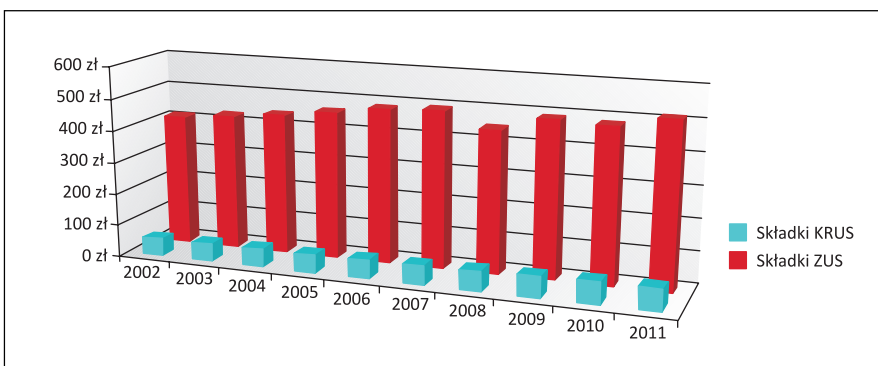
Wykres 1
Łączna miesięczna składka w ZUS



Wykres 2
Łączna miesięczna składka w KRUS



Wykres 3
Miesięczne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w ZUS i KRUS



Wykres 4
Miesięczne składki na ubezpieczenia chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe

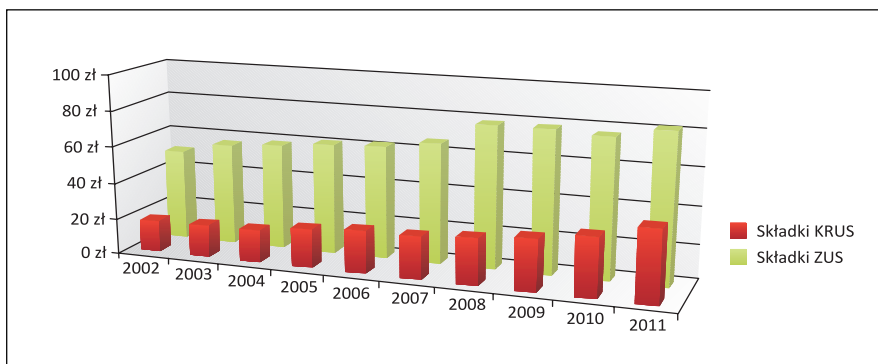


Tabela 2. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w II i III kwartale 2012 roku

Status ubezpieczonego	Wysokość składki na ubezpieczenie w zł						
	emerytalno-rentowe				wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie		Składki łącznie od jednego ubezpieczonego kwartalnie
	podstawowa składka miesięczna	dodatkowa składka miesięczna	razem składka miesięczna (2+3)	kwartalnie	składka miesięczna	kwartalnie	
1	2	3	4	5	6	7	8
I. Rolnik prowadzący gospodarstwo rolne							
do 50 ha	80	0	80	240	42	126	366
powyżej 50 ha do 100 ha	80	96	176	528	42	126	654
powyżej 100 ha do 150 ha	80	192	272	816	42	126	942
powyżej 150 ha do 300 ha	80	288	368	1 104,00	42	126	1 230,00
powyżej 300 ha	80	384	464	1 392,00	42	126	1 518,00
Domownik (w każdej grupie obszarowej gospodarstwa rolnego)	80	0	80	240	42	126	366
II. Rolnik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i gospodarstwo rolne							
do 50 ha	160	0	160	480	42	126	606
powyżej 50 ha do 100 ha	160	96	256	768	42	126	894
powyżej 100 ha do 150 ha	160	192	352	1 056,00	42	126	1 182,00
powyżej 150 ha do 300 ha	160	288	488	1 344,00	42	126	1 470,00
powyżej 300 ha	160	384	544	1 632,00	42	126	1 758,00
Domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą (w każdej grupie obszarowej gospodarstwa rolnego)	160	0	160	480	42	126	606

Łączna miesięczna kwota składki w ZUS jest znacznie wyższa niż w KRUS. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą obciążone były z tego tytułu w 2011 r. kwotą ok. 600 zł na miesiąc. Natomiast osoba ubezpieczona w KRUS kwotą 120 zł na miesiąc. Przy czym, znacznie większe zróżnicowanie składek między ZUS a KRUS ma miejsce w przypadku ubezpieczenia emerytalno-rentowego niż w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. Warto podkreślić, że począwszy od IV kw. 2009 r. rolnicy opłacają zróżnicowane i uzależnione od wielkości gospodarstwa składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Składka ta składa się z dwóch części: z części podstawowej i części dodatkowej. W uzupełnieniu należy podkreślić, że od 2004 r. rolnicy prowadzący jednocześnie działalność rolniczą i pozarolniczą byli zobowiązani opłacać w podwójnej wysokości składki zarówno na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, jak i na samofinansujące się ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (tab. 2). Dopiero kolejna zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 667) sprawiła, że ubezpieczonych prowadzących dodatkową działalność pozarolniczą zwolniono z obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Obowiązujące natomiast zróżnicowanie wysokości składek emerytalno-rentowych dla ubezpieczonych w KRUS rolników w gospodarstwach od 50 ha wzwyż, nie powoduje zwiększenia wysokości ich świadczeń emerytalno-rentowych. Wynika to z faktu, że w ubezpieczeniach w KRUS świadczenia te oparte są o zdefiniowaną ich wielkość, która nie zależy od sumy wniesionych składek. W ZUS mamy sytuację odmienną. Tu wysokość świadczeń emerytalno-rentowych uzależniona jest od wielkości wniesionego kapitału.

c) Składki na ubezpieczenie społeczne w ZUS i w KRUS

W tym kontekście do porównania obu podsystemów ubezpieczeń społecznych przyjęto pewne założenia. W podsystemie ubezpieczenia społecznego ZUS uwzględniono osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, w ZUS osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą winny zadeklarować poziom osiągniętych dochodów. Jednakże ta podstawa nie może być niższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Praktyka wskazuje, iż prawie wszyscy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą deklarują do naliczania składek na ubezpieczenie społeczne tę najniższą podstawę i taką przyjęto w opracowaniu. Odpowiednie informacje przedstawia wykres nr 1, z którego wynika, iż w 2011 r. miesięczna składka na

ubezpieczenie społeczne w ZUS dla tej grupy ubezpieczonych kształtowała się na poziomie 600 zł. Jeśli chodzi o wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników, to przedstawia je tabela 2. Składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników są zależne od powierzchni gospodarstwa, wyrażonej w hektarach przeliczeniowych gruntów. W przypadku ubezpieczonych rolników prowadzących gospodarstwa rolne do 50 ha w 2012 r. opłacali miesięcznie 80 zł. Natomiast ci, którzy prowadzili gospodarstwa rolne w przedziale 50-100 ha, oprócz kwoty 80 zł, czyli tzw. składki podstawowej (tj. odpowiadającej 10 proc. emerytury podstawowej), opłacali składkę dodatkową w kwocie 96 zł miesięcznie. Łączna ich składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosiła 179 zł miesięcznie. Najwyższą składkę na to ubezpieczenie ponosili ubezpieczeni prowadzący gospodarstwa powyżej 300 ha. Wówczas miesięcznie obciążeni oni byli składką w wysokości 464 zł.

Oprócz składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe ubezpieczeni w KRUS opłacają składkę na odrębne ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. W 2012 r. składka miesięczna na to ubezpieczenie wynosiła 42 zł miesięcznie. W opracowaniu do porównań przyjęto wysokość składek opłacanych na ubezpieczenie społeczne rolników za osoby w gospodarstwach do 50 ha użytków rolnych. W 2011 r. łączna składka na to ubezpieczenie płacona przez rolników wynosiła nieco ponad 100 zł. Wobec tego ubezpieczeni w ZUS, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, obciążeni są 6-krotnie wyższą składką na swoje ubezpieczenie społeczne w porównaniu do ubezpieczonych rolników w KRUS. Na kolejnych wykresach 3 i 4 przedstawiono w układzie porównawczym miesięczne składki na ubezpieczenie społeczne w ZUS i w KRUS. Większe zróżnicowanie między ZUS a KRUS dotyczy składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Nieco mniejsze różnice w wysokości składek między ZUS i KRUS występują w przypadku ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

d) Obciążenie dochodów składkami na ubezpieczenie społeczne w ZUS i w KRUS

W tym kontekście do porównania podsystemów ZUS i KRUS przyjęto wariantowe założenie, iż wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą ubezpieczeniu społecznemu podlegać będą dwie i trzy osoby. Stosowne informacje przedstawia tabela nr 3. Zgodnie z danymi w 2011 r. w przypadku dwóch osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu w ZUS udział składek w dochodach wynosił ponad 23%. Natomiast

w przypadku ubezpieczenia trzech osób udział składek w dochodach w 2011 r. wynosił ponad 35%. Warto odnotować, iż na przestrzeni lat obserwuje się obniżenie wskaźnika składek do dochodów, zarówno gdy ubezpieczeniu w ZUS podlegały dwie czy trzy osoby. W 2002 r. relacja składek z tytułu ubezpieczenia dwóch osób do dochodów wynosiła ponad 30%. W sytuacji gdy w 2002 r. ubezpieczone w ZUS były trzy osoby, udział składek z tego tytułu do dochodów wynosił prawie 46%. Dane w tabeli nr 3 wskazują na relatywne zmniejszenie kosztów ubezpieczenia społecznego w ZUS dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Tabela 3. Obciążenie składkami z tytułu ubezpieczenia społecznego w ZUS osoby prowadzącej działalność gospodarczą

Rok	Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych pracujących na własny rachunek	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w ZUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w ZUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	3 034,37 zł	925,80 zł	30,51%	1 388,70 zł	45,77%
2003	3 067,54 zł	980,14 zł	31,95%	1 470,21 zł	47,93%
2004	3 191,49 zł	1 016,56 zł	31,85%	1 524,84 zł	47,78%
2005	3 266,66 zł	1 061,46 zł	32,49%	1 592,19 zł	48,74%
2006	3 665,16 zł	1 111,00 zł	30,31%	1 666,50 zł	45,47%
2007	4 177,48 zł	1 139,86 zł	27,29%	1 709,79 zł	40,93%
2008	4 438,83 zł	1 057,22 zł	23,82%	1 585,83 zł	35,73%
2009	4 718,25 zł	1 168,64 zł	24,77%	1 752,96 zł	37,15%
2010	4 982,18 zł	1 151,46 zł	23,11%	1 727,19 zł	34,67%
2011	5 057,57 zł	1 194,74 zł	23,62%	1 792,11 zł	35,43%

Jeśli chodzi o ocenę relacji składek do dochodów w KRUS, to także przyjęto pewne założenia. Wysokość dochodów gospodarstw rolnych przedstawiono w ich różnych grupach obszarowych: do 5 hap, 5-10 hap, 10-20 hap, 20-30 hap i 30-50 hap. następnie w wyróżnionych grupach obszarowych gospodarstw przyjęto wariantowo, iż ubezpieczeniu społecznemu w KRUS podlegają dwie lub trzy osoby. Stosowne informacje przedstawiają tabele nr 4, 5, 6, 7 i 8.

W przypadku gospodarstw najmniejszych, do 5 hap, udział składek w dochodach, gdy ubezpieczeniu podlegały dwie osoby, wynosił w badanym okresie około 3%. Natomiast gdy ubezpieczeniu w tych gospodarstwach podlegały trzy osoby, udział składek w dochodach wynosił w latach 2002-2011 ok. 5%.

Tabela 4. Udział składek na ubezpieczenia społeczne rolników do dochodów w gospodarstwach do 5 ha użytków rolnych

Rok	Przeciętny miesięczny dochód z gospodarstwa rolnego o powierzchni 5 ha prowadzącego rachunkowość	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	2 897,50 zł	142,34 zł	4,91%	213,51 zł	7,37%
2003	1 060,50 zł	145,56 zł	13,73%	218,34 zł	20,59%
2004	2 019,75 zł	149,04 zł	7,38%	223,56 zł	11,07%
2005	2 124,92 zł	156,54 zł	7,37%	234,81 zł	11,05%
2006	5 666,00 zł	165,64 zł	2,92%	248,46 zł	4,39%
2007	6 215,92 zł	167,34 zł	2,69%	251,01 zł	4,04%
2008	5 368,17 zł	177,34 zł	3,30%	266,01 zł	4,96%
2009	7 464,42 zł	191,50 zł	2,57%	287,25 zł	3,85%
2010	7 989,50 zł	206,50 zł	2,58%	309,75 zł	3,88%
2011	6 848,00 zł	226,00 zł	3,30%	339,00 zł	4,95%

Natomiast relatywny względem dochodów koszt ubezpieczenia społecznego w KRUS, w przypadku gospodarstw 5-10 ha, gdy ubezpieczono dwie osoby, wynosił ok. 10%. Nieco wyższy relatywny koszt względem dochodów, wynoszący ok. 14%, miał miejsce, gdy w tych gospodarstwach ubezpieczeniu podlegały trzy osoby. Generalnie wśród tych gospodarstw relatywny koszt ubezpieczenia społecznego był wyższy niż w przypadku gospodarstw do 5 ha. Wynikało to z niższych dochodów osiąganych przez te większe obszarowo gospodarstwa względem tych najmniejszych.

Jeśli chodzi o gospodarstwa posiadające gospodarstwa o powierzchni w granicach 10-20 ha, to w przypadku ubezpieczenia dwóch osób, koszt względem dochodów wynosił ok. 8%. Natomiast gdy ubezpieczeniu podlegały trzy osoby, udział składek w dochodach stanowił ok. 10%.

W przypadku gospodarstw największych, posiadających 20-30 ha i 30-50 ha, koszt z tytułu ubezpieczenia dwóch czy trzech osób w relacji do ich dochodów był raczej symboliczny. Gospodarstwa te dysponowały względnie wysokimi dochodami.

Tabela 5. Udział składek na ubezpieczenia społeczne rolników do dochodów w gospodarstwach 5-10 ha użytków rolnych

Rok	Przeciętny miesięczny dochód z gospodarstwa rolnego o powierzchni od 5 do 10 ha prowadzącego rachunkowość	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	436,25 zł	142,34 zł	32,63%	213,51 zł	48,94%
2003	798,83 zł	145,56 zł	18,22%	218,34 zł	27,33%
2004	941,67 zł	149,04 zł	15,83%	223,56 zł	23,74%
2005	853,33 zł	156,54 zł	18,34%	234,81 zł	27,52%
2006	1 906,83 zł	165,64 zł	8,69%	248,46 zł	13,03%
2007	2 097,17 zł	167,34 zł	7,98%	251,01 zł	11,97%
2008	1 855,33 zł	177,34 zł	9,56%	266,01 zł	14,34%
2009	2 126,92 zł	191,50 zł	9,00%	287,25 zł	13,51%
2010	2 188,25 zł	206,50 zł	9,44%	309,75 zł	14,16%
2011	2 319,00 zł	226,00 zł	9,75%	339,00 zł	14,62%

Tabela 6. Udział składek na ubezpieczenia społeczne rolników do dochodów w gospodarstwach 10-20 ha użytków rolnych

Rok	Przeciętny miesięczny dochód z gospodarstwa rolnego o powierzchni od 10 do 20 ha prowadzącego rachunkowość	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	1 387,83 zł	142,34 zł	10,26%	213,51 zł	15,38%
2003	1 652,33 zł	145,56 zł	8,81%	218,34 zł	13,21%
2004	1 660,42 zł	149,04 zł	8,98%	223,56 zł	13,46%
2005	1 399,67 zł	156,54 zł	11,18%	234,81 zł	16,78%
2006	2 737,25 zł	165,64 zł	6,05%	248,46 zł	9,08%
2007	2 824,92 zł	167,34 zł	5,92%	251,01 zł	8,89%
2008	2 359,42 zł	177,34 zł	7,52%	266,01 zł	11,27%
2009	2 089,08 zł	191,50 zł	9,17%	287,25 zł	13,75%
2010	3 337,75 zł	206,50 zł	6,19%	309,75 zł	9,28%
2011	3 839,75 zł	226,00 zł	5,89%	339,00 zł	8,83%

Tabela 7. Udział składek na ubezpieczenia społeczne rolników do dochodów w gospodarstwach 20-30 hap użytków rolnych

Rok	Przeciętny miesięczny dochód z gospodarstwa rolnego o powierzchni od 20 do 30 hap prowadzącego rachunkowość	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	2 076,08 zł	142,34 zł	6,86%	213,51 zł	10,28%
2003	2 811,33 zł	145,56 zł	5,18%	218,34 zł	7,77%
2004	3 015,08 zł	149,04 zł	4,94%	223,56 zł	7,41%
2005	2 470,92 zł	156,54 zł	6,34%	234,81 zł	9,50%
2006	4 421,00 zł	165,64 zł	3,75%	248,46 zł	5,62%
2007	4 662,83 zł	167,34 zł	3,59%	251,01 zł	5,38%
2008	4 178,08 zł	177,34 zł	4,24%	266,01 zł	6,37%
2009	3 669,58 zł	191,50 zł	5,22%	287,25 zł	7,83%
2010	5 627,17 zł	206,50 zł	3,67%	309,75 zł	5,50%
2011	6 230,83 zł	226,00 zł	3,63%	339,00 zł	5,44%

Tabela 8. Udział składek na ubezpieczenia społeczne rolników do dochodów w gospodarstwach 30-50 hap użytków rolnych

Rok	Przeciętny miesięczny dochód z gospodarstwa rolnego o powierzchni od 20 do 30 hap prowadzącego rachunkowość	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 2 osoby	Udział procentowy	Miesięczne obciążenie z tytułu składki w KRUS w gosp. prowadzonym przez 3 osoby	Udział procentowy
2002	3 543,92 zł	142,34 zł	4,02%	213,51 zł	6,02%
2003	4 810,92 zł	145,56 zł	3,03%	218,34 zł	4,54%
2004	4 779,92 zł	149,04 zł	3,12%	223,56 zł	4,68%
2005	4 027,00 zł	156,54 zł	3,89%	234,81 zł	5,83%
2006	6 494,17 zł	165,64 zł	2,55%	248,46 zł	3,83%
2007	6 869,08 zł	167,34 zł	2,44%	251,01 zł	3,65%
2008	6 047,33 zł	177,34 zł	2,93%	266,01 zł	4,40%
2009	5 347,08 zł	191,50 zł	3,58%	287,25 zł	5,37%
2010	8 490,08 zł	206,50 zł	2,43%	309,75 zł	3,65%
2011	9 623,50 zł	226,00 zł	2,35%	339,00 zł	3,52%

e) Efektywność oszczędzania w ZUS i w KRUS

W kolejnych tabelach 9, 10 i 11 dokonano porównania efektywności oszczędzania w ZUS i w KRUS. W tym celu, zakładając, że warunki (wiek i staż ubezpieczeniowy) otrzymania emerytury lub renty w obydwu podsystemach są takie same, obliczono udział składek do otrzymywanych świadczeń emerytalno-rentowych.

Tabela 9. Relacja składek do świadczeń emerytalno-rentowych w ZUS

Rok	Składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w ZUS	Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto	Udział procentowy składki do świadczenia
2002	411,41 zł	1 039,34 zł	39,58%
2003	424,99 zł	1 092,43 zł	38,90%
2004	440,78 zł	1 140,43 zł	38,65%
2005	460,25 zł	1 170,74 zł	39,31%
2006	481,75 zł	1 260,84 zł	38,21%
2007	491,04 zł	1 298,83 zł	37,81%
2008	445,08 zł	1 418,65 zł	31,37%
2009	488,91 zł	1 542,63 zł	31,69%
2010	481,72 zł	1 642,90 zł	29,32%
2011	514,33 zł	1 727,25 zł	29,78%

Tabela 9 przedstawia informacje dotyczące tego rodzaju osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegających ubezpieczeniu społecznemu w ZUS. W 2002 r. relacja składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe tych osób do przeciętnej emerytury i renty wynosiła prawie 40%. W kolejnych latach obserwujemy jej systematyczny spadek. W 2011 r. składki w odniesieniu do przeciętnej emerytury i renty wynosiły już tylko ok. 30%. Zmniejszenie się udziału składek do świadczeń świadczy, iż w ZUS nastąpiła poprawa efektywności ubezpieczeniowej.

Z kolei w tabeli 10 zamieszczono analogiczne informacje, oceniające efektywność ubezpieczeniową oszczędzania w KRUS. W tym przypadku relacja składek do przeciętnej emerytury i renty jest znacznie korzystniejsza niż w ZUS. W całym analizowanym okresie, czyli w latach 2002-2011, udział składki miesięcznej w miesięcznych świadczeniach emerytalno-rentowych nie zmienił się i wynosił średnio nieco ponad 7%. Wobec tego podsystem ubezpieczenia społecznego KRUS jest bardziej finansowo efektywny niż analogiczny podsystem ubezpieczenia społecznego ZUS.

Na zakończenie tego kontekstu porównania warto ocenić relatywność świadczeń emerytalno-rentowych w ZUS i w KRUS. Stosowne informacje przedstawia tabela 11. Zgodnie z jej danymi relacja miesięcznej emerytury w ZUS do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (czyli

ltw. stopa zastąpienia w ZUS) wynosi ok. 60%. Natomiast tego typu relacja w KRUS ma poziom o połowę niższy. Przeciętna emerytura i renta w ubezpieczeniu społecznym rolników do przeciętnej płacy w gospodarce narodowej stanowi ok. 30%

Tabela 10. Relacja składek do świadczeń emerytalno-rentowych w KRUS

Rok	Składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w KRUS	Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto w rolnictwie	Udział procentowy składki do świadczenia
2002	53,17 zł	700,42 zł	7,59%
2003	54,78 zł	726,97 zł	7,54%
2004	56,02 zł	747,25 zł	7,50%
2005	56,27 zł	758,11 zł	7,42%
2006	58,82 zł	802,52 zł	7,33%
2007	59,67 zł	813,93 zł	7,33%
2008	62,67 zł	857,91 zł	7,30%
2009	66,75 zł	911,04 zł	7,33%
2010	70,25 zł	954,68 zł	7,36%
2011	72,50 zł	986,24 zł	7,35%

Tabela 11. Wysokość świadczeń w ZUS i KRUS

Rok	Relacja miesięcznej emerytury i renty z ZUS do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (stopień zastąpienia w ZUS)	Relacja miesięcznej emerytury i renty z KRUS do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (stopień zastąpienia w KRUS)
2002	59,70%	34,26%
2003	60,20%	34,13%
2004	60,00%	33,70%
2005	59,70%	32,90%
2006	61,30%	33,19%
2007	57,50%	31,15%
2008	55,10%	29,79%
2009	56,80%	30,02%
2010	58,20%	30,27%
2011	58,10%	29,61%
I 20 lat stażu ^{a)}		II 40 lat stażu
20% x 831 zł = 166,2 zł – część składkowa E/R 95% x 831 zł = 789,4 zł – część uzupełniająca E/R		40% x 831 zł = 332,4 zł – część składkowa E/R 85% x 831 zł = 706,3 zł – część uzupełniająca E/R
Razem: 1.038,75 zł		Razem: 955,60 zł

^{a)} Jednym z warunków otrzymania emerytury jest legitymowanie się 100. kwartałami stażu ubezpieczeniowego (25 lat). Do wyliczenia części składkowej przyjmuje się liczbę lat stażu, pomijając staż pod rządami ustawy z 1982 r.

f) Przepisy zawarte w obu podsystemach regulujące zasady otrzymywania świadczeń oraz ich wysokość

1. Dla emerytów i rencistów KRUS istnieją ograniczenia w inwestowaniu na rynku ziemi. Takich ograniczeń nie ma w systemie ZUS.
2. Wyższe składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w gospodarstwach powyżej 50 ha nie przekładają się na wyższe świadczenia. W systemie ZUS, opartym na zdefiniowanej składce, wyższe składki determinują wyższe świadczenia.
3. Sposób naliczania emerytur i rent rolniczych oparty jest na zdefiniowanym świadczeniu i jest nieefektywny dla ubezpieczonych z dużym stażem ubezpieczeniowym.
4. W dalszym ciągu istnieją uwarunkowania dotyczące wypłaty całej emerytury lub renty uzależnione od zaprzestania działalności rolniczej. Takich uwarunkowań nie ma w systemie ZUS.
5. Do ubezpieczenia społecznego rolników nie są włączone ich dzieci do lat 16.
6. Ubezpieczeni w KRUS sami finansują ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Stąd świadczenia z tego ubezpieczenia są niższe i trudniej je otrzymać, np. zasiłek chorobowy, który wynosi 10 zł dziennie po 30. kolejnych dniach choroby. W systemie ZUS świadczenie przysługuje od pierwszego dnia choroby. W 2012 zasiłki chorobowe w ZUS wypłacono na kwotę ok. 400 mln zł. W przeliczeniu na ubezpieczonego w ZUS jest kwota 438 zł, a KRUS – 269 zł.
7. Ubezpieczeni w KRUS finansują koszty funkcjonowania swojego systemu ubezpieczeń poprzez 9% odpis od Funduszu Składkowego do funduszu administracyjnego, i działalność prewencyjno-rehabilitacyjną, na którą FS dokonuje odpisu w wysokości 5% planowanych wydatków funduszu prewencji i rehabilitacji.
8. Począwszy od 9 stycznia 2009 r., zgodnie z nowelą ustawy z 20 grudnia 1990 r., ubezpieczeni urodzeni po 31.12.1948 r. nie mogą doliczać do stażu emerytalnego okresów ubezpieczenia pozarolniczego. Natomiast te osoby w systemie ZUS mogą doliczać okresy ubezpieczenia rolniczego do pracowniczego stażu emerytalnego.
9. W 2012 r. koszty obsługi ubezpieczonych w ZUS wyniosły 3,7 mld zł, co daje w przeliczeniu na 1 ubezpieczonego kwotę 168 zł. Koszty obsługi KRUS w 2012 r. wynosiły 581 mln zł, z tego ubezpieczeni rolnicy pokryli ok. 60 mln zł. Wobec tego z dotacji wydatkowano ok. 521 mln zł, co w przeliczeniu na ubezpieczonego w KRUS daje kwotę 192 zł.

Wnioski

1. Ubezpieczenia społeczne w podsystemach ZUS i w KRUS z punktu widzenia zaangażowania finansów publicznych są tożsame.
2. Bardziej finansowo efektywnym ubezpieczeniem społecznym jest podsystem KRUS. Składki z tytułu tego ubezpieczenia w mniejszym stopniu obciążają dochody rolników niż dochody osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Oprócz tego relacja składek do świadczeń jest także korzystniejsza w KRUS niż w ZUS.
3. Regulacje dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników, a zwłaszcza wobec emerytów i rencistów z podsystemu KRUS, są bardziej restrykcyjne niż analogiczne przepisy odnoszące się do ubezpieczonych w ZUS.

Prof. dr hab. Marian Podstawka, Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych. Streszczenie

Sytuacja demograficzna oraz utrzymujący się kryzys finansowy powodują, że problemy związane z funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego będą narastać. W efekcie coraz częściej podejmuje się dyskusję o kształcie zarówno systemu powszechnego ubezpieczenia społecznego, jak i ubezpieczenia społecznego rolników. Artykuł jest głosem w debacie dotyczącej zmian systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce. Autor dokonuje analizy porównawczej finansowych aspektów funkcjonowania obu podsystemów. Szczególną uwagę zwrócono na rzeczywisty poziom finansowania obu podsystemów ze środków publicznych. Ocenie poddano również wysokość składek ubezpieczonych w ZUS i KRUS, a także relację składek do dochodów uzyskiwanych przez ubezpieczonych.

Słowa kluczowe: *ubezpieczenie społeczne, ZUS, KRUS, składka ubezpieczeniowa, obciążenie dochodów składką*

**Social Insurance Institution (ZUS)
and Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)
within the public finance sector
and in the other comparative contexts.
Abstract**

Abstract. Due to the demographic situation as well as the maintaining financial crisis, problems of functioning of social insurance system will increase. Thus discussion on the shape of both general and agricultural system of social insurance will be held more and more often. The presented paper is a voice within the debate on changes of the social insurance system in Poland. Author performs a comparative analysis of financial aspects of both subsystems' functioning. Author's particular attention was focused on the real level of financing both subsystems with public sources. The level of contributions as well as relation between the contributions paid and incomes of insured in both subsystems were compared.

Key words: *social insurance, ZUS (Social Insurance Institution), KRUS (Agricultural Social Insurance Fund), contribution, contribution burden.*

Roman Kisiel
Katarzyna Jakubowska
Iwona Królik

Znaczenie i przyszłość Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w polskim rolnictwie

Wprowadzenie

Polscy rolnicy są grupą zawodową, która w odróżnieniu od ludności rolniczej w Europie najpóźniej nabyła prawo do ubezpieczeń społecznych. Najważniejszą ustawą, która znacząco zmieniła warunki ubezpieczenia społecznego ludności rolniczej, jest obowiązująca od 1 stycznia 1991 r. ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403, t. jedn.). Rozwiązania prawne przyjęte w tej ustawie, przyczyniły się do tego, że wyodrębniony na tej podstawie system ubezpieczenia społecznego rolników został oparty na solidarnym udziale składek od ubezpieczonych rolników oraz pokaźnej pomocy finansowej udzielonej przez państwo [Podstawka 1998]. Na mocy wymienionej ustawy powołano Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), w której obowiązek ubezpieczenia dotyczy przede wszystkim rolników, którzy osobiście i na własny rachunek prowadzą działalność rolniczą w pozostającym w ich posiadaniu gospodarstwie rolnym, którego obszar użytków rolnych wynosi powyżej 1 ha przeliczeniowego, bądź w ramach działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu niniejszej ustawy, a także domowników tych osób. Obowiązek ten nie dotyczy ww. rolników, ich domowników, mających tytuł do innego ubezpieczenia społecznego, bądź ustalone prawo do emerytury, renty, bądź do innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Wprowadzone od 1 stycznia 1991 r. rozwiązania spowodowały gwałtowną przebudowę istniejącego systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Zmiany te przybliżyły go do rozwiązań w krajach zachodnioeuropejskich. Niestety, miał on początkowo pewne wady, które przyczyniały się do dopływu osób spoza rolnictwa.

Prawne rozwiązania funkcjonujące w ramach systemu KRUS od ponad 22 lat są krytykowane za angażowanie zbyt dużych kwot z budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego. Równie wysoki jak do FER udział środków budżetowych w odrębnych rolniczych systemach państw europejskich nie jest jednak czymś nowym [Adamowicz 2002, Kisiel i in. 2008].

KRUS można natomiast ocenić jako dobrze działającą instytucję państwową, której zakres odpowiedzialności oraz rolę formułuje ustawodawstwo. Jednak instytucja ta spotyka się też z negatywnymi opiniami, m.in. takimi, że jest nieodporna na zmiany demograficzne i niewystarczająco silna ekonomicznie.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi akt normatywny, ponieważ powołano autonomiczną Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, której zadaniem jest realizacja przepisów ustawy. Dla przeciętnego obywatela, posiadającego niewielką wiedzę na temat prawa, zanika relacja między jego stanowieniem a stosowaniem. W ten sposób te dwa pojęcia traktuje się jako synonimy. W konsekwencji za wadliwość nowych regulacji obarcza się KRUS [Jaskuła 2011].

System ubezpieczenia społecznego rolników w obecnych czasach jest różnie oceniany. Część społeczeństwa krytykuje go za to, że stanowi duże obciążenie dla budżetu państwa. Rolnicy są natomiast zadowoleni z jego funkcjonowania, gdyż jest dla nich solidnym i niezawodnym źródłem dochodów. Dowodem na to, że system ten jest odpowiednim rozwiązaniem dla rolników, jest fakt, że jest to jedyna część polityki rolnej państwa, która nie budzi większych sporów w środowisku rolniczym. Z perspektywy lat można zauważyć, że część zmian przyjętych w systemie była słuszna. Natomiast inne nie przetrwały w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych. Stąd też wynikała wielokrotna nowelizacja ustawy z 1990 r.

Dzisiaj trudno jest przewidzieć przyszłość Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Na pewno nie powinna być zlikwidowana, gdyż jej funkcjonowanie sprawdziło się w praktyce. Obecny stan gospodarki polskiej oraz sytuacja demograficzna prawdopodobnie jeszcze przez długi okres będą powodować, że system ubezpieczenia społecznego rolników będzie bardziej pełnić funkcje podobne do funkcji instytucji pomocy społecznej niż instytucji ubezpieczeniowej.

Metodyka badań

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena skuteczności funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na podstawie opinii ubezpieczonych w niej rolników. Jest to instytucja, dla której poziom zaufania społecznego ma ogromne znaczenie, by mogła ona efektywnie działać.

Do analizy funkcjonowania KRUS wykorzystano dane uzyskane za pomocą ankiety skierowanej do rolników zarejestrowanych w Kasie. Kwestionariusz ankiety zawierał metryczkę oraz 14 pytań (zamkniętych, półotwartych i otwartych). W niektórych pytaniach można było zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

Badania zostały przeprowadzone w lipcu i sierpniu 2012 r. z pomocą Oddziału Regionalnego KRUS w Olsztynie. Objęto nimi 129 rolników, pochodzących z Olsztyna, Braniewa, Działdowa, Kętrzyna, Nidzicy, Nowego Miasta Lubawskiego, Pisz oraz Szczytna, z czego 116 ankietowanych było płatnikami, a 13 – świadczeniobiorcami KRUS. Wyniki badań przeanalizowano pod względem płci, wieku, wykształcenia oraz powierzchni gospodarstwa rolnego tych osób. Pozwoliło to na poznanie opinii o funkcjonowaniu Kasy z różnych punktów widzenia.

Ocena funkcjonowania KRUS

Istotnym aspektem związanym z funkcjonowaniem KRUS jest opinia rolników, dla których ta instytucja odgrywa bardzo ważną rolę. Z przeprowadzonych w 2012 r. badań wynika, że prawie wszyscy ankietowani są zadowoleni z działalności Kasy, tylko 2,33% respondentów wyraziło się negatywnie na ten temat (tab. 1). Świadczeniobiorcy wypowiedzieli się zgodnie i pozytywnie o urzędzie zajmującym się ich sprawami. Tylko wśród płatników niezadowolenie z funkcjonowania KRUS wyraziło 2,59%, co może być spowodowane trudnościami z wypełnianiem dokumentów lub zbyt długim czasem rozpatrywania ich spraw. Pozytywna opinia respondentów wiąże się z tym, że instytucja ta działa poprawnie i profesjonalnie podchodzi do indywidualnych spraw rolników.

Analizując przedstawione w tabeli 1 dane można zauważyć, że powołanie do życia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego było pozytywne dla samych rolników i mimo upływu czasu instytucja ta wciąż cieszy się zaufaniem osób w niej ubezpieczonych.

Tabela 1
Ocena funkcjonowania KRUS

Wyszczególnienie	Czy jest Pan/Pani zadowolony(a) z funkcjonowania KRUS?		
	tak	nie	razem
	udział (w %)		
Ogółem	97,67	2,33	100,00
Świadczeniobiorcy	100,00	–	100,00
Płatnicy	97,41	2,59	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

W nawiązaniu do pierwszego zagadnienia, zapytano o wymiary życia, które w związku z funkcjonowaniem KRUS przynoszą ankietowanym największą satysfakcję. Można było zaznaczyć maksymalnie dwie odpowiedzi. Wyniki zaprezentowano na rysunku 1.

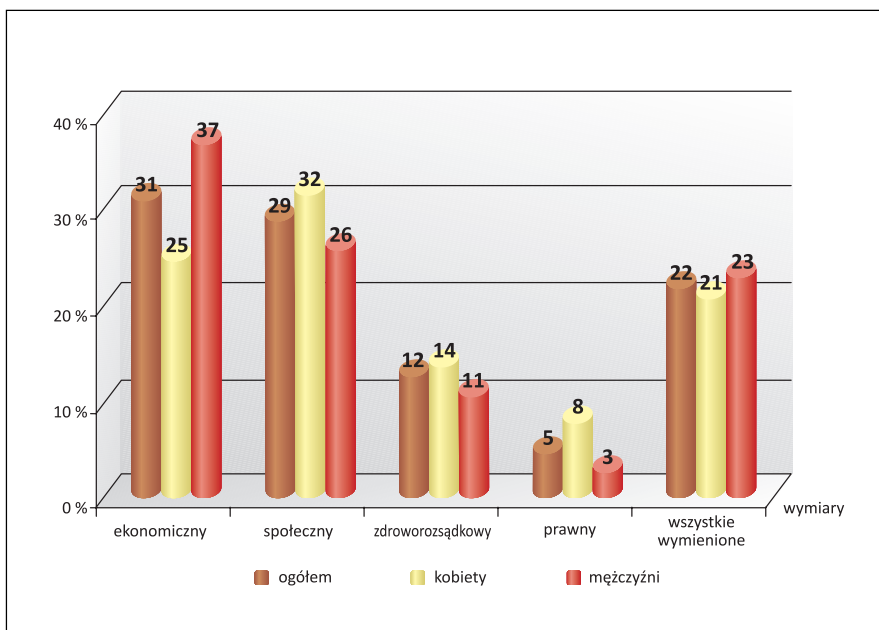
Z przedstawionych danych (rys. 1) wyraźnie wynika, że najczęściej zaznaczane wymiary (60%) to – ekonomiczny i społeczny. Znacznie mniej, 18% odpowiedzi, skierowane było na wymiar zdroworozsądkowy i prawny. Wśród ankietowanych 22% stwierdziło, że każdy z wymienionych wymiarów w pewnym stopniu przynosi im satysfakcję. Wybór takich odpowiedzi wynika z faktu, że rolnicy zostali objęci ubezpieczeniem społecznym jako ostatnia grupa zawodowo-społeczna, dlatego też przez długi okres nie posiadali zabezpieczenia na starość i ich los zależał wyłącznie od potomstwa. Wejście w życie systemu pozwoliło starszym rolnikom na godną starość, bez konieczności opuszczania gospodarstwa. Ponadto świadczenia społeczne i socjalne, szczególnie z KRUS, stanowią wyższy odsetek uzyskiwanych dochodów niż dochody z produkcji rolnej. W związku z tym świadczenia te poprawiają warunki życia zarówno rencistów i emerytów, jak i całych rodzin chłopskich.

Mężczyźni, częściej niż kobiety, zaznaczali wymiar ekonomiczny (rys. 1), który dla nich jest najważniejszy. Dzieje się tak, ponieważ mężczyzna jest w większości przypadków głową rodziny i jego zadaniem jest zapewnienie rodzinie stabilności finansowej. Kobiety natomiast głównie dostrzegały aspekty społeczne, następnie zdroworozsądkowe i prawne. Przyczyną takiego podziału jest to, że kobiety bardziej zwracają uwagę na wartości i rozwój rodziny.

W dalszej części badań (tab. 2) skierowano pytanie do rolników o to, jakie powinny być podstawowe funkcje systemu ubezpieczeń społecznych (można było zaznaczyć maksymalnie 3 odpowiedzi). Za podstawową funkcję systemu ankietowani uznali zapewnienie godnych warunków życia (27,27%). Wykształcenie w tej kwestii nie ma żadnego wpływu na poglądy. Na drugim miejscu najczęściej zaznaczanych odpowiedzi znajduje się

ochrona ekonomicznie słabych i ich rodzin (17,48%). Analizując dwie najczęściej wybierane odpowiedzi, można zauważyć pewną zależność z pytaniem poprzednim (rys. 1). Respondenci odpowiadając na te dwa pytania, udzielili podobnych odpowiedzi, ukazując, że najważniejsze w systemie ubezpieczeń społecznych są dla nich aspekty: ekonomiczny i społeczny, które stanowią podstawę ich egzystencji.

Rys. 1.
Wymiary życia przynoszące satysfakcję związaną z istnieniem KRUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Poza pierwszym miejscem w klasyfikacji funkcji pozostałe punkty, w zależności od wykształcenia, ujawniają pewne różnice priorytetów. Osoby z wykształceniem podstawowym, niepełnym średnim i średnim wybierały najczęściej umożliwienie rolnikom rehabilitacji leczniczej. W ogólnym podziale ta funkcja znajduje się na trzeciej pozycji (15,73%). Przyczyną, dla której często wybierano ten aspekt, jest to, że dla respondentów oprócz czynników finansowych, bardzo ważne jest zachowanie zdrowia, które jest fundamentem pracy każdego rolnika. Praca w gospodarstwie to przede wszystkim wysiłek fizyczny, dodatkowo związana jest ona z dużym ryzykiem wypadkowym, dlatego też szybki powrót do zdrowia jest w tym zawodzie bardzo ważny.

Tabela 2
Funkcje systemu ubezpieczeń społecznych rolników w zależności od wykształcenia

Wyszczególnienie	Wykształcenie					
	ogółem	podstawowe	zasadnicze zawodowe	niepełne średnie	średnie	wyższe
	udział (w %)					
Zapewnić godne warunki egzystencji	27,27	28,00	27,27	33,33	25,58	30,23
Chronić ekonomicznie słabych i ich rodziny	17,48	20,00	19,48	25,00	16,28	13,96
Umożliwić rehabilitację leczniczą rolników	15,73	24,00	10,39	33,33	17,83	9,30
Wpływać na wyrównywanie szans na wsi i w miastach	14,69	12,00	14,29	8,34	14,73	18,60
Pobudzać wzrost produkcji rolnej	9,44	–	11,69	–	10,85	9,30
Wpływać na dostosowanie rolnictwa do potrzeb rynku	8,39	4,00	7,79	–	8,53	13,96
Oddziaływać na zmiany pokoleniowe w rolnictwie	7,00	12,00	9,09	–	6,20	4,65
Razem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

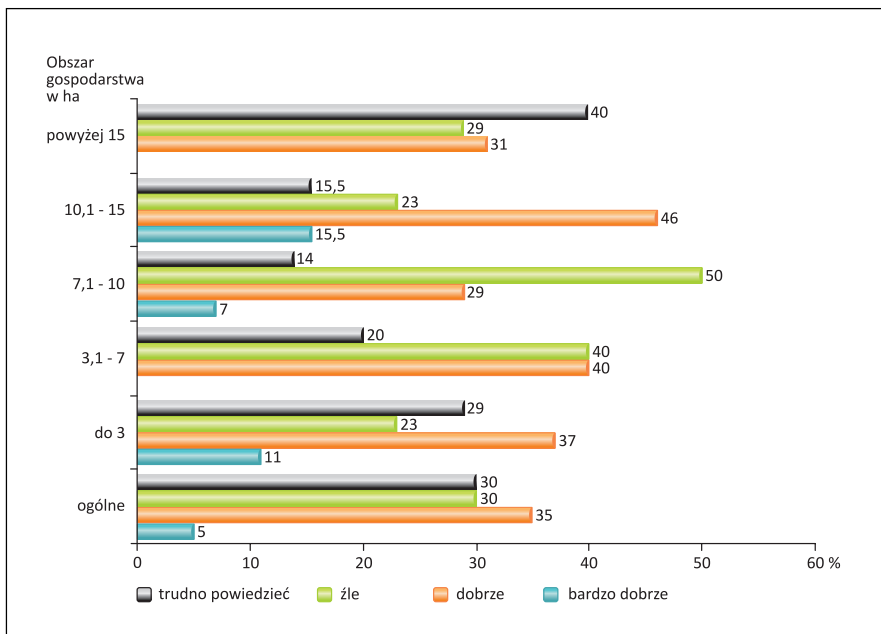
Na uwagę zasługuje fakt, że tylko osoby z wyższym wykształceniem, oprócz zapewnienia godnych warunków egzystencji, jako podstawową funkcję najczęściej zaznaczały wpływanie na wyrównywanie szans na wsi i w miastach. Powodem takiej hierarchii wartości jest to, że osoby te wiedzą, jak ciężko jest zdobyć wykształcenie, do którego lepszy dostęp jest w mieście, jednocześnie prowadząc gospodarstwo rolne. Dlatego też istotne jest wyrównywanie szans w dostępie do edukacji, opieki zdrowotnej i kultury.

System emerytalno-rentowy

Ważnym elementem w rolnictwie, jak i w innych zawodach, jest system emerytalno-rentowy, będący często tematem debaty politycznej i publicznej. Aspekt ten budzi wiele zastrzeżeń wśród społeczeństwa. Rolnicze

emerytury i renty stanowią główne źródło utrzymania osób starszych. W ankiecie należało więc zapytać o ocenę tego systemu. Zebrane dane zaprezentowano na rysunku 2.

Rys. 2.
Ocena systemu emerytalno-rentowego
w zależności od obszaru gospodarstwa rolnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Dokonując analizy odpowiedzi, można zauważyć, że tylko 5% rolników ocenia bardzo dobrze system emerytalno-rentowy, a 35% – dobrze. Średnio co trzecia osoba ocenia ten system źle i także co trzeciemu respondentowi trudno jest wypowiedzieć się na ten temat. Taką ocenę można tłumaczyć tym, że otrzymywane emerytury i renty nie satysfakcjonują rolników. Niskie składki i idące za tym niskie emerytury i renty wywołują tylko niezadowolenie społeczne. Opinie o systemie emerytalno-rentowym są w dużym stopniu rozbieżne z oceną działalności KRUS, z którego funkcjonowania jest zadowolonych aż 97,67% ankietowanych.

Zestawione dane wg obszaru gospodarstwa rolnego (rys. 2) wskazują, że osoby posiadające gospodarstwo o obszarze 10,1-15 ha najlepiej oceniają system emerytalno-rentowy. Co druga osoba posiadająca od 7,1 do 10 ha ocenia ten system źle. Natomiast aż 40% osób posiadających go-

spodarstwa o powierzchni ponad 15 ha było niezdecydowanych. Obecny system emerytalno-rentowy w opinii ankietowanych przedstawiany jest krytycznie – nie zapewnia poczucia bezpieczeństwa i wydaje się niezrozumiały.

Problemem, który budzi największe kontrowersje wśród Polaków, są dopłaty z budżetu państwa do zadań KRUS. Poproszono więc rolników o wyrażenie swojej opinii na ten temat (tab. 3).

Tabela 3
Opinie dotyczące dopłat z budżetu państwa do rolniczego systemu emerytalno-rentowego

Budżet państwa powinien:	Dopłacać do rent i emerytur	Dopłacać do składek	Nie powinien dopłacać	Trudno powiedzieć	Razem
	%				
Zdaniem ogółu	57,36	14,73	4,65	23,26	100,00
Płatników	56,90	13,79	5,17	24,14	100,00
Świadczeniobiorców	61,54	23,08	–	15,38	100,00
Kobiet	57,97	17,39	5,80	18,84	100,00
Mężczyzn	56,67	11,67	3,33	28,33	100,00

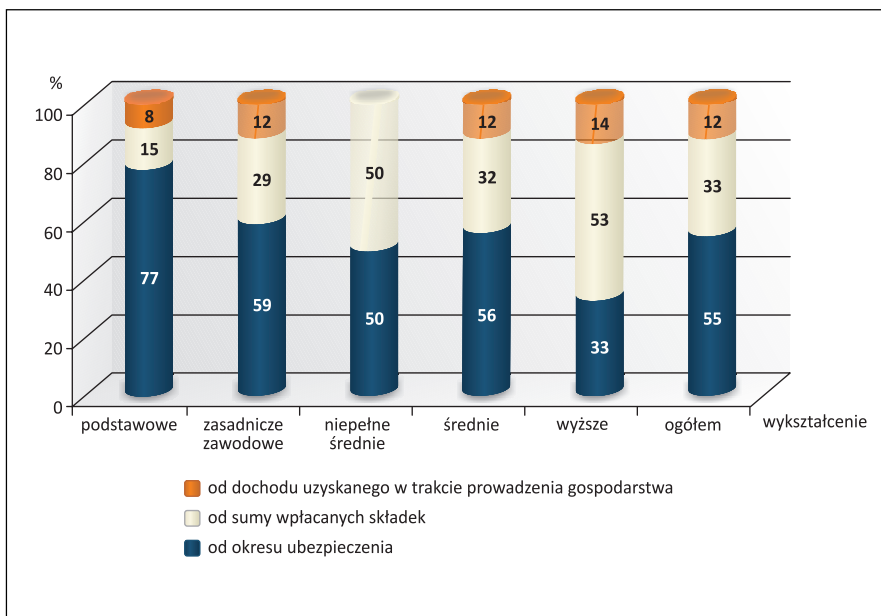
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Zwraca uwagę fakt, że nieznaczny odsetek rolników jest zdania, iż budżet nie powinien dopłacać (tab. 3). Częściej sądzą tak kobiety (5,80%) niż mężczyźni (3,33%) oraz płatnicy (5,17%) niż świadczeniobiorcy, którzy nie zaznaczyli takiej odpowiedzi. Co czwarty ankietowany nie ma w tej kwestii zdania. W sprawie przeznaczenia dopłat budżetowych widać podobieństwo poglądów. W Polsce dopłaca się do rent i emerytur, by poprawić sytuację ludzi niezdolnych do pracy i starszych. W przeprowadzonym badaniu takie poglądy wyraża znaczna część respondentów. Zarówno kobiety, jak i mężczyźni, oraz płatnicy i świadczeniobiorcy domagają się dopłat do rent i emerytur.

Jak wiadomo, Polacy są zwolennikami państwa opiekuńczego, czyli optują za polepszeniem sytuacji materialnej ludzi starszych przez dopłaty do rent i emerytur z budżetu państwa. Ma to również związek z wcześniejszymi opiniami ankietowanych (tab. 2), dla których funkcja socjalna systemu ubezpieczeń społecznych była bardzo ważna.

Na pytanie – od czego powinna zależeć wysokość emerytury, prawie co drugi respondent stwierdził, że powinna ona zależeć od okresu ubezpieczenia, 33% uważa, że od sumy wpłacanych składek, najmniej – ponieważ tylko 12% – wskazało, że od dochodu uzyskanego w trakcie prowadzenia gospodarstwa (rys. 3).

Rys. 3.
Od czego powinna zależeć wysokość emerytury (podział wg wykształcenia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że ankietowani nie są za tym, żeby wysokość emerytury zależała od dochodu, ponieważ dochodowość w większości gospodarstw rolnych jest niestabilna i niska, co sprawiłoby, że otrzymane emerytury byłyby zbyt małe. Rolnicy chcieliby płacić niższe składki, ale przez dłuższy okres, żeby nie obciążać swojego budżetu, i jak najdłużej wykorzystywać swoje gospodarstwa.

Biorąc pod uwagę wykształcenie ankietowanych, można zauważyć, że zdecydowana większość osób z wykształceniem podstawowym (77%) uważa, że wysokość emerytury powinna głównie zależeć od okresu ubezpieczenia, co można tłumaczyć tym, że chcieliby oni dłużej wykorzystywać swoje gospodarstwo. Odwrotną sytuację widać u rolników legitymujących się wykształceniem wyższym, z których 53% uważa, że wysokość emerytury

powinna być zależna od sumy wpłacanych składek. Może wynikać to z faktu, że osoby te wykorzystują zdobytą wiedzę w prowadzeniu gospodarstwa, co pozwala im na uzyskiwanie większych dochodów i opłacanie wyższych składek.

Tabela 4
Obszar gospodarstwa rolnego a opinie na temat wysokości składki

Wysokość składki powinna zależeć:	Obszar gospodarstwa rolnego w ha					
	ogółem	do 3	3,1-7	7,1-10	10,1-15	powyżej 15
	%					
Od dochodów na jedną osobę w rodzinie	26,47	30,95	33,33	33,33	35,29	18,06
Od obszaru gospodarstwa	41,76	40,48	44,44	42,86	47,06	40,28
Od wieku przystąpienia do ubezpieczenia	12,35	2,38	5,56	4,76	17,65	20,83
Od produkcji towarowej	10,59	14,29	11,11	14,29	–	9,72
Składka powinna być jednakowa dla wszystkich	7,65	11,90	5,56	4,76	–	8,33
Inne	1,18	–	–	–	–	2,78
Razem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

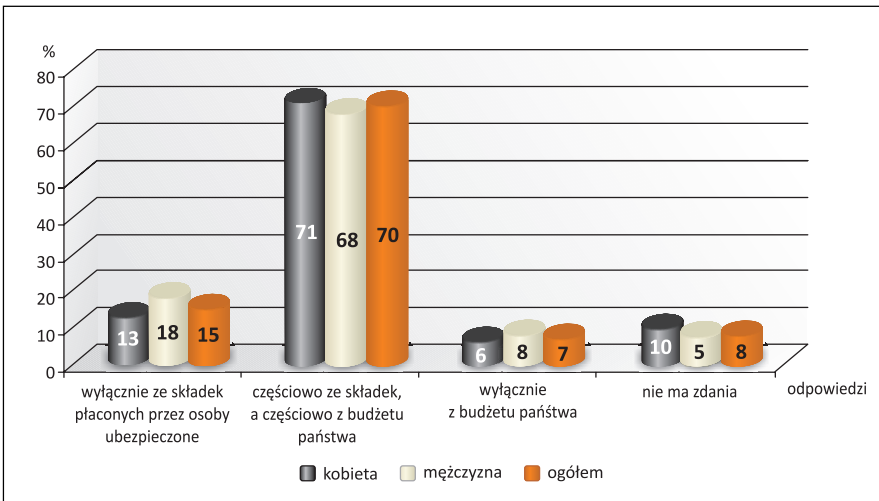
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

W nawiązaniu do poprzedniego pytania zadano kolejne, które dotyczyło wysokości składki – od czego powinna zależeć (tab. 4). Można było zaznaczyć dwie odpowiedzi. Najwięcej osób wskazało na obszar gospodarstwa (41,76%). Zdaniem ankietowanych wyznacznikiem ma być zarówno obszar gospodarstwa rolnego, jak i dochód na jedną osobę w rodzinie (26,47%). Dopiero na trzeciej pozycji znalazł się wiek przystąpienia do ubezpieczenia (12,35%), czyli okres ubezpieczenia (tab. 4). Widać tu pewne rozbieżności z pytaniem poprzednim (rys. 3), gdzie co druga osoba chciałaby, żeby wysokość emerytury była zależna od okresu ubezpieczenia. Tylko osoby posiadające gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 15 ha częściej niż rolnicy posiadający mniejsze gospodarstwa zaznaczali wiek przystąpienia do ubezpieczenia (20,83%). Najmniej ankietowanych uważa, że składka powinna być jednakowa dla wszystkich (7,65%). Spowodowane jest to tym, że każdy rolnik chce być traktowany indywidualnie, więc taki podział jest niesprawiedliwy. Większe gospodarstwa uniosą większe obciążenia i mogą płacić wyższe składki, natomiast mniejsze gospodar-

stwa chciałyby niższych składek. W odpowiedziach ankietowanych pojawiły się również propozycje, żeby składka była zróżnicowana, tak jak w latach 1983-1990, i zależała od wysokości dochodu z gospodarstwa.

Sprawą budzącą wiele kontrowersji jest źródło pochodzenia pieniędzy na wypłaty świadczeń. Wyniki zaprezentowano na rysunku 4.

Rys. 4.
Opinie na temat pochodzenia pieniędzy na wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych



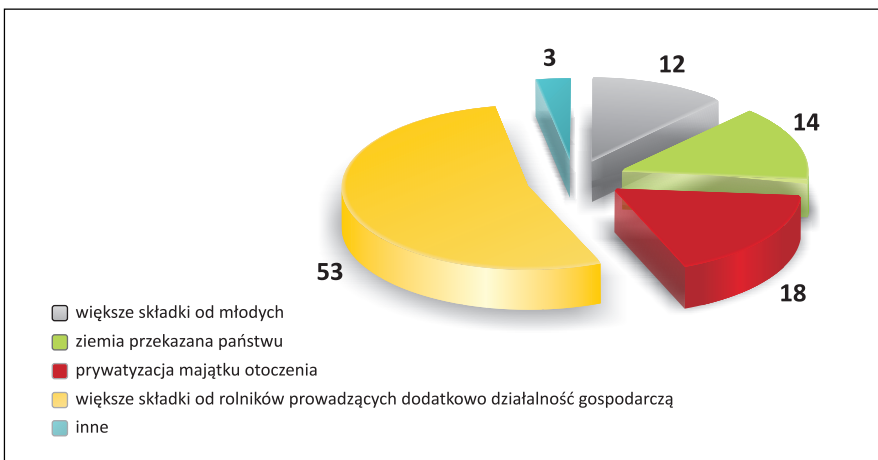
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Znaczną większość stanowią ankietowani (70%), którzy twierdzą, że świadczenia powinny być finansowane z funduszu składkowego wspólnie z budżetem państwa. Wynika to z faktu, że rolnicy czują się bezpieczniej, wiedząc, że budżet państwa im pomaga. Za samofinansowaniem ubezpieczeń przez rolników oraz za całkowitym pokrywaniem kosztów z budżetu państwa częściej wypowiadają się mężczyźni (odpowiednio 18 i 8%) niż kobiety (13 i 6%). Nie są to bardzo znaczące różnice, by można było je uznać za wskaźnik zróżnicowania podejścia. Wszyscy rolnicy zdają sobie sprawę, że sami nie daliby rady z samofinansującym się systemem. Zauważyć można, że w danej kwestii kobiety są bardziej niezdecydowane (10%) od mężczyzn (5%).

Odpowiedzi respondentów na pytanie o określenie sposobów zwiększenia źródła przychodów do funduszu emerytalno-rentowego przedstawiono na rysunku 5. Prawie co drugi ankietowany (53%) uważa, że najlepszym rozwiązaniem jest zwiększenie składek rolnikom prowadzącym

dotatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, 18% twierdzi, że należy dokonać prywatyzacji majątku otoczenia, 14% przez ziemię przekazaną państwu, a 12% przez zwiększenie składek od młodych. Wśród badanych 3% wyraziło inne zdanie, np. przez zwiększanie składek od wszystkich stopniowo lub wprowadzenie ubezpieczenia na wniosek.

Rys. 5.
Sposoby zwiększania przychodów do funduszu emerytalno-rentowego (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Problem, który również poruszono w badaniach, to wiek nabywania przez rolników prawa do pełnej emerytury (tab. 5).

Tabela 5
Wiek ankietowanych a poglądy na kwestię wieku nabywania prawa do pełnej emerytury

Wyszczególnienie ze względu na wiek	W jakim wieku rolnicy powinni nabywać prawo do pełnej emerytury?			
	w takim samym wieku jak w innych zawodach	wcześniejsz niż w innych zawodach o 7 lat	po przepracowaniu określonej liczby lat	razem
	udział (w %)			
Ogółem	28,68	28,68	42,64	100,00
Do 30 lat	37,04	25,92	37,04	100,00
31-45 lat	28,30	26,42	45,28	100,00
46-60 lat	22,73	36,36	40,91	100,00
61 lat i więcej	40,00	20,00	40,00	100,00

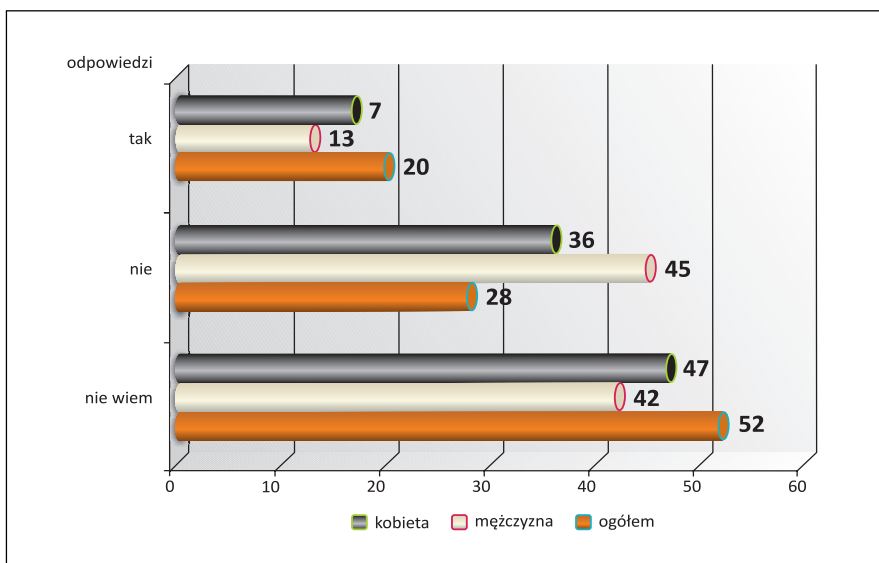
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Dominuje pogląd (tab. 5), że rolnicy powinni przechodzić na emeryturę po przepracowaniu określonej liczby lat (42,64%). Opinię taką wyrażają zarówno osoby młode, jak i starsze. Najmniejszą grupę stanowią osoby, które uważają, że prawo do emerytury powinni uzyskiwać rolnicy w takim samym wieku, jak w innych zawodach (28,68%) lub wcześniej o 7 lat (28,68%).

Reasumując, większość ankietowanych niezależnie od wieku wyraża opinie, że powinni przechodzić szybciej na emeryturę niż to jest określone ustawowo. Taka opinia ma swoje uwarunkowania. Praca w rolnictwie jest ciężka i wyczerpująca, wpływa to na zły stan zdrowia, a w konsekwencji rolnik nie daje sobie rady z prowadzeniem gospodarstwa, dlatego też powinna być możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Ostatnią kwestią na temat systemu emerytalno-rentowego było pytanie o konieczność reformowania zasad funkcjonowania tego systemu (rys. 6). Z przedstawionych danych wynika (rys. 6), że 36% ankietowanych twierdzi, iż reforma nie jest konieczna, częściej uważają tak mężczyźni (45%) niż kobiety (13%). Przyczyn zaistniałej zależności można dopatrywać się w tym, że mężczyźni są bardziej konserwatywni i nie lubią zmian. Tylko 17% rolników jest zdania, że reforma jest konieczna, w tym większość stanowią kobiety. Dużo osób (47%) nie potrafiło udzielić odpowiedzi na postawione pytanie.

Rys. 6.
Konieczność reformowania zasad funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Zwraca uwagę fakt, że respondenci w poprzednich pytaniach proponowali różne zmiany panującego systemu, jednak spytani o dokonanie reformy, w większości nie widzą takiej konieczności. Wyniki te pokazały, że obok chęci zmian systemu emerytalno-rentowego, obawiają się, iż nowe przepisy mogłyby być bardziej niekorzystne.

Przyszłość KRUS

Od dłuższego czasu przyszłość KRUS jest nieznana. Od lat mówi się na temat włączenia tej instytucji do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. O opinię w tej sprawie zapytano rolników (tab. 6).

Tabela 6

Opinie na temat utrzymania odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników

Wyszczególnienie	Czy powinien być utrzymywany odrębny system ubezpieczeń społecznych?			
	tak	nie	nie mam zdania	razem
	udział (w %)			
Ogółem	74,42	10,85	14,73	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Na pytanie, czy powinien być utrzymywany odrębny system ubezpieczeń społecznych dla rolników (tab. 6), aż 74,42% badanych wypowiedziało się pozytywnie, 10,85 % było za jego zlikwidowaniem. Opinii nie wyraziło 14,73%. Większość ankietowanych popiera odrębny system, ponieważ rolnicy chcą, by państwo objęło ich szczególną ochroną.

Ogólnie zauważa się pewną sprzeczność między powyższym pytaniem a poprzednim, na temat zadowolenia z funkcjonowania KRUS (tab. 1), gdzie aż 97,67% wyraziło się pozytywnie. Takie różnice mogą wynikać z niezdecydowania rolników. Mimo że są zadowoleni z KRUS, to nie do końca przekonani są co do utrzymania samego systemu.

Nawiązując do pytania poprzedniego (tab. 6), zadano kolejne o powody utrzymania odrębnego systemu ubezpieczeniowego dla rolników. Pytanie miało charakter otwarty. Nie wszyscy (44,19%) ankietowanych chcieli na nie udzielić odpowiedzi (tab. 7). Pomimo to, z otrzymanych odpowiedzi można zauważyć pewne zależności. Dokonując analizy odpo-

wiedzi (tab. 7), można stwierdzić, że jednym z powodów utrzymania odrębnego systemu jest to, że działalność KRUS sprawdza się od wielu lat i jest odpowiednio dostosowana do warunków, jakie panują w rolnictwie (14,73%). Oddzielny system ubezpieczeń jest odpowiedni dla rolników i jego wprowadzenie sprawiło, że poczuli się oni bezpiecznie. Duża część wskazała na specyfikę zawodu (13,95%). Rolnictwo jest ważnym sektorem polskiej gospodarki. Praca w rolnictwie wymaga poświęcenia i wiąże się z dużym wysiłkiem, dlatego pracujące w nim osoby chcą być traktowane adekwatnie do wykonywanego zawodu, na innych zasadach niż w pozostałych zawodach. Interesanci w 10,08% wymieniają również to, że w KRUS obowiązują niższe składki niż w ZUS. Ankietowani zwracają uwagę na wysokość składki, ponieważ dochody uzyskiwane z rolnictwa są niskie i zależą od sezonowości. Są to też powody, które zostały wskazane przez rolników. Powodem pośrednim wyszczególnionym przez respondentów, jest indywidualne podejście pracowników KRUS i sprawna obsługa.

Tabela 7
Powody utrzymywania odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników

Lp.	Wymieniane powody	% odpowiedzi
1.	KRUS sprawdza się od wielu lat i dostosowany jest do warunków rolnictwa	14,73
2.	Specyfika zawodu	13,95
3.	Niższe składki w KRUS niż w ZUS	10,08
4.	Różna dochodowość gospodarstwa spowodowana sezonowością	7,75
5.	Niskie dochody gospodarstw rolnych	5,43
6.	Indywidualne podejście i sprawna obsługa interesantów	3,87
7.	Brak odpowiedzi	44,19
8.	Razem	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Na końcu poproszono ankietowanych o wskazanie czynników, które pozwoliłyby na usprawnienie działalności KRUS (tab. 8). Większość osób nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie (57,37%); 14,73% ankietowanych stwierdziło, że instytucja ta funkcjonuje dobrze i nie jest konieczne jej ulepszanie. Rolnicy, którzy udzielili odpowiedzi (10,85%), najczęściej narzekają na biurokrację i proponują jej uproszczenie, ponieważ jest zbyt dużo skomplikowanych dokumentów, których wypełnienie sprawia trudności. Kolejnym rozwiązaniem, które zasugerowali ankietowani, jest do-

stęp do konta ubezpieczeniowego przez Internet (9,30%). Takie rozwiązanie usprawniłoby i ułatwiło interesantom pozyskiwanie informacji o swoim ubezpieczeniu bez wychodzenia z domu.

Niewielka liczba ankietowanych zaproponowała usunięcie z KRUS rolników (4,65%), którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą. Wyłączenie z systemu takich rolników pomogłoby usprawnić funkcjonowanie tej instytucji. Kilka osób zasugerowało (3,10%), żeby w placówkach była większa liczba pracowników w okresach, w których jest najwięcej interesantów. Skróciłoby to czas oczekiwania załatwienia spraw przez rolników, dla których czas jest istotny w wykonywanym zawodzie.

Tabela 8
Czynniki mogące usprawnić funkcjonowanie KRUS wg ankietowanych

Lp.	Co mogłoby usprawnić funkcjonowanie KRUS?	% odpowiedzi
1.	KRUS funkcjonuje dobrze jako placówka, nie trzeba jej usprawniać	14,73
2.	Mniejsza biurokracja	10,85
3.	Dostęp do konta ubezpieczeniowego przez Internet	9,30
4.	Wydzielenie z KRUS rolników prowadzących działalność gospodarczą	4,65
5.	Większa liczba zatrudnionych w placówkach, którzy obsługiwaliby interesantów	3,10
6.	Brak odpowiedzi	57,37
7.	Razem	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Niewielka liczba udzielonych odpowiedzi na pytania otwarte wynika z braku odniesienia się ankietowanych do zadanych pytań. Nie zauważają lub nie uświadamiają sobie powodów utrzymywania odrębnego systemu ubezpieczeń oraz nie potrafią podać czynników, które mogłyby polepszyć funkcjonowanie KRUS.

Podsumowanie i wnioski

Reasumując rozważania dotyczące Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, należy zauważyć, że mimo wieloletniego jej funkcjonowania, nadal wywołuje ona emocje i wątpliwości wśród różnych grup społecznych

oraz polityków. Obecnie Kasa działa już 22 lata, ale nadal trwają mniejsze lub większe prace nad następnymi fundamentalnymi zmianami zasad działania systemu ubezpieczenia społecznego rolników, ze szczególnym uwzględnieniem systemu emerytalno-rentowego. Mimo że KRUS jest w centrum zainteresowania, nie dokonano zasadniczej próby ukierunkowania jego dalszej ewolucji oraz zarysowania jego przyszłego kształtu. W związku z tym należy uzgodnić rolę oraz zakres funkcjonowania Kasy.

Na podstawie przeprowadzonej analizy danych ankietowych z 2012 r. wysunięto następujące wnioski:

1. KRUS jest sprawnie funkcjonującą instytucją i zarazem jedyną, która dostosowuje się do potrzeb rolnictwa, w związku z tym należy utrzymać odrębny system ubezpieczeń społecznych rolników. Taką opinię wyraziło 74,42% badanych. Oddzielny system jest dobry dla danej grupy społecznej, uwzględnia jej specyfikę zawodu i daje poczucie bezpieczeństwa. Zaletami systemu są również niższe składki niż w ZUS, które uwzględniają niskie dochody gospodarstw rolnych. W związku z tym likwidacja KRUS byłaby nieuzasadniona i nie odpowiadała celowi, który przyświecał ustawie z 1990 r.
2. Rolnicy są zadowoleni z funkcjonowania Kasy (uważa tak 97,67% badanych), której powołanie było pozytywnym zjawiskiem w życiu społeczności wiejskich, gdyż jako ostatni zostali objęci ubezpieczeniem społecznym. Działalność KRUS satysfakcjonuje rolników przede wszystkim pod względem wymiarów ekonomicznych i społecznych (60% wskazanych odpowiedzi w przeprowadzonych badaniach). Dzięki ubezpieczeniu zyskali stabilność finansową na starość oraz uznanie w społeczeństwie, a także przestali być traktowani jak margines społeczny, któremu nic się nie należy.
3. Grupa społeczna, która została objęta ubezpieczeniem społecznym rolników, osiąga korzyści z systemu, jak i dostrzega jego pewne wady. Rolnicy chcą utrzymania KRUS, ale wskazują również na konieczność jego zmiany przez usprawnienie kilku czynników. Największym problemem (10,85% wskazanych odpowiedzi w przeprowadzonych badaniach), który sprawia trudności rolnikom, jest zbyt duża liczba skomplikowanych dokumentów, dlatego też proponują uproszczenie procedur. Zaproponowano również, by powstało internetowe konto ubezpieczeniowe (9,30%), które pozwoliłoby na zaoszczędzenie czasu. Zasugerowano również wyłączenie z KRUS rolników, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą (4,65%).
4. Utrzymując KRUS, trzeba go zreformować. Środowisko wiejskie zwraca uwagę na konieczność skorygowania ustawowych zasad ubezpieczenia społecznego rolników. Zmianie mogłyby być poddane m.in.: sposób naliczania składek, wysokość świadczeń, wiek nabywania prawa do

pełnej emerytury. Ankietowani proponują, by wysokość składki zależała przede wszystkim od powierzchni gospodarstwa (41,76%), wysokość emerytury od okresu ubezpieczenia (55%), a prawo do emerytury rolnicy powinni nabywać po przepracowaniu określonej liczby lat (42,64%). Należy jednak pamiętać, że nowe systemowe rozwiązania powinny uzyskać aprobatę środowiska wiejskiego oraz – tak jak do tej pory – brać po uwagę jego specyfikę.

5. Z badań wynika również, że podstawowymi funkcjami systemu ubezpieczeń społecznych rolników powinno być zapewnienie godnych warunków życia ubezpieczonych w KRUS (27,27% otrzymanych odpowiedzi), chronić ekonomicznie słabych i ich rodziny (17,48%). Wynika to z faktu, że dla rolników najważniejsze jest bezpieczeństwo finansowe. Istotnym aspektem dla danej grupy społecznej jest również to, by system umożliwił im rehabilitację leczniczą (15,73%). Zdrowie jest priorytetem dla osób zajmujących się pracą w gospodarstwie rolnym, ponieważ zawód ten to przede wszystkim wysiłek fizyczny, wiążący się z dużym ryzykiem wypadku, dlatego szybki powrót do zdrowia przez skuteczną rehabilitację jest ważnym aspektem dla każdego rolnika.
6. Rolnicy nie są zadowoleni z systemu emerytalno-rentowego, tylko 5% ocenia go bardzo dobrze, a aż 30% – źle. Mimo tak złego postrzegania systemu tylko 17% ankietowanych uważa, że konieczne jest dokonanie jego reformy. Niezadowolenie jest wynikiem zbyt niskich świadczeń emerytalno-rentowych, które często nie wystarczają nawet na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Niskie składki i wynikające z tego niskie emerytury i renty wywołują oburzenie w środowisku wiejskim. System nie zapewnia poczucia bezpieczeństwa i wydaje się niezrozumiały.
7. W warunkach kryzysowej sytuacji polskiego rolnictwa udział budżetu państwa w kształtowaniu dochodów rolników jest niezbędny. Dofinansowanie wynika z rzeczywistych warunków rodzimego rolnictwa oraz jest analogiczne do rozwiązań stosowanych w krajach należących do Europejskiej Sieci Rolniczego Systemu Ochrony Społecznej (ENASP). Z przeprowadzonych badań wynika, że pieniądze z dopłat powinny być przeznaczane na wypłaty rent i emerytur (57,36% uzyskanych odpowiedzi). Pieniądze na te świadczenia powinny pochodzić częściowo ze składek uiszczanych przez rolników, a częściowo z budżetu państwa – sądzi tak 70% badanych. Taka opinia jest związana z tym, że rolnicy czują się bezpiecznie, mając świadomość, że państwo im pomaga. Zdają sobie również sprawę, że sami nie udźwignęliby samofinansującego się systemu.

*Prof. dr hab. Roman Kisiel, prof. zw., Katarzyna Jakubowska,
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.*

*Mgr Iwona Królik, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
w Olsztynie.*

Streszczenie

W badaniach podjęto próbę określenia skuteczności funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na podstawie opinii zabranych za pomocą ankiet wypełnionych przez 129 rolników. KRUS jest instytucją budzącą wiele kontrowersji w społeczeństwie – od lat toczą się dyskusje na temat likwidacji Kasy i włączenia jej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że rolnicy chcą utrzymania odrębnego systemu ubezpieczeń (74,42%). Z uzyskanych odpowiedzi wyraźnie widać, że najważniejsze w systemie są aspekty ekonomiczne i społeczne (60%). W kwestii systemu emerytalno-rentowego odpowiedzi rolników nie są już tak optymistyczne – co trzeci ankietowany (30%) źle go ocenia. Rolnicy w sprawie wysokości dotacji, składek oraz wieku proponowali zmiany, ale spytani o reformę systemu emerytalno-rentowego częściej odpowiadali, że nie widzą takiej konieczności (36%). Podali również powody, dla których powinien być utrzymywany dla tej grupy społecznej odrębny system ubezpieczeń, oraz zaproponowali czynniki, które mogłyby usprawnić funkcjonowanie Kasy.

Z przeprowadzonej całościowej analizy pracy wynika, że KRUS powinien dalej funkcjonować, ponieważ dostosowuje się do potrzeb rolników. Należy jednak zwrócić uwagę na konieczność przeprowadzenia reformy, gdyż jego obecny kształt budzi wciąż wiele zastrzeżeń.

Abstract

The studies represent an attempt at determining the efficiency of operation of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) based on the opinions gathered using the questionnaires completed by 129 farmers. KRUS is the institution causing numerous controversies in the society and for years discussions have been pending on liquidation of the Fund and including it in the Social Insurance Institution.

Based on the studies it can be concluded that farmers want retaining the separate insurance system (74.42%). The responses obtained show clearly that the economic and social aspects of the system are the most important (60%). As concerns the retirement and disability pension system the responses of the farmers are not so optimistic – every third re-

spondent (30%) has negative opinion on it. The farmers proposed changes in the amount of subsidy, contributions and retirement age but asked about the reform of the retirement and disability pension system they responded more frequently that they did not see any necessity for such a reform (36%). They also presented the reasons for retaining a separate insurance system for that social group and they proposed factors that could improve KRUS operation.

The conducted comprehensive analysis of the work indicates that KRUS should continue operating because it adjusts to the needs of farmers. Attention, however, should also be drawn to the necessity of conducting the reform because its current shape still results in numerous objections.

Piśmiennictwo

1. Adamowicz M. (red.) 2002. *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*. Wyd. SGGW, Warszawa.
2. Jaskuła W. 2011. *Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*. [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia*, 42: 123-147.
3. Kisiel R., K. Babuchowska, R. Marks-Bielska. 2008. *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*. Wyd. UWM w Olsztynie.
4. Podstawka M. 1998. *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian*. Wyd. SGGW, Warszawa.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, t. jedn.).

Wojciech Jaskuła

Finansowanie składki na fundusz emerytalno-rentowy przez budżet państwa

Wprowadzenie

Konsekwencją podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników¹ jest obowiązek opłacania przez rolnika² składki na to ubezpieczenie. Adaptując na grunt ubezpieczenia społecznego rolników myśl sformułowaną na podłożu powszechnego ubezpieczenia społecznego, należy przywołać stanowisko, według którego składka jest przede wszystkim ceną gwarancji ubezpieczeniowej.³ W innym zaś miejscu zauważono, że składka jest ceną pewnego komfortu psychicznego, z którego korzysta ubezpieczony. Komfort ten polega na pewności, że uprawniona osoba otrzyma za wpłaconą składkę określone świadczenie, np. w razie wypadku ubezpieczeniowego.⁴ Według jeszcze innej opinii przez składkę należy rozumieć w prawie ubezpieczeń społecznych składkę za ubezpieczonych, którymi są osoby fizyczne

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013, poz. 1403 t.j.), dalej: ustawa o u.s.r.

² W ustawie o u.s.r. można wyróżnić trzy statusy ubezpieczeniowe: rolnik (zob. art. 7 i 16), małżonek rolnika (zob. art. 5), domownik (art. 6 pkt 2). Osobą zobowiązaną do opłacania składki jest jednak rolnik. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o u.s.r., składki na ubezpieczenie za każdego ubezpieczonego opłaca rolnik. Jeżeli działalność rolnicza jest prowadzona na rachunek kilku osób, obowiązek opłacenia składki ciąży na nich solidarnie.

³ Jończyk J., *Obowiązek ubezpieczenia a składka – zagadnienia ogólne*. Materiały informacyjne ZUS, nr 8/1994.

⁴ Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010 r., str. 35. Autor nie do końca podziela ten pogląd, ponieważ samo zaistnienie określonego „wypadku ubezpieczeniowego” nie gwarantuje prawa do świadczenia. Oprócz powyższego musi nastąpić także brak przesłanek negatywnych, polegających na wyłączeniu prawa do świadczenia, np. w przypadku jednorazowego odszkodowania z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu może to być: umyślność, rażące niedbalstwo lub nieatrzeźwość, natomiast w przypadku zasiłku chorobowego – np. praca w czasie orzeczonej niezdolności do pracy.

podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych.⁵ Istotny jest także pogląd, wedle którego składka na ubezpieczenie społeczne to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezwrotnym,⁶ ponieważ oddaje wszystkie cechy charakterystyczne opłaty ponoszonej w związku podleganiem temu ubezpieczeniu.

Najwięcej emocji w społeczeństwie wzbudza niewątpliwie odpłatność, która wobec zagrożenia wypłatą w przyszłości minimalnych świadczeń emerytalnych sprawia, że składka na ubezpieczenie społeczne jest często postrzegana jako kolejny obowiązek o charakterze fiskalnym. Każdy zatem mechanizm ułatwiający opłacanie składki lub wręcz zwalniający z tego obowiązku jest śledzony przez społeczeństwo z dużym zainteresowaniem. W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników za takie mechanizmy uznać należy: odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek, rozłożenie ich spłaty na raty, umorzenie w całości lub w części. Powyższe mechanizmy są niewątpliwie ekonomicznymi instrumentami wsparcia ubezpieczonego, który ze względu na sytuację materialną nie jest zdolny, przejściowo lub trwale, do terminowego opłacania składek.⁷ Z wyjątkiem jednak umorzenia składki,⁸ pozostałe narzędzia jedynie odsuwają w czasie ten finansowy obowiązek.

Katalog mechanizmów ułatwiających opłacanie składki na u.s.r. nie jest jednak wyczerpujący. System ubezpieczenia społecznego rolników *sensu largo*⁹ przewiduje także inne narzędzia, przy pomocy których rolnik może ubiegać się o wsparcie, np. poprzez opłacenie składki przez inny podmiot¹⁰ lub jej refundację.¹¹

⁵ Szpor G., *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, pod redakcją Szpor G., Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, str. 59.

⁶ Jędrasik-Jankowska I., op. cit., str. 35.

⁷ Warunkiem uzyskania ulgi w wymienionych przypadkach jest rozważenie przez Kasę „możliwości płatniczych wnioskodawcy” (zob. art. 41a ustawy o u.s.r.). Mechanizmy powyższe różnią się znacząco od komentowanego środka wsparcia, ponieważ w zakresie finansowania składki na fundusz emerytalno-rentowy „możliwości płatnicze wnioskodawcy” pozostają poza nawiasem warunków uprawniających do zastosowania tego środka.

⁸ Umorzenie jest w efekcie mimo wszystko dla ubezpieczonego zjawiskiem negatywnym, bowiem wpływa niekorzystnie na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

⁹ Rozumiany jako kompletny zbiór przepisów prawa, w tym również tych, które mają swoje źródło w innych aktach normatywnych niż ustawa o u.s.r.

¹⁰ W myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 ppkt a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013, poz. 674 ze zm.), osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którą stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i która nie jest uprawniona do zasiłku, przysługuje pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego. Od tej generalnej zasady ustawa o promocji zatrudnienia przewiduje szereg wyjątków. Zob. art. 62 ust. 2-4 tej ustawy.

¹¹ Zgodnie art. 25a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011,

Z chwilą wejścia w życie od 1 września 2013 r. ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw,¹² sytuacja uległa jednak zmianie,¹³ ponieważ nowela ta rozszerzyła katalog mechanizmów ułatwiających opłacanie składek poprzez stworzenie możliwości ich zapłaty za ubezpieczonego przez budżet państwa. O ile jednak wymienione powyżej formy wsparcia – szczególnie te wywodzące się z ustawy o u.s.r. – mają podłoże ekonomiczne, tak nowy mechanizm będzie miał zastosowanie niezależnie od sytuacji finansowej rolnika, a przesłanką jego zastosowania będzie wyłącznie sytuacja rodzinna, z uwagi na sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ustawa jest pierwszą propozycją wpisującą się w filozofię długookresowych działań państwa, które powinny zmierzać do odwrócenia zjawiska depopulacji Polski, a w konsekwencji przyczynić się do poprawy długoterminowej sytuacji finansowej ubezpieczeń społecznych i budżetu państwa, przy jednoczesnym zabezpieczeniu wysokości świadczeń osób wychowujących dzieci.¹⁵

Z przyczyn wymienionych wyżej, mechanizm przenoszący obowiązek opłacenia składki z rolnika na budżet państwa cieszy się zainteresowaniem społecznym od chwili wpływu projektu ustawy do łaski marszałkowskiej.¹⁶ Na forach internetowych¹⁷ już wkrótce po zgłoszeniu projektu pojawiły się informacje w czasie terażniejszym, że KRUS zwalnia z opłacania składek młode matki (sic!). Wpływ na tę swego rodzaju nadinterpretację miały niewątpliwie także środki masowego przekazu, które informowały, że młode matki zostaną objęte „przywilejami” z tytułu sprawowania opie-

nr 127, poz. 721 ze zm.), Fundusz refunduje niepełnosprawnemu rolnikowi lub rolnikowi zobowiązanemu do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika, składki na ubezpieczenia społeczne rolników: wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe, pod warunkiem terminowego opłacenia tych składek w całości. Warunek terminowego opłacania składek nie jest jedynym ograniczeniem zakresu zastosowania refundacji. Zob. art. 25a ust. 1a tej ustawy.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 983, dalej: nowela lub ustawa nowelizująca.

¹³ Wprowadzone zmiany dotyczą także powszechnego ubezpieczenia społecznego, lecz ze względu na zakres niniejszego opracowania komentarz nowych regulacji zostanie ograniczony do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁴ Eksperci krytykują to rozwiązanie, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

¹⁵ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 939, Sejm VII kadencji.

¹⁶ Projekt ustawy wpłynął do łaski marszałkowskiej 22 listopada 2012 r. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=939>.

¹⁷ Zob. np.: <http://www.agrofoto.pl/forum/topic/57709-zwolnienie-z-oplacania-skladek-krus-dla-kobiet-ktore-urodza-dziecko/>, http://forum.gazeta.pl/forum/w,26258,141824583,141824583,Matki_w_KRUS.html

ki nad dzieckiem.¹⁸ Z zainteresowaniem tym tematem spotykają się także pracownicy KRUS w czasie pracy lub organizowanych w terenie szkoleń. Właśnie na jednym z nich zrodził się pomysł na skomentowanie nowych regulacji, polegający nie tylko na przybliżeniu nowych rozwiązań legislacyjnych, ale także na ich właściwej nomenklaturze, bowiem często pojawiają się pytania o zwolnienie z opłacania składki czy też jej refundację, co jest niezgodne nie tylko z językiem ustawy, ale także nie oddaje istoty tego uprawnienia.

1. Normatywne przesłanki finansowania składki

W art. 2 pkt 2 noweli dodano do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników art. 16a-16f, poświęcone wyłącznie finansowaniu składki przez budżet państwa. Finansowanie składki nie będzie jednak dotyczyło całości składki, jaką rolnik zobowiązany jest do opłacania na ubezpieczenie społeczne rolników za siebie, małżonka rolnika i domownika. Dzieli się ono na: ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Każde z powyższych jest uregulowane odrębną materią normatywną, a na rolniku ciąży obowiązek opłacania składek na każde z tych ubezpieczeń i osoby podlegające ubezpieczeniu w gospodarstwie rolnym.¹⁹ Ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu poświęcony jest art. 16 ustawy o u.s.r., a więc zarówno z usytuowania art. 16 lit. a-f, jak i z treści samych przepisów wynika *explicite*, że finansowanie składki przez budżet państwa w przypadku sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem będzie dotyczyło tylko tego rodzaju ubezpieczenia.²⁰

¹⁸ Wiktorowska B., *Matki z KRUS zostaną objęte specjalnymi przywilejami w opłacaniu składek emerytalnych*, Dziennik Gazeta Prawna, 12.10.2012 r. Andres M., *Państwo zapłaci składki za rolników*. <http://supernowosci24.pl/panstwo-zaplaci-skladki-za-rolnikow/> z 30.07.2012 r. Warto zauważyć, że powyższe publikacje ukazały się jeszcze przed złożeniem projektu ustawy do Sejmu.

¹⁹ Zob. art. 8 i 17 ustawy o u.s.r. W IV kw. 2013 r. są to kwoty: 249 zł na fundusz emerytalno-rentowy, 126 zł na fundusz składkowy samofinansujący świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

²⁰ Ilekroć w dalszej części opracowania będzie mowa o finansowaniu składki bez wskazania funduszu, należy przez to rozumieć, że mowa jest o składce na fundusz emerytalno-rentowy.

1.2. Zakres podmiotowy

Zgodnie z treścią art. 16a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, za rolnika lub domownika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek, w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem trwającej przez okres do 3. lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 5. roku życia,²¹ a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobi-

²¹ W pierwotnej wersji projektu ustawy próg wieku został ustalony na 4 lata. W toku prac legislacyjnych Senat podjął uchwałę w dniu 12 lipca 2013 r. (druk sejmowy 1566/VII), w której wnosił m.in. o zastąpienie w art. 2 w pkt 2, w art. 16a w ust. 1 wyrazów „4 roku” wyrazami „5 roku”. W uzasadnieniu uchwały Senat podniósł, że w obecnym stanie prawnym wiek dziecka, nad którym sprawuje się opiekę, został podniesiony z 4 do 5 lat, tym samym przyjęta przez Sejm analogia do Kodeksu pracy utraciła aktualność. Senat miał tu na myśli treść art. 186 § 1 Kodeksu Pracy, znowelizowanego przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 675). Na mocy tej nowelizacji, pracownik zatrudniony co najmniej przez 6 miesięcy ma prawo do urlopu wychowawczego w wymiarze do 3. lat, w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 5. roku życia. Przed nowelizacją granicę uprawnienia stanowił wiek 4. lat. W czasie posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 24 lipca 2013 r. legislator R. Durlik wypowiedział się, że Senat dowodzi, że: „... jest to jakby pewna analogia ze zmienionym ostatnio art. 186 Kodeksu pracy. Uważamy, że nie do końca tak jest i że jest to jednak kwestia merytoryczna, bo w ramach mechanizmów zaproponowanych w znowelizowanej ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych może to tak naprawdę funkcjonować zarówno przy określeniu tego wieku na 4 lata, jak i na 5 lat. Wobec tego, oceniamy, że jest to kwestia merytoryczna, a nie wyłącznie redakcyjna czy legislacyjna.” Na tym samym posiedzeniu podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Marek Bucior, podniósł, że: „... nie zmieniamy tu okresu, przez który opłacamy składki emerytalno-rentowe. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, są to 3 lata, czyli wyśitek budżetu państwa – może poza pierwszym wstępnym okresem wdrożenia ustawy, kiedy rzeczywiście może się okazać, że to, iż nie do 4 lat, a do 5 – sprawi, że pewna grupa osób będzie miała dłużej opłacone składki. Jednak już w kolejnych okresach jest to – przynajmniej tak się wydaje – neutralne budżetowo. Na pewno nastąpi pewne zwiększenie w pierwszym okresie. Początkowo staliśmy w Senacie na stanowisku, że jednak do 4. roku życia, ponieważ są to rozwiązania analogiczne, a nie identyczne. Senat zdecydował, że jednak do 5. roku życia. Pozostawiam to do państwa decyzji. Tak czy inaczej, te składki będą opłacane nie dłużej niż przez okres 3 lat.” Członkowie Komisji zaakceptowali powyższą argumentację i postanowili wnioskować o przyjęcie poprawki Senatu; zob. Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o uchwale Senatu w sprawie zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (druk 1566) z dnia 24 lipca 2013 r. (druk sejmowy 1598). Głosowanie w Sejmie w tej sprawie odbyło się 26 lipca 2013 r., a za przyjęciem głosowali wszyscy obecni wówczas na sali plenarnej posłowie, w liczbie 442. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 czerwca 2013 r. str. 426.

stej opieki tej osoby przez okres do 6. lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia, składka na to ubezpieczenie jest finansowana z dotacji budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego, przeznaczonej na te składki. Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za osoby wymienione wyżej jest finansowana z dotacji budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego od dnia zgłoszenia przez rolnika opłacającego składki za te osoby wniosku wraz z oświadczeniem o sprawowaniu przez te osoby osobistej opieki nad dzieckiem.

Artykuł 16a nie wyczerpuje zakresu podmiotowego. W świetle art. 16b ustawy o u.s.r., finansowanie składki przez budżet państwa stosuje się także do rolnika lub domownika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie art. 5a,²² pod warunkiem zaprzestania prowadzenia albo zawieszenia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie art. 14a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²³ albo współpracy przy prowadzeniu tej działalności w okresie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Zastrzeżenie wynikające z treści ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polega na tym, że przedsiębiorca niezatrudniający pracowników, prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6. miesięcy, może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres do 3. lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 5. roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki osoby prowadzącej działalność gospodarczą, na okres do 6. lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia.

Nowela dopuszcza także możliwość korzystania z finansowania składki przez osoby niepodlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników. W świetle art. 16c ust. 1 ustawy o u.s.r., rolnik albo domownik, który nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników, albo osoba będąca członkiem rodziny rolnika lub domownika, która nie spełnia warunków do podlegania temu ubezpieczeniu, sprawująca osobistą opiekę nad dzieckiem na zasadach i w okresach, o których mowa w art. 16a ust. 1, może zgłosić wniosek do Kasy o objęcie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w tym okresie. Za osobę, o której mowa w tym artykule, składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest finansowana z dotacji budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego przez okres nie dłuższy niż określony w art. 16a ust. 1, jeżeli ta osoba nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu.

²² Mowa o rolniku, który podlegając ubezpieczeniu społecznemu rolników, dodatkowo prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą na warunkach art. 5a tejże ustawy.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 672, 675 i 983.

Wysokość finansowania składki przez budżet – zgodnie z treścią art. 16d ustawy – na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób, o których mowa w art. 16a oraz art. 16c, jest równa składce, o której mowa w art. 17 ust. 1. Do osób tych nie ma zastosowania przepis art. 17 ust. 4.²⁴

Art. 16e zawęża zakres podmiotowy poprzez regulację, że prawo do skorzystania z uprawnień określonych w art. 16a, art. 16b lub art. 16c, przysługuje jednemu z rodziców pod warunkiem, że drugi rodzic nie korzysta z tych samych uprawnień albo z prawa do finansowania składek na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Nowela wprowadziła także definicję legalną osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem. W myśl art. 16f ustawy, za osobę sprawującą osobistą opiekę nad dzieckiem, o której mowa w art. 16a, art. 16b i art. 16c, uważa się osobę sprawującą osobistą opiekę nad dzieckiem własnym lub swojego małżonka, lub dzieckiem przysposobionym. Osoby żyjące w tzw. konkubinacie nie zostały uprawnione do skorzystania z tej formy finansowania składki.

3. *Ratio legis* ustawy

Przeniesienie odpowiedzialności za opłacanie składki za rolnika na budżet państwa jest przełamaniem ogólnej zasady, jaką jest zobowiązanie spoczywające na rolniku, co powoduje konieczność przybliżenia i uzasadnienia motywacji legislatora w tym przedmiocie. Koniecznym jest także naszkicowanie tła społeczno-gospodarczego, które skłoniło prawodawcę do uchwalenia wymienionych rozwiązań prawnych. Warto bowiem podkreślić, że w przeciwieństwie do płaszczyzny gospodarczej, w której lansuje się niezwykle często ideę „niewidzialnej ręki rynku”, a rolę Państwa sprowadza się do funkcji „nocnego stróża”, płaszczyzna społeczna wymaga nie tylko czuwania Państwa, ale także aktywności w kierunku zapobiegania zauważonym negatywnym tendencjom. Nasiłenie oczekiwań społecznych w jednej czy w drugiej płaszczyźnie jest

²⁴ Chodzi tu rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach o pow. 50 ha i powyżej, i z tego tytułu ciąży na nich obowiązek opłacania dodatkowej, zróżnicowanej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W świetle przyjętej konstrukcji osoby te są zwolnione nie tylko z opłacania składki zasadniczej, a także dodatkowej.

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.

ściśle skorelowane z dominującym prądem ideologicznym w określonej przestrzeni i czasie.²⁶

Problem starzenia się społeczeństwa, a także zaobserwowane zjawisko depopulacji, są tendencjami dobrze zidentyfikowanymi²⁷ i niewątpliwie wpływają na kształtowanie polityki Państwa także w sektorze szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego. Alarmujące zjawiska dotyczą kraje, które do tej pory postrzegane były jako stabilnie gospodarczo, o bogatej tradycji w sferze polityki społecznej. Aby nie być gołosłownym, warto zauważyć, że w Niemczech powrót do pracy z uwagi na depopulację proponuje się osobom, które odeszły na emeryturę w ciągu ostatnich kilku lat. Z badań demograficznych w tym kraju wynika także, że 22 proc. niemieckich kobiet w wieku 40 lat nie posiada dzieci. W bieżącym roku rząd federalny przeznaczył na becikowe 5 mld euro, a mimo to wydatki te nie odwrócą negatywnych tendencji.²⁸

W epoce zagrożenia wymiany pokoleniowej łatwiej zrozumieć idee, jakie legły u podstaw uchwalenia komentowanej nowelizacji, choć w Polsce nie była to jedyna motywacja. Nowela wychodzi poniekąd naprzeciw problemowi „starzenia się Europy”, ale również jest kontynuacją zmian zapoczątkowanych w Polsce, aczkolwiek nieakceptowanych przez społeczeństwo,²⁹ które polegały na podniesieniu wieku emerytalnego.³⁰ W uzasadnieniu projektu tej ustawy podkreśla się, że w ramach konsultacji nad

²⁶ Przybliżenia prądów myślowych oraz ich wpływu na politykę społeczną państwa przeprowadziła: Fluks M. *Ewolucja organizacji systemów emerytalnych a kryzys państwa opiekuńczego na przełomie wieków – część 1*, [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia* nr 42/2011 str. 24 i n. Fluks M. *Ewolucja organizacji systemów emerytalnych a kryzys państwa opiekuńczego na przełomie wieków – część 2*, op. cit., nr 43/2012, str. 102 i n.

²⁷ Wiele na ten temat mówiono w czasie procesu legislacyjnego. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 44. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 czerwca 2013 r., str. 53 i n.

²⁸ Wieliński T. Bartosz, *Niemcy nie boją się pracy do śmierci*. Gazeta Wyborcza z 23-24 listopada 2013 r.

²⁹ Według badań CBOS-u, 84% społeczeństwa było przeciwne podnoszeniu wieku emerytalnego. Zob. *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*. Komunikat z Badań BS/40/2012 Centrum Badania Opinii Społecznej, marzec 2012, *Nadal nieprzekonani – Polacy o podwyższaniu wieku emerytalnego*. Komunikat z Badań BS/57/2012 Centrum Badania Opinii Społecznej, kwiecień 2012.

³⁰ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637). Komentarz: Jaworska-Spićak E., *Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników od 1 stycznia 2013 r.* [w:] *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia* 46/2012 str. 81, Jaskuła W., *Emerytury rolnicze po nowelizacji*. Op. cit. nr 45/2012 str. 81. Zob. także wypowiedź Poseł Sprawozdawcy I. K. Mrzygłockiej w Sejmie w dniu 21 czerwca 2013 r. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 44. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 czerwca 2013 r. str. 53.

innym projektem (ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), gdzie główną propozycją było stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego i zrównanie go dla kobiet i mężczyzn, partnerzy społeczni podkreślali konieczność podjęcia przez rząd działań m.in. w obszarze polityki rodzinnej.³¹

W uzasadnieniu projektu ustawy, która dotyczy wszystkich grup społecznych, wiele miejsca poświęcono ubezpieczeniu społecznemu rolników. Zauważono, że z uwagi na specyfikę pracy w rolnictwie (prowadzenie cyklu produkcji roślinnej i zwierzęcej), odstąpiono w tym przypadku od wymogu zaniechania wykonywania pracy, ponieważ nie jest możliwe dokonanie przerwy w prowadzeniu działalności rolniczej w okresie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Wiązałoby się to bowiem z całkowitym zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej (przekazaniem rodzinnego gospodarstwa rolnego i utratą statusu rolnika), pozabawieniem warsztatu pracy i źródła utrzymania dla całej rodziny rolniczej (małżonka i domowników). W okresie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem działalność rolnicza może być prowadzona w zakresie ograniczonym, np. jedynie w zakresie zarządzania gospodarstwem. Natomiast w przypadku małżonka rolnika wymaganie zastosowania przerwy w pracy z uwagi na sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem byłoby sprzeczne z generalną zasadą ubezpieczenia społecznego rolników, która traktuje małżonka rolnika w kwestii obowiązku ubezpieczenia tak jak rolnika, nawet jeżeli małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnym, a jedynie pracuje w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym (art. 5 ustawy o u.s.r.). Specyfika pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym przejawia się bowiem także w jedności gospodarstwa rolnego i gospodarstwa domowego, a co za tym idzie, wiąże się z brakiem czasowego i przestrzennego oddzielenia sfery produkcji od działań na rzecz gospodarstwa domowego. Tak więc obecnie prowadzenie przez małżonka rolnika gospodarstwa domowego i sprawowanie opieki nad dzieckiem nie wyłącza go z ubezpieczenia społecznego rolników i z obowiązku opłacania składek. Problem ten generalnie dotyczy kobiet. Jeżeli w tym czasie składka emerytalno-rentowa będzie finansowana z budżetu państwa, będzie to wymierna pomoc dla rodziny rolniczej w ramach prowadzonej polityki prorodzinnej, co jest zgodne z celem projektowanej regulacji.³²

Entuzjazm autorów projektów studzą opinię ekspertów z Biura Analiz Sejmowych, według których powszechnie dostępny urlop wychowawczy

³¹ Druk sejmowy 939, Sejm VII kadencji.

³² Zob. także sprawozdanie stenograficzne z 44. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 czerwca 2013 r., str. 53-61.

nie gwarantuje wzrostu liczby urodzonych dzieci.³³ Zauważono, że systemy ubezpieczenia emerytalno-rentowego, także system rolniczy pomimo swojej specyfiki, nie służą zwiększaniu bieżących dochodów rodziny. Bezpośrednie wsparcie dochodowe dla rodzin realizowane jest w ramach polityki na rzecz rodziny za pomocą takich instrumentów, jak świadczenia rodzinne, ulgi podatkowe, a dla rodzin o bardzo niskich dochodach – za pośrednictwem świadczeń z pomocy społecznej.³⁴

W tej samej opinii krytyce poddano finansowanie składki przez budżet państwa dla rolników, którą dla zachowania zasady obiektywności należy w większym fragmencie przytoczyć. Zwrócono szczególną uwagę, że „... w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników nadane zostały rolnikom uprawnienia skonstruowane niemal analogicznie do tych, jakie otrzymały osoby objęte powszechnym ubezpieczeniem społecznym. Nie ma jednak pełnej analogii pomiędzy sytuacją zawodową tych grup, jak i nie ma analogii pomiędzy powszechnym systemem emerytalnym a systemem rolniczym. (...) Ze względu na sposób ustalania wysokości świadczeń w systemie rolniczym, opłacanie składki z budżetu państwa nie zwiększa uprawnień emerytalnych rolników, jak w przypadku osób objętych ubezpieczeniem powszechnym. W przypadku rolników nie ma (...) – z samej istoty ubezpieczenia społecznego rolników – przerwy w aktywności zawodowej spowodowanej opieką nad dzieckiem i nie ma też utraty dochodu z powodu przerwy w aktywności zawodowej”.

Refundacja składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników stanowi wsparcie bieżących dochodów rodziny rolnika i staje się zapomogą społeczną, co otwarcie przyznaje projektodawca: „Jeśli w tym czasie składka ta będzie finansowana z budżetu państwa, będzie to wymierna pomoc dla rodziny rolniczej w ramach prowadzonej polityki proro-

³³ Zob. Kłos B. – specjalista ds. społecznych w Biurze Analiz Sejmowych [w:] *Opinia merytoryczna z dnia 1 lutego 2013 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*. Autorka w opinii przytacza przykład Węgier, które szczególnie wyróżnia to, że jako pierwszy kraj na świecie wprowadziły w 1967 r. zasiłek wypłacany rodzicom przez okres wychowywania dziecka do lat 3. Prawo do tego zasiłku nie zostało związane z wcześniejszym zatrudnieniem i podleganiem ubezpieczeniu społecznym: zasiłek otrzymują niepracujący rodzice (jeden rodzic) i okres sprawowania opieki nad dzieckiem jest traktowany jako okres zatrudnienia, od którego naliczane są uprawnienia emerytalne. Szczególne preferencje mają rodziny wielodzietne (z trojgiem i większą liczbą dzieci). Zasiłki wychowawcze finansowane są z budżetu państwa. Węgry doświadczyły spadku współczynnika dzietności poniżej zastępowalności pokoleń jeszcze przed transformacją (po raz pierwszy w latach 1961-1966). Wskaźnik ten powyżej 2,0 występował tylko w latach 1967-1969 i 1974-1979. Węgry charakteryzuje systematyczne obniżanie się współczynnika dzietności w okresie 1990-1999 (z 1,87 do 1,28), a w następnych latach utrzymywanie się go na poziomie 1,30 (współczynnik najwyższy był w 2008 r. – 1,35, a najniższy w 2010 r. – 1,25). Dla porównania współczynnik dzietności w Polsce wynosił: 2,06 w 1990 r. i 1,38 w 2010 r.

³⁴ *Ibidem*.

dzinnej, co jest zgodne z celem projektowanej regulacji”. W systemie powszechnym odpowiednikiem tej regulacji byłoby przejęcie opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez budżet państwa za osoby uprawnione do urlopu wychowawczego, ale nie korzystające z niego i podejmujące zatrudnienie.

„Zaproponowana w projekcie ustawy regulacja wzbudza wątpliwość także jako forma wsparcia dochodów rodzin rolniczych z małymi dziećmi w ramach polityki prorodzinnej. Wsparcie otrzymują bowiem wszystkie rodziny, niezależnie od ich sytuacji dochodowej, co stanowi zwykle rozdawnictwo pieniędzy, powoduje złe adresowanie pomocy i rozproszenie ograniczonych środków publicznych. W wyniku tej propozycji dochody rolnika z gospodarstwem do 50 ha zwiększą się, według obecnie obowiązujących stawek, o 80 zł miesięcznie,³⁵ a w skali roku o 960 zł.³⁶ (...) Z brzmienia przepisu dodanego art. 16d wynika, że rolnicy posiadający gospodarstwo rolne powyżej 50 ha, zobowiązani do opłacania składki dodatkowej, zostaną zwolnieni z tego obowiązku. W rezultacie pomoc dla rolników z gospodarstwem od 50 do 100 ha wyniesie miesięcznie 176 zł, a rocznie 2 112 zł,³⁷ a dla rolników z gospodarstwami powyżej 300 ha odpowiednio 464 zł i 5 568 zł.³⁸ Znacznie racjonalniej byłoby przeznaczyć te środki na finansowanie opieki nad dziećmi do lat 3 i przedszkoli na terenach wiejskich (na 2013 r. oszacowano wydatki na refundację składek na kwotę 30,3 mln zł, a w 2014 r. – 113,4 mln zł)” – kończy wywód ekspertka z Biura Analiz Sejmowych.

Krytyczne uwagi znalazły się także w drugiej opinii prawnej dotyczącej projektowanych zamierzeń. Zdaniem M. Szczepańskiej: „... należy podkreślić, że pomiędzy systemem powszechnym a systemem ubezpieczenia społecznego rolników występują bardzo istotne różnice. Przede wszystkim, w systemie rolniczym nie występują odrębne ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ale ubezpieczenie emerytalno-rentowe, wysokość składki na to ubezpieczenie jest ustalana w oparciu o wielkość gospodarstwa rolnego, wysokość świadczeń nie jest uzależniona od wysokości opłacanej składki, a tylko w niewielkim stopniu wywiera na nią wpływ okres opłacania składek. Analizując system ubezpieczenia rolniczego, nie

³⁵ Cytowana opinia pochodzi z dnia 1 lutego 2013 r. Od II kwartału 2013 r. jest to kwota 83 zł, tj. 10% emerytury podstawowej.

³⁶ W IV kw. 2013 r. składka wynosi 996 zł.

³⁷ W IV kw. 2013 r. odpowiednio: w miejsce 176 zł będzie to kwota 183 zł, a w miejsce 2 112 zł – kwota 2 196 zł.

³⁸ W IV kw. 2013 r. odpowiednio: w miejsce 464 zł będzie to kwota 482 zł, a w miejsce 5 568 zł – kwota 5 784 zł. Powyższe uwagi są trafne. Należy jednak zauważyć, że tzw. dodatkową składkę w ubezpieczeniu społecznym rolników ponosi około 1% ubezpieczonych, co marginalizuje skalę tego zjawiska i umniejsza kwotę, którą można zaoszczędzić na tej grupie.

można abstrahować od istoty funkcjonowania gospodarstw rolnych w Polsce. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu wskazali wprost, że specyfika pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym przejawia się w jedności gospodarstwa rolnego i gospodarstwa domowego, a w konsekwencji – brakiem czasowego i przestrzennego oddzielenia sfery produkcji od działań na rzecz gospodarstwa domowego. W systemie ubezpieczenia społecznego rolników małżonkowie rolników prowadzący gospodarstwo i jednocześnie sprawujący opiekę nad dzieckiem podlegają obowiązkowi ubezpieczenia. Należy zatem przyjąć, że w przypadku rolników nie mamy do czynienia z przerwą w prowadzeniu działalności ze względu na sprawowanie opieki nad dzieckiem. W obecnym systemie prawnym, w ubezpieczeniu rolniczym okres sprawowania opieki nie jest wyodrębniany z okresu prowadzenia gospodarstwa i w związku z tym nie stanowi odrębnego tytułu do ubezpieczenia. Ponadto dokonując analizy zasadności zaproponowanego rozwiązania należy uwzględnić system wymiaru świadczeń w ubezpieczeniu społecznym rolników oraz brak rozdzielania ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Z tych względów należy uznać, że zastosowanie analogicznego rozwiązania do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego nie odpowiada specyfice ubezpieczenia rolniczego. Stanowiłoby ono również nieuzasadnione uprzywilejowanie osób korzystających z tego rozwiązania w systemie rolniczym, ponieważ osoby prowadzące działalność gospodarczą, objęte systemem ubezpieczenia powszechnego, za które ma być opłacana składka na ubezpieczenie społeczne w okresie sprawowania opieki nad dzieckiem, nie mogą jednocześnie prowadzić przedmiotowej działalności. W związku z powyższym nie ma uzasadnienia merytorycznego do finansowania opłacania składek za rolników przez budżet państwa w okresie sprawowania opieki nad dzieckiem.”³⁹

Niezależnie od powyższych uwag, szczególnej krytyce poddano także – zarówno w systemie powszechnym jak i rolniczym: „... obejmowanie obowiązkiem ubezpieczenia rodziców z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem, którzy dotychczas nigdy nie wykonywali pracy, i finansowanie ich składek przez budżet państwa narusza ideę ubezpieczeń społecznych, w których tytuł do ubezpieczenia wywodzi się z wykonywania pracy lub innej działalności pozwalającej na zdobycie środków utrzymania”.⁴⁰

³⁹ Szczepańska M. ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych [w:] Opinia prawna z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 939).

⁴⁰ *Ibidem*.

4. Finansowanie, zwolnienie, refundacja – problemy z definicją

Zarówno na szkoleniach przeprowadzanych wśród rolników, jak i z przytoczonych powyżej wypowiedzi wyłania się problem z właściwą nomenklaturą nowych rozwiązań. Pojawiające się związki słowne „zwolnienie z opłacania składek” czy „refundacja składki” mają charakter potoczny i nie do końca odpowiadają zamierzeniom ustawodawcy. W tekście aktu normatywnego *expressis verbis* ustawodawca używa określenia „finansowanie”. Stosując swego rodzaju reżim znaczeniowy, wyklucza to przyjęcie za synonim „finansowania” wyrazów „zwolnienie” lub „refundacja”. W języku potocznym słowo „finansowanie” jest rozumiane jako „dostarczać środków pieniężnych na coś”, „pokrywać koszty czegoś”, „udzielać funduszy”, „opłacać”.⁴¹ Słowo „zwolnić” jest rozumiane jako „zwolnienie od odpłat”,⁴² co w niniejszym przypadku nie ma miejsca, ponieważ mamy tu do czynienia z finansowaniem składki przez budżet państwa, a nie ze zwolnieniem rozumianym jako forma ulgi. O zwolnieniu z opłacania składki możemy mówić w przypadku umorzenia składki, co oznacza odstąpienie od jej dochodzenia od rolnika. W tym przypadku nie może być o tym mowy, ponieważ ustawodawca w rolę płatnika składki wciela budżet państwa. Składka nadal jest opłacana (finansowana), ale przez inny podmiot.

Tak samo niewłaściwym jest nazywanie tego narzędzia „refundacją”, która w języku potocznym oznacza „zwrot poniesionych kosztów”.⁴³ Niewłaściwość nazewnictwa jest niewątpliwie także skutkiem języka ekspertów, którzy w przedkładanych opiniach również posługują się terminem „refundacja”.⁴⁴ O ile jeszcze – liberalizując językowe znaczenie – przez słowo „zwolnić” można tę nomenklaturę zaakceptować, tak nazywanie finansowania składki na fundusz emerytalno-rentowy „refundacją” jest sprzeczne ze sposobem przebiegu procedury przyjętym w noweli. O refundacji moglibyśmy mówić wówczas, gdyby w przedmiotowym przypadku rolnik opłacał składkę, a ta zaś następnie byłaby zwracana ze środków budżetu państwa. Wzmocnieniem tego stanowiska będzie instytucja refundacji składki na ubezpieczenie społeczne rolników dla niepełnosprawnego rol-

⁴¹ Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 r., str. 204.

⁴² *Ibidem*, str. 1299.

⁴³ *Ibidem* str. 832.

⁴⁴ Zob. Kłós B. – specjalista ds. społecznych w Biurze Analiz Sejmowych [w:] *Opinia merytoryczna z 1 lutego 2013 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*.

nika lub domownika ze środków PFRON-u przytoczona powyżej w ustawie o rehabilitacji zawodowej. Warunkiem sine qua non ubiegania się o refundację jest opłacenie składki na ubezpieczenie w terminie, a następnie złożenie wniosku, właśnie o refundację. Użyta w ustawie o rehabilitacji zawodowej forma „fundusz refunduje”, nie pozostawia miejsca na nadinterpretację. Uzupełniająco należy przywołać przepisy wykonawcze do tej ustawy – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych,⁴⁵ którego już sam tytuł wskazuje na właściwą nomenklaturę. Ponadto, z treści § 1 pkt 1 wynika, że rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania oraz tryb przekazywania refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, zwanej dalej „*refundacją składek*”, osobie niepełnosprawnej wykonującej działalność gospodarczą, niepełnosprawnemu rolnikowi oraz rolnikowi zobowiązanemu do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika, zwanych dalej „*wnioskodawcami*”.

Reasumując, zarówno z treści noweli jak i z przyjętego sposobu postępowania nie można wywieść, że finansowanie składki na fundusz emerytalno-rentowy dla osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem można nazwać „*zwolnieniem*” lub „*refundacją*”.

5. Ocena nowych regulowań

Przed przystąpieniem do oceny nowych rozwiązań koniecznym jest sformułowanie uwagi o charakterze ogólnym. Tytuły prasowe mogą wywoływać błędne przekonanie, że finansowanie składek będzie dotyczyło tylko matek ubezpieczonych w KRUS.⁴⁶ Przepisy noweli nie zawierają jednak kryterium płciowego. O finansowanie składki może ubiegać się zarówno kobieta (matka), jak i mężczyzna (ojciec) dziecka. Jedynym warunkiem jest sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Status płci czy majątku pozostaje poza sferą czynników wpływających na sfinansowanie składki przez budżet państwa.

Można wyrażać odmienne opinie co do sposobu przeciwdziałaniu depopulacji, ale nie co do samej potrzeby aktywności władzy ustawodawczej w tej sferze. Zarówno z uzasadnienia projektu ustawy jak i przebiegu prac legislacyjnych wynika świadomość konieczności podejmowania działań

⁴⁵ Dz. U. z 2009, nr 8, poz. 42 ze zm.

⁴⁶ Wiktorowska B., *Matki z KRUS zostaną objęte specjalnymi przywilejami w opłaceniu składek emerytalnych*, [w:] *Dziennik Gazeta Prawna* z 12.10.2012 r.

o charakterze wielopłaszczyznowym. Zgadając się z powyższym stanowiskiem nie sposób jednak nie nakreślić kilku refleksji o charakterze krytycznym, kwestionujących nie tyle samą ideę wsparcia, ale przyjęty sposób, przejawiający się w przeniesieniu odpowiedzialności za opłacanie składki z ubezpieczonego na budżet państwa. Przy czym, aby uniknąć zarzutu niekonstruktywnej krytyki, autor przedstawi uwagi o charakterze *de lege ferenda*, pozostawiając je do otwartej dyskusji.

Według utrwalonej definicji, celem ubezpieczeniowych świadczeń pieniężnych, zwanych zasiłkami, jest zapewnienie pracownikom⁴⁷ środków utrzymania lub udzielenie pomocy finansowej w przypadkach zaistnienia zdarzeń losowych, przejściowo uniemożliwiających pracownikowi działalność zarobkową bądź powodujących dodatkowe wydatki.⁴⁸

Uzupełniając powyższy pogląd można dodać, że zasiłki wypłacane z ubezpieczenia społecznego są pochodną opłacenia składki z tytułu podlegania ubezpieczeniu oraz wystąpienia określonego przepisami ustawy rodzaju ryzyka zawodowego, wykluczającego przejściowo lub stale aktywność zawodową. Ponieważ przedmiotem opracowania jest ochrona rodzicielstwa, warto w tym miejscu przytoczyć także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z tezą sformułowaną na gruncie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,⁴⁹ ale aktualną również na gruncie przepisów ustawy o u.s.r. Trybunał zauważył, że świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, które obejmują m.in. zasiłek opiekuńczy, mają na celu pokrycie szkody spowodowanej zajściem danego rodzaju ryzyka, tj. określonej sytuacji życiowej, z której wystąpieniem wiąże się opłacanie składki.⁵⁰

Ciąża, a później macierzyństwo, czy też szerzej rodzicielstwo, stanowią konieczność sprawowania osobistej opieki nad potomkiem, a przez to są ryzykiem objętym ochroną, które ogranicza aktywność zawodową. Takie stanowisko niewątpliwie wzmacnia założenie, że również w ramach ubezpieczenia społecznego rolników właściwszym byłoby zwiększenie kreatywności legislacyjnej w sferze uprawnień do świadczeń, a nie w przedmiocie opłacania składki. Jest to główny zarzut, jaki można postawić nowelizacji. Aktywność ustawodawcy została ukierunkowana na składkę, a według wszelkich prawideł obowiązujących w sferze ubezpieczeń społecznych kluczowym jest zapewnienie wypłaty świadczenia w przy-

⁴⁷ Teza została sformułowana na gruncie powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, ale jest aktualna w ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁴⁸ Salwa Z. *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998 r. str. 344.

⁴⁹ Dz. U. z 2010, nr 77, poz. 512 ze zm. Zob. art. 32 tej ustawy.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 22.

padku zaistnienia określonego ryzyka. Skoro intencją ustawodawcy było stymulowanie społeczeństwa w przedmiocie minimalizacji depopulacji, to w ocenie autora należało w pierwszej kolejności rozważyć zmiany w wypłacie obowiązujących świadczeń, poprzez ich zwiększenie lub wprowadzenie nowych.

W przytoczonych opiniach eksperckich poświęcono wiele uwagi nieprzystawalności powszechnego systemu ubezpieczenia do systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Tym czasem zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, podczas prac parlamentarnej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, jak i w czasie obrad plenarnych pojawia się dbałość o zachowanie – nazwijmy to – reguły analogii, tj. podobnego unormowania sytuacji rolnika, pracownika i przedsiębiorcy, co zapewne w domyśle ma być odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Kwestionując takie stanowisko można stwierdzić, że „*analogicznie*” niekoniecznie musi oznaczać równość czy sprawiedliwość. Między rolnikiem, pracownikiem, a także i przedsiębiorcą, występuje wiele odmienności, choćby w zakresie miejsca i czasu aktywności zawodowej, co wyklucza nie tylko poszukiwanie analogii, a wręcz stawia przed legislatorem konieczność znalezienia rozwiązań nie tyle analogicznych i sprawiedliwych, co raczej zapewniających ochronę zindywidualizowanej grupie społecznej. Rozwiązania analogiczne nie zawsze muszą oznaczać rozwiązania sprawiedliwych. Rolnik jest bliższy przedsiębiorcy niż pracownikowi, ale ani z jednym, ani z drugim podmiotem nie jest tożsamy. Łączy on w sobie cechy pracownika i pracodawcy, a przedmiot aktywności zawodowej może mieć w zasadzie charakter nieograniczony ramami czasu i przestrzeni. Dokonując porównań z rolnika z przedsiębiorcą należy zauważyć, że przedsiębiorca np. prowadzący działalność handlową wykonuje ją w określonych ramach czasowych. Praca w rolnictwie takich ram czasowych ze względu na jej specyfikę mieć nie może. Każda czynność wykonywana w określonym miejscu i czasie może pozostawać w funkcjonalnym połączeniu z pracą na rzecz gospodarstwa rolnego. Problem ten pojawia się choćby w przypadku rozpatrywania uprawnień do jednorazowego odszkodowania z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej, w którym środowisko wypadkowe może mieć w zasadzie nieograniczony przestrzenią charakter. Tym samym, to co może sprawdzić się w sferze ubezpieczenia powszechnego, niekoniecznie może mieć taki skutek w ubezpieczeniu społecznym rolników. Stąd wniosek, że skoro systemy te są zarówno podmiotowo jak i przedmiotowo nieprzystawalne, to również programy wsparcia – w zakresie depopulacji – powinny uwzględniać specyfikę tej „nieprzystawalności”.

Ubezpieczenie społeczne rolników z tytułu rodzicielstwa przewiduje wypłatę zasiłku macierzyńskiego.⁵¹ Przyszła matka może także z tytułu niezdolności do pracy otrzymać zasiłek chorobowy,⁵² a w przypadku wykorzystania pełnego 180-dniowego okresu – zasiłek chorobowy w przedłużonym okresie. Autor zaryzykuje tezę, że ze względu na wymienioną specyfikę działalności rolniczej i swego rodzaju symbiozę sfery prywatnej z zawodową, właściwszym w przedmiotowym przypadku byłoby udzielenie wsparcia poprzez zwiększenie wysokości świadczeń z tytułu rodzicielstwa (zasiłek macierzyński) lub np. zwiększenie zasiłku chorobowego spowodowanego niezdolnością do pracy w okresie ciąży. Warto w tym miejscu przedstawić statystyki wypłacanych zasiłków macierzyńskich przez KRUS w relacji do ubezpieczonych.

Rok	Liczba zasiłków macierzyńskich	Liczba ubezpieczonych	Udział % wypłaconych zasiłków na tle ubezpieczonych
2000	34 674	1 404 268	2,47
2001	34 309	1 448 177	2,37
2002	37 143	1 541 129	2,41
2003	39 784	1 589 325	2,50
2004	39 675	1 540 158	2,58
2005	38 919	1 581 929	2,46
2006	38 494	1 615 272	2,38
2007	38 684	1 598 197	2,42
2008	38 382	1 574 394	2,44
2009	37 657	1 570 328	2,40
2010	35 947	1 535 461	2,34
2011	33 636	1 516 308	2,22
2012	32 341	1 492 257	2,17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kwartalnej Informacji Statystycznej KRUS

Powyższe zestawienie ilustruje, że procent wypłacanych świadczeń na tle ubezpieczonych ma charakter marginalny. Zauważalna jest także tenden-

⁵¹ Aktualnie jest to czterokrotność emerytury podstawowej (4 x 831,15 zł), co stanowi kwotę 3 324,60 zł.

⁵² Nie więcej niż 180 dni. Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o u.s.r.

⁵³ Nie więcej niż 360 dni. Zob. art. 14 ust. 3 ustawy o u.s.r.

cja spadkowa wypłacanych zasiłków macierzyńskich – szczególnie w ostatnich 5. latach. Powyżej wspomniano, że obecna wysokość tego świadczenia wynosi 3 324,60 zł.⁵⁴ Wysokość podstawowej miesięcznej składki na fundusz emerytalno-rentowy wynosi 83 zł,⁵⁵ co w przypadku maksymalnego wymiaru finansowego składki przez budżet stanowić będzie kwotę 2 998 zł.⁵⁶ Warto zatem zauważyć, że na przestrzeni 3 lat rodzic sprawujący opiekę otrzyma mniejszą finansową pomoc niż z chwilą otrzymania zasiłku macierzyńskiego. Zasiłek macierzyński jest świadczeniem jednorazowym, zaś komentowaną regulację można nazwać atypowym świadczeniem sukcesywnym, bowiem w sferze materialnej rolnik kwartalnie będzie „bogatszy” o kwotę 249 zł, którą „zaoszczędzi” z tytułu nieopłacenia składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. O ile wysokość zasiłku macierzyńskiego można uznać za formę wsparcia, tak nie wydaje się, aby zaproponowana nowela, poniekąd ratalna forma wsparcia wpłynęła stymulująco i zaprocentowała odwróceniem negatywnych czynników demograficznych.

Odrębnej refleksji wymaga drugie świadczenie, które może mieć wpływ na rodzicielstwo, a mianowicie zasiłek chorobowy. Zwolnienie lekarskie z literą „B”, oznaczającą ciężę, uprawnia do zasiłku chorobowego w takiej samej wysokości, jak niezdolność do pracy powodowana innymi czynnikami. Cięża wyklucza często jakkolwiek pracę nie tylko w gospodarstwie rolnym, ale i domowym, a zatem powraca problem „przestrzennego oddzielenia sfery produkcji od działań na rzecz gospodarstwa domowego”. Odwołując się do przytoczonych na poglądów doktryny należałoby rozważyć, czy zwiększenie wysokości tego świadczenia nie byłoby właściwszym instrumentem wsparcia polityki prorodzinnej niż finansowanie składki. Problem zasadności wystawianych zwolnień jest powszechnie znany, ale zwracając uwagę na ten fakt trzeba jednocześnie zauważyć, że zwolnienie z tytułu ciąży jest jedynym niepodważalnym zwolnieniem, a tym samym można wykluczyć ewentualne nadużycia w przypadku zwiększenia wysokości tego świadczenia.

Katalog świadczeń w ustawie o u.s.r. związanych z macierzyństwem nie jest szeroki, by nie powiedzieć niepełny. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje wypłaty świadczenia z tytułu sprawowania osobistej opieki nad członkiem rodziny, które w swojej konstrukcji byłoby odpowiednikiem zasiłku opiekuńczego, wypłaconego na gruncie ustawy

⁵⁴ Stan na IV kw. 2013 r.

⁵⁵ Stan na IV kw. 2013 r.

⁵⁶ Kwota ta nie dotyczy sprawowania osobistej opieki na niepełnosprawnym dzieckiem, w którym to przypadku maksymalny okres finansowania składki może wynieść 6 lat.

o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.⁵⁷ W literaturze podkreśla się, że zasiłek opiekuńczy ma na celu ochronę osoby ubezpieczonej przed utratą wynagrodzenia w przypadku konieczności osobistego sprawowania opieki, m.in. nad: zdrowym dzieckiem do ukończenia 8. lat, a w określonych sytuacjach nad chorym dzieckiem do ukończenia przez nie 14 lat.⁵⁸ Uznając komplikacje w sferze przywołanego już „przestrzennego oddzielenia sfery produkcji od działań na rzecz gospodarstwa domowego”, należałoby rozważyć zwiększenie ochrony w tym zakresie w ubezpieczeniu społecznym rolników. *De lege lata* w ubezpieczeniu społecznym rolników ochrona macierzyństwa kończy się w chwili wypłaty zasiłku macierzyńskiego. Należałoby pod dyskusję poddać temat, czy rolnik-rodzic nie powinien zostać objęty ochroną ubezpieczeniową w szerszym zakresie i czy zmiany w tym przedmiocie nie wpłynęłyby korzystnie na postawy prokreacyjne. W praktyce KRUS zdarzają się przypadki składania zwolnień z tytułu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem lecz – z zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami – wydawane są decyzje odmowne. Doświadczenie to wskazuje, że wśród ubezpieczonych w KRUS istnieje potrzeba dokonania zmian w tym zakresie.

Jeżeli prawo ubezpieczeń społecznych ma również uczestniczyć w kształtowaniu szeroko rozumianej polityki prorodzinnej, to trafniejsze byłoby stanowisko, że środkiem stymulującym w tym zakresie powinna być zwiększona aktywność ustawodawcy w przedmiocie rekonstrukcji świadczeń bezpośrednio (zasiłek macierzyński), pośrednio (zasiłek chorobowy) związanych z macierzyństwem lub wprowadzeniu nowych świadczeń niż finansowanie składek przez budżet państwa. Przyjęcie takiej konstrukcji w sferze ustrojowej nie naruszałoby reguł ubezpieczeń społecznych, a w sferze podmiotowej premiowałoby wyłącznie beneficjentów ubezpieczeń społecznych.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja deprecjonuje sens opłacania składek, szczególnie przez osoby mające status małżonka rolnika. W przypadku tego podmiotu zasady podlegania są wyjątkowo liberalne. 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.⁵⁹ W praktyce złożenie zgodnego oświadczenia rolnika i małżonka w przedmiocie braku świad-

⁵⁷ Dz. U. z 2010, nr 77, poz. 512 ze zm. Zob. art. 32 tej ustawy.

⁵⁸ Rzetecka-Gil. A. *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, str. 132.

⁵⁹ Zob. art. 5 ustawy o u.s.r.

czenia pracy w powyższym zakresie wyklucza objęcie tego drugiego ubezpieczeniem. Doświadczenie uczy, że zdarzają się przypadki, w którym małżeństwo rolników składa oświadczenie o takiej treści, celem pomniejszenia „kosztów” ubezpieczenia związanych z koniecznością opłacania składki za dwie osoby. Obecna sytuacja daje możliwość zmiany w zakresie złożonych oświadczeń i korzystania z finansowania składki przez budżet państwa. Może to być jednak odebrane przez małżeństwa, które nie zdecydowały się skorzystać z tej formy „wyłączenia” z ubezpieczenia, jako naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. W pewnym sensie można postawić tezę, że ustawodawca premiuje kalkulację. Podzielić zatem należy opinie ekspertów, że przyjęte rozwiązania są korzystne dla osób dotychczas niepodlegających ubezpieczeniu.

Niewątpliwie jednym z czynników mających wpływ na podjęcie decyzji o potomstwie jest sytuacja materialna. Z badań wynika, że mieszkańcy wsi oceniają ją gorzej niż mieszkańcy miast.

Jan Pan(i) ocenia obecne warunki swojego gospodarstwa domowego?	Mieszkańcy obszarów wiejskich	Mieszkańcy wsi
	w procentach	
Dobre*	30	45
Średnie	50	40
Złe*	17	15

* Połączono odpowiedzi „dobre” i „raczej dobre” oraz „złe” i „raczej złe”

Źródło: CBOS: *Wieś polska – postawy, styl życia, sierpień 2013 r.*, BS 117/2013.

Kluczowym dla komentowanej problematyki jest przywołanie stanowiska kobiet. Przytoczone powyżej argumenty, wynikające z uzasadnienia projektu ustawy, mogłyby wskazywać, że mamy do czynienia z kryzysem potrzeby macierzyństwa. Przeprowadzone w ostatnim czasie badania wskazują jednoznacznie na potrzebę posiadania potomstwa przez kobiety, a tzw. spadek dzietności powodowany jest innymi czynnikami.

KOBIECY W WIEKU 18-45 LAT			
Liczba posiadanych dzieci	Czy planuje Pani w przyszłości potomstwo?		
	Tak	Nie	Jeszcze nie wiem
	w procentach		
0	77	13	10
1 dziecko	41	46	13
2 dzieci	5	88	7
3 i więcej dzieci	2	91	7

Źródło: CBOS: *Postawy prokreacyjne kobiet, marzec 2013 r.*, BS 29/2013.

Z tych samych badań wynika, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na odłożenie w czasie tej decyzji jest sytuacja materialna. Taką przyczynę wskazuje prawie co czwarta ankietowana kobieta (21%).⁶⁰

Dziś trudno oszacować, czy zaproponowane zmiany dokonają w tym zakresie przełomu. Można postawić prognozę, że w krótkim okresie może nastąpić wzrost osób zgłaszających się do ubezpieczenia, szczególnie małżonków rolnika niepodlegających dotychczas ubezpieczeniu. W dalszej perspektywie wydaje się jednak, że tendencja będzie się odwracać, dyskredytując tym samym założenia w przedmiocie depopulacji. Należy zatem zgodzić się z wyrażoną powyżej opinią ekspercką, że nie można wykluczyć skrajnych przypadków, w których okres finansowania składki przez budżet państwa będzie jedynym okresem ubezpieczenia, zaś przyjęta regulacja w dalszym okresie czasu może spowodować powszechną niechęć do podlegania ubezpieczeniu przez oboje małżonków, kalkulujących, że może powtórnie uda się skorzystać z finansowania składki.

We wstępie opracowania wspomniano, że niniejsza regulacja nie ma charakteru majątkowego, ponieważ skorzystanie z tego uprawnienia jest wolne od analizy sytuacji materialnej rolnika ubiegającego się o sfinansowanie składki przez budżet państwa. Z tego też względu uprawnienie do finansowania składki przez budżet państwa nabyli także rolnicy posiadający gospodarstwo o areale powyżej 50 ha i byli z tego tytułu zobowiązani do opłacania dodatkowej składki na fundusz emerytalno-rentowy. Nowelizacja „zwolniła” ich z obowiązku opłacania składki podstawowej, a także dodatkowej. Nie sposób odnieść wrażenia, że zadziałała tu wspomniana reguła analogii, lecz tym razem zrównano w sytuacji materialnej drobnych rolników z przedsiębiorcami rolnymi. Rolnicy wielkoobszarowi to w ubezpieczeniu społecznym rolników przypadki odosobnione. Dodatkową składkę opłaca około 1% wszystkich ubezpieczonych w KRUS. Trudno jednak przypuszczać, że w przypadku przedsiębiorców rolnych finansowanie składki przez budżet państwa może być czynnikiem stymulującym politykę prorodzinną, zaś z drugiej strony, że ta niewielka grupa społeczna wpłynie pozytywnie na zjawisko depopulacji.

Zasadniczy powód wprowadzenia nowelizacji został już kilkakrotnie przytoczony. Nie można zapominać jednak o tym, że regulacja została uchwalona na gruncie ubezpieczeń społecznych, a tym samym powinna wywoływać inne skutki właściwe dla tej sfery. Projekt ustawy nie przewidywał uprawnienia do finansowania składki pod warunkiem niezalegania z jej opłacaniem na ubezpieczenie społeczne rolników. Przyjęcie takiej konstrukcji byłoby środkiem dyscyplinującym i mogącym w efekcie przynieść wymierne korzyści budżetowi państwa w postaci zmniejszenia zadłu-

⁶⁰ CBOS: *Postawy prokreacyjne kobiet*, marzec 2013 r. BS 29/2013.

żenia z tytułu nieopłaconych składek. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika wszak, że oprócz zmian demograficznych ustawa ma w założeniu dokonać poprawy w sferze ubezpieczeń społecznych. Skorelowanie zatem uprawnienia z finansowania składki przez budżet państwa z niezaleganiem ze składkami na ubezpieczenie społeczne miałyby niewątpliwie pozytywny wpływ na beneficjentów. Przyjęcie takiej konstrukcji nie stanowiłoby *novum* w systemie ubezpieczenia społecznego rolników. Zależność taką ustawodawca przyjął w przypadku refundacji składki za niepełnosprawnego rolnika lub domownika przez PFRON. Warunkiem refundacji jest opłacenie składki w terminie. Uchwalone zmiany mają stymulować politykę demograficzną, ale nic nie stało na przeszkodzie, aby mechanizm ten kształtował pozytywne postawy w sferze terminowości opłacania składki. W takim przypadku finansowanie składki można byłoby uznać za premiowanie rzetelności rolników wywiązujących się terminowo z opłacania składek.

Dyskusyjne jest także odmówienie prawa do skorzystania rolników przedsiębiorców, którzy nie zawiesili prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie można oprzeć się wrażeniu, że w tym przypadku także kluczowa okazała się wspomniana reguła „analogii” z powszechnym ubezpieczeniem społecznym. Regulacja wynikająca z treści art. 5a ustawy o u.s.r. była zawsze postrzegana jako forma zwiększenia dochodowości rolników, którym prowadzona działalność rolnicza nie pozwalała na zaspokojenie potrzeb bytowych. Obostrzenia wprowadzone w zakresie nieprzekroczenia określonej kwoty podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy⁶¹ powodują, że pozarolnicza działalność gospodarcza w systemie ubezpieczenia społecznego rolników ma charakter jedynie posiłkowy i nie może stanowić głównego źródła utrzymania. Z badań wynika, że 18% mieszkańców obszarów wiejskich utrzymuje się z pracy we własnym gospodarstwie, 10% z pracy na własny rachunek, 37% z pracy najemnej, a 35% ze świadczeń.⁶² Przywołane badania nie zawierają danych o tzw. podwójnej aktywności rolników, o których mowa w art. 5a ustawy o u.s.r., ale można domniemywać, że skoro udział procentowy osób utrzymujących się z pozarolniczej działalności gospodarczej jest niższy niż osób utrzymujących się z pracy na roli, to dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej ma w przeważającej części uzupełniający charakter. Tym samym finansowania składki przez budżet państwa nie można w tym przedmiocie uznać za re-

⁶¹ Za rok 2012 r. była to kwota 3 011 zł. Zob. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 274). Zob. także art. 5a ustawy o u.s.r. Za rok 2013 r. kwota ta wynosi 3 092 zł.

⁶² CBOS: Wieś polska – charakterystyka ludności wiejskie. Warszawa, październik 2013 r., BS 138/2013.

kompensatę utraconego zarobku z tytułu zaprzestania prowadzenia tej działalności, bowiem ma ona jedynie charakter posiłkowy. Wydaje się również, że finansowanie składki na wysokość 249 zł kwartalnie nie rekompensuje braku dochodów osiągniętych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

6. Podsumowanie

Krytyczne uwagi sformułowane powyżej nie przekreślają zasadności wprowadzonych zmian, ale mają jedynie na celu wyrażenie opinii, że właściwszym narzędziem stymulującym politykę demograficzną w ubezpieczeniu społecznym powinny być zmiany polegające na rekonstrukcji świadczeń, a nie ingerencja w sferze opłacania składki. Niezależnie od powyższego, *de facto* nowela stała się częścią obowiązującego porządku prawnego i jako taka będzie wywoływać określone skutki społeczne.

Konkluzją płynącą z powyższych rozważań powinna być także świadomość, że finansowanie składki na fundusz emerytalno-rentowy jest mechanizmem ułatwiającym jej opłacanie, nie zaś zwolnieniem lub refundacją, ponieważ są to zjawisko cechujące się innymi przymiotami. Podnosząc tę kwestię warto jednak zauważyć, że z punktu widzenia rolnika właściwa nomenklatura pozostaje rzeczą wtórną.

Na łamach niniejszego kwartalnika autor przywoływał kilkakrotnie myśl, iż w sferze ubezpieczeń społecznych nieunikniona jest pewna rozbieżność pomiędzy ich zamierzeniami a skalą ich urzeczywistnienia. Nie wszystkie przepisy dają się w pełni wprowadzić w życie, a jeśli nawet to nastąpi, mogą przynosić skutki odmienne od spodziewanych.⁶³ W chwili obecnej nowela spotyka się z krytyką branży ubezpieczeniowej, jako naruszającą podstawowe zasady rządzące tą dziedziną prawa, zaś z drugiej strony absorbuje zainteresowanie adresatów nowych norm, co nie może dziwić przyczyn wymienionych we wprowadzeniu do niniejszego opracowania.

Nowela obowiązuje od niedawna,⁶⁴ a tym samym nie można jednoznacznie przesądzić o jej słuszności lub błędnych założeniach. O rzeczywistych zmianach społecznych noweli będzie można mówić najwcześniej po upływie dekady, bowiem krótszy okres może nie przynieść miarodajnych

⁶³ W. Szubert *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, Państwo i Prawo 12/1949r. str. 57.

⁶⁴ We wrześniu 2013 r., tj. w pierwszym miesiącu obowiązywania ustawy w PT KRUS w Piotrkowie Tryb. złożono 19 wniosków o finansowanie składki.

danych. Aby formułować jednoznaczne tezy, potrzebny jest dłuższy wpływ czasu, który wykaże, czy stawiane przed nowelizacją cele zostały zrealizowane. Ponieważ te mają charakter pokoleniowy, więc można przyjąć tezę, że jeszcze przez dłuższy czas wszelkie komentarze poświęcone niniejszej nowelizacji będą miały teoretyczny, a przez to spekulacyjny charakter.

Wojciech Jaskuła, główny specjalista w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.

Finansowanie składki na fundusz emerytalno-rentowy przez budżet państwa. Streszczenie

Opracowanie dotyczy ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła m.in. mechanizm ułatwiający opłacanie składki na fundusz emerytalno-rentowy w ubezpieczeniu społecznym rolników. Nowela zakłada finansowanie składki emerytalno-rentowej przez budżet państwa w przypadku sprawowania przez ubezpieczonego osobistej opieki nad dzieckiem. *Ratio legis* jest czytelne i w zamierzeniu ustawodawcy przyjęte rozwiązania mają zapobiec depopulacji. Ocena wpływu nowych regulacji na pozytywną zmianę wskaźników tzw. dzietności jest trudna, ponieważ potrzeba wpływu dłuższego czasu, aby wykazać, czy wprowadzone rozwiązania przyniosą skutek założony przez ustawodawcę.

Nie kwestionując samej idei przeciwdziałania negatywnym zjawiskom demograficznym także w ubezpieczeniu społecznym rolników autor prezentuje stanowisko, że w tej sferze działania stymulujące powinny się odbywać przede wszystkim za pomocą rekonstrukcji wypłacanych świadczeń z tytułu podlegania ubezpieczeniu, np. zwiększenia wysokości zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy będącej wynikiem ciąży. Zgłasza też pomysł wprowadzenia nowego świadczenia dla ubezpieczonych w KRUS, tj. zasiłku opiekuńczego wzorem przewidzianego na gruncie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa dla osób ubezpieczonych w ZUS.

Rozwój technologiczny w CRR KRUS „GRANIT”

Rozwój demograficzny na świecie, który w ostatnim stuleciu nastąpił szczególnie w krajach rozwiniętych, przyniósł także globalną zmianę struktury społeczeństwa. Obserwujemy proces przejścia z wysokiego do niskiego wskaźnika urodzeń i śmiertelności, co na całym świecie skutkuje wzrostem populacji ludzi starszych. Relatywnie od niedawna mamy do czynienia z sytuacją bez precedensu w historii. Obecnie w Polsce jest ogółem około 5,1 miliona (13,4%) ludzi starszych powyżej wieku 65 lat, przy stanie 38 milionów ludności kraju. Prognozy na rok 2035 przewidują spadek populacji naszego kraju do około 35,9 milionów osób, z udziałem około 8,36 miliona (23,2%) osób po 65 roku życia. Podobne przewidywania są w Niemczech, gdzie w roku 2050 udział 80-latków szacowany jest na 11,3%. Już dziś osoby po 65. roku życia i starsze stanowią 20% niemieckiego społeczeństwa.

Zmiany demograficzne dotyczą praktycznie wszystkich krajów rozwiniętych i wymuszają podniesienie wieku emerytalnego. Wiąże się to bezpośrednio z potrzebą utrzymywania społeczeństwa w jak najlepszej kondycji, aby praca mogła być świadczona możliwie jak najdłużej. W związku z tym obserwujemy również zmiany zachodzące w procesie leczenia rehabilitacyjnego. Odchodzi się, na przykład, od zabiegów fizykalnych na rzecz bardziej aktywnej formy leczenia. Celem jest oczywiście usprawnienie pacjenta na tyle, aby jak najszybciej i możliwie na jak najdłuższy czas wrócił on do wykonywanej pracy.

Mając to na uwadze, Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS „Granit” postanowiło wykorzystać doświadczenie jednego z najlepszych ośrodków rehabilitacyjnych w Niemczech – szpitala wypadkowego w Hamburgu. Współpraca, która opierała się na wymianie lekarzy oraz terapeutów, a także spotkań specjalistów dwóch stron, doprowadziła do podpisania w czerwcu 2012 roku, na okres czterech lat, pilotażowej umowy z Niemieckim Ustawowym Ubezpieczeniem od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków (DGUV). Poszerzyła ona ofertę CRR KRUS „Granit” o indywidualną rehabilitację osób podlegających obowiązkowo ubezpieczeniu wy-

padkowemu w ramach DGUV, które uległy wypadkowi podczas pracy lub w drodze do pracy na terenie Niemiec. Wcześniej Centrum obsługiwało wyłącznie pacjentów kierowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i dodatkowo pacjentów komercyjnych. Pacjenci z Niemiec przyjeżdżają na leczenie w ramach tzw. BGSW (Berufsgenossenschaftliche Stationäre Weiterbehandlung). Jest to stacjonarna rehabilitacja następująca zaraz po ostrej fazie leczenia urazów układu ruchu, urazów mechanicznych, a także uszkodzeń obwodowego systemu nerwowego i urazów czaszkowo-mózgowych. Jest ona ogniwem łączącym pierwotne leczenie szpitalne z dalszą rehabilitacją ambulatoryjną. Szczególnie ważne jest tu połączenie fizjoterapii z innymi elementami rehabilitacji, takimi jak odbudowa masy mięśniowej, ergoterapia, czy zajęcia z logopedą, pod kierunkiem lekarza prowadzącego. W Niemczech tego typu rehabilitacja świadczona jest w 150 klinikach i rocznie leczy się tam ponad 15 000 pacjentów ubezpieczonych w branżowych ubezpieczeniach wypadkowych.

Ta cenna współpraca z Niemieckim Ustawowym Ubezpieczeniem od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków (DGUV) podnosi prestiż i zaufanie do naszego ośrodka nie tylko w Niemczech, ale również Austrii. Obecnie trwają rozmowy na temat rozszerzenia współpracy z SVLFG (niemieckim ubezpieczeniem społecznym, obejmującym rolnictwo, lasy i ogrodnictwo) oraz z Austriackim SVB (rolniczym ubezpieczeniem społecznym).

Profil rehabilitacyjny Centrum „Granit” obejmuje następujące schorzenia: zeszywniające zapalenie stawów kręgosłupa, choroby zwyrodnieniowe stawów, zapalenie nerwów, splotów i korzeni nerwowych, zespół rwy kulszowej i barkowej, stany po operacjach korekcyjnych kręgosłupa, stawów i kończyn, reumatoidalne zapalenie stawów, a także rehabilitację po urazach układu ruchu.

Baza rehabilitacyjna pozwala na wykonywanie szerokiej gamy zabiegów, m.in.: z zakresu kinezyterapii, jakimi są: gimnastyka z terapeutą, gimnastyka grupowa, gimnastyka w basenie, gimnastyka indywidualna w UGUL, Nordic Walking; masaży, w tym masażu częściowego kręgosłupa, masażu kończyn dolnych lub górnych, masażu limfatycznego; fizykoterapii obejmującej kąpiele solankowe, kąpiele perełkowe, masaż podwodny, natrysk płaszczowy, masaż wirowy kończyn górnych, masaż wirowy kończyn dolnych, wirówkę kończyn dolnych i L-S kręgosłupa, bicz szkockie; elektroterapię, interdynamik, diatermię, ultradźwięki, magnetoterapię, krioterapię, laseroterapię, lampę BIOPTRON, lampę Solux, inhalację, fluidoterapię.

Rehabilitacja w Centrum jest zorientowana na indywidualne podejście do pacjenta, a to oznacza, że z jednym kuracjuszem pracuje kilku lekarzy i kilku terapeutów, współpracujących wzajemnie po to, by sku-

tecznie i w jak najkrótszym czasie doprowadzić stan zdrowia osoby poszkodowanej do stanu przed wypadkiem. Do współpracy w zespole zaangażowani są: lekarz prowadzący, lekarz konsultujący – specjalista z danej dziedziny, rehabilitanci (fizykoterapeuta, kinezyterapeuta), pielęgniarka, w razie konieczności też kliniczny psycholog, czy logopeda. Wszelkie decyzje dotyczące postępowania rehabilitacyjnego w danym przypadku, jak również dotyczące celowości zlecenia dodatkowych badań niezbędnych do uściślenia diagnostyki przypadku, w celu obrania najbardziej poprawnego kierunku prowadzenia pacjenta, podejmowane są po konsultacjach ze specjalistami współpracującymi w zespole.

Fizjoterapeuci pracujący w Centrum są specjalistami o wysokich kwalifikacjach. Nieustannie poszerzają oni swoją wiedzę praktyczną i teoretyczną na odpowiednich kursach i szkoleniach, mając świadomość, że najważniejszym elementem skutecznej rehabilitacji jest dobry, wykwalifikowany terapeuta, prowadzący pacjenta przez cały proces usprawniania.

Centrum ma więc do zaoferowania usługi wykonywane przez młodą, wykształconą kadrę fizjoterapeutów, posiadającą oprócz studiów liczne certyfikaty z ukończenia specjalistycznych szkoleń z różnych dziedzin rehabilitacji i fizjoterapii, przez co też może poszczycić się rehabilitacją na najwyższym poziomie. Kadra fizjoterapeutów jest na bieżąco z najnowszymi technikami terapeutycznymi, dzięki czemu wzbogaca rehabilitację pacjentów o takie elementy, jak np. ergoterapia i sensomotoryka.

Ergoterapia (gr. *czynię, robię*) jest formą terapii wykorzystującą czynności wykonywane w pracy zawodowej pacjenta. Taką terapię stosuje się przy zaburzeniach ruchowych, czuciowych czy neurologicznych. Zadaniem terapeuty jest nie tylko przywrócenie pacjentowi zdolności do samoobsługi, ale także zdiagnozowanie u niego wszelkich dodatkowych, potencjalnych ograniczeń, w celu ich maksymalnego zniwelowania. Ćwiczenia prowadzone przez terapeutów polegają na uczeniu pacjenta na nowo pracy zawodowej poprzez odtwarzanie utraconych wzorców. W Polsce pod nazwą *ergoterapia* kryje się wiele terapii zajęciowych (szczególnie dla osób starszych), których zadaniem jest przywrócenie zdolności do wykonywania podstawowych czynności życia codziennego, jak ubieranie, mycie, czesanie czy higiena osobista.

Kadra fizjoterapeutów w Centrum „Granit” postrzega jednak zakres tej dziedziny terapii w dużo szerszym aspekcie, dążąc do wykonywania rehabilitacji na poziomie standardów europejskich. W krajach europejskich zakres ergoterapii obejmuje nie tylko przywrócenie pacjentowi utraconych funkcji związanych z samoobsługą, ale skupia się również na przywróceniu pacjentowi zdolności do wykonywania pracy, co jest szczególnie ważne z powodów ekonomicznych. W Niemczech ergoterapeuci mają

dodatkowo wyuczony zawód, aby mogli się dobrze orientować w potrzebach swoich pacjentów. Stanowiska przygotowane są dla konkretnych zawodów, gdzie na przykład elektryk ćwiczy montaż instalacji elektrycznej, a dekarz zajmuje się układaniem dachówek na przystosowanej do tego konstrukcji. Powrót do sprawności ruchowej może się nie wiązać bezpośrednio z możliwością wykonywania dalszej pracy zawodowej.

Zastosowanie sensomotoryki w terapii rehabilitacyjnej daje pacjentowi możliwość nauczenia się czucia własnego ciała i jego położenia. Podczas ćwiczeń pacjent uczy się reagowania na zmiany w otoczeniu (nierówne podłoże, podłoże o różnej sprężystości i twardości, różnego rodzaju przeszkody itp.), co ma na celu zmniejszenie ryzyka upadku – kolejnej kontuzji. Ćwiczenia sensomotoryczne poprawiają refleks, koordynację, optymalizują napięcie mięśniowe. Dodatkowo można je łączyć z treningiem mentalnym, co znacznie poprawia koncentrację pacjentów i ich możliwości poznawcze.

Wraz z oferowaniem przez kadrę terapeutyczną coraz szerszego katalogu usług z zakresu nowoczesnych technik terapii, Centrum sukcesywnie rozbudowuje dział rehabilitacji. Obecnie w trwają w nim prace nad zaprojektowaną salą do ergoterapii zawodowej i sensomotoryki.

Bazując na nowościach z niemieckiego rynku fizjoterapeutycznego, CRR „Granit” planuje już w najbliższym czasie rozszerzenie oferty zabiegowej o treningi na trampolinie. Oferta skierowana będzie do pacjentów ze zmianami zwyrodnieniowymi kończyn dolnych i kręgosłupa, urazami tkanek miękkich kończyn dolnych oraz osób z nieprawidłową gęstością kostną. Zajęcia prowadzone będą w grupach 15-osobowych, a ich celem będzie: zmniejszenie dolegliwości bólowych, poprawa stabilizacji, wzmocnienie siły i masy mięśniowej, poprawa jakości życia oraz profilaktyka upadków. W tej dziedzinie, wykorzystywanej do celów zdrowotnych, ośrodek będzie pionierem w rozpowszechnianiu prawidłowego treningu na trampolinie.

Na przykładzie szpitala wypadkowego w Hamburgu (BUKH), CRR KRUS „Granit” dąży do rozbudowy działu medycznego oraz do pozyskania najnowszego sprzętu i technologii. Współpraca z DGUV oraz BUKH przyspieszyła rozbudowę bazy rehabilitacyjnej, jak i zakupu najnowszych technologii i wysokospecjalistycznego sprzętu rehabilitacyjnego, obecnie posiadanego tylko przez nieliczne tego typu ośrodki w Polsce. Bazę wyposażono, m.in.: w nową generację sprzętu pomiarowy i rehabilitacyjny, w nowoczesną bieżnię, cykloergometry, wioślarze. W ślad za wzrostem ilości specjalistycznego sprzętu już wykonano przebudowę bazy rehabilitacyjnej z odpowiednim dostosowaniem pomieszczeń do całkowicie odmiennego profilu rehabilitacji i pod kątem pracy terapeuty z pacjentem na sprzęcie nowej generacji. I tak np. siłownia została przeniesiona do nowe-

go, większego pomieszczenia, by bezkolizyjnie odbywała się w niej jednocześnie rehabilitacja na bieżni, cykloergometrze, wioślarzu czy na innych sprzętach. Powiększona została sala do ćwiczeń grupowych, sala do ćwiczeń indywidualnych, a także wykonano największą inwestycję – gruntowny remont krytej pływalni. Basen został całkowicie zmodernizowany i obecnie posiada 2 tory do pływania, miejsce na gimnastykę w wodzie oraz hydromasaż. Cennym dla rehabilitantów nabytkiem jest sprzęt rehabilitacyjny – stół do kompleksowej terapii ręki „Manus”. Konstrukcja stołu jest tak przemyślana, żeby umożliwiała wielokierunkową rehabilitację osób z różnymi schorzeniami dłoni. Stół „Manus” wykorzystujemy w rehabilitacji niedowładu, deformacji, choroby reumatycznej, chorób neurologicznych oraz różnego rodzaju urazów ortopedycznych. Stół wyposażony jest w 6 tablic umożliwiających doskonalenie ręki chorego poprzez ćwiczenia czynne. Zestaw umożliwia trening różnego rodzaju chwytania z jednoczesnym ćwiczeniem koordynacji wzrokowo-ruchowej.

Obecnie na wyposażeniu stołu są następujące elementy:

- tablice z metalową płytą, z gwintowanymi otworami różnych rozmiarów, do wkręcania śrub imbusowych i krzyżakowych,
- tablice z metalową płytą, z otworami, do umieszczania metalowych kulek,
- podkładki i dystanse metalowe różnych rozmiarów do nakładania na pręty metalowe,
- tablica do wykonywania ruchów po wyznaczonej trasie,
- kołki drewniane różnych rozmiarów do umieszczania w odpowiednich otworach oraz linki do przeplatania.

Kolejny, nowy sprzęt zakupiony przez Centrum „Granit”, to rzadko w Polsce spotykany Biodex Multi-Joint System – Pro S4. Centrum posiada tego rodzaju sprzęt jako pierwsze wśród wszystkich zakładów rehabilitacyjnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Urządzenie służy do pomiarów siły oraz wytrzymałości mięśniowej kończyn górnych i dolnych, a wykorzystywane jest przez specjalistyczne ośrodki rehabilitacyjne na całym świecie. Posiada bardzo dobre opinie i liczne certyfikaty (certyfikaty CE, ETL, MITTI FDA 510K) świadczące o najwyższym standardzie sprzętu pomiarowego. Sprzęt ten umożliwia przeprowadzenie oceny i treningu dynamicznego mięśni w warunkach ruchu biernego, pracy izometrycznej, izotonicznej (koncentrycznej i ekscentrycznej), izokinetycznej (koncentrycznej i ekscentrycznej) oraz pracy ekscentrycznej. Oprócz oceny siły i wytrzymałości mięśni dynamometr umożliwia przeprowadzenie treningów idealnie dopasowanych do jednostki chorobowej pacjenta oraz jego obecnych możliwości. Na temat Biodex Multi-Joint System – Pro S4 powstało już około 500 publikacji, odnoszących się do zastosowanych na tym sprzęcie badań oraz przeprowadzonych terapii w warunkach izokinetyki.

Mimo tak zaawansowanej technologii i możliwości dynamometr jest łatwy w obsłudze, posiada czytelne i jasne oprogramowanie w języku angielskim, zawiera również wiele technicznych ułatwień, przez co powtarzalne są warunki pomiarowe i treningowe. Oprogramowanie umożliwia archiwizację danych pacjenta, jego wyników pomiarowych i treningowych. Wyniki testu/treningu przedstawione są w szczegółowych tabelach i na wykresach, co ułatwia analizę postępów pacjenta. Biodex S4 umożliwia fizjoterapeutom prowadzącym zajęcia z pacjentami objętymi niemieckim ubezpieczeniem, takie warunki pomiarowe, w których następuje odpowiednie dopasowanie obciążeń treningowych dla każdego pacjenta indywidualnie. Powtarzalność warunków pomiarowych i ćwiczeniowych, możliwość utrudnienia testu czy ćwiczenia oraz różnorodność treningu/ćwiczenia, powoduje większe zaangażowanie pacjenta do pracy nad poprawą swojej dysfunkcji.

CRR KRUS „Granit” w Szklarskiej Porębie dokonuje radykalnych zmian zaplecza rehabilitacyjnego i sukcesywnie wyposaża je w nowoczesny sprzęt oraz innowacyjne technologie, ze względu na dążenie do jednoczesnego uzyskania statusu ośrodka o najwyższym standardzie rehabilitacji, jak też ośrodka przyczyniającego się do rozwoju nauki, bowiem zakupiony najnowocześniejszy sprzęt pomiarowy posłuży do wdrożenia badań związanych z pracą rehabilitantów na tym oddziale.

Dr Ryszard Barej, dyrektor Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS „Granit”.

Rozwój technologiczny w CRR KRUS „GRANIT” Streszczenie

Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS „Granit”, mające ugruntowaną pozycję nowoczesnego ośrodka o szerokim zakresie jakościowych usług w dziedzinie rehabilitacji leczniczej, w kwietniu 2013 roku nawiązało porozumienie z niemiecką instytucją ubezpieczeń wypadkowych, które umożliwia prowadzenie w „Granicie” rehabilitacji niemieckich pacjentów, uprawnionych do świadczeń rehabilitacyjnych w ramach obowiązkowego w Niemczech ubezpieczenia od następstw wypadków przy pracy. „Granit” przyjmuje z Niemiec, za pośrednictwem Reha International Sp. z o.o., pacjentów po ostrej fazie leczenia urazów układu ruchu, urazów mecha-

nicznych, a także uszkodzeń obwodowego systemu nerwowego i urazów czaszkowo-mózgowych. W Niemczech tego typu rehabilitacja świadczona jest w 150 klinikach i rocznie leczy się tam ponad 15 000 pacjentów ubezpieczonych w branżowych ubezpieczeniach wypadkowych. Określone umową z REHA specjalistyczne usługi CRR „Granit” mają charakter pilotażowy i są realizowane wg unikatowego w naszych warunkach programu. W opracowaniu autor prezentuje jednocześnie pełen zakres możliwości Centrum Rehabilitacji Rolników KRUS w Szklarskiej Porębie.

Koszty przekształcenia informacji publicznej – prawo, możliwość, czy obowiązek?

1. Cel badawczy

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie stanu zjawiska regulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej na przykładzie poddanych badaniu urzędów administracji rządowej (izb skarbowych i urzędów wojewódzkich), oraz administracji samorządowej (urzędów marszałkowskich i urzędów miast wojewódzkich). Analizie poddane zostały wszystkie obowiązujące akty normatywne, jakie obowiązują w tym zakresie w urzędach poddanych badaniu.

Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ stanowi, że „... jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”.

2. Nota metodologiczna

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 15 października 2013 r. do 22 listopada 2013 r. Autor przeprowadził badania wykorzystując posia-

¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm. W dalszej części cytowana w formie skrótu „udip”.

dany profil zaufany na platformie ePUAP. Do wszystkich urzędów objętych badaniem zostało wysłane jednobrzmiące pismo z prośbą o udzielenie informacji na temat posiadanych w urzędzie regulacji dotyczących zasad wyliczania kosztów udostępniania informacji publicznej.² Wszystkie analizowane regulacje odnosić się będą do tych urzędów, które udzieliły odpowiedzi. Jeżeli wystąpiły określone nieprawidłowości typu: odpowiedź po terminie (sporadycznie), lub też brak jakiegokolwiek odpowiedzi, fakt ten jest sygnalizowany, lecz bez podania urzędu, jakiego to dotyczyło. Celem bowiem podstawowym badania nie jest wskazywanie na brak profesjonalizmu urzędów odnośnie procesu przebiegu postępowania, lecz podanie analizie konkretnych rozwiązań prawnych.

Urzędy jakie zostały objęte badaniem ukazuje poniższa tabelka:

Tabela 1. Urzędy poddane badaniu

Urzędy miast	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Izby skarbowe
Białystok	Dolnośląski	Dolnośląski	Białystok
Bydgoszcz	Kujawsko-pomorski	Kujawsko-pomorski	Bydgoszcz
Gdańsk	Lubelski	Lubelski	Gdańsk
Gorzów Wielk.	Lubuski	Lubuski	Katowice
Katowice	Łódzki	Łódzki	Kielce
Kielce	Małopolski	Małopolski	Kraków
Kraków	Mazowiecki	Mazowiecki	Lublin
Lublin	Opolski	Opolski	Łódź
Łódź	Podkarpacki	Podkarpacki	Olsztyn
Olsztyn	Podlaski	Podlaski	Opole
Opole	Pomorski	Pomorski	Poznań
Poznań	Śląski	Śląski	Rzeszów
Rzeszów	Świętokrzyski	Świętokrzyski	Szczecin
Szczecin	Warmińsko-mazurski	Warmińsko-mazurski	Warszawa
Toruń	Wielkopolski	Wielkopolski	Wrocław
Warszawa	Zachodniopomorski	Zachodniopomorski	Zielona Góra
Wrocław	–	–	–
Zielona Góra	–	–	–

² Treść wniosku: „Zwracam się z uprzejmą prośbą o wskazanie, w jaki sposób i na jakiej podstawie formalnej w Państwa Urzędzie są wyliczane ewentualne koszty udostępnienia informacji publicznej, które pojawiają się w sytuacji, jeśli na skutek wpłynięcia wniosku od wnioskodawcy istnieje potrzeba skserowania znacznej ilości dokumentów. Jeżeli jakakolwiek osoba z kierownictwa z urzędu, wydała w tym zakresie stosowny akt, uprzejmie proszę o przesłanie mi skanu tego dokumentu. Jeśli natomiast, kwestia ta nie jest uregulowana w Państwa urzędzie, uprzejmie proszę o krótką odpowiedź, iż takowych regulacji brak”.

3. Stan prawny w zakresie kosztów przekształcenia informacji publicznej

Istotne dla właściwego rozumienia zagadnienia kosztów przekształcenia jest uzasadnienie wyroku TK z dnia 16 września 2002 r. (sygn. K 38/01), w którym TK podkreślił, że „... nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – »dookreślenia« zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”. TK wskazuje wyraźnie na możliwość uszczegółowienia w drodze wewnętrznych regulacji kwestii organizacyjno-technicznych, których potrzeba regulacji występuje lokalnie. W tak rozumianym pojęciu zasad dostępu znajduje się również kwestia kosztów przekształcenia, określonych w art. 15 ust. 1 udip. Dlatego też każdy urząd, jeżeli widzi taką potrzebę, może uregulować zasady odnoszące się m.in. do ponoszenia przez wnioskodawcę dodatkowych kosztów (tylko dodatkowych) związanych z przekształceniem informacji publicznej, udostępnianej w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony w trybie udip.

W treści udip dwa przepisy odnoszą się wprost do kwestii szeroko rozumianych kosztów udostępniania informacji publicznych w treści udip. Są to:

- art. 7 ust. 2, który stanowi, że z zastrzeżeniem art. 15 udip, dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, oraz
- art. 15 ust. 1, z którego wynika, że wnioskodawcę można obciążyć kosztami dodatkowymi związanymi ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji.

Literalne brzmienie art. 7 ust. 2 ustawy mogłoby sugerować, że udostępnianie informacji publicznych nie może wiązać się z jakimikolwiek kosztami. Bezpłatność dostępu do informacji nie jest jednak synonimem bezkosztowego jej udostępniania. Bezpłatność dostępu oznacza, że wnioskodawca nie może zostać obciążony opłatami za samo złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jakiegokolwiek próby wprowadzenia opłat za samo złożenie wniosku są nielegalne. Warto podkreślić, że w żadnym z badanych urzędów nie wprowadzono tego typu regulacji.

Sam proces przekształcenia należy rozumieć jako wszelkiego rodzaju działania, które polegają na zmianie nośnika danych, jednak nie dokonują zmian w treści informacji. Proces ten w praktyce oznacza skserowanie, zeskanowanie, sfotografowanie, wydruk, zgranie danych na nośnik zewnętrzny i wszystkie inne czynności, które wedle obecnej technologii pozwalają na zmianę nośnika danych. Z orzecznictwa sądowego wynika bardzo wyraźnie, że anonimizacja dokumentów nie jest przetworzeniem informacji publicznej, a co za tym idzie, należy ten proces traktować jako przekształcenie, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.d.p. *„Anonimizacja nie jest przetworzeniem informacji (...). Zaakceptowanie odmiennego stanowiska w tej sprawie spowodowałoby ograniczenie prawa do informacji publicznej i wiązałoby się z koniecznością wykazania interesu publicznego. To zaś jest sprzeczne z celem ustawy oraz jej podstawowymi zasadami, wynikającymi z art. 2 ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także z art. 61 Konstytucji RP”* (wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. I OSK 1737/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).³

Analiza treści art. 15 ust. 1 prowadzi do konstatacji, iż pobieranie opłaty za przekształcenie informacji publicznej nie zawsze jest obowiązkowe. W przekonaniu autora takie założenie jest słuszne. Każdy podmiot zobowiązany powinien móc swobodnie decydować o tym, czy biorąc pod uwagę analizę wpływających wniosków, istnieje w danej strukturze potrzeba regulacji kosztów. W praktyce bowiem okazuje się, że znaczna część wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie wiąże się z naliczaniem jakichkolwiek opłat. Absolutna większość spraw opiewa na kilka czy kilkanaście stron, a jakaś ich część kończy się powiadomieniem wnioskodawcy, że wnioskowana informacja znajduje się pod wskazanym adresem strony BIP. Jeżeli jednak urząd decyduje się na taką regulację, powinien zachować daleko idącą staranność, by była ona znana wnioskodawcy, i nie był on zaskakiwany kosztami. W praktyce należy postulować, by administratorzy stron podmiotowych BIP zadbali o to, by w menu przedmiotowym znalazła się odpowiednia zakładka „informacja publiczna”, w której każdy zainteresowany mógł się zapoznać z zasadami naliczania kosztów.⁴

³ Zob. również wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 października 2013 r., sygn. II SAB/Lu 538/13, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2012 r., sygn. IV SA/Wr 824/11 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁴ Poza oczywiście zakładką w menu przedmiotowym BIP, pod tytułem „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”. Obowiązek taki nakłada na podmioty, wobec których mają zastosowanie zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej, art. 23h ust. 4 u.d.p.: *„Brak odpowiednich informacji w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, w kategorii „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”, uważa się za zgodę na ponowne wykorzystywanie udostępnianej informacji publicznej bez ograniczeń warunkami”*.

W opinii wyrażanej przez niektóre składy orzekające sądów administracyjnych, ustalanie jakichkolwiek cenników opłat za koszty dodatkowe, również w postaci kserokopii, są niezgodne z obowiązującymi przepisami i są wydawane bez podstawy prawnej. WSA w Gdańsku w listopadzie 2013 r., stwierdził: „*Nie jest zgodne z prawem ustalanie zryczałtowanych opłat za udostępnianie informacji publicznej. Dla tej oceny nie ma znaczenia (...) okoliczność, że opłaty te zostały według organu skalkulowane prawidłowo. Jak i ta, że organ nie uzależnił udzielenia informacji publicznej od uprzedniego zapłacenia kwoty wynikającej z zaskarżonego zarządzenia. Jest natomiast oczywiste, że dodatkowy koszt w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy może powstać w związku z wykonaniem kserokopii czy wydruku dokumentów, jednak nie ma podstaw do ustalania stałej opłaty pokrywającej tego rodzaju koszty*” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Gd 676/13 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Warto zwrócić uwagę na fakt, że w innych wyrokach sądy nie negują jako takiej możliwości, iż w indywidualnym zawiadomieniu wydanym na podstawie art. 15 ust. 2 udip, wnioskodawca otrzymuje informację o wysokości kosztów ksero czy wydruku (wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Wa 545/13 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).⁵

Akceptując w absolutnej większości opinię wyrażoną w cytowanym powyżej wyroku WSA w Gdańsku, nie sposób zgodzić się z argumentacją odnośnie legalności samego cennika. Wydaje się, że decydującym jest przyznanie możliwości każdemu urzędowi do określenia ryczałtowo kosztów dodatkowych ponoszonych w związku z realizacją wniosku, po uprzedniej dokładnej kalkulacji tychże elementów. Jeżeli urząd przeprowadzi stosowną kalkulację odnośnie rzeczywistych kosztów dodatkowych, jakie są ponoszone w związku z dokonywaniem określonych powtarzalnych czynności niezbędnych do przekształcenia informacji publicznej, dlaczego urząd nie mógłby w drodze wewnętrznego aktu ogłosić publicznie, ile wynoszą te dodatkowe koszty? W przekonaniu autora gwarantuje to każdemu wnioskodawcy równe traktowanie. Poza tym z góry wiadomym jest, jakie koszty dodatkowe zostaną podane w powiadomieniu z art. 15 ust. 2 udip. Jednocześnie w praktyce część urzędów określa tzw. kwoty graniczne – informuje, do jakiej kwoty związanej z przekształceniem informacji publicznej nie będzie ona pobierana od wnioskodawcy.

⁵ Por. np. wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 169/13; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I OSK 69/05; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 44/10; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 1094/07; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 667/06; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 922/04 – wszystkie wyroki źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Użyte w art. 15 ust. 1 udip sformułowanie „dodatkové koszty” wskazuje, że nie chodzi o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. *„Koszty dodatkowe, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 udip, podzielić można odnośnie do dwóch grup rodzajowych: materialnych oraz osobowych. Składnik materialny to materiał, nośnik, na którym zostaje informacja udzielona, zaś składnik osobowy to praca osoby, która specjalnie dla zadośćuczynienia próbie zainteresowanego została oddelegowana do załatwienia tej konkretnej sprawy. Zatem koszty osobowe to te, które wiążą się z dodatkową pracą, jaką wykonuje dana osoba, w celu realizacji konkretnego wniosku. Dodatkowym kosztem jest natomiast ta wartość, która odnosi się do materiału i nośnika, na którym znajdują się będzie informacja. Wnioskodawcy mogą ponosić koszty tylko odnośnie składników materialnych”*.⁶ Również orzecznictwo sądowe w tym zakresie jest jednoznaczne: koszty dodatkowe to koszty, których nie można odnosić do pracy osoby, do czasu, jaki poświęca na realizację wniosku. Jedynie koszty o charakterze materialnym są tymi, które mogą być ponoszone przez wnioskodawcę. Tylko jeden urząd spośród zbadanych zdefiniował co stanowi koszt dodatkowy: *„Przyjmuje się, że dodatkowym kosztem udostępnienia informacji publicznej jest koszt, który powstaje w związku z innym sposobem (formą) realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, niż wgląd do dokumentów bądź udzielenie odpowiedzi na wniosek zawierający pytania dotyczące informacji (w szczególności pytania dotyczące treści dokumentów) będących w posiadaniu komórki organizacyjnej realizującej wniosek”*.⁷

W opłatach, o których mowa w art. 15 ust. 1 udip, nie mieszczą się wynagrodzenia pracowników za sporządzanie odbitek kserograficznych, za szukanie konkretnych informacji w dokumentach urzędu itp., nawet jeśli czynności te wykonują poza godzinami pracy (wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 139/13 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podmiot zobowiązany nie może nakładać opłat za wykonanie ustawowego obowiązku tylko dlatego, że zatrudnieni przez niego urzędnicy w godzinach pracy nie są w stanie w terminie podołać temu obowiązkowi (wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 139/13 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).⁸

⁶ Sitniewski P., komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, *Prescom* 2011 r., str. 166.

⁷ § 19 ust. 2 załącznika do zarządzenia Nr 2902/2012 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 12 lipca 2012 r., w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, w tym udostępniania w celu ponownego wykorzystywania, w Urzędzie m.st. Warszawa – załącznik – „instrukcja dotycząca zasad i trybu udostępniania informacji publicznej w Urzędzie m.st. Warszawa”.

⁸ Por. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2010r., sygn. Akt II SA/Lu 44/10 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Przepis art. 15 ust. 1 udip nie daje organowi uprawnienia do określania ryczałtowych stawek za dodatkową pracę pracowników wykonujących dodatkowe czynności przy ustalaniu informacji publicznej (wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Ke 755/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).⁹

4. Koszty przekształcenia – ujęcie proceduralne

Udip zawiera w swojej treści przepis art. 15 ust. 2, który określa, w jaki sposób należy realizować zobowiązanie wnioskodawcy do uiszczenia kosztów przekształcenia informacji publicznej. W artykule 15 ust. 2 czytamy, iż „... podmiot zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek”.

Zawiadomienie, o którym mowa w art. 15 ust. 2, zostało przez sądownictwo uznane jako inny akt lub czynność z zakresu administracji dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.¹⁰ Zdaniem NSA „... nie ulega wątpliwości, iż akt ten ma charakter publicznoprawny, gdyż wpływa w sposób prawnie wiążący na sytuację określonego podmiotu prawa. (...) Nie ulega też wątpliwości, że akt dotyczy uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa. (...) Od takich aktów nie przysługuje zatem zażalenie, lecz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa” (post. NSA z dnia 25 października 2012 r., sygn. I OSK 2359/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). „Z treści tego przepisu wynika, że dopuszczalne jest obciążenie podmiotu zwracającego się o udostępnienie informacji publicznej jedynie „dodatkowymi kosztami” związanymi ze sposobem jej udostępnienia lub koniecznością jej przekształcenia” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II Sa/Wa 1443/13 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). „Art. 15 ust. 2 ustawy określa tryb postępowania

⁹ Por. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2010r., sygn. Akt II SA/Lu 44/10 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., t.j. Dz. U. 2012.270.

w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji doszedł do przekonania, że w związku ze wskazanym we wniosku sposobem jej udostępnienia będzie musiał ponieść dodatkowe koszty. Ma wówczas obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli wnioskodawca w ciągu 14 dni od powiadomienia o wysokości opłaty nie cofnie wniosku lub wniosku tego nie zmieni w zakresie sposobu udostępniania informacji, to obowiązkiem organu jest udzielenie informacji bez zbędnej zwłoki, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II Sa/Wa 1443/13 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nieuiszczenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej określonej stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy nie może jednak stanowić podstawy umorzenia postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, ani też odmowy udostępnienia takiej informacji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., sygn. II Sa/Wa 849/13 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).¹¹ Niedopuszczalne jest bowiem uzależnienie udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia opłaty.¹²

Ustalenie kosztów udostępnienia informacji publicznej, których poniesienie uzasadnia treść art. 15 ust. 1, następuje w piśmie skierowanym do wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2. Pismo winno wskazywać wysokość rzeczywistych kosztów udostępnienia żądanej informacji, o ile koszty te stanowią „dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku”. Koszty te są zatem ustalane w toku realizacji każdorazowego wniosku o udzielenie informacji publicznej i są uzależnione od treści wniosku, oraz wskazanej w nim formy udostępnienia informacji (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. II SA/Gd 676/13 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).¹³

¹¹ Zobacz również wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. II Sa/Wa 5/12, oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. II SAB/BI 35/10 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹² Tak też NSA w wyroku z 22 maja 2013 r., sygn. Akt I OSK 307/13 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹³ Tak też NSA w wyroku z 22 maja 2013 r., sygn. Akt I OSK 307/13 – źródło CBO-SA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

5. Analiza wyników badań

5.1. Terminowość udzielonej odpowiedzi

Na wstępie warto podkreślić, iż w zdecydowanej większości przypadków urząd, do którego został złożony wniosek, odpowiedział w terminie 14-dniowym, określonym dla załatwiania wniosków składanych w trybie udip. W pojedynczych przypadkach urząd zawiadamiał, iż ze względu na problemy techniczne w obsłudze systemu teleinformatycznego, nastąpiło przesunięcie w terminie udzielenia odpowiedzi. W sytuacjach, gdy w udostępnianych usługach w ePUAP w odniesieniu do danego urzędu nie istniała możliwość wysłania ani pisma ogólnego, ani skargi/wniosku, ani też wniosku o udostępnienie informacji, autor sam poszukiwał na stronie podmiotowej BIP danego urzędu informacji w obszarze objętym badaniem.

Średnio odpowiedź została udzielona po 9 dniach (9,47). W poszczególnych grupach urzędów sytuacja przedstawiała się następująco:

Tabela 2. Terminowość udzielonych odpowiedzi

Liczba dni, po których nastąpiła odpowiedź																		
U. Miasta	1	2	2	4	4	5	6	11	12	13	14	14	21				Średnia	8,38
U. Wojew.	3	4	4	7	7	11	11	12	13	13	14	-	-	-			Średnia	9,0
U. Marsz.	2	3	4	4	7	7	10	10	21	27	-	-	-	-			Średnia	9,5
I. Skarb.	5	6	6	6	7	11	11	12	14	14	14	14	14	14	14	14	Średnia	11

Źródło: badania własne

5.2. Analiza regulacji kosztów przekształcenia

W wyniku przeprowadzonych badań okazało się, że około 31% instytucji posiada własne wewnętrzne regulacje odnoszące się do kalkulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej (20 spośród 66 zbadanych).

Sytuacja w zakresie posiadania regulacji kosztów przekształcenia informacji w poszczególnych grupach urzędów ilustruje poniższa tabela.

Tabela 3. Urzędy posiadające regulacje wewnętrzne dotyczące kosztów przekształcenia informacji publicznej

Urzędy miast	§	Urzędy wojewódzkie	§	Urzędy marszałkowskie	§	Izby skarbowe	§
Białystok	TAK	Dolnośląski	TAK	Dolnośląski	–	Białystok	NIE
Bydgoszcz	NIE	Kujawsko-pomorski	–	Kujawsko-pomorski	TAK	Bydgoszcz	TAK
Gdańsk	NIE	Lubelski	NIE	Lubelski	–	Gdańsk	TAK
Gorzów W.	TAK	Lubuski	NIE	Lubuski	–	Katowice	NIE
Katowice	TAK	Łódzki	–	Łódzki	TAK	Kielce	TAK
Kielce	TAK	Małopolski	NIE	Małopolski	TAK	Kraków	TAK
Kraków	TAK	Mazowiecki	TAK	Mazowiecki	TAK	Lublin	TAK
Lublin	NIE	Opolski	TAK	Opolski	TAK	Łódź	NIE
Łódź	NIE	Podkarpacki	TAK	Podkarpacki	TAK	Olsztyn	TAK
Olsztyn	TAK	Podlaski	TAK	Podlaski	TAK	Opole	TAK
Opole	NIE	Pomorski	TAK	Pomorski	NIE	Poznań	TAK
Poznań	TAK	Śląski	–	Śląski	TAK	Rzeszów	TAK
Rzeszów	TAK	Świętokrzyski	NIE	Świętokrzyski	NIE	Szczecin	TAK
Szczecin	TAK	Warmińsko - maz.	NIE	Warmińsko - maz.	–	Warszawa	NIE
Toruń	TAK	Wielkopolski	NIE	Wielkopolski	–	Wrocław	NIE
Warszawa	TAK	Zachodniopomorski	TAK	Zachodniopomorski	NIE	Zielona Góra	NIE
Wrocław	TAK	–		–		–	TAK
Zielona G.	TAK	–		–		–	TAK

Źródło: badania własne

Urzędy, przy których widnieje adnotacja o nieposiadaniu regulacji (NIE), to te, które odpowiedziały, iż tego typu regulacji nie posiadają. W sytuacji, gdy przy danym urzędzie występuje minus (–), brak jest danych na ten temat. Przyczyny tego były różne.¹⁴

Praktyka wykazana w ramach prezentowanych badań jest skrajnie różna w całej Polsce. Bardzo duża część urzędów reguluje te kwestie. Autor uznaje to za działanie właściwe i oczekiwane, pomimo wyroku WSAw Gdańsku, który stwierdził brak podstawy prawnej dla tego typu regulacji.¹⁵ Jeżeli bo-

¹⁴ Najczęściej brak możliwości wysłania wniosku/zapytania/pisma ogólnego za pośrednictwem EPUAP. Ta kwestia nie będzie w dalszej części analizowana, jednak autor zakłada, iż przyczyną tego stanu rzeczy nie jest wina ze strony urzędu, lecz niefunkcjonująca należycie platforma ePUAP. W okresie badania bywały dni, gdy platforma EPUAP nie funkcjonowała należycie.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Gd 676/13: „Nie jest zgodne z prawem ustalenie zryczałtowanych opłat za udostępnianie informacji publicznej. Dla tej oceny nie ma znaczenia (...) okoliczność, że opłaty te zostały według organu skalkulowane prawidłowo. Jak i ta, że organ nie uzależnił udzielenia informacji publicznej od uprzedniego zapłacenia kwoty wynikającej z zaskarżonego zarządzenia. Jest natomiast oczywiste, że dodatkowy koszt w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy może powstać w związku z wykonaniem kserokopii czy wydruku dokumentów, jednak nie ma podstaw do ustalania stałej opłaty pokrywającej tego rodzaju koszty” – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wiem mamy do czynienia ze zjawiskiem przekształcenia informacji, czyli zmiany nośnika danych, to istnieją pewne czynności w ramach tego procesu, które są powtarzalne, a wyliczenie ich kosztów jest możliwe. I co najważniejsze, wyliczenie tych kosztów będzie odpowiadało zasadom, o jakich czytamy w treści art. 15 ust. 1. Ma to być odzwierciedleniem rzeczywiście poniesionych kosztów danej czynności. Każdy urząd jest w stanie wyliczyć, jaki jest koszt kserokopii czarnobiałej czy kolorowej, i po dokonaniu odpowiedniej kalkulacji, uwzględniającej koszty materialne, ale nie koszty osobowe, powinien zostać wewnętrznie ustalony cennik dla tego typu powtarzalnych czynności. Zakładanie, że przy realizacji każdego wniosku o informację, który wymaga dokonania czynności skserowania, będą odrębnie dla wnioskodawcy wyliczane koszty, jest nierealne. Takie założenie będzie, zdaniem autora, prowadzić do sytuacji, w której do urzędów zacznie powracać zjawisko „prawa powielaczowego”. Należy przypomnieć, iż takim mianem określano akty obowiązujące w urzędach, ale nie udostępniane patentom/stronom, mimo ich faktycznego istnienia i wpływu na tok danej sprawy. Dojdziemy do sytuacji, w której urząd, chcąc zadośćuczynić idei, jaka przyświecała omawianemu wyrokowi WSA, będzie wykonywał czynności pozorne i powiadamiał wnioskodawców o wysokości kosztów, przy braku jakiegokolwiek, powszechnie znanej, dostępnej na stronie BIP regulacji określającej ich kalkulację. Każdy wnioskodawca powinien być traktowany jednolicie i jeżeli z jego wniosku wynika konieczność podjęcia takich samych, powtarzalnych czynności, polegających na ksero, wydruku itd., to autor nie widzi podstaw, by tego typu czynności traktować wobec różnych wnioskodawców w sposób odmienny. Wszystkie tego typu czynności są jednakowe, powtarzalne, jednorodne kosztowo i należy postulować, by urzędy stosowały cenniki w jak najszerszym zakresie, właśnie w celu zagwarantowania, by każdy wnioskodawca był traktowany identycznie. Jednocześnie pamiętamy, że art. 15 ust. 1 daje możliwość pobrania opłaty i nie jest to nigdy obowiązkiem. Temu mają zdaniem autora służyć tzw. kwoty graniczne (o których będzie mowa w dalszej części). Stąd autor artykułu postuluje, by kwestia kosztów przekształcenia informacji publicznej została uregulowana centralnie, nadal jednak pozostawiając ową możliwość ustalenia kwoty granicznej przez dany urząd. Powinna to być możliwość pobrania opłaty, niemniej jej składowe elementy powinny być uregulowane odgórnie. Ustalenie centralnie stosowanej wysokości opłaty za koszt czynności powtarzalnych typu ksero/wydruk/skan, ustabilizowałoby sytuację w tym zakresie. Zbyt wiele energii urzędów i sądów administracyjnych jest spożytkowywane na toczenie sporów, których przedmiotem jest próba interpretacji, czy art. 15 ust. 1 ustawy daje możliwość ustalenia kwoty, np. 10 gr za stronę A4, i w jaki sposób urząd to wyliczał.

Dochodzi bowiem do sytuacji, gdy w skali ogólnopolskiej mamy do czynienia ze skrajnie różnymi wyliczeniami za te same czynności. I tak na przykład skopiowanie materiałów na dyskietkę, z uwzględnieniem kosztu samego nośnika, w Białymstoku zostało wycenione na 1,10 PLN,¹⁶ podczas gdy w Rzeszowie na 3,50 PLN.¹⁷ Ksero w kolorze formatu A3 w jednym urzędzie zostało wycenione na 0,25 PLN,¹⁸ w innym na 6,00 PLN.¹⁹

5.3. Pozycje kosztowe

Wszystkie urzędy, które poinformowały o posiadaniu wewnętrznych regulacji w tym zakresie, przesłały stosowne skany aktów lub też podały link bezpośredni do strony BIP, na której można zapoznać się z tego typu regulacjami.²⁰

Wśród wszystkich zbadanych regulacji występuje bardzo duża różnorodność regulacji zarówno odnośnie samej pozycji kosztowej, jak i wysokości opłaty z tym związanej. Sytuacja ta czasem świadczy o ogromnych różnicach między urzędami odnośnie tej samej czynności. Zdarzył się przypadek, gdy różnica była 24-krotna. W dalszej części zostaną przedstawione poszczególne występujące pozycje kosztowe oraz ich wysokość. Spośród zbadanych regulacji prawnych pojawiły się następujące pozycje kosztowe:

1) skanowanie dokumentów:

tylko w jednym przypadku został wyodrębniony tego typu koszt czynności związanej z przekształceniem informacji publicznej. Koszt zeskanowania dokumentu²¹ został wyceniony na 1,00 PLN. Warto przywołać

¹⁶ § 3 ust. 1 pkt 6) zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku nr 752/11 z dnia 2 maja 2011 r.

¹⁷ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>

¹⁸ § 2 zarządzenia Nr 213/12 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 marca 2012 r. W sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

¹⁹ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>

²⁰ Autor pozwala sobie jedynie zgłosić postulat porządkujący, by na przyszłość unikać wysyłania linków kierunkowych w formacie PDF, co znacznie utrudnia możliwość jego „przeklejenia” do przeglądarki, a w takiej sytuacji istnieje potrzeba wpisywania linku z klawiatury, co nie zawsze jest proste, gdyż niejednokrotnie linki te zajmują 2,3 linijki tekstu.

²¹ Zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

w tym miejscu wyrok WSA w Kielcach, z którego wynika, że brak jest podstaw do naliczenia „opłaty za zużycie energii przez komputer wraz z urządzeniem skanującym”;²²

2) uwierzytelnianie dokumentów za zgodność z oryginałem:

bezpłatność dostępu do informacji publicznej, o której mowa w art. 7 ust. 2 udip, nie oznacza, że informację publiczną zawsze otrzymamy bezpłatnie. Jak wiadomo istnieje możliwość skalkulowania kosztów zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 15 ust. 1 udip. Takie założenie oznacza, że podmiot zobowiązany w rozumieniu art. 4 ust. 1 udip nie może wprowadzać ukrytych kosztów przekształcenia informacji publicznej, które by się wiązały z uwierzytelnieniem za zgodność z oryginałem kopii dokumentów. Prawo do informacji publicznej to prawo do bycia poinformowanym, również prawo do zapoznania się z treścią dokumentów.²³ Prawo do informacji publicznej nie oznacza prawa do uzyskania dokumentów. Istnieje bowiem istotna granica pomiędzy prawem do uzyskania kopii informacji publicznej, w postaci np. kopii²⁴ dokumentów urzędowych, od prawa do uzyskania kopii dokumentu poświadczonego za zgodność z oryginałem. Tryb dostępu do informacji publicznej regulowany przepisami udip nie przewiduje możliwości żądania w oparciu o tę ustawę poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii dokumentów urzędowych. Tego typu procedura jest określona w ustawie o opłacie skarbowej.²⁵ Zgodnie z art. 4 ustawy wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia określa załącznik do ustawy, w którym czytamy, iż koszt poświadczania zgodności duplikatu, odpisu, wyciągu, wypisu lub kopii, dokonane przez organy administracji rządowej lub samorządowej lub archiwum państwowe, od każdej pełnej lub zaczętej strony wynosi 5,00 PLN. Jeżeli wnioskodawca wnosi o poświadczenie za zgodność z oryginałem określonego dokumentu, którego kopię/wydruk otrzymał realizując prawo do informacji publicznej, oczywiście, istnieje taka możliwość, jednak wnioskodawca musi mieć świadomość, iż w tym momencie sytuacja faktyczna po-

²² Wyrok WSA z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. II Sa/Ke 755/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²³ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 r. sygn. IVSAB/Wr 19/10: „gdyby ustawodawca wyznaczając zakres prawa do informacji w art. 61 Konstytucji chciał ograniczyć dostęp wyłącznie do dokumentów urzędowych, to by tak uczynił. Brak jest uzasadnienia dla ewentualnego dostępu wyłącznie do dokumentów urzędowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym każdorazowo należy poszukiwać zakresu jawności w art. 61 Konstytucji, tam, gdzie zostało ono określone” – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁴ Zob. Art. 12 ust. 2 udip: Podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk (...).

²⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz. U. 2012 r., poz. 1282.

wstała na skutek takiego wniosku jest regulowana przepisami ustawy o opłacie skarbowej, nie zaś przepisami udip. Realizując prawo do informacji publicznej każdy zainteresowany posiada możliwość otrzymania informacji publicznej również postaci ksero danego dokumentu. Jeżeli natomiast ten sam wnioskodawca żąda na podstawie przepisów udip uwierzytelnienia za zgodność z oryginałem otrzymanej kopii dokumentu, to jego żądanie nie znajduje uzasadnienia w treści udip. Tego typu czynności reguluje ustawa o opłacie skarbowej, co wiąże się z opłatą 5,00 PLN za każdą stronę dokumentu.

W jednym z urzędów poddanych badaniu obowiązuje regulacja, zgodnie z którą koszt kopii formatu A4 i A3 zależy od tego, czy następuje poświadczenie za zgodność z oryginałem, czy też nie. Kopia uwierzytelniona za zgodność z oryginałem kosztuje odpowiednio: 1,93 (A4) i 2,91 (A3), natomiast kopia niewierzytelniona za zgodność z oryginałem 0,98 (A4) i 1,96 (A3). Jednocześnie w innym urzędzie wskazano, że poświadczenie za zgodność z oryginałem (bez względu na format) kosztuje 3,00 PLN za jedną stronę. Tego typu regulacje są co najmniej wątpliwe z punktu widzenia możliwości ich pobierania w trybie udip. Wprawdzie we wszystkich analizowanych przypadkach znajdowały się one w regulacji ws. ustalenia kosztów sporządzania odpisów, kopii oraz uwierzytelnionych odpisów i kopii dokumentów z akt sprawy, niemniej te właśnie regulacje zostały wskazane przez urząd jako właściwe dla wyliczenia ewentualnych kosztów udostępnienia informacji publicznej, które pojawiają się w sytuacji, jeśli w odpowiedzi na wniosek istnieje potrzeba skserowania znacznej ilości dokumentów. Nawet jeżeli tego typu regulacja odnosi się do strony chcącej uzyskać odpisy, kopie, kopie uwierzytelnione z akt swojej sprawy, nie można tej regulacji odnosić do wnioskodawców nie będących stronami, a korzystających z prawa do informacji publicznej na podstawie przepisów udip. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje możliwości udzielania informacji publicznych w postaci kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem z pominięciem przepisów ustawy o opłacie skarbowej. Tożsame stanowisko w sprawie zajęły sądy administracyjne. NSA w wyroku z czerwca 2012 r. orzekł: *„Poświadczenie zgodności z oryginałem kopii dokumentu służy nadaniu tej kopii mocy dokumentu urzędowego. Tymczasem z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. wynika, że przedmiotem udostępnienia jest treść dokumentów urzędowych, nie zaś dokumenty urzędowe. Jeśli celem tejże ustawy nie jest wydawanie dokumentów urzędowych, ale umożliwienie udostępnienia informacji, to należy uznać, że wydanie wnioskodawcy kserokopii dokumentów wyczerpuje obowiązek organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej”* (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. I OSK 752/12, Lex nr 1216577 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>);

3) zapis dokumentu na nośniku elektronicznym:

Kategoria ta obejmuje wszelkie czynności związane z przeniesieniem treści wnioskowanej informacji publicznej na nośnik elektroniczny w postaci płyty CD/DVD lub dyskietki. „*Proces kopiowania informacji publicznej nie jest przetworzeniem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, lecz procesem przekształcenia, o którym mowa w art. 15 ust. 1 udip. Samo skopiowanie danego materiału jest zmianą jedynie nośnika informacji, która nie wpływa w żaden sposób na zawartość. Oznacza to, że za skopiowanie dokumentu można pobrać koszt, o których mowa w art. 15 ust. 1 udip*”.²⁶

Istniejące kategorie kosztowe w tym zakresie zostały podzielone w urzędach na 4 typy nośników: dyskietka, płyta CD, DVD-R dwuwarstwowa 8,5 GB, DVD 4,7 GB.

Koszt przeniesienia danych na dyskietkę był różny: 1,10 PLN,²⁷ 1,48 PLN,²⁸ 2,00 PLN,²⁹ 2,50 PLN,³⁰ 3,50 PLN.³¹ Średnio zatem koszt ten wynosił nieco ponad 2 złote (2,11). Wydaje się, że dziś ten rodzaj czynności występuje raczej nieczęsto, gdyż komputery jakimi dysponują urzędy, rzadko posiadają kieszenie umożliwiające wykorzystanie dyskietki, choć wykluczyć tego nie można.

Koszt przeniesienia danych na płytę CD występował najczęściej w kategorii zapisu dokumentu na nośnik elektroniczny, bo aż w 15 przypadkach. Również i w tym wypadku występują znaczne rozbieżności w wyliczeniach. Koszt wahał się od 0,82 PLN do 4,00 PLN, zaś średnio wyniósł 1,61 PLN. W poszczególnych urzędach wynosił on: 0,82 PLN,³² 0,95 PLN,³³

²⁶ Sitniewski P., komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, *Prescom* 2011 r., str. 141.

²⁷ § 3 ust. 1 pkt 6) zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku nr 752/11 z dnia 2 maja 2011 r.

²⁸ § 1 ust. 1 pkt 9) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. W sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „W sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

²⁹ Zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

³⁰ Zarządzenie Nr 11/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie instrukcji udostępniania informacji publicznych nie umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej.

³¹ www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej

³² Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327 /2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

³³ § 2 ust. 2) lit. A) zarządzenia Nr 213/12 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 marca 2012 r. W sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

1,00 PLN,³⁴ 1,00 PLN,³⁵ 1,02,³⁶ 1,10,³⁷ 1,25,³⁸ 1,41,³⁹ 1,50,⁴⁰ 1,63,⁴¹ 2,00 PLN,^{42,43} 3,00 PLN,⁴⁴ 3,50,⁴⁵ 4,00.⁴⁶

Płyta DVD-R dwuwarstwowa 8,5 GB wystąpiła tylko w jednym przypadku – w Małopolskim Urzędzie Marszałkowskim.⁴⁷ Jej koszt wyceniono na 4,92 PLN.

Koszt płyty DVD 4,7 GB wystąpił w 4 przypadkach, i średnio wyniósł

³⁴ Komunikat Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22.10.2013 r. Wydany na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 12/13 z dnia 31 maja 2013 r. W sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2012 r. ws. procedury dotyczącej udostępniania w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim treści aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

³⁵ § 3 ust. 1 pkt 7) zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku nr 752/11 z dnia 2 maja 2011 r.

³⁶ § 2 zarządzenia Nr 283 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 czerwca 2012 r. W sprawie zasad kalkulacji opłaty wynikającej z dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, zmienionego zarządzeniem Nr 227 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 maja 2013 r.

³⁷ § 9 ust. 2 pkt 2) zarządzenia Nr 174 /2012 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 5 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyjmowania i załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej i wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej oraz zasad pokrywania kosztów udostępnienia lub przekształcenia informacji publicznej oraz kosztów udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wniosek.

³⁸ § 4 ust. 1 pkt 9) zarządzenia Nr 342/W/II/2010 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. Z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie określenia wysokości dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek w Urzędzie Miasta Gorzowa Wlkp.

³⁹ § 1 ust. 1 pkt 10) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „w sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

⁴⁰ Zarządzenie Nr 00202-15/13, Dyrektora IS w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2013 r.

⁴¹ § 5 ust. 5 zarządzenia nr 15/2013 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 25 października 2013 r. ws. udostępniania informacji publicznej na wniosek w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

⁴² Zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

⁴³ § 2 pkt 2 lit. E) zarządzenia Nr 00174/2009 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2009 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

⁴⁴ Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 649/11 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 grudnia 2011 r. ws. wysokości opłat za udostępnianie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia.

⁴⁵ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie-ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>

⁴⁶ Zarządzenie Nr 11/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie instrukcji udostępniania informacji publicznych nie umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej.

⁴⁷ § 1 ust. 1 pkt 11) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „w sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

1,59 PLN. W poszczególnych urzędach wynosił on 1,19 PLN,⁴⁸ 1,30 PLN,⁴⁹ 1,90,⁵⁰ 2,00,⁵¹ 2,10;⁵²

4) wydruk dokumentu:

Ta kategoria kosztowa występowała stosunkowo rzadko. Następujące jej rodzaje:

a) wydruk formatu A5 – 0,03 PLN,⁵³

b) wydruk A3 – 0,08 PLN,⁵⁴

c) wydruk jednobarwny – 0,04 PLN,⁵⁵ 0,05 PLN,⁵⁶ 0,12 PLN,⁵⁷ 0,40 PLN,⁵⁸ 0,50⁵⁹ PLN, 0,60 PLN,⁶⁰

⁴⁸ § 2 ust. 2) lit. B) zarządzenia Nr 213/12 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

⁴⁹ Komunikat Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22.10.2013 r. wydany na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 12/13 z dnia 31 maja 2013 r. W sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2012 r. ws. procedury dotyczącej udostępniania w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim treści aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁵⁰ § 5 ust. 5 zarządzenia nr 15/2013 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 25 października 2013 r. ws. udostępniania informacji publicznej na wniosek w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

⁵¹ § 2 pkt 2 lit. F) zarządzenia Nr 00174/2009 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2009 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

⁵² Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327 /2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

⁵³ Decyzja nr 2/2010 Dyrektora IS w Lublinie z dnia 13 stycznia 2010 r. ws. kosztów wykonywania kserokopii dokumentów na podstawie art. 269 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 267 § 1 pkt 1 Ordynacji Podatkowej.

⁵⁴ § 1 ust. 1 pkt 7) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „W sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

⁵⁵ § 1 ust. 1 pkt 5) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. W sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „W sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

⁵⁶ Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327/2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

⁵⁷ Zarządzenie Nr 193/11 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. określające cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

⁵⁸ Zarządzenie Nr 11/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie instrukcji udostępniania informacji publicznych nie umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej.

⁵⁹ Zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

⁶⁰ Zarządzenie nr 434/2012 Prezydenta miasta Zielona Góra z dnia 29 czerwca 2012 r. W sprawie ustalenia kosztów udostępniania informacji publicznej oraz wydawania wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

- d) Wydruk wielokolorowy cmyk – 2,00 PLN,⁶¹
- e) Wydruk wielokolorowy format A4 – od 0,20 PLN⁶² do 3,00 PLN,⁶³
- f) Wydruk wielokolorowy format A3 – od 0,24 PLN,⁶⁴ poprzez 0,62 PLN⁶⁵ i 0,64 PLN;⁶⁶

5) kopia dokumentu:

Ta kategoria kosztowa występowała najczęściej, praktycznie w każdym urzędzie, który posiadał badane regulacje. Warto powołać w tym miejscu orzeczenie z marca 2013 r., w którym NSA, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania przesądził, że żądanie udostępnienia informacji publicznej w formie odpisu winno być rozumiane jako żądanie doręczenia kopii dokumentu (wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., sygn. I OSK 2798/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zakres wyszczególnienia formatów, rodzajów wydruku (czarnobiałe/kolor) był bardzo zróżnicowany. Stąd też nie zostaną wymienione wszystkich pozycje, a jedynie najniższa i najwyższa wartość kosztów wydruku w danej kategorii.

⁶¹ Zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

⁶² Komunikat Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22.10.2013 r. wydany na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 12/13 z dnia 31 maja 2013 r. W sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2012 r. ws. procedury dotyczącej udostępniania w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim treści aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁶³ Zarządzenie nr 434/2012 prezydenta miasta Zielona Góra z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej oraz wydawania wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁶⁴ Komunikat Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22.10.2013 r. wydany na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 12/13 z dnia 31 maja 2013 r. W sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2012 r. ws. procedury dotyczącej udostępniania w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim treści aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁶⁵ § 1 ust. 1 pkt 8) uchwały nr 789/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 518/03 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2003 r. „W sprawie opłat za udzielanie informacji publicznej”.

⁶⁶ Komunikat Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22.10.2013 r. wydany na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 12/13 z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2012 r. ws. procedury dotyczącej udostępniania w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim treści aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Sytuacja przedstawia się następująco:

- a) Kopia jednej strony bez wyszczególnienia formatu czy koloru – 1,00 PLN,⁶⁷
- b) Kopia jednostronna A2 czarnobiała – 0,60 PLN,⁶⁸
- c) Kopia jednostronna do formatu max A3 – 0,50 PLN,
- d) Kopia dwustronna do formatu max A3 – 0,80 PLN,⁶⁹
- e) Kopia A4 czarnobiała jednostronna – od 0,04 PLN⁷⁰ do 0,45 PLN,⁷¹
- f) Kopia A4 czarnobiała dwustronna – od 0,10 PLN^{72, 73} do 0,48 PLN,⁷⁴
- g) Ksero kolorowe format A4 – od 0,15 PLN⁷⁵ do 3,00 PLN,⁷⁶
- h) Ksero A3 czarnobiałe format A3 – od 0,06 PLN⁷⁷ do 0,85 PLN,⁷⁸
- i) Xero A3 kolorowe format A3 – od 0,25 PLN⁷⁹ do 6,00 PLN.⁸⁰

⁶⁷ § 2 ust. 1 zarządzenia nr 37/2012 Dyrektora Izby Skarbowej w Szczecinie z dnia 26 listopada 2012 r.

⁶⁸ § 3 ust. 1 pkt 5) zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku nr 752/11 z dnia 2 maja 2011 r.

⁶⁹ Lit. c) i d) – zał. Nr 3 do zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2010 r. Nr 33/2010.

⁷⁰ Decyzja nr 2/2010 Dyrektora IS w Lublinie z dnia 13 stycznia 2010 r., ws. kosztów wykonywania kserokopii dokumentów na podstawie art. 269 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 267 § 1 pkt 1 Ordynacji Podatkowej.

⁷¹ Zarządzenie nr 434/2012 Prezydenta miasta Zielona Góra z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej oraz wydawania wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁷² Zarządzenie Nr 11/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie instrukcji udostępniania informacji publicznych nie umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej.

⁷³ Zarządzenie Nr 21/2011 Dyrektora IS w Opolu z dnia 3 października 2011 r., ws. odpłatności za wykonanie kserokopii dokumentów z akt spraw prowadzonych w Izbie Skarbowej w Opolu.

⁷⁴ Zarządzenie Nr 3/2011 Dyrektora IS w Olsztynie z dnia 3 lutego 2011 r., w sprawie zasad określenia odpłatności za wykonanie kserokopii.

⁷⁵ § 2 pkt 2 lit. B) zarządzenia Nr 00174/2009 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2009 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

⁷⁶ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>

⁷⁷ Decyzja nr 2/2010 Dyrektora IS w Lublinie z dnia 13 stycznia 2010 r., ws. kosztów wykonywania kserokopii dokumentów na podstawie art. 269 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 267 § 1 pkt 1 Ordynacji Podatkowej.

⁷⁸ Zarządzenie nr 434/2012 prezydenta miasta Zielona Góra z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej oraz wydawania wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

⁷⁹ § 2 zarządzenia Nr 213/12 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

⁸⁰ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>.

W tej kategorii wystąpiły dwie warte uwagi kalkulacje. W Gorzowie Wielkopolskim Urząd Miasta wyliczył koszt xero jednostronnego na kwotę 0,8133,⁸¹ zaś dwustronnego na 1,5836 PLN;⁸²

6) koszty wysyłki dokumentów:

W zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim wskazano, iż wnioskodawca może zostać obciążony kosztami przesłania kopii dokumentów lub danych przesyłką kurierską, wedle cennika usług firm świadczących usługi kurierskie.⁸³ W pozostałych przypadkach urzędy kwestię kosztów przesłania dokumentów za pośrednictwem operatora świadczącego usługi pocztowe⁸⁴ regulowały następująco:

- a) „Koszty rzeczywiste wysyłki”⁸⁵
- b) „Koszty wedle cennika Poczty Polskiej”^{86, 87}
- c) „Przesyłanie kopii dokumentów lub danych przesyłką Pocztaową – według cennika usług Poczty Polskiej S.A.”⁸⁸
- d) „za przesłanie kopii dokumentów lub danych za pośrednictwem operatora pocztowego pobiera się opłatę dodatkową, w wysokości podanej w obowiązującym cenniku powszechnych usług pocztowych operatora wyznaczonego, w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, za przesyłkę danego rodzaju i danej kategorii wagowej”⁸⁹

⁸¹ § 4 ust. 1 pkt 3) zarządzenia Nr 342/W/II/2010 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie określenia wysokości dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek w Urzędzie Miasta Gorzowa Wlkp.

⁸² § 4 ust. 1 pkt 3) zarządzenia Nr 342/W/II/2010 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie określenia wysokości dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek w Urzędzie Miasta Gorzowa Wlkp.

⁸³ Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327/2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

⁸⁴ Patrz rejestr operatorów pocztowych: <https://www.uke.gov.pl/rejestr-operatorow-pocztowych-984> (data wejścia 21.12.2013 r.).

⁸⁵ Decyzja nr 6 Dyrektora IS w Krakowie z dnia 22 lutego 2011 r., oraz zarządzenie nr 28 Dyrektora IS w Krakowie z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁸⁶ Zarządzenie Nr 11/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie instrukcji udostępniania informacji publicznych nie umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz ustalenia wysokości opłat pobieranych za udostępnianie informacji publicznej.

⁸⁷ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie-ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>

⁸⁸ Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327 /2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

⁸⁹ § 2 zarządzenia Nr 283 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie zasad kalkulacji opłaty wynikającej z dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, zmienionego zarządzeniem Nr 227 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 maja 2013 r.

e) „za przesłanie kopii dokumentów lub danych za pośrednictwem operatora pocztowego pobiera się opłatę dodatkową, w wysokości podanej w obowiązującym cenniku powszechnych usług pocztowych operatora wyznaczonego, w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, za przesyłkę danego rodzaju i danej kategorii wagowej (...)”.⁹⁰

Do rozważenia pozostaje kwestia, co w sytuacji, jeśli w mieście, z którego pochodzi wnioskodawca, działalność prowadzi inny operator pocztowy? Czy wnioskodawca mógłby sobie wybrać tańszego dostawcy przesyłki? Trudno jest odpowiedzieć na tak zadane pytanie. Kolejna kwestia, to czy w razie wysłania materiałów pocztą tradycyjną istnieje możliwość obciążenia wnioskodawcy kosztami przesyłki za pobraniem, czy tylko i wyłącznie kosztem samej przesyłki?

7) przesłanie dokumentów faksem:

Tylko w dwóch urzędach: podkarpackim urzędzie marszałkowskim oraz zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim wystąpiła tego typu pozycja kosztowa:

a) „wg cennika usług T.P. S.A., NETIA Sp. z o.o. itp.”⁹¹

b) „Przesyłanie kopii dokumentów lub danych przy pomocy faksu: strefa miejscowa, strefa zamiejscowa, za granicę. Wyliczona przy uwzględnieniu czasu przesyłu i kosztu połączenia telefonicznego wg cennika TPSA”.⁹²

Warto podkreślić, że w żadnej ze zbadanych regulacji nie wystąpił koszt przesyłu danych za pośrednictwem sieci teleinformatycznej, co uznać należy za właściwe. Trudno bowiem byłoby udowodnić, że przesłanie emaila stanowi koszt dodatkowy w rozumieniu art. 15 ust. 1 udip.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w skali ogólnopolskiej mamy do czynienia z brakiem jakichkolwiek porównywalnych zasad wyliczania kosztów przekształcenia informacji publicznej. Brak jednolitości przybie-

⁹⁰ § 5 ust. 6 zarządzenia nr 15/2013 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 25 października 2013 r. ws. udostępniania informacji publicznej na wniosek w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

⁹¹ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/ogolne/78-udostepnianie-informacji-publicznej>.

⁹² Zał. Nr 4 do zarządzenia Nr 327/2011 wojewody zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 roku w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

ra charakter dwojaki. Po pierwsze, nie wszystkie urzędy decydują się na regulację kosztów przekształcenia informacji publicznej. Po drugie, kalkulacje kosztowe w istniejących regulacjach skrajnie się od siebie różnią. Występujące rozbieżności nie pozwalają uznać obecnej sytuacji za właściwą z punktu widzenia równego traktowania wnioskodawców. Każdy powinien być traktowany równo, jeżeli znajduje się w relewantnie równej sytuacji. Konstytucyjna zasada równości zakłada, że nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja prawna jest taka sama (zob. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97).

Autor wyraża przekonanie i jednocześnie postulat *de lege ferenda*, by rozpocząć publiczną dyskusję na temat potrzeby centralnej regulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej. Regulacja ta powinna nastąpić w drodze aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Według autora nie ma żadnego uzasadnienia logicznego dla faktu, że osoby wnioskujące o informacje publiczne dotyczące środowiska⁹³ mają z góry określone koszty procesu udostępnienia,⁹⁴ zaś osoba wnioskująca o informacje publiczne na podstawie udip traktowana jest skrajnie nierówno i w zależności od urzędu, województwa, rodzaju administracji, zostanie obciążona kosztami lub nie, zaś różnice między w wysokości poszczególnych pozycji kosztowych są ogromne.

Jednocześnie warto podjąć dyskusję, czy treść art. 15 ust. 2 i bogate orzecznictwo sądowe w tym zakresie nie powinniśmy odczytać na nowo. Zdaniem autora decydującym powinno być, czy wnioskodawca zareagował na powiadomienie, o którym mowa w art. 15 ust. 2. Powinniśmy wymagać należytych standardów komunikacyjnych nie tylko od podmiotów publicznych, ale również od nas samych. Zasada: „reakcja na powiadomienie o kosztach przekształcenia warunkiem ich otrzymania” powinna być obowiązującą. Wobec licznych wyroków sądowych, które nie dopuszczają możliwości ściągania należności z tytułu przekształcenia informacji publicznej w drodze egzekucji administracyjnej, jak i nie dopuszczają możliwości uzależnienia udostępnienia od uiszczeniu kosztów⁹⁵ (co jest absolutnie niekwestionowalne), powstaje rzeczywisty problem z egzekucją kosz-

⁹³ Na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

⁹⁴ Zob. rozporządzenie ministra środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. z dnia 16 listopada 2010 r.).

⁹⁵ „Udostępnienie informacji, które wiąże się z dodatkowymi kosztami następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia, bez względu na to czy wnioskujący o udostępnienie informacji wniesie opłatę czy nie” – wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Lub 65/10.

tów.⁹⁶ Jeżeli wnioskodawca nie reaguje na powiadomienie, podmiot zobowiązany nie powinien wysyłać żądanych informacji, lecz pozostawiać sprawę bez rozpoznania, czyniąc o tym stosowną notatkę i zawiadamiając wnioskodawcę. Skoro wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej nie zareagował na powiadomienie z art. 15 ust. 2 udip, sprawa powinna zostać pozostawiona bez rozpoznania. Stosowne powiadomienie o tym powinno być wysłane do wnioskodawcy, tą samą drogą komunikacji, jaką kontaktował się z urzędem. Ta kwestia wymaga jednak odrębnych badań, by móc ukazać stan zjawiska w tym zakresie, i oczekiwania środowiska, zarówno organizacji pozarządowych, jak i podmiotów publicznych.

dr Piotr Sitniewski, adiunkt, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

Koszty przekształcenia informacji publicznej – prawo, możliwość, czy obowiązek? Streszczenie

Niniejsze opracowanie prezentuje wyniki autorskiego badania na temat stosowania przez urzędy administracji publicznej przepisów art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Korzystając z prawa „każdego” do informacji publicznej (art. 2 udip) autor zwrócił się z jednobrzmiącym zapytaniem do wszystkich urzędów wojewódzkich, marszałkowskich, izb skarbowych oraz urzędów miast wojewódzkich o ich wewnętrzne regulacje odnośnie zasad wyliczania kosztów udostępniania bądź wytworzenia informacji publicznej w sposób i formie określonych przez wnioskodawców.

Z danych pozyskanych do tytułowego tematu wynika, że większość podmiotów zobowiązanych objętych badaniem nie wprowadziła cennika opłat (prawie 70%), natomiast w urzędach, które w tym zakresie posiadają własne uregulowania, istnieje absolutna dowolność w treści regulacji. Dlatego, zapewne z potrzeby dookreślenia „dodatkowych kosztów”,

⁹⁶ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2012 r., sygn. Akt II SA/Łd 824/12: „W przepisach art. 7 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 u.d.i.p. nie sposób dopatrzeć się podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia statuującego ryczałtowe stawki za udostępnienie informacji publicznej”. Podobnie również WSA w Poznaniu wyrok z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 475/12 – źródło CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

mamy w tym zakresie nader bogate orzecznictwo sądowe, prezentujące jednoznaczne stanowisko, że za koszty dodatkowe należy uznać jedynie te o charakterze materialnym; natomiast wykluczone jest obciążanie wnioskodawcy kosztami, które odnosiłyby się np. do pracy urzędnika, czasu, jaki poświęcono na realizację wniosku itp. W materiale przywołano przykłady skrajnych różnic kosztów w odniesieniu do czynności powtarzalnych typu skserowanie czy wydruk. Autor podkreśla, że nadrzędność konstytucyjnej zasady równości oznacza, że nie wolno tworzyć prawa różnicującego podmioty będące w identycznej sytuacji prawnej. Jeżeli zatem z wniosków w trybie udip wynika konieczność podjęcia identycznych, powtarzalnych czynności, polegających na ksero, wydruku itd., to nie ma podstaw, by takie czynności traktować w odmienny sposób wobec różnych wnioskodawców.

W konkluzji autor wyraża przekonanie i jednocześnie składa postulat *de lege ferenda* o konieczności podjęcia publicznej dyskusji nad kwestią wprowadzenia centralnej regulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej.

***Curator absentis* w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników**

Wprowadzenie

Warunkiem *sine qua non* każdego postępowania administracyjnego jest zapewnienie czynnego udziału strony w postępowaniu.¹ O doniosłości tej zasady świadczy podniesienie do rangi zasady ogólnej normatywnej regulacji dotyczącej tej materii. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 10 § 1

¹ Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest klasycznym postępowaniem administracyjnym, ale podlega reżimowi zasad ogólnych procedury administracyjnej, ponieważ przepisy ubezpieczeniowe nie zawierają reguł odmiennych w tej materii. Zakres zastosowania przepisów k.p.a. wyznaczają *explicite* zarówno przepisy ustaw ubezpieczeniowych, jak i procedury administracyjnej, stanowiące zgodnie, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy ustaw ubezpieczeniowych stanowią inaczej. Zob. art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.), który stanowi, że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Zob. także: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), dalej: ustawa o s.u.s. Art. 123 stanowi, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z art. 180 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 91, poz. 1071 ze zm.), dalej: k.p.a., który stanowi, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej² obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów, oraz zgłoszonych żądań. Zwolnienie od tej zasady ma charakter wyjątkowy i może nastąpić w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1.³

Przekładając materię normatywną na praktykę należy podkreślić, że pożądanę optimum stanowi osobiste uczestnictwo strony w każdym postępowaniu, ale również pośrednie uczestnictwo, wyrażające się w ustanowieniu pełnomocnika, nie implikuje ubocznymi skutkami dla strony, która swej autonomii decyzyjnej na taką formę reprezentacji zdecydowała się. Działanie poprzez pełnomocnika można nazwać pośrednią formą reprezentacji o charakterze czynnym, ponieważ pomimo braku osobistego uczestnictwa nadal w gestii strony (mocodawcy) leży powołanie pełnomocnika, wydawanie dyspozycji co do podejmowanych przez niego czynności, bądź jego odwołanie w dowolnym momencie.

W praktyce administracyjnej nie brakuje jednak sytuacji, w których brak zapewnienia udziału strony w postępowaniu czyni niemożliwym jego przeprowadzenie, a ewentualne podjęcie postępowania bez udziału strony skutkuje jego nieważnością *ex lege*.⁴ Przyczyną takiego stanu rzeczy może być nie tylko brak należytej staranności organu prowadzącego postępowanie, ale także obstrukcja strony, np. uchylanie się przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Brak możliwości przeprowadzenia postępowania może godzić w takich przypadkach nie tylko w interes organu administracji publicznej, ale także w szerszym wymiarze w dobro publiczne. Aby zapobiec tego rodzaju sytuacjom, ustawodawca umożliwił prowadzenie postępowania bez wiedzy strony, ale z zachowaniem zasady reprezentacji jej interesów. Mowa tu o możliwości ustanowienia kuratora dla strony, którego w języku prawniczym nazywa się *curator ab-*

² Takim organem jest również Prezes KRUS, co wynika literalnie z treści art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403, t. jedn.), dalej: ustawa o u.s.r., w związku z art. 5 k.p.a. Ilekroć w dalszej części opracowania będzie mowa o organie administracji publicznej lub organie prowadzącym postępowanie administracyjne należy przez to rozumieć także Prezesa KRUS.

³ Zob. art. 10 § 2 i 3 k.p.a.

⁴ Zob. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

sentis.⁵ O ile reprezentacja osoby (strony) przez pełnomocnika ma charakter uczestnictwa pośredniego o charakterze czynnym, tak ustanowienie kuratora dla nieobecnej jest formą uczestnictwa strony o charakterze biernym, bowiem czynności procesowe, których uczestnikiem jest strona – reprezentowana przez kuratora – odbywają się bez wiedzy zainteresowanego w sprawie,⁶ co jednak nie umniejsza praw takiej osoby.⁷ Ze względu na umiejscowienie tej instytucji procesowej w przepisach k.p.a. i podaną zależność pomiędzy procedurą administracyjną a procesowym prawem ubezpieczeń społecznych, będzie miała ona także zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników.⁸

⁵ Zob. m.in. Postanowienie SN z dnia 25.02.1995 r. sygn: II CRN 155/94, Postanowienie SN z dnia 3 października 2002 r. sygn: I CKN 155/01. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r. sygn: I OSK 1133/10. Także w literaturze m.in. Korzan K., *Zastępstwo strony przez kuratora w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo nr 5/1964. Knysiak-Molczyk H. *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2004. Łaszczycza G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005. Dauter B., Gru-szczyński B., Kabat A., Niezgodka-Medek M. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2006. Laskowska A. *Zawieszenie sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych*. Wydawnictwo Oficyna a Wolter Kluwer Bussines, Warszawa 2009. Babiarsz S., Dauter B., Marciniak S., Mudrecki A. *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*. Wydawnictwo Oficyna a Wolter Kluwer Bussines, Warszawa 2009.

⁶ Przynajmniej w chwili jego ustanowienia, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

⁷ Strona mająca pełną zdolność procesową nie doznaje ograniczenia uprawnień procesowych z tego powodu, że jest reprezentowana przez kuratora procesowego. Zauważyć trzeba, że także przy reprezentacji wynikającej ze stosunku pełnomocnictwa, w przypadku kolizji oświadczeń mocodawcy i pełnomocnika, decydujące dla sądu jest stanowisko mocodawcy (strony). W przypadku kolizji aktów dyspozytywnych strony reprezentowanej w postępowaniu przez kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu i tegoż kuratora, miarodajne i decydujące jest stanowisko zajęte przez stronę. Tak w postanowieniu SN z dnia 6 lutego 2002 r. sygn.: V CKN 803/00.

⁸ W teoretycznych rozważaniach wiele refleksji poświęcono ustaleniu, czy kurator *absentis* jest kuratorem materialnym, czy procesowym. Z uwagi, że niniejsze opracowanie ma charakter praktyczny, a nie teoretyczny rozważania w tym zakresie zostaną ograniczone zawężone jedynie do sytuacji, w której percepcja ustrojowa kuratora wpływać będzie na sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. Szerz. na ten temat: Zob. Politowicz K.A., *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym – w ujęciu prawno porównawczym. Cz. I. Ogólne przesłanki stosowania kurateli. Kurator jako instytucja prawa cywilnego*. Casus nr 2/2012. Politowicz K.A., *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym – w ujęciu prawno porównawczym. Cz. II: Charakter kurateli w postępowaniu administracyjnym i sądowno administracyjnym*, Casus nr 3/2012.

1. Normatywne przesłanki ustanowienia kuratora

Normatywną podstawą ustanowienia *curator absentis* jest art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy,⁹ który stanowi, że dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. To samo dotyczy wypadku, gdy pełnomocnik nieobecnego nie może wykonywać swoich czynności, albo gdy je wykonuje nienależycie.¹⁰ Kurator powinien przede wszystkim postarać się o ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomić ją o stanie jej spraw.¹¹ Wykładnię gramatyczną potwierdziło zarówno orzecznictwo, jak i doktryna.¹²

⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm., dalej: ustawa Krio.

¹⁰ Art. 184, § 1.

¹¹ Art. 184, § 2.

¹² Postanowienie SN z dnia 18 lutego 1969 r., III CRN 427/68, Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11, Politowicz K.A., *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym – w ujęciu prawnoporównawczym. Cz. II: Charakter kurateli w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Casus nr 3/2012 str. 53., Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. str. 271, Knysiak-Molczyk H., *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2003/9/42-51., Matan A., *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, Casus 2/2002 str. 7. Kalus. S. w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem pod redakcją Kazimierza Piaseckiego*, Wydawnictwo Prawnicze Warszawa 2001 str. 881. Posiłkowo warto także przytoczyć orzeczenie zapadłe na gruncie innej gałęzi prawa lecz dobitnie wskazujące na obowiązek organu prowadzącego postępowanie w przedmiocie powołania wniosku o kuratora. W wyroku NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 1998 r. sygn: IV SA 629/96 Sąd stwierdził: Błędny jest pogląd, że nieujawnienie przez stronę jej praw do nieruchomości w księdze wieczystej może być uznane za jej winę w pominięciu w postępowaniu administracyjnym. Rzeczą organu administracji przy prawidłowym stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest zapewnienie udziału w nim tym podmiotom, które miały przymiot strony, czego w odniesieniu do strony skarżącej nie uczyniono, gdyż nie podjęto nawet próby ustalenia miejsca jej pobytu dla doręczenia zawiadomienia o wszczętym postępowaniu a następnie doręczenia decyzji, ani też nie zwrócono się do sądu o ustanowienie kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu. Nie można wobec tego aprobować stanowiska, że w sprawie nie zachodziły przesłanki do wznowienia postępowania przewidziane w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. skoro jest ewidentnym, że skarżący nie brał udziału w tym postępowaniu bez swojej winy, bowiem w związku z niestosowaniem przez organ administracji procedur przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 10, art. 34 k.p.a.) organ nie zapewnił stronie możliwości uczestnictwa w postępowaniu.

Dla Kasy procesową legitymacją do złożenia wniosku w tym przedmiocie będzie jednak art. 34 k.p.a., w myśl którego organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.¹³ W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki, organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.¹⁴ W tym drugim przypadku procedura administracyjna otwiera procesową furtkę do autonomicznego powołania kuratora, warunkując jednak jego powołanie pojęciem nieostrym, tj. „koniecznością podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”.¹⁵ Zdaniem A. Matana, jeżeli danej czynności (w konkretnej sytuacji) nie da się zakwalifikować jako czynności „nie cierpiącej zwłoki”, wyłączona jest możliwość wyznaczenia przedstawiciela tymczasowego przez organ.¹⁶ W literaturze podkreśla się także, że ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej w trybie art. 34 § 2 k.p.a. nie zwalnia organu administracji publicznej od obowiązku wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora w oparciu o art. 184 Krio. Wniosek taki organ powinien złożyć najpóźniej, równocześnie z ustanowieniem przedstawiciela, na podstawie art. 34 § 2 k.p.a.¹⁷ Uznać zatem należy, że w powołanie kuratora w trybie art. 34 k.p.a. § 2 k.p.a. będzie miało charakter wyjątkowy, a jego ustanowienie nie skutkuje zawieszeniem postępowania, bowiem zachowana zostaje zasada reprezentacji.¹⁸ Wystąpienie zaś do Sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora, w którym podstawą złożenia wniosku jest art. 34 § 1 k.p.a., skutkuje obligatoryjnym zawieszeniem postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a.¹⁹

¹³ Art. 34 § 1 k.p.a.

¹⁴ Art. 34 § 2 k.p.a.

¹⁵ Daje się w niniejszym przypadku zauważyć pewien brak koherentności. Ustawodawca zezwala na samoistne powołanie kuratora, mając w domyśle zapewnienie reprezentacji strony, gdy sprawa nie cierpi zwłoki. Tym czasem z treści przywołanej powyżej zasady ogólnej wynika, że odstąpienie od czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania może mieć jednak miejsce, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

¹⁶ Matan A., *op. cit.*

¹⁷ Knysiak-Molczyk H., *op. cit.*

¹⁸ Powołanego w tym trybie kuratora nazywa się tymczasowym. Tak: Politowicz K.A., *Kurator... Cz. II* str. 54.

¹⁹ Tak Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *op. cit.* Str. 272. W Wyroku WSA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r. sygn.: IV SA/Wa 901/10 Sąd zaś stwierdził, że zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. nie można wiązać z przewidzianym w art. 34 § 1 k.p.a. wystąpieniem organu administracji do sądu powszechnego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony. Tak też w wcześniejszym wyroku NSA w Warszawie z dnia 2 listopada 1999 r. II SA/Kr 78/98.

Komentując tryb powołania kuratora dla nieobecnego, określony przez art. 34 § 2 k.p.a., należy zauważyć, że jego zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników może mieć co najwyżej charakter incydentalny. Spraw z tej dziedziny nie cechuje zwyczajowo niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia, a także nie grozi niepowetowaną stratą, choć biorąc nieprzewidywalność przypadków nie można takiej sytuacji co do zasady wykluczyć.²⁰ W przypadku jednak powołania kuratora w tym trybie, ciężar udowodnienia jego zasadności będzie spoczywał na KRUS.

Zasadniczym dla zrozumienia instytucji kuratora w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników jest dokonanie właściwej wykładni brzmienia art. 34 k.p.a. Użycie w treści przepisu czasownika: „wystąpi” w trybie rozkazującym nie pozwala na działanie organu prowadzącego postępowanie w ramach swobodnego uznania. Kategoryczność konstrukcji językowej upoważnia do tezy, że uprawnienie wynikające z brzmienia komentowanego przepisu ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Można zatem w tym przypadku mówić o obowiązku złożenia wniosku o ustanowienia kuratora, a nie uprawnieniu organu prowadzącego postępowanie. Niepodjęcie tej czynności procesowej w warunkach zaistnienia „nieobecności” strony należy traktować jako naruszenie prawa, polegające na zaniechaniu dokonania czynności, do której organ prowadzący postępowanie był literą prawa zobowiązany.

Akcentowane przez literaturę i orzecznictwo funkcjonalne połączenie art. 184 Krio z treścią art. 34 k.p.a. implikuje trudnościami w ustaleniu właściwego zakresu podmiotowego. Procesowa legitymacja zawarta w art. 34 k.p.a. upoważnia do wystąpienia z wnioskiem w dwóch skonkretyzowanych przypadkach: ustanowienia kuratora dla nieobecnego lub kuratora dla niezdolnego do czynności prawnych.²¹ Użyta przez ustawodawcę w treści tego przepisu alternatywa rozłączna „lub” nie pozwala na różnorodność interpretacji, czyniąc wniosek zasadnym tylko w tych dwóch niezależnych od siebie sytuacjach – w sensie faktycznym jak i prawnym. Skoro jednak treść art. 34 k.p.a. stanowi jedynie procesową legitymację, a samo

²⁰ Na wyjątkowość powołania kuratora w tym trybie w ogólnym postępowaniu administracyjnym zwraca także uwagę orzecznictwo. Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 października 2008 r. sygn.: II SA/Kr 1275/06.

²¹ Ustanowienie kuratora dla osoby niezdolnej do czynności prawnych nie stwarza w praktyce tyle wątpliwości interpretacyjnych, co ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej. Pojęcie „zdolność do czynności prawnych” posiada definicję legalną w Kodeksie cywilnym – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 nr 16, poz. 93 ze zm.). Taką samą zasadność można wskazać w przypadku osoby ubezwłasnowolnionej, której mowa poniżej. Dla osoby ubezwłasnowolnionej istnieje ponadto ustawowy obowiązek ustanowienia opieki (art. 13 § 2 k.c.), a tym samym osoba ta ma zapewnioną reprezentację w potencjalnym postępowaniu. Z tych względów skupiam się w niniejszym opracowaniu przede wszystkim na ustanowieniu kuratora dla osoby nieobecnej.

powołanie następuje na podstawie art. 184 Krio, powstaje wątpliwość co do różnorodności podmiotowej pomiędzy tymi przepisami. Art. 184 Krio zawiera materialną podstawę powołania kuratora w przypadku nieobecności, a także gdy pełnomocnik nieobecnego nie może wykonywać swoich czynności, albo gdy je wykonuje nienależycie. O braku zdolności do czynności prawnych przepis ten nie wspomina. Wątpliwości są nie mniejsze, gdy art. 34 k.p.a. skoreluje się art. 181 § 1 Krio, w myśl którego kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo jest powołany do jej reprezentowania i do zarządu jej majątkiem tylko wtedy, gdy sąd opiekuńczy tak postanowi. Przywołany przepis mówi o kuratorze dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, co nie pokrywa się podmiotowo z treścią art. 34 k.p.a. Posiłkując się jednak poglądami doktryny warto przytoczyć pogląd, zgodnie z którym w tylko wyjątkowych przypadkach może pojawić się potrzeba wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie opiekuna dla małoletniego albo też opiekuna dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie.²²

2. „Nieobecny” – próba definicji

Dokonanie właściwej wykładni słowa „nieobecny” jest zadaniem uciążliwym, ponieważ posługując się tym terminem na gruncie k.p.a. ustawodawca nie podał definicji legalnej. W konsekwencji, próbując zdefiniować to pojęcie należy najpierw odnieść się do reguł obowiązujących w języku potocznym. Za nieobecnego uznaje się osobę, która nie znajduje się w danym miejscu.²³ Przekładając tą słownikową definicję na komentowaną materię, za nieobecnego można uznać osobę, która nie znajduje się w miejscu znanym organowi prowadzącemu postępowanie. Literatura przedmiotu zauważa, że w treści k.p.a. ustawodawca czterokrotnie posługuje się tym określeniem: poza wymienionym art. 34 k.p.a., również w treści art. 43, art. 88 i art. 94 k.p.a.²⁴ Brak definicji legalnej narzuca subiektywizm w dokonywaniu wykładni art. 34 k.p.a., a ponieważ to organ prowadzący postępowanie jest inicjatorem wniosku o ustanowienie kuratora; zatem na gruncie spraw z ubezpieczenia społecznego rolników to poniekąd na Kasę przerzucono odpowiedzialność za dokonanie właściwej jego wykładni. Ustalenie, kogo można uznać za nieobecnego, ma fundamentalne znaczenie dla zasadności wniosku o ustanowienie kuratora. Sankcją za dokonanie błędnej wy-

²² Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *op. cit.* str. 272.

²³ Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 523.

²⁴ Majchrzak B., „Osoba nieobecna” w rozumieniu art. 34 k.p.a., *Kwartalnik Prawa Publicznego* nr 4/2003.

kładni będzie uznanie przez Sąd wniosku za bezpodstawny, a tym samym wstrzymanie dalszych czynności procesowych w sprawie.

Z pomocą w zrozumieniu terminu „nieobecny” przychodzi także doktryna,²⁵ która przez lata praktyki wypracowała wiele definicji „nieobecnego”; dwie z nich, sformułowane przez klasyków postępowania administracyjnego, warto przytoczyć. Zdaniem J. Borkowskiego, z nieobecnością osoby fizycznej należałoby mieć do czynienia wtedy, gdy przebywa ona w kraju, ale znajduje się poza wszelką ewidencją ludności i nie jest znane jej miejsce pobytu.²⁶ Według zaś E. Iserzona, nieobecność stanowi nieobecność w miejscu tzw. zamieszkania. Pojęcie „miejsca zamieszkania” określa przy tym art. 25 Kodeksu cywilnego.²⁷ W myśl tego przepisu, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Takie ujęcie „nieobecności” znajduje także swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie.²⁸

W języku potocznym funkcjonuje pojęcie „miejsce zameldowania”, które często jest utożsamiane z miejscem zamieszkania. Obowiązek meldunkowy regulują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.²⁹ Ustawa ta jednak nie zawiera definicji legalnej zameldowania, nakładając jedynie na obywateli obowiązek meldunkowy. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4 tej ustawy obowiązek meldunkowy polega na: 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego; 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego; 3) zameldowaniu o urodzeniu dziecka; 4) zameldowaniu o zmianie stanu cywilnego; 5) zameldowaniu o zgonie osoby. W myśl art. 5 ust. 1 tej ustawy, osoba posiadająca obywatelstwo polskie i przebywająca stale na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązana zameldować się w miejscu pobytu stałego. Za miejsce pobytu stałego ustawa w art. 6 ust. 1 uznaje zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania.³⁰

²⁵ Dokładny wywód w tym przedmiocie przeprowadził: Majchrzak B. *op., cit.* W przywołanym opracowaniu rozważa się także nieobecność nie tylko osób fizycznych, ale także osób prawnych i instytucji nie posiadającej osobowości prawnej. Ze względu na charakter działalności prowadzonej przez KRUS sprowadzającej się do możliwości objęcia ubezpieczeniem tylko osób fizycznych poglądy doktryny w tym zakresie nie zostaną przytoczone.

²⁶ Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2003 r. str. 511-512.

²⁷ Iserzon E. [w:] Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1961 r. str. 63.

²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lutego 2008 r. sygn: II SA/Go 213/06.

²⁹ Dz. U. z 2006 r. nr 139, poz. 993 ze zm.

³⁰ Szerz. na ten temat: Łyszczak W.E., *O wolności wyboru miejsca zamieszkania, Rzeczpospolita – Prawo co dnia z dnia 16 listopada 1999 r.* Politowicz K.A., *Pobyt, zamieszkiwanie i realizacja obowiązku meldunkowego a decyzja o nadaniu lub cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni. Cz. 1.*, CASUS nr 3/2011.

Z przytoczonych definicji można wyprowadzić wniosek, że terminy te wykazują wiele podobieństw. Zarówno jedno jak i drugie pojęcie cechuje zamiar stałego pobytu/przebywania w określonym geograficznie miejscu. Nie należy ich jednak utożsamiać, ponieważ – w mojej ocenie – termin „miejsce zamieszkania” jest szerszym niż „miejsce zameldowania”. Miejsce zamieszkania jest zarazem miejscem stałego pobytu, ale nie musi być miejscem zameldowania. Dokonując doktrynalnej wykładni terminu „zameldowanie” należy przytoczyć podgląd według, którego zameldowanie jest jedynie aktem administracyjnym, potwierdzeniem faktu posiadania w danej miejscowości stałego zamieszkania. Samo zameldowanie nie może przesądzać o posiadaniu w danej miejscowości miejsca zamieszkania. Zameldowanie może być uznane za jedną z przesłanek ułatwiających ustalenie miejsca zamieszkania.³¹ Teza ta ma zasadnicze znaczenia dla przypisania osobie cechy nieobecności. Wynikający z przepisów prawa obowiązek meldunkowy każe jedynie domniemywać przebywanie osoby pod wskazanym adresem.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w art. 43 tzw. doręczenie zastępcze (dorosłemu domownikowi, sąsiadowi, dozorczy domu), a w art. 44 tzw. domniemanie doręczenia. Zarówno jedna, jak i druga procedura, nie jest konkurencyjna dla instytucji kuratora. Szczegółnej refleksji wymaga tryb określony przez art. 44 k.p.a., który nakłada obowiązek dwukrotnego awizowania przesyłki, aby czynność mogła wywołać procesowy skutek prawny doręczenia.³² Skoro procedura administracyjna przyjmuje przyjęcia domniemanie doręczenia, to nie może być mowy o nieobecności strony. Domniemanie doręczenia wywołuje, bowiem taki sam skutek prawny jak osobisty odbiór korespondencji. Zwrot przesyłki z adnotacją, np. „adresat wyprowadził się – nowy adres nieznany”, wywołuje skutek w postaci braku możliwości przyjęcia domniemanie doręczenia. W konsekwencji powinno skłonić to organ do podjęcia czynności polegających na ustaleniu miejsca przebywania strony, a gdy te nie przyniosą rezultatu, zainicjować postępowanie o ustanowienie kuratora. Wyjątek stanowi art. 41 § 1 k.p.a., który zobowiązuje stronę oraz ich przedstawicieli i pełnomocników do zawiadomienia o każdej zmianie swego adresu. Sankcją – wynikającą z art. 41 § 2 k.p.a. – za zaniedbanie tego obowiązku jest skutek prawny doręczeń pod dotychczasowy adres.³³

³¹ Taudul A., *Rezydencja podatkowa – praktyczne aspekty*. Przegląd podatkowy nr 8/2006. str. 6.

³² Takie określenia używa Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. str. 306.

³³ Zob. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2006 r. sygn.: IV SA/Wa 2355/05

Jeżeli świadomość prawna strony jest wysoka, to w przypadku przebywania pod innym adresem wskaże ona adres korespondencyjny, który umożliwi doręczenie korespondencji w toczącym się postępowaniu, a tym samym – w odczuciu organu prowadzącego postępowanie – zapewni możliwość czynnego udziału w postępowaniu. W przypadku jednak świadomej obstrukcji strony (a w przypadku spraw zobowiązaniowych nie można takich sytuacji wykluczyć) brak przebywania pod adresem zameldowania nie jest wystarczającą przesłanką do uznania osoby za nieobecną, a w konsekwencji wszczęcia procedury ustanowienia kuratora.³⁴

Powyższe rozważania mają charakter *de lege lata*, ale dokonując oceny stanu obecnego nie sposób w tym przedmiocie pominąć uwag o charakterze *de lege ferenda*. Od 1 stycznia 2016 r. zostanie zniesiony obowiązek meldunkowy.³⁵ Według znowelizowanych przepisów o ewidencji ludności, terminy „miejsce zamieszkania” i „miejsce zameldowania” staną się synonimami,³⁶ co implikować będzie większą liczbą czynności procesowych, które organ będzie musiał podjąć w celu ustalenia miejsca pobytu strony. Obowiązek meldunkowy niewątpliwie ułatwia nawiązanie kontaktu ze stroną, ale nie daje gwarancji skuteczności „dotarcia” do strony.

W literaturze podkreśla się także konieczność rozróżnienia terminów: „nieobecny” i „nieznany”.³⁷ Stanowisko takie należy zaaprobować. Ideą instytucji kuratora dla nieobecnego jest zapewnienie reprezentacji osoby, której miejsce pobytu nie jest znane. Organ wnioskujący o kuratora powinien mieć świadomości nie tylko przedmiotu sprawy, ale także zakresu podmiotowego – znać nieobecnego z imienia i nazwiska. Warunkiem nawiązania stosunku administracyjnoprawnego jest umiejętność zidentyfikowania stron przez organ prowadzący postępowanie. Nie może być o nim mowy, gdy strona postępowania jest nieznana, bowiem celem postępowania o ustanowienie kuratora jest zapewnienie reprezentacji, ale nie nieznannej stronie, lecz stronie, której miejsce pobytu nie jest znane.³⁸

³⁴ Szerz. na ten temat patrz pkt 4.

³⁵ Zob. art. 74 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2010 r. nr 217, poz. 1427 ze zm.).

³⁶ Zgodnie z art. 74 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, ilekroć w przepisach prawa jest mowa o zameldowaniu na pobyt stały lub zameldowaniu na pobyt czasowy, od dnia 1 stycznia 2016 r. należy przez to rozumieć miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

³⁷ Ignatowicz J.[w:] *System prawa rodzinnego i opiekuńczego. Część I*, pod red. J.St. Piątkowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk- Łódź 1985 r. str. 1201., Knyśiak-Molczyk H., *op. cit.* str. 43

³⁸ Zob. także: Wyrok SN z dnia 23 września 1997 r. sygn.: I CKU 117/97, Prok.i Pr.-wkł. 1998/3/31, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r. sygn. IV SA/Po 1265/11, teza druga, Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 listopada 2012 r. sygn. IV SA/Gl 1591/11, teza druga.

W sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników, szczególnie w przypadkach przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie, ustanowienie kuratora będzie możliwe tylko w sytuacji posiadania wiedzy na temat personaliów osób wobec, których zamierza się wszcząć postępowanie przy jednoczesnym braku wiedzy w przedmiocie miejsca ich pobytu.

W praktyce nie można wykluczyć także, że osoba nieobecna już nie żyje. Fakt ten nie może być jednak tylko oparty na domniemaniu. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że dopóki organ nie dysponuje aktem zgonu strony (osoby fizycznej) lub prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu zgonu, czy też o uznaniu za zmarłego, dopóty zachodzi konieczność ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej.³⁹

Reasumując powyższe rozważania, za „nieobecnego” na gruncie spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników należy uznać znaną z imienia i nazwiska osobę fizyczną,⁴⁰ której nieznanne miejsce pobytu uniemożliwia organowi zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu toczącym się przed tym organem.

3. Formalne i materialne przesłanki wniosku o ustanowienie kuratora

Do warunków formalnych wniosku o ustanowienie kuratora zaliczyć należy: wskazanie Sądu właściwego z zachowaniem przesłanki funkcjonalnej i terytorialnej, wskazanie podstawy prawnej uprawniającej do złożenia wniosku, określenie podmiotu wnoszącego o ustanowienie kuratora, podanie personaliów osoby nieobecnej oraz podpis wnoszącego. Warunkiem koniecznym wniosku jest również uprawdopodobnienie nieobecności, ale ta przesłanka ma charakter materialny.⁴¹

Prezes KRUS jest organem administracji publicznej, którego wiąże przede wszystkim postępowanie administracyjne, z zachowaniem odmien-

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn.: I SA/Wa 93/05.

⁴⁰ W przytoczonych opracowaniach dotyczących „nieobecnego” wiele miejsca poświęca się rozważaniom na temat „nieobecności” instytucji lub osób prawnych. Ponieważ ubezpieczeniu społecznemu rolników mogą podlegać tylko osoby fizyczne, poglądy doktryny na ten temat zostały pominięte.

⁴¹ W orzecznictwie podkreśla się, że uprawdopodobnienie okoliczności, uzasadniających ustanowienie kuratora (art. 144 § 1 k.p.c.), nie należy do formalnych warunków pozwu. Brak takiego uprawdopodobnienia może skutkować odmową ustanowienia kuratora, nie zaś zwrot pozwu. Zob. Postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 1966 r. sygn.: II CZ 34/66.

nych regulacji wynikających z procesowego prawa ubezpieczeń społecznych. Postępowanie o ustanowienie kuratora jest jednak postępowaniem specyficznym. Legitymację procesową do złożenia wniosku w tej sprawie – jak wspomniano – reguluje procedura administracyjna, ale tryb jego powołania podlega reżimowi procedury cywilnej.⁴² W myśl art. 601 k.p.c., dla osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia kuratora na wniosek osoby zainteresowanej sąd opiekuńczy⁴³ miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej. Dla poprawności złożonego warunkiem *sine qua non* jest uczynienie zadość dyspozycji art. 144 § 1 k.p.c. (zdanie pierwsze), który stanowi, że przewodniczący ustanowi kuratora, jeżeli wnioskodawca **uprawdopodobni**,⁴⁴ że miejsce pobytu strony nie jest znane.

Wykładnia gramatyczna nie nastręcza trudności z ustaleniem prawidłowej dyspozycji dla wnioskującego o ustanowienie kuratora. Składający wniosek jest zobligowany udowodnić, że dochowując staranności, nie potrafił ustalić miejsca pobytu strony. Powyższa teza jest dobrze ugruntowana w orzecznictwie, które w dość zgodny sposób warunkuje złożenie skutecznego wniosku (skutecznego, czyli takiego, który sąd rozpatrzy zgodnie z oczekiwaniem wnioskującego) rzeczywistą niemożnością ustalenia miejsca pobytu strony.⁴⁵ W literaturze podkreśla się zaś, że przesłanka nieznanomości miejsca pobytu – warunkująca ustanowienie kuratora – jest przesłanką obiektywną. Nie wystarczy więc, by adres pozwanego nie był znany powodowi. Musi być on niemożliwy do ustalenia zwykłymi metodami, przy zachowaniu zwykłej staranności.⁴⁶ Na Kasie będzie zatem ciężał uprawdopodobnienia, że przy wykorzystaniu posiadanych narzędzi nie potrafiono ustalić miejsca pobytu osoby fizycznej, względem której chce wszcząć postępowanie. *De lege lata* w pierwszej kolejności należy złożyć wniosek w trybie art. 44h ustawy o ewidencji ludności. W literaturze podkreślono również, że strona, na której ciąży ten obowiązek, powinna więc zwrócić się najpierw do

⁴² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.), dalej: k.p.c.

⁴³ Zgodnie z art. 568 k.p.c., sądem opiekuńczym jest sąd rodzinny.

⁴⁴ Podkreślenie: W.J.

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 1966 r. sygn.: II CZ 34/66, OSP 1967/9/222, Postanowienie SN z dnia 18 lutego 1969 r. sygn.: III CRN 427/68, Postanowienie SN z dnia 18 listopada 1982 r. sygn.: I CR 389/82, Wyrok S.A. w Białymstoku z dnia 26 września 1996 r. sygn.: I ACa 261/96, Wyrok SN z dnia 30 czerwca 1997 r. sygn.: II CKU 71/97, Postanowienie SN z dnia 16 lutego 2001 r. sygn.: I CKN 1301/00, Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2002 r. sygn.: I CKN 504/00, Wyrok SN z dnia 3 lipca 2003 r. sygn.: III CK 124/02, Postanowienie SN z dnia 14 lutego 2006 r. sygn.: II CSK 86/05, Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2010 r. sygn.: II CZ 150/10.

⁴⁶ Kluj K. *Wolno pozwać bez znajomości adresu, ale nie procedury cywilnej*. Rzeczpospolita – Prawo co dnia, z dnia 1 października 2008 r.

właściwego wydziału spraw obywatelskich, oddziału ewidencji ludności i dowodów osobistych, z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych (podanie aktualnego adresu pozwanego) oraz skorzystać z pomocy Centralnego Biura Adresowego. Dopiero w przypadku niepowodzenia takich działań wniosek o ustanowienie kuratora wydaje się uzasadniony.⁴⁷

Uwaga powyższa przestanie być aktualna po zniesieniu obowiązku meldunkowego. Wydaje się, że po 1 stycznia 2016 r. większego znaczenia nabiorą ustalenia faktyczne niż urzędowo potwierdzone okoliczności przez inne organy administracji publicznej. Środek ciężkości środków dowodowych przesunie się zatem w stronę zeznań świadków i poczynionych oględzin. Zgodnie z dyspozycją art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Katalog środków doktryna dzieli na bezpośrednie (np. oględziny) i pośrednie (np. zeznania świadków, dokumenty co do ich treści, przesłuchania stron, opinie biegłych).⁴⁸ Wybór środka dowodowego – w ocenie autora – leży w gestii swobodnego uznania organu prowadzącego postępowanie. W sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników Kasa ma wykazać nieobecność strony, a tym samym może sięgnąć po środek dowodowy, który w jej ocenie w największym stopniu nieobecność uprawdopodobni. Akcentowana w literaturze zasada równej mocy środków dowodowych⁴⁹ dodatkowo tą argumentację wzmacnia. Procedura o ustanowienie kuratora nie wymienia katalogu środków dowodowych, które uwiarygodniały „nieobecność”. Przyjąć zatem należy, że środkiem dowodowym – zgodnie z ogólną regułą dowodową – może być wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem. Niewątpliwie wiarygodnym środkiem dowodowym jest informacja z organu meldunkowego, ale wraz ze zniesieniem obowiązku meldunkowego ten środek dowodowy straci na znaczeniu. Wydaje się, że wówczas z punktu działalności prowadzonej przez KRUS zasadnicze znaczenia dla uprawdopodobnienia nieobecności będą miały ustalenia własne, polegające na oględzinach miejsca zamieszkania i przesłuchaniu świadków (np. sąsiadów, sołtysa) oświadczających o braku wiedzy o obecnym miejscu przebywania strony postępowania.⁵⁰ W przypadku zwrotu korespondencji z adnotacją, np. „adresat

⁴⁷ Wudarski A. *Doręczanie pism procesowych w ujęciu prawnoporównawczym*. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* nr 4/2003 r. str. 877.

⁴⁸ Adamiak B. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. str. 392.

⁴⁹ Adamiak B. *Op. cit* str. 395.

⁵⁰ Nie można również wykluczyć, że w wyniku złożenia oświadczeń przez świadków da się ustalić miejsce pobytu osoby nieobecnej, a tym samym zbędne będzie wszczęcie postępowania w tej sprawie.

wyprowadził się”, wspartej przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego potwierdzającym nieobecność, będzie można przyjąć, że organ prowadzący postępowanie dołożył należytej staranności celem ustalenia miejsca pobytu strony, czego skutkiem jest uprawdopodobnienie nieobecności. Przy czym „nieobecność” musi mieć charakter stały. Okazjonalne wyjazdy, np. na urlop, tego znamiona nie wyczerpuje.⁵¹ Sankcją za brak uprawdopodobnienia jest oddalenie wniosku, a nie jego odrzucenie, ponieważ uprawdopodobnienie jest materialną przesłanką wniosku, a nie przesłanką formalną.⁵² W przypadkach, gdy Sąd jednak ustanowi kuratora bez wyraźnego uprawdopodobnienia, mamy do czynienia z nieważnością postępowania.⁵³

Ustanowienie kuratora następuje w formie postanowienia. W zaświadczeniu dla kuratora sąd określa zakres jego uprawnień.⁵⁴ W sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu w sprawach z zakresu opieki.⁵⁵ Przyjmuje się, że dyspozycja tego przepisu nakazuje każdorazowe sięganie do przepisów o opiece w przypadku kwestii nieuregulowanych w przepisach o kurateli.⁵⁶ Z tego względu do kurateli będą miały zastosowanie m.in. przepisy dotyczące określenia kręgu podmiotowego, z którego może zostać wybrany kurator oraz podmiotu nadzorującego kuratora, którym jest sąd.

4. Obowiązki kuratora

W dotychczasowych rozważaniach wiele miejsca poświęcono procesowi właściwego doręczenia pism stronie, które warunkuje przyjęcie domniemania posiadania przez tę stronę świadomości w przedmiocie podjętego postępowania, a tym samym możliwości czynnego udziału w podjętym postępowaniu. Chroni to organ przed zarzutem nieważności postępowania. Mylnym jednak byłoby przypisanie kuratorowi zasadniczej roli w przed-

⁵¹ Postanowienie SN z dnia 16 luty 2001 r. sygn.: I CKN 1301/00,

⁵² Postanowienie SN 25 kwietnia 1966 r. sygn.: II CZ 50/66, OSP 1967r. Nr 9, poz. 222 z głosem J. Klimkowicza., Postanowienie z dnia 26 kwietnia 1979 r. sygn.: II CZ 44/79, OSN 1979 nr 11, poz. 224.

⁵³ Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1978 r., III CRN 40/78, OSNC 1978, nr 12, poz. 236, Postanowienie SN z dnia 8 kwietnia 1998 r., III CKU 12/98, Prok. i Pr.-wkł. 1998, nr 11-12.

⁵⁴ Art. 604 k.p.c.

⁵⁵ Art. 605 k.p.c.

⁵⁶ Żyznowski T. [w:] Red. Piasecki K. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 506-1088*. Tom II Warszawa 2006 r. Wydawnictwo C.H. Beck str. 239.

miocie doręczeń, choć bywa także w literaturze nazywany „kuratorem dla doręczeń”.⁵⁷ Jako przyczynę percepcji tej instytucji prawnej jako specyficznej formy doręczenia podaje się unormowanie instytucji kuratora w przepisach o doręczeniach.⁵⁸ Jako drugą przyczynę wskazałbym dbałość organu prowadzącego postępowanie o zadośćuczynienie zasadzie reprezentacji. Konieczność doręczenia pisma determinuje domniemanie zapewnienia czynnego udziału stronie w postępowaniu. Stąd też w praktyce może dochodzić do swego rodzaju przewrażliwienia organu i podniesienia znaczenia doręczeń w działalności kuratora. W rzeczy samej, dla organu prowadzącego postępowanie doręczenie jest niezwykle ważną czynnością procesową, stymulującą nie tylko następujące po doręczeniu czynności procesowe, a i wyznaczające także bieg terminów. Takie postrzeganie może wypaczyć zasadniczy cel ustanowienia kuratora, który niewątpliwie pełni także funkcję doręczyciela, ale nie jest to jego funkcja zasadnicza.

Dla określenia priorytetów działań kuratora obligatoryjnym jest przytoczenie przede wszystkim art. 184 § 2 Krio, w myśl którego kurator powinien przede wszystkim postarać się o ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomić ją o stanie jej spraw. Kuratela jest formą pełnomocnictwa, ale w odróżnieniu od klasycznej formy tej instytucji procesowej mocodawca jako osoba wyznaczająca pełnomocnika posiada świadomość o toczącym się postępowaniu. Mocodawca może być nieobecny, ale posiada autonomicznie ustanowionego reprezentanta w postaci pełnomocnika. Swego rodzaju „nie interesowanie się” postępowaniem przez mocodawcę działającego przez pełnomocnika jest wyrazem autonomii decyzyjnej, który jednak posiada świadomość o toczącym się postępowaniu. W przypadku działania poprzez kuratora dla nieobecnego taka sytuacja nie ma miejsca. Że jest to stan przejściowy, by nie powiedzieć niepożądanym, nałożony został na kuratora ustawowy obowiązek ustalenia miejsca pobytu osoby, którą reprezentuje i, po wtóre, zawiadomienie jej o stanie jej spraw. W literaturze prawa rodzinnego podkreślono, że należy dążyć do nieprzeciągania stanu, w którym cudze sprawy są prowadzone przez osobę kuratora bez upoważnienia zainteresowanego.⁵⁹ Tym samym dla ustanowienia kuratora priorytetem jest ustalenie miejsca pobytu osoby, którą reprezentuje. Nie jest rolą organu prowadzącego postępowanie „nadzo-

⁵⁷ Julke G., *Doręczenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*. Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2004/5-6/35.

⁵⁸ Kołakowski K. [w:] Red. Piasecki K. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 506-1088*. Tom II Warszawa 2006 r. Wydawnictwo C.H. Beck str. 632. Mowa tu o tytule VI. Postępowanie. Dział I. Przepisy ogólne o czynnościach procesowych. Rozdział II. Doręczenia. Art. 143-145.

⁵⁹ Kalus. S. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem pod redakcją K. Piaseckiego*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001 str. 881.

rowanie” czynność podejmowanych przez kuratora w tym przedmiocie. Dla organu reprezentantem strony jest kurator. Celem instytucji kuratora *absentis* jest możliwość podjęcia postępowania pomimo nieobecności strony. Kurator z zakresie swoich uprawnień nie może zatem żądać np. zawieszenia postępowania do czasu ustalenia miejsca pobytu strony, zaś drugiej strony organ prowadzący postępowanie nie może zadać od kuratora informacji o np. czynnościach podjętych w przedmiocie miejsca ustalenia miejsca pobytu nieobecnego. Nadzór nad czynnościami kuratora sprawuje sąd opiekuńczy. Do takiej konkluzji prowadzi dyspozycja art. 605 k.p.c., odsyłająca w kwestiach nieuregulowanych do opieki. Zastosowanie zatem będzie miał art. 165 § 1 Krio, dotyczący nadzoru nad sprawującym opiekę.

Dla organu prowadzącego postępowanie kurator jest substytutem strony. Do niego kierowane powinny być: postanowienia, zawiadomienia o przesunięciu terminu, decyzje, itd. Dla wzmocnienia powyższej argumentacji warto posiłkowo przytoczyć poglądy doktryny sformułowane wprawdzie na gruncie prawa podatkowego, ale z tezą mającą zastosowanie także w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. W sferze materialnoprawnej skutki działania kuratora sądowego są podobne do skutków działania pełnomocnika: kurator, podobnie jak pełnomocnik ustanowiony dla celów realizacji zobowiązań podatkowych, zostaje obciążony obowiązkami związanymi z dokonaniem obliczenia podatku i jego uiszczenia, jednak działa on w „zastępstwie” podatnika.⁶⁰

Powyższa argumentacja nie będzie dotyczyła zakresu obowiązków kuratora ustanowionego w trybie art. 34 § 2 k.p.a., bowiem jest to tylko kurator tymczasowy, ustanowiony doraźnie i dla określonej czynności procesowej. W przepisach k.p.a. regulujących ten podmiot trudno dostrzec obowiązek ustalenia miejsca pobytu nieobecnego, nałożony na barki kuratora tymczasowego.

Niewątpliwie na zakres powinności kuratora wpływ mają także rozważania doktrynalne w przedmiocie jego pozycji ustrojowej. Według jednej koncepcji, przedstawiciel ustanowiony na wniosek organu prowadzącego postępowanie jest kuratorem prawa procesowego. W konsekwencji tego będzie on uprawniony jedynie do podejmowania czynności procesowych w imieniu i ze skutkami prawnymi dla nieobecnego. Z tego względu należy uznać, iż kurator wyznaczony na wniosek organu nie powinien podejmować czynności procesowych mających skutek materialnoprawny (np. zawierać ugody, cofnąć wniosek o wszczęcie postępowania).⁶¹ W opozycji

⁶⁰ Rogalska B. *Podmiotowość podatkowa osoby nieobecnej, dla której ustanowiono kuratora sądowego*. Doradca podatkowy nr 11/2006 str. 20.

⁶¹ Matan A. *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, CASUS nr 2/2002.

podkreśla się, że trudno (...) zgodzić się z poglądem, iż o ile zasadniczo kurator ustanowiony na podstawie art. 184 Krio jest kuratorem prawa materialnego, to już przedstawiciel ustanowiony na tej samej podstawie dla nieobecnego w postępowaniu administracyjnym jest kuratorem prawa procesowego, uprawnionym jedynie do podejmowania czynności procesowych w imieniu i ze skutkami prawnymi dla nieobecnego oraz nie powinien podejmować czynności pozaprocesowych oraz procesowych, mających skutek materialnoprawny. Innymi słowy – stosowanie art. 184 Krio (w tym zakres ustalony przez sąd mandatu kuratora) nie odnosiłoby się do konieczności zapewnienia osobie nieobecnej należytego zastępstwa, ale do okoliczności procesowych (charakterystyki danego postępowania). Tym samym „jednakowo nieobecne” osoby uzyskiwałyby kuratora o zgoła odmiennych kompetencjach w zależności od tego, w jakim postępowaniu kurator jako zastępca miałby ich w imieniu występować.⁶² W sprawach z zakresu u.s.r. autor przychyła się do drugiej teorii, ponieważ źródłem ustanowienia kuratora w tych sprawach będzie art. 184 Krio, zaś wymieniony art. 34 k.p.a. identyfikuje jedynie podmioty władne z takim wnioskiem wystąpić. Uwagi powyższe nie dotyczą jednak kuratora powołanego w trybie art. 34 § 2 k.p.a., ponieważ w tym przypadku źródłem powołania są przepisy k.p.a., a tym samym kuratora powołanego w tym trybie należy uznać za kuratora procesowego.

Powołanie kuratora może przyczynić się do powstania wątpliwości o jego zakres temporalny. Efektem finalnym postępowania w zakresie spraw z ubezpieczenia społecznego rolników jest zazwyczaj wydanie aktu administracyjnego w postaci decyzji. Oczywistym i pożądanym jest stan, w którym przed wydaniem decyzji kurator ustali miejsce pobytu strony i decyzja zostanie doręczona stronie. W praktyce jednak nie można wykluczyć sytuacji, w której kurator mimo podjętych prób nie ustali miejsca pobytu nieobecnego. W konsekwencji kurator nadal pełni rolę reprezentanta strony. W praktyce może to przełożyć się na możliwość wniesienia odwołania,⁶³ występowanie w postępowaniu odwoławczym, wzruszenie decyzji w trybie nadzwyczajnym oraz wszelkie inne czynności procesowe, które są właściwe stronie. Zakończenie postępowania wydaniem decyzji nie wygasza mandatu kuratora do reprezentacji strony nadal nieobecnej. Przyjęcie odmiennej konstatacji jak kategorycznie zauważono w literaturze byłoby

⁶² Politowicz K. A., *Kurator dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym – w ujęciu prawnoporównawczym. Cz. II: Charakter kurateli w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Casus nr 3/2012 str. 53-54.

⁶³ Termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg od momentu doręczenia decyzji przedstawicielowi. Natomiast późniejsze wydanie stronie postępowania kopii decyzji nie ma wpływu na bieg tego terminu. Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 2009 r. sygn.: II OSK 396/08.

jaskrawo niesprawiedliwe i stało w sprzeczności z szeregiem gwarancji konstytucyjnych (w tym prawem do sądu i nakazem jednakowego traktowania przez władze publiczne), podczas gdy kontynuowanie misji przez kuratora znajdującego już sprawę także przed sądem zapewnia ciągłość zastępstwa i daje szansę efektywniejszego reprezentowania interesów nieobecnego.⁶⁴

Podsumowując tę część rozważań należy zauważyć, że naczelnym obowiązkiem kuratora jest dołożenie należytej staranności, w celu ustalenia miejsca pobytu nieobecnego i zawiadomienie o stanie sprawy, a do chwili nawiązania kontaktu reprezentowanie jego interesów.

5. Koszty postępowania kuratorskiego

W przedmiocie kosztów postępowania o ustanowienie kuratora zarówno doktryna jak i orzecznictwo nie wypracowały jednolitego lub przynajmniej przeważającego stanowiska. Rzecz jeszcze bardziej komplikuje się na gruncie spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego, które wprawdzie jest formą postępowania administracyjnego, lecz z odmiennościami wynikającymi ze specyfiki regulacji ubezpieczeniowych. Zapadłe orzecznictwo w tej kwestii dotyczy w większości przypadków klasycznego postępowania administracyjnego, stąd jego nie zawsze pełna przyswajalność na gruncie spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego.⁶⁵ Przykładowo, można przywołać stanowisko wyrażone w Uchwale SN z dnia 24 listopada 2006 r., w którym Sąd Najwyższy zauważył, że wniosek o wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego (art. 34 k.p.a.) nie podlega opłacie sądowej.⁶⁶ Odwołując się do tego

⁶⁴ Polítowicz K.A., *Kurator...* Cz. II str. 54.

⁶⁵ Zauważając powyższe warto też podkreślić znikomą ilość orzeczeń zapadłych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, co świadczy o znikomej liczbie spraw o ustanowienie kuratora wszczynanych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

⁶⁶ Uchwała z dnia 24 listopada 2006 r. Sądu Najwyższego sygn.: III CZP 89/06, OSNC 2007/9/128, Prok. i Pr.-wkł. 2008/1/47, Biul.SN 2006/11/14. W motywach rozstrzygnięcia SN podniósł, że podstawą zwolnienia może być obowiązek złożenia sądowi opiekuńczemu pisma, o którym mowa w art. 95 ust. 1 pkt 4 u.k.s.c. może wynikać z każdej ustawy, a nie tylko z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (np. art. 262 § 1 k.p.k., art. 17 § 1 k.k.w. lub art. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109). Pismem składanym sądowi opiekuńczemu w wykonaniu obowiązku ustawowego w rozumieniu art. 95 ust. 1 pkt 4 in fine u.k.s.c. jest więc także skierowany do tego sądu na podstawie art. 34 k.p.a. wniosek organu administracyjnego o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnego celem zastąpienia go w postępowaniu administracyjnym.

orzeczenia należy jednak zaakcentować, że dla spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników zwolnienie z kosztów ustanowienia kuratora ma inne upoważnienie normatywne.

Podejmując próbę dokonania klasyfikacji kosztów postępowania o ustanowienie kuratora dla nieobecnego można je podzielić na: opłaty sądowe i wynagrodzenie kuratora.

6.1. Opłaty sądowe

Kwestia opłat sądowych ponoszonych w postępowaniach sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest uregulowana przepisami ustawy o u.s.r. Stąd na mocy delegacji zawartej w art. 52 ust. 1 ustawy o u.s.r. będą miały zastosowanie przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W myśl art. 114 ust. 4 ustawy o s.u.s., w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie Zakład nie ponosi opłat skarbowych i sądowych. Wykładnię językową ugruntowało orzecznictwo, z którego wynika koherentna teza, że organ rentowy w zakresie prowadzonej działalności wyznaczonej przepisami ustawy nie ponosi opłat sądowych.⁶⁷ Literatura przedmiotu nie kwestionuje wyników wykładni systemowej, które prowadzą do wniosku, że ze zwolnienia tego korzysta także Kasa,⁶⁸ choć niejako na marginesie należy zauważyć, że spotyka to się zarzutem uprzywilejowania organów rentowych względem obywateli.⁶⁹ Kwestia opłat sądowych nie jest transparentna nie tylko na gruncie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o czym świadczą także nieformalne dyskusje sędziów odbywające się na forach internetowych.⁷⁰

Komentując kwestię kosztów wniosku w sprawach o ustanowienie kuratora, koniecznym jest także przywołanie przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.⁷¹ Na mocy art. 94 tej ustawy, Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat. Zdaniem

⁶⁷ Postanowienie SN z dnia 12 października 2006 r. sygn.: I UZ 26/06, Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn.: V CZ 114/07, Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r., sygn.: II FSK 1114/08, Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2011 r. sygn.: IIIGZ 11/11.

⁶⁸ A. Górski [w:] A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Oficyna, 2007, str. 53

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ http://www.ebos.pl/opinie_prawne/4129_oplata_od_wniosku_o_ustanowienie_kuratora_dla_nieobecnego.html

⁷¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.

Z. Radwańskiego, Skarb Państwa działa przez jednostki organizacyjne, które w stosunkach cywilnoprawnych i procesowych pojawiają się jako tzw. *stationes fisci*. Kierownicy tych jednostek nie tylko zarządzają powierzonym im mieniem państwowym, ale również **reprezentują**⁷² Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych wobec innych podmiotów.⁷³ W ocenie autora, takim podmiotem jest także Prezes Kasy jako centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Zwolnienie z kosztów sądowych w sprawach zakresu ubezpieczenia społecznego rolników znajduje swoje umocowanie zatem zarówno w przepisach ubezpieczeniowych jak i w ustawie kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Dyspensa z opłat sądowych ma charakter generalny, tj. nie tylko w przypadku złożenia wniosku o ustanowienie kuratora, ale także w przypadku pozostałych czynności procesowych, np. zażalenie na postanowienie o wynagrodzeniu i zwrocie kosztów poniesionych przez kuratora.

6.2. Wynagrodzenie kuratora

Dokonanie właściwej wykładni w przedmiocie wynagrodzenia kuratora wymaga przeprowadzenia skomplikowanej wykładni systemowej. O ile zwolnienie z opłat sądowych znajduje wyraźne umocowanie w przepisach prawa, tak nie znajduje takiego w kwestii wynagrodzenia dla kuratora. Orzecznictwo jak i doktryna również nie wypracowały jednolitego stanowiska, stąd daje się zauważyć wyraźna polaryzacja poglądów w tej kwestii. Jest to niewątpliwie efektem sporu, jaki toczy się w literaturze na temat określenia, czy *curator absentis* jest instytucją prawa materialnego czy procesowego. Uwagi powyższe dotyczą w zasadzie klasycznego postępowania administracyjnego, bowiem literatura przedmiotu nie dokonała refleksji na gruncie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Niemniej jednak należy je przytoczyć dla lepszego zrozumienia komentowanej materii.

Niewątpliwie postrzeganie kuratora jako instytucji prawa procesowego nakazało Sądowi Najwyższemu zaliczenie wynagrodzenia do kosztów postępowania administracyjnego.⁷⁴ Stanowisko to znajduje odzwiercie-

⁷² Podkreślenie Z. Radwański.

⁷³ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna* Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 1997r. str. 167. Odmiennie J. Broł, który zajmuje stanowisko, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych podmioty te występują samodzielnie a nie jako przedstawiciele Skarbu Państwa. Zob. J. Broł J., [w:] Piasecki K. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1-505*¹⁴ Tom I. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 str. 1662.

⁷⁴ Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., sygn: III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11.

dlenie także w literaturze,⁷⁵ w której wyrażono pogląd, że wynagrodzenie kuratora należy do kosztów postępowania administracyjnego, a tym samym nie ma podstaw do zastosowania rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów.⁷⁶

Zwolennicy uznania, że *curator absentis* jest instytucją prawa materialnego, odwołują się w pierwszej kolejności do regulujących kuratelę przepisów Krio. Zgodnie z art. 179 § 1 Krio, organ państwowy, który ustanowił kuratora, przyzna mu na jego żądanie stosowne wynagrodzenie za sprawowanie kurateli. Wynagrodzenie pokrywa się z dochodów lub z majątku osoby, dla której kurator jest ustanowiony, a jeżeli osoba ta nie ma odpowiednich dochodów lub majątku, wynagrodzenie pokrywa ten, kto żądał ustanowienia kuratora. Wyjątek od tej zasady stanowi § 2 wymienionego powyżej artykułu, który stanowi, że wynagrodzenia nie przyznaje się, jeżeli nakład pracy kuratora jest nieznaczny, a sprawowanie kurateli czyni zadość zasadom współżycia społecznego.

Wprawdzie powyższy artykuł nie wspomina o zasadach wypłaty wynagrodzenia, ale orzecznictwie⁷⁷ wyrażono pogląd, że w niniejszym przypadku *per analogiam* zastosowanie znajdzie art. 162 § 3 Krio, zgodnie z którym wynagrodzenie pokrywa się z dochodów lub z majątku osoby, dla której opieka została ustanowiona, a jeżeli osoba ta nie ma odpowiednich dochodów lub majątku, wynagrodzenie jest pokrywane ze środków publicznych na podstawie przepisów o pomocy społecznej.⁷⁸

Powyższe stanowisko stoi poniekąd w opozycji do wcześniejszej wykładni sądowej, dokonanej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1989 r. Motywując tezę, SN wywoził, że kurator wyznaczony przez sąd na

⁷⁵ Knysiak-Molczyk H., *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny nr 9/2003, str. 44.

⁷⁶ Dz. U. z 1982 r. Nr 27, poz. 197 ze zm.

⁷⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn.: II SA/Sz 349/11, Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn.: II SA/Rz 902/12. Zob. także: Postanowienie SN z dnia 5 października 2005 r., sygn.: II CZ 84/05, którym SN dokonuje również odesłania do art. 162 § 3 Krio, ale na mocy odesłania zawartego w art. 605 k.p.c.

⁷⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2013, poz. 183 ze zm.). Zob. art. 36 pkt 1ppkt h, zgodnie, z którym, świadczeniami z pomocy społecznej są: wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Zgodnie zaś z art. 53a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wynagrodzenie za sprawowanie opieki wypłaca się w wysokości ustalonej przez sąd. Wynagrodzenie to obliczone w stosunku miesięcznym nie może przekraczać 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za okres poprzedzający dzień przyznania wynagrodzenia.

podstawie art. 184 § 1 Krio do zastępowania strony, w postępowaniu administracyjnym nie jest kuratorem prawa materialnego, pod którą to nazwą rozumie się zwykle kuratora wyznaczonego dla ochrony praw reprezentowanej osoby, nie polegającej jedynie na zastępowaniu jej w konkretnym procesie (postępowaniu) przy czynnościach tego postępowania. Jest on kuratorem w danym postępowaniu, podobnie jak kurator procesowy z art. 143 k.p.c. (...) O charakterze kuratora, bowiem decyduje cel ustanowienia, nie zaś jego podstawa prawna. Przepis ten nie też może stanowić podstawy prawnej przyznania przez sąd wynagrodzenia za sprawowanie kurateli przez przedstawiciela strony postępowania administracyjnego ze względu na jej charakter ściśle związany z konkretnym postępowaniem administracyjnym, co uzasadnia traktowanie tego wynagrodzenia w ramach kosztów postępowania administracyjnego, podobnie jak to dzieje się w zakresie wynagrodzenia kuratorów ustanowionych na podstawie art. 143 k.p.c.⁷⁹

Wartym przytoczenia jest także wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., który jest rzadkim przykładem refleksji sądowej nad wynagrodzeniem kuratora w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.⁸⁰ Przedmiotem sporu w niniejszym przypadku była wysokość wynagrodzenia dla kuratora ustanowionego przez sąd na wniosek ZUS, który z zawodu był radcą prawnym. Zdaniem ZUS, zastosowanie w prawie miał § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu,⁸¹ zgodnie z którym, stawki minimalne wynoszą 60 zł w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zapatrzenia emerytalnego. Motywując w ten sposób swoje stanowisko, ZUS wydał odpowiednią decyzję.⁸² Kurator wywodził natomiast, że w sprawie powinien mieć zastosowanie § 6 pkt 3 wymienionego rozporządzenia, w myśl którego stawki minimalne przy wartości przedmiotu sprawy w zakresie: 1 500 zł do 5 000 zł wynoszą 600 zł. Skoro zaś – zdaniem kuratora – w sprawie o wydanie decyzji określającej wysokość nieuregulowanych należności składkowych wynoszących 3 242,32 zł mieścił się w tym przedziale, to zasadnym było żądać kwoty 600 zł, powiększonej o podatek VAT – stosownie do treści § 2 pkt 3 wymienionego rozporządzenia.

⁷⁹ Zob. przypis nr 74.

⁸⁰ Sygn: VII SA/Wa 1964/10.

⁸¹ Dz. U. z 2013, poz. 490, t. jedn.

⁸² Wprawdzie k.p.a. w art. 264 k.p.a. przewiduje dla tej czynności formę postanowienia, ale z uwagi na brzmienie art. 83 b ustawy o s.u.s. ZUS wydał w tej sprawie decyzję.

W motywach rozstrzygnięcia sąd administracyjny nie podzielił żadnego ze stanowisk i poniekąd przyjął własny tok rozumowania, przedstawiony w przytoczonej powyżej uchwale Sądu Najwyższego z 9 lutego 1989 r., uznając, że wynagrodzenie kuratora należy do kosztów postępowania administracyjnego. Tym samym WSA zdefiniował kuratora *absentis* jako kuratora prawa procesowego. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu nie ogranicza się jednak do powtórzenia stanowiska Sądu Najwyższego, ale została rozwinięta w przedmiocie wskazania trybu ustalenia wynagrodzenia kuratora. Zdaniem sądu administracyjnego, zgodnie z treścią art. 264 § 1 k.p.a., jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich ponoszenia oraz termin i sposób ich uiszczenia, a na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie. Do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56 kpa, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Z mocy art. 263 § 2 kpa organ administracji publicznej może zaliczyć do kosztów postępowania także koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy. Tym samym – zdaniem sądu administracyjnego – organ działający na podstawie art. 263 § 2 k.p.a. może zaliczyć do kosztów postępowania administracyjnego wynagrodzenie dla kuratora, działającego w ramach uznania administracyjnego, jako inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy.⁸³ Organ winien mieć na uwadze, że decyzja przez niego podejmowana w ramach uznania administracyjnego powinna spełniać zawarte w art. 7 k.p.a. wymogi uwzględnienia słusznego interesu strony i słusznego interesu społecznego – konkluduje sąd administracyjny.

Jednocześnie sąd zauważył, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych błędnie zastosował w sprawie przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r., bowiem kuratorem może być nie tylko radca prawny, ale także osoba fizyczna. Zdaniem WSA kwestia wynagrodzenia kuratora – z uwagi na brak uregulowań prawnych – mieści się w granicach uznania administracyjnego organu prowadzącego postępowanie.

Przedstawione powyżej poglądy wskazują jak różnorodne są zapatrywania na regulację dotyczące wynagrodzenia dla kuratora. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak koherentności co do określenia pozycji ustrojowej kuratora dla nieobecnego. Osobiście autor nie podziela żadnego

⁸³ Powyższy pogląd podziela także Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r., str. 883.

z przedstawionych powyżej poglądów, z następujących powodów. Generalnie, zasadę opłat sądowych reguluje przywołana już powyżej ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, za kuratora wydatki ponosi tymczasowo strona, dla której kurator został ustanowiony, a gdyby to nie było możliwe – strona, która swym wnioskiem lub swą czynnością spowodowała ustanowienie kuratora, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przepisem szczególnym w tym postępowaniu będzie – w ocenie autora – przywołany już powyżej art. 114 ustawy o s.u.s., który zwalnia ZUS od opłat sądowych, a na mocy odesłania zawartego w art. 52 ust. 1 ustawy o u.s.r. – także KRUS zwalnia od tych opłat. Warunkiem *sine qua non* zwolnienia jest działalność w zakresie określonej w ustawie. Ustanowienie kuratora w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ten warunek wypełnia. Nie można również zapomnieć, że zgodnie z przedstawionymi powyżej poglądami Prezes KRUS ma *status stationes fisci*, a zatem brakło w przytoczonym orzeczeniu odniesienia się do zwolnienia Skarbu Państwa z opłat na mocy ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Kierunek wyznaczony przez sąd administracyjny jest bezkrytycznym zapatrywaniem się na wyrażone we wcześniejszej uchwale stanowisko Sądu Najwyższego. Przyjmując przez chwilę jego zasadność, nie można zapomnieć, że odnosi się ono do klasycznego postępowania administracyjnego, a postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia rolników za takie postępowanie uznane być nie może. Ponadto, przywołane orzeczenie ma charakter jednostkowy i *notabene* nie zostało podniesione do rangi zasady prawnej. Podnosząc tę kwestię, nie sposób zauważyć, że mankamentem komentowania wynagrodzenia dla kuratora w sprawach ubezpieczeń społecznych jest znikoma ilość spraw zawisłych przed sądem. Świadczy to nie tyle o małej problematyczności materii, ale raczej o niekorzystaniu z instytucji procesowej. Poglądy sformułowane na gruncie prawa administracyjnego nie zawsze podlegają przeszczepieniu z uwagi na odmienną podmiotową organów wykonujących zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Posiłkowo warto także przywołać orzeczenie zapadłe poniekąd na peryferiach ubezpieczeń społecznych, w którym Sąd Najwyższy⁸⁴ stwierdził, że ZUS nie ponosi opłat za wnioski o wpis osoby fizycznej, będącej płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne, do rejestru dłużników niewypłacalnych, złożony na podstawie art. 56 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.⁸⁵ W motywach rozstrzygnięcia SN ponownie zauważył, że podstawą zwolnienia jest wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych określonych w ustawie.

⁸⁴ Uchwała SN z dnia 9 września 2009 r., sygn.: III CZP 59/09.

⁸⁵ Dz. U. z 2013, poz. 1203 ze zm.

7. Podsumowanie

Podstawową refleksją wynikającą z powyższych rozważań powinna być świadomość konieczności ustanowienia kuratora w przypadku stwierdzenia nieobecności strony. Bezczynność organu prowadzącego postępowanie wobec katerycznego brzmienia dyspozycji art. 34 k.p.a. naraża na zarzut naruszenia prawa poprzez zaniechanie działania, do którego organ był zobowiązany. Nie można zapominać, że pobór składek na ubezpieczenie społeczne rolników jest zadaniem publicznym, a świadomość dorzucania swojego grosza do wspólnego „worka” coraz częściej podnoszona jest przez samych rolników. Stąd unikanie np. wdrożenia postępowania egzekucyjnego, czy długotrwała bezczynność w przedmiocie opłacania składek, spotyka się coraz częściej z brakiem akceptacji środowisk rolników ubezpieczonych w KRUS, którzy doskonale są zorientowani w sytuacji finansowej w niewielkich skupiskach ludności. Wprawdzie Kasa korzysta z możliwości potrącania zaległych składek z wypłacanych świadczeń, ma możliwość wdrożenia postępowania hipotecznego i egzekucyjnego, ale przy zachowaniu większej niż należytej staranności nie można stwierdzić, że instrumenty te zawsze przynoszą pożądany skutek. Nie zawsze na przeszkodzie stoją przesłanki materialne. Przeszkodą może być także przesłanka procesowa w postaci nieobecności strony.

Przesadnym byłoby lansowanie idei, że ustanowienie kuratora będzie *panaceum* na problemy występujące w praktycznym stosowaniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Instytucja ta może jednak przyczynić się do zmiany sytuacji w indywidualnych przypadkach uznanych za nierokujące poprawy. Może powstawać pytanie o zakres zastosowania kuratora w sprawach z zakresu ubezpieczenia rolników. Autor reprezentuje pogląd, że w zasadzie nie ma przesłanek formalnych, aby określoną sferę działalności prowadzonej przez KRUS wyłączyć z możliwości wdrożenia procedury ustanowienia kuratora. Przesłanka ustanowienia kuratora ma charakter podmiotowy, a nie przedmiotowy. Koniecznym jest uprawdopodobnienie, że stronie można przypisać nieobecność. Zakres przedmiotowy pozostaje poza nawiasem zainteresowania sądu ustanawiającego kuratora. W praktyce jednak sięgnięcie do kuratora będzie ograniczone przede wszystkim do spraw zobowiązaniowych, bowiem trudno przypuszczać, aby w przypadku złożenia wniosku np. o zasiłek chorobowy, w którym wnioskującemu zostają przyznane środki finansowe, zachodziła konieczność ustanowienia kuratora. W pierwszym szeregu spraw, w którym autor widziałby zastosowanie dla tej instytucji procesowej, byłoby postępowanie egzekucyjne, w którym niemożność doręczenia upomnienia przed-

egzekucyjnego wstrzymuje wdrożenie takiego postępowania. O takich samych motywach można mówić w przypadku wdrożenia postępowania hipotecznego, warunkowanego doręczeniem decyzji przedhipotecznej określającej wysokość zaległości. Wydaje się, że powołanie kuratora w sprawach z zakresu ubezpieczenia rolników może mieć także walor dyscyplinujący, polegający na uświadomieniu, że świadoma obstrukcja strony nie pozwoli uniknąć wszczęcia postępowania.

Instytucja kuratora dla nieobecnego nie jest instytucją doskonałą, obfituje w wiele pojęć nieostrych, mogących być przedmiotem subiektywnych wykładni. Za wysoce dyskusyjne należy wręcz uznać regulacje, a w zasadzie poglądy doktryny i judykatury, w przedmiocie wynagrodzenia dla kuratora. W tym przedmiocie przydałoby się uzyskanie większej liczby wykładni sądowych. Pomimo wątpliwości towarzyszących tej instytucji, może ona jednak okazać się niezwykle przydatna w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników, poniekąd dając przekonanie, że nawet w przypadku nieskuteczności tej instytucji, dokonano wszelkich czynności, do których organ prowadzący postępowanie był zobligowany literą prawa.⁸⁶

Wojciech Jaskuła, Główny Specjalista, Placówka Terenowa KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.

Curator absentis w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników. Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest przybliżenie specyficznej formy reprezentacji strony w postępowaniu administracyjnym, nazywanej w języku prawniczym *curator absentis*. Ustawodawca przewidział możliwość wyjątkowej sytuacji, w których strona nie będzie mogła uczestniczyć w postępowaniu zarówno osobiście jak i przez pełnomocnika – niezależnie od przyczyn. Zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu jest obligatoryjnym warunkiem postępowania, a uchybienie tej zasadzie skutkuje jego nieważnością. Nie można także wykluczyć, że brak uczestnictwa strony w postępowaniu może być wynikiem obstrukcji. Instytucja kuratora ma zatem

⁸⁶ Poniżej Autor przedstawia przykładowy wzór wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej.

zapewnić możliwość prowadzenia postępowania w przypadku nieobecności strony i chroni organ przed beczynnością w sprawie, będącą wynikiem obstrukcji strony. Kuratora dla nieobecnego nie można jednak postrzegać przez pryzmat zapewnienia domniemanego uczestnictwa strony lub adresata pism kierowanych do strony. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zadaniem kuratora jest przede wszystkim ustalenie miejsca pobytu nieobecnego i powiadomienie o stanie jej spraw. Podejmując próbę przybliżenia tej instytucji procesowej, autor rozważa możliwość jej zastosowania na gruncie spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników, mając w świadomości, że wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie kuratora mieści się w sferze obowiązku, a nie uprawnienia organu administracji publicznej, którym jest także Prezes KRUS.

.....
(miejsowość, dn.-mc.-r)

WZÓR

**Sąd Rejonowy w Piotrkowie Tryb.
III Wydział Rodzinny i Nieletnich
ul. Słowackiego 5
97-300 Piotrków Tryb.**

Wnioskodawca: **Prezes
Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**
reprezentowany przez
**Dyrektora
Oddziału Regionalnego w Łodzi
ul. Żeligowskiego 32/34
90-643 Łódź**

Osoba nieobecna: **X.N.
Zam. ul.nr
Kod miejscowość**

WNIOSEK ⁸⁷

O USTANOWIENIE KURATORA DLA OSOBY NIEOBECNEJ

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Oddział Regionalny w Łodzi – Placówka Terenowa w Piotrkowie Tryb., działając na podstawie art. 34 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 267 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., stosowanego w związku z brzmieniem art. 180 k.p.a. oraz art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.), a mających zastosowanie w niniejszej sprawie na mocy delegacji zawartej w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008r. nr 50 poz. 291 ze zm.), dalej: ustawa o u.s.r., i stosownie do treści art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012, poz. 788 ze zm.) w związku z art. 601 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964r. nr 43, poz. 296 ze zm.)
wnosi o:

ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej: Pana X.N., syna
ur., PESEL: NIP:

⁸⁷ Przedstawiony w propozycji wniosku stan faktyczny jest fikcyjny.

UZASADNIENIE

Pan X.N. podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników od dnia r. do dnia r. i według posiadanych informacji był zameldowany pod adresem:

Ubezpieczenie to, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 ustawy o u.s.r., realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Od stycznia 2013 r. korespondencja kierowana do Pana X.N. pod adresem: j.w., wracała z adnotacją „adresat wyprowadził się”. W takim stanie rzeczy, Placówka KRUS zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA celem uzyskania obecnego adresu zameldowania pana X.N. W odpowiedzi uzyskano informacje, iż Pan X.N. jest zameldowany na pobyt czasowy pod adresem od dnia r. do dnia r.

Z dokumentacji ubezpieczeniowej prowadzonej przez Kasę wynika, że Pan X.N., począwszy od dnia 1 lipca 2012 r. nie opłacał składek z tytułu obowiązkowego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Celem uzyskania należności pieniężnych Placówka, stosownie do treści art. 51 ustawy o u.s.r., wszczęła postępowanie egzekucyjne, z zachowaniem zasad określonych przez przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012, poz. 1015 ze zm.), dalej: ustawa p.e.a. Warunkiem obligatoryjnym wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest doręczenie przez Wierzyciela upomnienia zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Czyniąc zadość dyspozycji art. 15 § 1 ustawy p.e.a., Placówka wysłała upomnienie pod wskazany adres przez Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA. List zawierający powyższe upomnienie wrócił z adnotacją „adresat wyprowadził się”, „bliższy adres nieznan”.

W takim stanie faktycznym, Placówka zwróciła się z wnioskiem do Urzędu Miasta w Piotrkowie Tryb. o udzielenie informacji o obecnym miejscu zamieszkania Pana X.N. W odpowiedzi uzyskano informację, iż Pan X.N. jest nadal zameldowany na pobyt czasowy pod adresem: od dnia r. do dnia r.

Jak wspomniano powyżej, doręczenie upomnienia przedegzekucyjnego jest obligatoryjnym elementem procedury egzekucyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza w art. 44 możliwość

przyjęcia domniemania doręczenia, ale warunkiem koniecznym do przyjęcia takiego stanu rzeczy jest dwukrotne awizowanie pisma. Warunek ten nie może zaistnieć w niniejszym przypadku, z uwagi na fakt, iż zgodnie z pisemnym oświadczeniem operatora usług pocztowych, Pan X.N. nie mieszka pod tym adresem, skutkiem czego nie ma możliwości awizowania listu.

W czasie wizytacji przeprowadzonej przez Placówkę ustalono, że pod tymczasowym adresem zamieszkania nikt nie przebywa. Z oświadczeń złożonych przez sąsiadów Pana X.N. zgodnie wynika, że nie posiadają oni żadnej wiedzy na temat obecnego miejsca jego pobytu.

Powyższe okoliczności faktyczne upoważniają do uznania Pana X.N. za osobę nieobecną. Z uwagi na niemożność ustalenia obecnego miejsca zamieszkania lub przebywania Pana X.N., a tym samym dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego koniecznym jest ustanowienie dla nieobecnego kuratora, który będzie reprezentował go w postępowaniu prowadzonym przez Kasę.

Z uwagi na powyższe, wniosek jak na wstępie.

Jednocześnie Wnioskodawca, w oparciu o treść art. 52 ust. 1 ustawy o u.s.r, w związku z art. 114 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych informuje, że niniejszy wniosek jest zwolniony od opłaty sądowej.

Załączniki:

dokumentacja w sprawie ustalenia miejsca pobytu Pana X.N., licząca 10 kart.

Daniel Kamiński

Wkład prof. Tadeusza Wolskiego w rozwój polskiej i światowej hodowli zbóż

**Relacja z otwarcia wystawy
w Centralnej Bibliotece Rolniczej
im. Michała Oczapowskiego podczas
X Festiwalu Nauk Rolniczych**

Wprowadzenie

18 października 2013 r. w gmachu Centralnej Biblioteki Rolniczej im. Michała Oczapowskiego, na zakończenie drugiego dnia X Festiwalu Nauk Rolniczych, odbył się wernisaż wystawy „*Tadeusz Wolski – życie pisane odmianami zbóż*”. Wystawa powstała w ramach Galerii Postaci Zasłużonych dla Polskiego Rolnictwa (Meritorium Agriculture), zainicjowanej w 2011 r. przez Centralną Bibliotekę Rolniczą. Galeria ma na celu upamiętnienie zasłużonych Polaków działających na rzecz rolnictwa w publikacjach i poprzez organizowanie wystaw. Patronat honorowy nad tym projektem objął Minister Rolnictwa, Stanisław Kalemba.

Wśród gości przybyłych na wernisaż wystawy, oprócz najbliższej rodziny profesora, w tym jego małżonki Anny Branickiej-Wolskiej i licznych przyjaciół, wymienić należy jego współpracowników oraz profesorów Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Do świetności wydarzenia przyczyniły się trzy spółki: DANKO Hodowla Roślin z Choryni, Przedsiębiorstwo Rolniczo-Hodowlane GAŁOPOL z Gałowa oraz Kutnowska Hodowla Buraka Cukrowego ze Straszkowa.

Sylwetkę prof. Tadeusza Wolskiego (1924-2005), jego dokonania i sposób pracy, przybliżył jego wieloletni współpracownik – dr Karol Marciniak, obecny Prezes Zarządu Spółki DANKO Hodowla Roślin z Choryni w Wiel-

kopolsce. Na część wystawienniczą składają się: kilkanaście plansz, na których przedstawiono życie i najważniejsze dokonania prof. Wolskiego oraz krótki film przygotowany przez CBR. Portret tego zasłużonego hodowcy, który dołączył do stałej Galerii Postaci Zasłużonych dla Polskiego Rolnictwa, znajdującej się w jednej z sal Biblioteki, namalował Daniel Cybula, absolwent ASP w Łodzi, członek Związku Polskich Artystów Plastyków. CBR przygotowała także publikację okolicznościową, przybliżającą życie i dokonania profesora.

Warto więc nieco przybliżyć postać prof. Tadeusza Wolskiego, bo jego wkład w postęp biologiczny, polegający na wprowadzaniu do uprawy coraz lepszych odmian roślin zbożowych jest niepodważalny. Dzięki jego zasługom w pracach hodowlanych pojawiły się zboża o lepszych właściwościach. Zyskała na tym jakość produktów zbożowych i wzrosło bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Nastąpiło ograniczenie importu, zaś wzrósł eksport surowców i produktów rolno-spożywczych, co zapewniło więcej środków na rozwój krajowej produkcji.

Nazwisko prof. Tadeusza Wolskiego kojarzone jest głównie z wyhodowaniem pszenżyta i wprowadzeniem do uprawy wielu odmian tego gatunku. Nie można pominąć jednak jego wkładu w pracę nad nowymi odmianami pszenicy i żyta. Dlatego też Mirosław Pojmaj, współpracownik profesora i hodowca nowych odmian zbóż, powiedział, że życie Tadeusza Wolskiego pisane było odmianami zbóż.¹ To barwne określenie działalności profesora znalazło też miejsce w tytule wystawy CBR. I chociaż to dr Norman Borlaug, twórca „zielonej rewolucji” otrzymał w 1970 r. nagrodę Nobla, to prof. Tadeusza Wolskiego uważano za twórcę „polskiej zielonej rewolucji”. Sam laureat – Norman Borlaug, powiedział, kiedy przyjechał do Polski, że szalenie ceni sobie współpracę z profesorem i powinien podzielić się z nim nagrodą.

Rodzina

Tadeusz Wolski zamiłowanie do hodowli roślin wyniósł z domu rodzinnego. Bardzo ważną dla niego postacią był dziadek po kądzieli, Aleksander Janasz (1851-1930), znany i ceniony hodowca roślin i nasiennik. Był on właścicielem majątku Dańków koło Grójca, w parafii Błędów, gdzie w 1880 r. założył hodowlę pszenicy ozimej z przeznaczeniem na zbył.²

¹ N. Piotrowiak, *Profesor Tadeusz Wolski we wspomnieniach*, Choryń 2008, s. 10.

² Janasz Aleksander [w:] *Ziemianie Polscy XX wieku*, cz. 9, Warszawa 2010, s. 92.

Pierwszą odmianą, która znalazła się w kręgu zainteresowania Janasza, w trakcie prac hodowlanych w Dańkowie, była popularna wówczas Puławka, zwana także Kostromką. Jeszcze w 1880 r. rozpoczął krzyżowanie wybranych roślin z tej populacji, a w następnym – mieszańców pierwszego pokolenia. Był to materiał wyjściowy do dużego sukcesu Janasza – hodowli odmiany Dańkowska Selekcyjna, zrejonizowanej w Polsce do 1967 r.³ Odmiana ta cechowała się dobrą zimotrwałością i małymi wymaganiami glebowymi, dzięki czemu znalazła licznych odbiorców wśród rolników. Od 1886 r. Aleksander Janasz zaczął się specjalizować także w hodowli zbóż ozimych i buraków cukrowych, dzięki którym znalazł uznanie na całym świecie. Nasiona z Dańkowa zdobyły kilka międzynarodowych nagród m.in. medal i dyplom w Chicago w 1893 r. Po śmierci Aleksandra Janasza w 1930 r. kierownictwo hodowli zbóż objęli jego synowie, także znakomici hodowcy: Stanisław, Gustaw i Aleksander (junior) oraz córka Maria, późniejsza Wolska, matka Tadeusza Wolskiego. Udało jej się wyhodować nową cenną odmianę pszenicy – Dańkowska 40. Charakteryzował ją dłuższy kłos i grubsze ziarno, przy czym odmiana ta wykazywała się zimotrwałością i plennością. W okresie powojennym, przy zmniejszaniu się powierzchni uprawy popularnych wówczas odmian Graniatek, stopniowo powiększał się udział w rejonizacji Dańkowskiej 40, która okazała się najlepszą z pszenic dańkowskich, dając dobre wyniki w całym północnym i środkowym pasie Polski. W 1945 r. ta odmiana badana była już w wielu stacjach doświadczalnych.

Pasja dziadka, wujów i matki zdeterminowały zainteresowania Tadeusza Wolskiego, który po uzyskaniu matury na tajnych kompletach w czasie okupacji niemieckiej, zdecydował się na studia rolnicze w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. W 1948 r. na podstawie pracy dyplomowej „*Monografia Dańkowskiej Hodowli Pszenic*”, napisanej pod kierunkiem wybitnego polskiego genetyka, prof. Edmunda Malinowskiego,⁴ ukończył studia rolnicze na SGGW w Warszawie.

Miejsce i specyfika pracy

Jeszcze w czasie studiów Tadeusz Wolski rozpoczął pracę w rodzinnej firmie Janaszów, dzierzawionej do 1950 r. od Państwa. W 1959 r. firma

³ *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5, Warszawa 1980, s. 1.

⁴ Edmund Malinowski (1885-1979) – od 1920 r. profesor genetyki w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

została upaństwowiona i przyjęła nazwę Dańkowska Hodowla Roślin. W jej skład wchodziła wówczas jeszcze Stacja Hodowlana w Choryni koło Kościana w Wielkopolsce, która od 1923 r. zajmowała się reprodukcją zboża dla Janaszów. Po śmierci Stanisława Janasza w 1960 r. kierownictwo hodowli zbóż objął Tadeusz Wolski. W 1963 r. Dańków, Choryń i trzecia Stacja Hodowli Roślin w Dębinie na Żuławach, przeszły pod zarząd Poznańskiej Hodowli Roślin z siedzibą w Poznaniu. W 1974 r. połączono Stację Dańków ze Stacją Hodowli Roślin w Laskach⁵ koło Warki, tworząc Stację Główną Hodowli żyta i pszenicy ozimej Poznańskiej Hodowli Roślin, która przejęła funkcję siedziby głównej. Łączna powierzchnia gruntów Stacji wynosiła 988 ha, z czego 861 ha gruntów ornych. Szkółki oraz pola do doświadczeń i rozmnożeń zajmowały ok. 80 ha. Zróżnicowane gleby tych miejscowości, od dobrych pszennych do słabych, żytnich stwarzały dogodne warunki do uprawy i hodowli żyta, pszenicy ozimej i pszenżyta. W 1978 r. produkcja zbóż kwalifikowanych osiągnęła 735 ton.⁶ Stacja podzielona była na dwa działy hodowli. W Laskach zajmowano się hodowlą żyta, pszenicy ozimej i pszenżyta ozimego, a w Dańkowie hodowlą żyta, pszenicy ozimej i pszenżyta jarego. Za poszczególne działy odpowiedzialni byli główni specjaliści.

Do zadań koordynacyjnych Stacji należało planowanie i opracowanie wyników doświadczeń przedwstępnych, międzystacyjnych i niektórych międzynarodowych oraz badanie atestów. Stacja zajmowała się także przygotowaniem i uzgadnianiem ze stacjami współpracującymi, corocznych planów krzyżowań oraz zaopatrywaniem stacji współpracujących w kolekcje i informacje o materiałach wyjściowych. Ponadto działania Stacji obejmowały również współpracę krajową w zespołach problemowych i kontakty z instytucjami naukowymi, współpracę z zagranicą w zakresie wymiany prób do kolekcji i doświadczeń oraz wymiany wyników, dotyczących tych materiałów, a także organizacji narad hodowlanych i koordynacji dokumentacji hodowlanej.⁷

Stacja wytworzyła pod kierunkiem Tadeusza Wolskiego pewne kierunkowe i metodyczne wzory, które wywarły istotny wpływ na całą krajową hodowlę zbóż. Najważniejsze elementy hodowli ulepszającej, opracowanej przez prof. Wolskiego, to: badanie materiałów hodowlanych w doświadczeniach w trzech kolejnych pokoleniach, z każdorazową reprodukcją z rezerwy; zastosowanie polycrossu w szkółce pojedynczków i topcrossu w stosunku do rodzin następnego pokolenia; precyzyjne mikrodoświadczenia z potomstwem roślin pojedynczych i krzyżówek par roślin, wybranych ze szkótek.

⁵ Samodzielna Stacja Hodowli Roślin w Laskach istniała od 1964 r.

⁶ T. Wolski, *Stacja Hodowli Roślin Danków z siedzibą w Laskach*, Warszawa 1979, s. 5.

⁷ *Ibidem*, s. 5-7.

W zależności od rośliny i jej biologicznych właściwości czas wyhodowania nowej odmiany trwał od 10 do 15 lat. Stąd na pierwsze efekty trzeba było poczekać. Jednocześnie dążono do intensyfikacji metod hodowlanych, pracując w tym samym czasie nad kilkoma odmianami. Profesor Wolski ustalił, że można uzyskać optymalnie dwie nowe odmiany w ciągu roku. Nieprzerwana praca była możliwa dzięki wykorzystaniu szklarni w miesiącach zimowych i wyprowadzeniu dodatkowego pokolenia roślin. Było to ekonomicznie uzasadnione w najwcześniejszych stadiach cyklu hodowlanego przy wykonywaniu krzyżówek, w tym krzyżówek oddalonych, trudnych do wykonania w warunkach polowych. Szklarnia umożliwiała także wykonywanie krzyżówek trudnych do przeprowadzenia w warunkach polowych.

Pszenvica

W 1976 r. zespół Tadeusza Wolskiego zarejestrował pszenicę ozimą nowej generacji, krótkosłomą, półkarłową, którą nazwano Grana.⁸ Żadna inna pszenica nie uzyskała tak istotnego znaczenia w produkcji rolnej następnych dwudziestu lat, jak ta. Wcześniejsze odmiany pszenicy, wyhodowane w Dańkowie, miały istotne znaczenie, ale indywidualnie żadnej nie można było przyrównać do Grany.⁹ Profesor Wolski wykorzystał znaną regułę pod nazwą „harvest index”. Polegała ona na przesunięciu syntezy masy organicznej na zwiększoną produkcję ziarna, kosztem syntezy masy organicznej całej rośliny – odmiany krótkosłome. Grana została wyhodowana w Choryni. Pomimo słabej odporności na choroby, zwłaszcza na rdzę, charakteryzowała się dużą plennością i dobrą zdolnością przystosowawczą do środowiska. Ponadto była odporna na wyleganie, porastanie i osypywanie ziarna. Jej popularność przetrwała lata wzmożonej inwazyjności chorób. W 1978 r. Grana zajmowała ponad 40% areálu pszenicy w Polsce.¹⁰ W rejestrze roślin zbożowych utrzymywała się do 1987 r., co było niespotykaną długowiecznością dla pszenicy, przy jej niewielkiej wartości wypiekowej.

W dalszych pracach nad pszenicą w zespole pod kierunkiem prof. Wolskiego szczególną uwagę poświęcono poprawie wartości wypiekowej mąki, jej plenności i odporności na choroby. Pierwsza uzyskana taka od-

⁸ *Postępy Nauk Rolniczych*, nr 5/2005, s. 5.

⁹ *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, nr 1, Warszawa 1993, s. 1.

¹⁰ T. Wolski, *Stacja Hodowli Roślin Dańków z siedzibą w Laskach*, Warszawa 1979, s. 14.

miana to Begra z 1988 r. W późniejszym czasie zarejestrowano jeszcze podobne: Lanca, Panda, Luna i Alba.¹¹ Wszystkie wymienione odmiany charakteryzowały się krótką sztywną słomą i były odporne na wyleganie. Inną pszenicą wyhodowaną w Dańkowie była Jana. Plennością nie ustępowała Granie, ale była podatna na porastanie ziarna. W 1978 r. zajmowała ponad 25 % areалу pszenicy w Polsce.¹²

Profesor Wolski dużo uwagi poświęcał walce z chorobami pszenicy. W latach 70-tych XX wieku hodowcy stosowali testowanie siewek na odporność na rdzę, celem brakowania roślin, podlegających porażeniu, albo postępowali wręcz odwrotnie. Te skrajne różnice poglądów zmusiły zespół prof. Wolskiego do obserwacji porażenia materiałów hodowlanych. Najpospolitszym grzybem pasożytniczym, wyraźnie obniżającym plony zbóż, był mączniak właściwy. W pszenicy ozimej straty w plonach sięgały nawet 30%. Objawy zarażenia tą chorobą były różne i zależały od fazy rozwojowej rośliny, wczesności porażenia i warunków atmosferycznych.¹³

Żyto

Na początku pracy badawczej, Tadeusz Wolski zajął się ulepszeniem starej rodzinnej odmiany żyta ozimego Dańkowskie Selekcyjne. Dzięki znacznie ulepszonym metodom hodowli Dańkowskie Selekcyjne wysunęło się na czoło polskich odmian.¹⁴ W 1968 r., po ponad dwudziestu latach pracy, wyhodował w Choryni pierwszą nową odmianę, którą nazwał Dańkowskie Złote. Powstało w wyniku selekcji form transgresyjnych w potomstwie mieszańcowym pokolenia F₂, pochodzącym ze skrzyżowania żyta Dańkowskiego Selekcyjnego, wytworzonego jeszcze w XIX wieku skrzyżowanego z Petkus Normalstroh, z zastosowaniem metod hodowli ulepszającej, wypracowanych przy hodowli żyta Dańkowskiego Selekcyjnego. Nowa odmiana charakteryzowała się wyraźnie większą plennością, nawet do 8 q z ha. Szybko zdobyła dominującą pozycję w Polsce, NRD i Rumunii. Dańkowskie Złote, ze względu na swoją uniwersalność, jest do dzisiejszego dnia szeroko uprawianą rośliną w Polsce.

¹¹ *Postępy Nauk Rolniczych*, nr 5/2005, s. 6.

¹² T. Wolski, *Stacja Hodowli Roślin Dańków z siedzibą w Laskach*, Warszawa 1979, s. 14.

¹³ *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5, Warszawa 1980, s. 36.

¹⁴ *Agrochemia*, Poradnik rolników i działkowców, nr 9, Warszawa 2001, s. 12.

W ciągu kilku następnych lat prof. Wolski ze swoim zespołem dążył do udoskonalenia tej odmiany. Rok po wyhodowaniu żyta Dańkowskie Złote rozpoczęto selekcję nowej odmiany, którą wkrótce wprowadzono do rejestru. W 1974 r. ze skrzyżowania Dańkowskiego Selekcyjnego ze szwedzką odmianą Värne powstała zimotrwała odmiana Dańkowskie Srebrne. Ponieważ nie spełniła ona oczekiwań prof. Wolskiego, zastosowano bardzo ostrą selekcję w Dańkowskim Złotym w kierunku odporności na wyleganie, plenności i skróceniu źdźbła. W 1976 r. otrzymano kolejną odmianę, którą prof. Wolski nazwał Dańkowskie Nowe, charakteryzującą się sztywniejszą słomą, odpornością na suszę i obniżoną skłonnością do porastania.¹⁵ Odmiana ta wyróżniała się także wczesnym terminem kłoszenia i dojrzewania. Była wówczas najbardziej odporną na wyleganie odmianą w Europie.¹⁶ Do ok. 1980 r. była ona uprawiana na przeszło 90% powierzchni zasiewów żyta w Polsce. Była popularna także w Czechosłowacji.¹⁷ W 1979 r. wpisano ją również na listę odmian dopuszczonych do uprawy we Francji, a w 1980 r. w RFN.¹⁸

W 1973 r. Stacja Hodowli Roślin Laski zawarła umowę o współpracy z Rolniczym Naukowo-Badawczym Instytutem Centralnym Rejonów Strefy Nieczarnoziemnej w Niemczynówce koło Moskwy (ZSRR). Umowa obejmowała wspólne prace w zakresie hodowli krótkosłomych odmian żyta, uzyskanych przez prof. Kobyliańskiego z Petersburga. Mutant EM-1 Kobyliańskiego o dominującej karłowatości, uwarunkowanej jedną parą genów znalazł szerokie zastosowanie w hodowli form o skróconym źdźbłem. Charakteryzował się krótkim źdźbłem, lecz długim kłosem, na którym występowało drobne ziarno. Niestety posiadał wiele cech, które należało udoskonalić, w tym podatność na choroby. W ramach współpracy z Instytutem w Niemczynówce, prof. Wolski nawiązał bliską współpracę z dwoma pracującymi tam hodowcami: F. T. Kondratienko i A.A. Gonczarenko. Przeprowadzili oni u siebie krzyżowanie polskich odmian m.in. Dańkowskiego Selekcyjnego i Dańkowskiego Złotego. Część nasion mieszańcowych z tych odmian przekazali do Lasek i Choryni, gdzie wysiano je na izolowanych poletkach. Po pięciu latach poddano wytworzone rośliny analizie między wysokością a ciężarem ziaren z kłosa, oraz między wysokością roślin a masą 1 000 ziaren. Wyniki nie charakteryzowały w pełni wytworzonych materiałów półkarlowych żyta, ponieważ nie objęto badaniami wszystkich uzyskanych populacji. Wyniki średnich wartości i ich

¹⁵ Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 233, Radzików 2004, s. 7.

¹⁶ *Biologia Żyta*, Warszawa 1983, s. 252.

¹⁷ *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5/6, Warszawa 1981, s. 29.

¹⁸ *Biologia Żyta*, Warszawa 1983, s. 151.

zmienności dały tylko ogólny obraz kształtowania się wysokości roślin oraz cech wpływających na plon ziarna, tj. ciężaru ziarna z kłosa, masy 1 000 ziaren i liczby ziaren z kłosa. Postęp zaobserwowano w wyraźnej poprawie wartości cech plonotwórczych, zwłaszcza masy 1 000 ziaren, w mniejszym stopniu dla liczby ziaren z kłosa. Nawet przy stosunkowo niewielkiej liczbie dwóch lub trzech krzyżowań wstecznych oraz przy ostrej selekcji uzyskano mieszańce znacznie poprawione pod względem odporności na choroby w stosunku do karłowego materiału wyjściowego.¹⁹

Dalsze prace nad doskonaleniem odmian żyta zmierzały do poprawy jakości mąki i pieczywa. W 1989 r. profesor wytworzył pierwszą odmianę o poprawionej wartości wypiekowej, o nazwie Amilo. Odmiana ta wyróżniała się dużą odpornością na porastanie ziarna, za co w 1994 r. uzyskała Złoty Medal na targach Polagra w Poznaniu.²⁰ W późniejszym czasie powstała seria odmian tego typu, m.in. Warko i Modeno.

Pszenżyto

Profesor Tadeusz Wolski pierwszy raz zetknął się z pszenżytem, podróżując po świecie i odwiedzając ośrodki w krajach tropikalnych. Później poznał także wielkiego entuzjastę pszenżyta, prof. Jenkinsa z Kanady, który po pobycie w Polsce, przysłał w 1967 r. próbki swoich rodów do doświadczeń.²¹ Ponieważ pierwsze formy triticales, które pojawiły się w latach sześćdziesiątych XX wieku, były dosyć prymitywne i niedoskonałe, prof. Tadeusz Wolski, wówczas naczelnym hodowcą Poznańskiej Hodowli Roślin postanowił je ulepszyć. W 1968 r. rozpoczął intensywne badania nad pszenżytem, koncentrując się na heksaploidalnej formie tego zboża o pełnym genomie żyta.²² Profesor dążył do uzyskania znacznego postępu w plenności pszenżyta. Materiałem wyjściowym były heksaploidalne rody, otrzymane od dra Arpada Kissa²³ z Węgier i prof. Jenkinsa, które badano i krzyżowano między sobą, oraz z własnymi odmianami pszenicy ozimej i żyta. Zostały wysiane w Dańkowie, a dopiero w następnych latach prze-

¹⁹ *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5, Warszawa 1980, s. 6-11.

²⁰ Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 195/196, Radzików 1995, s. 269.

²¹ *Nowoczesne Rolnictwo, Nauka Doradztwo Praca*, Warszawa 1996, s. 7.

²² Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Radzików 2004, s. 7.

²³ Arpad Kiss (1889-1968) – chemik i botanik. Profesor Uniwersytetu w Szeged na Węgrzech.

niesione także do Lasek i Choryni. Selekcję prowadzono metodą rodowodową. Potomstwo roślin pojedynczych badano w mikrodoświadczeniach, zaczynając od pokolenia F3 mieszańców. Ze względu na częściową obco-
pność, dużą rolę odgrywała tu reselekcja i selekcja negatywna na wyrównanie w najlepszych rodach.²⁴ W późniejszym czasie Stacja korzystała również z materiałów uzyskanych z Meksyku, Kanady, ZSRR i Francji, ale nigdy nie wytwarzano pierwotnych form pszenżyta.²⁵ Międzynarodowa wymiana materiałów wyjściowych i informacji była szczególnie ważna. Informacja o zagranicznych źródłach genetycznych dla hodowli musiała być przy tym uzupełniana badaniem obcego materiału w miejscowych warunkach. Pierwsze uzyskane wyniki polskiego pszenżyta zostały przedstawione przez profesora w 1973 r. na Międzynarodowej Konferencji Triticale w Leningradzie (obecnie Sankt Petersburg).²⁶

Metoda hodowli pszenżyta została opublikowana w 1980 r. na przykładzie pierwszej odmiany polskiego pszenżyta ozimego Lasko. Ta odmiana została zarejestrowana w 1982 r. w Polsce, RFN i we Francji. Lasko była krzyżówką pszenżyta węgierskiego, amerykańskiego i polskiej pszenicy (linia siostrzana Dańkowskiej Białej x Bezostna1).²⁷ Niestety Lasko ze względu na niską zimotrwałość nie przynosiło w Polsce oczekiwanych efektów, uzyskało więc status odmiany eksportowej.²⁸ Wyzaczyło jednak standard dla takich cech pszenżyta jak wypełnienie ziarna czy liczba opadania. Lasko znajduje się w rodowodach większości współczesnych odmian europejskich. W latach osiemdziesiątych Lasko stało się najpopularniejszą odmianą pszenżyta na świecie.

Kolejne odmiany pszenżyta, były już bardziej odporne na niskie polskie temperatury. Wyhodowane w Choryni Grado i jego siostrzaną Dagro, zarejestrowano w Polsce w latach 1984 i 1985. Wkrótce zespół hodowców wytworzył jeszcze lepsze odmiany: Salvo, Bolero, Presto (Alamo), Moniko, Tewo, Prego, Moreno i Vero. Prego charakteryzowało się najlepszą zimotrwałością i odpornością na wyleganie, a Moreno wyższą plennością, w porównaniu do matczynej Lasko.²⁹ Odmiany te, razem z trzema odmianami wytworzonymi w Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, rozpoczęły dalszą ekspansję triticales w naszym kraju. Po początkowym sceptycyzmie hodowców i rolników, wybitni naukow-

²⁴ T. Wolski, *Stacja Hodowli Roślin Dańków z siedzibą w Laskach*, Warszawa 1979, s. 17.

²⁵ *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5, Warszawa 1980, s. 15.

²⁶ *Ibidem*, s. 21.

²⁷ *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, nr 1, Poznań 1993, s. 1.

²⁸ *Nowoczesne Rolnictwo, Nauka Doradztwo Praktyka*, Warszawa 1996, s. 7.

²⁹ *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, nr 1, Warszawa 1993, s. 1.

cy z doktorem Normanem Borlaugiem i doktorem Leonardem Shebeskim z Uniwersytetu Manitoba (Kanada) na czele, przekonali ich o profitach płynących z uprawy nowego zboża. Postęp w takich kierunkach, jak odporność na wyleganie pszenżyta, zimnotrwałość i plenność, przekonały polskich rolników do uprawy na setkach tysięcy hektarów, dzięki czemu w warunkach gleb żytnich uzyskuje się plony, jak w przypadku pszenicy i o porównywalnej wartości paszowej. W 1985 r. pszenżyto uprawiano na 20 tys. ha, a w 1992 r. na 730 tys. ha.³⁰

W połowie lat osiemdziesiątych prof. Wolski zapoczątkował w Stacji nowy kierunek hodowli pszenżyta krótko- i szywnosłowego. Odmiany te charakteryzowały się mniejszym ryzykiem wylegania i zwiększoną produktywnością rośliny ze słomy na ziarno. Były one o ok. 20 cm krótsze od odmian konwencjonalnych i miały mniejsze wymagania nawozowe. W pszenżycie, jako gatunku łączącym w sobie genomy pszenicy i żyta, możliwe było wykorzystanie genów karłowatości żytniej jako alternatywnego sposobu skrócenia źdźbła. Pomimo niepowodzeń w hodowli żyta półkarłowatego w Polsce, w oparciu o gen Hl z żyta EM1, inaczej przedstawiała się sytuacja przydatności tego genu w przypadku pszenżyta.³¹ Strategia hodowlana polegała na doskonaleniu form wysokich, poprzez odpowiedni dobór form rodzicielskich do krzyżowań wraz z prowadzeniem ostrej selekcji kierunkowej. Innym podejściem, wykorzystywanym z dużym powodzeniem w hodowli intensywnych odmian pszenicy, było skrócenie źdźbła, poprzez wprowadzenie różnych genów karłowatości, lub zastosowanie środków mutagennych, a następnie selekcję.³² W ten sposób powstały odmiany – Fidelio (Laski), Woltario (Dębina), Magnat (Dębina) i Zorro.³³

Koszty uprawy pszenżyta w stosunku do pszenicy pastewnej były niższe ze względu na ograniczenie ochrony chemicznej (zużycie fungicydów) i niższe dawki nawozów azotowych. W połowie lat siedemdziesiątych próbowano prowadzić w DANKO hodowlę pszenżyta, wprowadzając dominujący gen żytni Hl, z hodowli doktora Kobylińskiego z Petersburga. Niestety, podniesienie wartości wypiekowej pszenżyta nie przyniosło spodziewanych rezultatów, m.in. ze względu na występowanie mutacji powrotnych.³⁴ W rezultacie, do dzisiaj pszenżyto jest przede wszystkim zbożem pastewnym, a uprawiane odmiany są mało przydatne do wypieku chleba.

³⁰ Ibidem.

³¹ *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, nr 3, Warszawa 1994, s. 2.

³² Ibidem, s. 1.

³³ *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, nr 2, Poznań 2005, s. 35.

³⁴ *Agrotechnika i spożytkowanie pszenżyta*, Seminarium naukowe 2-3 marca, Puławy 1996, s. 24.

Dokonania

W połowie lat sześćdziesiątych Tadeusz Wolski otworzył przewód doktorski w Akademii Rolniczej w Poznaniu. Stopień doktora nauk rolniczych uzyskał w 1967 r., na podstawie pracy „*Studia nad chowem wsobnym żyta*”, napisanej pod kierunkiem prof. dra hab. Stefana Barbackiego.³⁵ W 1976 r. został powołany na stanowisko docenta w Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie. W 1989 r. Rada Państwa nadała mu tytuł profesora nadzwyczajnego.³⁶

Corocznie prof. Tadeusz Wolski wykonywał razem ze swoim zespołem około 1 500 kombinacji krzyżówkowych, obejmujących pszenżyta krajowe i zagraniczne, a także pszenicę i żyto. Współpracował w tym czasie z zespołem cytogenetyka prof. Czesława Tarkowskiego,³⁷ któremu udało się otrzymać krótko- i sztywnosłome oktoploidy, wykorzystywane w dalszej kolejności do krzyżowań z heksaploidami w Laskach i Dębinie. Współpracował także z doktorem Robertem Metzgerem³⁸ z Oregon State University i z Centrum Badawczym Hodowli CIMMYT³⁹ z Meksyku, w którym pracowali Norman Bolaugh i Georg Varugeze. Ożywioną współpracę prowadził także z instytucjami w Kanadzie (Shebeski, Zilinsky, Larter), RFN (Geiger, Oetler, Krolow), Szwecji (Skowmand, Munzing, Pewrson), Francji (Bernard), ZSRR (Kobyliński, Pissariw), we Włoszech (Fossati) i na Węgrzech (Kiss).⁴⁰

Profesor dwukrotnie otrzymał razem ze swoim zespołem hodowców nagrodę państwową drugiego stopnia. Pierwszy raz w 1970 r. – za zwiększenie produkcji zbóż chlebowych w kraju, przez wyhodowanie nowej odmiany żyta i nowych, intensywnych odmian pszenicy ozimej. Drugi raz w 1986 r. – za wyhodowanie i wprowadzenie do produkcji w kraju i za granicą oryginalnych, wysokopiennych odmian ozimej pszenicy i ozimego pszenżyta.⁴¹

³⁵ Stefan Barbacki (1903-1979) – w latach 1961-1973 kierownik Zakładu Genetyki Roślin PAN w Poznaniu.

³⁶ N. Piotrowiak, *Profesor Tadeusz Wolski we wspomnieniach*, Choryń 2008, s. 158.

³⁷ *Agrotechnika i spożytkowanie pszenżyta*, Seminarium naukowe 2-3 marca, Puławy 1996, s. 19.

³⁸ Robert J. Metzger (1925-2008) W latach 1954-1986 na Oregon State University prowadził badania nad hodowlą pszenicy.

³⁹ CIMMYT – Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo z siedzibą w El Batán w mieście Guadalajara.

⁴⁰ Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 233, Radzików 2004, s. 8-9.

⁴¹ N. Piotrowiak, *Profesor Tadeusz Wolski we wspomnieniach*, Choryń 2008, s. 164.

W latach 1982-1985 został koordynatorem naukowym programu UNDP/FAO: „*Hodowla i nasiennictwo pszenżyta*”.⁴² Brał także aktywny udział w wielu międzynarodowych kongresach genetyki i hodowli zbóż, m.in.: w Meksyku, Kanadzie, Chinach, Stanach Zjednoczonych. Wielokrotnie wygłaszał wiodące referaty na europejskich sympozjach EUCARPIA Żyta i Pszenicy.⁴³

Począwszy od lat 50-tych prof. Tadeusz Wolski publikował artykuły w różnych pismach, związanych z hodowlą roślin. Ogromną część stanowią publikacje w czasopismach polskojęzycznych, takich jak: *Postępy Nauk Rolniczych*, *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, *Nowe Rolnictwo*, *Nowoczesne Rolnictwo* oraz *Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin*. Profesor publikował także artykuły w języku angielskim i francuskim. Łączna ich liczba to ok. 130 prac.

19 grudnia 1990 r., decyzją Ministra Rolnictwa utworzono firmę *Hodowla Roślin DANKO Przedsiębiorstwo Państwowe* z siedzibą w Choryni, do którego włączono stacje Choryń, Laski, Dańków oraz Dębina. Naczelnym hodowcą został prof. Tadeusz Wolski. Od 1 lipca 1993 r. firma działa jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą *DANKO Hodowla Roślin sp. z o.o.*⁴⁴

W 1992 r. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, a w 1998 r. także Akademia Rolnicza w Lublinie, nadały prof. Tadeuszowi Wolskiemu tytuł doktora honoris causa. W związku z jubileuszem pięćdziesięciolecia pracy zawodowej w 1995 r., Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wystąpiło o nadanie mu Krzyża Komandorskiego Polonia Restituta, który został wręczony profesorowi w późniejszym czasie w Stacji w Laskach.

W uznaniu zasług prof. Wolskiego dla nauk rolniczych powołano go na członka Akademii Nauk Rolniczych i Leśnych Szwecji, Akademii Nauk Rolniczych Francji. W 2000 r. został członkiem korespondentem Polskiej Akademii Nauk, a trzy lata później członkiem rzeczywistym. Był również członkiem Rad Naukowych IHAR, COBORU,⁴⁵ IGR PAN⁴⁶ i Ogródu Botanicznego PAN. W związku z osiemdziesiątymi urodzinami prof. Wol-

⁴² *Nowoczesne Rolnictwo, Nauka Doradztwo Praktyka*, nr 3, Warszawa 1996, s. 7.

⁴³ Europejskie Stowarzyszenie Hodowców Roślin.

⁴⁴ Obecnie DANKO jest czołową hodowcą zbóż w Polsce, a marka firmy znana jest w większości krajów Europy, w Ameryce Północnej, Korei Południowej, a nawet w Nowej Zelandii. DANKO prowadzi prace hodowlane prawie nad wszystkimi gatunkami zbóż, a ich program hodowli zajmuje czołowe miejsce w kraju pod względem zakresu produkcji nasiennej.

⁴⁵ Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupi Wielkiej.

⁴⁶ Instytut Genetyki Roślin Polskiej Akademii Nauk.

skiego Wydział Nauk Rolniczych, Leśnych i Weterynaryjnych PAN uho-
norował go swoim najwyższym odznaczeniem – Medalem im. Michała
Oczapowskiego.⁴⁷

W 2001 r. prof. Tadeusz Wolski przeszedł na emeryturę. W tym czasie,
nie mogąc doczekać się ustawy reprivatyzacyjnej, odkupił swój rodzinny
majątek w Dańkowie, w którym zlikwidowano stację hodowli. Do dworu
wprowadził się kilka miesięcy przed śmiercią. Zmarł 11 marca 2005 r. Zo-
stał pochowany obok matki, w grobie rodzinnym w parafii Błędów.

Mgr Daniel Kamiński, Centralna Biblioteka Rolnicza w Warszawie.

Podsumowanie

Do najważniejszych osiągnięć naukowych prof. Wolskiego należą: opracowanie teoretycznych podstaw dla praktycznej hodowli roślin zbożowych o wyższej plenności, lepszej jakości, większej odporności na choroby; opracowanie teoretycznych podstaw dla praktycznej hodowli półkarłowych form pszenicy i pszenżyta; wprowadzenie hodowli rekombinacyjnej żyta i pszenicy, z większym niż dotychczas nasileniem krzyżowań, wprowadzających za pośrednictwem pszenżyta plazmę zarodkową żyta do pszenicy i odwrotnie; wyhodowanie pierwszych w świecie półkarłowych odmian pszenżyta ozimego, co otworzyło nowe perspektywy pod uprawę tego zboża w Polsce i świecie.⁴⁸ Profesor Tadeusz Wolski, dzięki sprzyjającym warunkom w pracy zawodowej, stworzył nową, własną szkołę hodowców. Poza osiągnięciami w hodowli i nauce, wniósł istotny wkład w edukację, był społecznikiem oraz reprezentował polskie rolnictwo na świecie.

W ciągu swojej długoletniej pracy, w oparciu o naukowe metody genetyki, cytologii biochemii, fitopatologii, gleboznawstwa, zarejestrował 57 nowych odmian zbóż, w tym 14 odmian pszenżyta. Wyniki tej pracy docenione zostały nie tylko w Polsce, ale na całym świecie. Brał udział w międzynarodowych kongresach genetyki i hodowli zbóż oraz sympozjach europejskich. Dzięki współpracy międzynarodowej jego działalność doceniona była w wielu krajach Europy, USA, Kanadzie, Brazylii, Australii i Nowej Zelandii.

⁴⁷ Ibidem, s. 5.

Piśmiennictwo

1. *Agrochemia, Poradnik rolników i działkowców*, nr 9, Warszawa 2001.
2. *Agrotechnika i spożytkowanie pszenżyta*, seminarium naukowe, Puławy 1994.
3. *Biologia Żyta*, Praca zbiorowa pod redakcją Czesława Tarkowskiego, Warszawa 1983.
4. Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 187, Radzików 1993.
5. Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 195/196, Radzików 1995.
6. Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, nr 233, Radzików 2004.
7. *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5, Warszawa 1980.
8. *Hodowla Roślin*, Biuletyn Branżowy Hodowli Roślin i Nasiennictwa, nr 5/6, Warszawa 1981.
9. *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, Biuletyn Branżowy, nr 1, Poznań 1993.
10. *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, Biuletyn Branżowy, nr 3, Poznań 1994.
11. *Hodowla Roślin i Nasiennictwo*, Wydawnictwo Polskiej Izby Nasionnej, nr 1, Poznań 2005.
12. *Nowoczesne Rolnictwo*, Nauka Doradztwo Praktyka, nr 3, Warszawa 1996.
13. Piotrowiak Nina, *Profesor Tadeusz Wolski we wspomnieniach*, Choryń 2008.
14. *Postępy Nauk Rolniczych*, Polska Akademia Nauk, nr 5, Warszawa 2005.
15. Stolzman Maria, Janasz Aleksander [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. X, Wrocław – Warszawa – Kraków 1962.
16. Wolski Tadeusz, *Stacja Hodowli Roślin Dańków z siedzibą w Laskach*, Warszawa 1979.
17. *Ziemiańskie Polscy XX wieku*, cz. 9, Warszawa 2010.

„Ubezpieczenie społeczne w dwa lata po expose rządu. Ocena projektowanych zmian w systemie emerytalnym”

Omówienie konferencji

18.11.2013 r. w Pałacu Lubomirskich w Warszawie odbyła się konferencja dialogu społecznego zorganizowana przez Business Centre Club – Związek Pracodawców, zatytułowana: *„Ubezpieczenie społeczne w dwa lata po expose rządu. Ocena projektowanych zmian w systemie emerytalnym”*.

W konferencji wzięli udział: Marek Goliszewski – prezes BCC – Związek Pracodawców, dr Wojciech Nagel – ekspert BCC ds. ubezpieczeń społecznych BCC, członek Rady Nadzorczej ZUS i moderator konferencji, Radosław Mleczeko – podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Tomasz Bańkowski – prezes Pekao Pioneer PTE S.A., Tomasz Bardziłowski – wiceprezes DI Investors S.A., dr hab. Sebastian Buczek – prezes Quercus TFI S.A., Dariusz Witkowski – dyrektor generalny SEG, Andrzej Sołdek – prezes PZU PTE S.A., Robert Juszczak – prezes PrTE „Nowy Świat” S.A., Przemysław Gawlak – menedżer w Allianz TUnŻ S.A., Marek Lisowski – dyrektor sprzedaży i marketingu Amplico PTE S.A., Paweł Sawicki – dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych z Komisji Nadzoru Finansowego, oraz zaproszeni goście.

Uczestników konferencji przywitał prezes BCC Marek Goliszewski, który odczytał apel Rady Głównej BCC do prezydenta Bronisława Komorowskiego. Rada Główna BCC zwróciła się w apelu do Prezydenta RP z prośbą o przesłanie do Trybunału Konstytucyjnego rządowego projektu ustawy dotyczącej zmian w funkcjonowaniu OFE przed jej podpisaniem.

Następnie moderator Konferencji, dr Wojciech Nagel, dokonał prezentacji prelegentów i wprowadzenia merytorycznego w tematykę konferencji.

Po nim głos zabrał minister R. Mleczeko, informując, że celem proponowanych zmian w systemie emerytalnym jest umożliwienie jego uczestnikom dokonywania odpowiedzialnych wyborów emerytalnych.

Jednakże, zdaniem moderatora panelu, rząd nie uwzględnił istotnych rekomendacji partnerów społecznych, instytucji rynku kapitałowego oraz urzędów centralnych odnośnie zakresu zmian dokonywanych w OFE.

Minister odpowiedział, iż proces legislacyjny nie został jeszcze zakończony, w związku z czym nie można mówić o nieuwzględnieniu rekomendacji partnerów społecznych. Wywiązała się dyskusja i padły pytania ze strony uczestników konferencji. Dziennikarka I Programu Polskiego Radia zapytała ministra o zasadność wprowadzenia „suwaka bezpieczeństwa”, który w jej odczuciu zaburza proces podejmowania decyzji o wieku, w którym zostanie zakończona aktywność zawodowa.

R. Mleczek odpowiedział, że kwestia suwaka będzie regulowana „elastycznie”.

Dziennikarka TVN CNBC zapytała z kolei o konstytucyjność proponowanych rozwiązań. Uzyskała odpowiedź, że prace nad ustalaniem konstytucyjności projektu są prowadzone a temat – analizowany.

Dziennikarka I programu Polskiego Radia zgłosiła inną wątpliwość odnośnie jakości prezentowanego dokumentu. Zasugerowała, że był on przygotowywany w pośpiechu, co negatywnie wpłynęło na jego jakość.

Wiceminister pracy i polityki społecznej odpowiedział, iż projekt ustawy nie był przygotowywany w pośpiechu, a w jego powstanie byli zaangażowani także partnerzy społeczni.

Po serii pytań do R. Mlecza i jego odpowiedziach, głos zabrał moderator konferencji, przedstawiając prezentację poświęconą kierunkom zmian ustawowych w kapitałowym systemie emerytalnym od 2014 r. Z prezentacji wynikało, iż zgodnie z założeniami projektu ustawy, 75% limit inwestowania w akcje będzie stopniowo zmniejszany – od 55% do końca 2015 r., do 15% do końca 2017 r., poprzez umorzenie części aktywów nieaktywnych przekazanych do ZUS, część uprawnień z OFE zostanie przeniesiona do ZUS; zostanie wprowadzony tzw. suwak bezpieczeństwa, którego istotą jest stopniowe przenoszenie składek na subkonto w ZUS, zapis w ZUS będzie waloryzowany i „dziedziczony” w okresie trzech lat; zostanie zlikwidowana minimalna stopa zwrotu; zmianie ulegną obecne limity inwestycyjne dla OFE; maksymalna wysokość opłaty od składki zostanie obniżona do 1,75%; zostanie wprowadzony zakaz reklamy OFE na trzy miesiące przed i w trakcie kolejnych „okienek transferowych”, za złamanie zakazu grozi kara w wysokości do 3 milionów złotych.

Prezes T. Bańkowski wyraził wątpliwość, czy środki zgromadzone w ramach II filara w proponowanym kształcie są publiczne. Jego zdaniem rząd rozsądza między wydatkami a oszczędzaniem, a nie zajmuje się perspektywą emerytalną. W chwili obecnej wydatki są większe niż oszczędności, co ma wpływ na zapisy przedstawione w projekcie ustawy.

Prezes A. Sołdek wyraził obawy, czy „dobrowolność” wyboru: OFE czy ZUS, ma charakter „dobrowolny”. Nie ma możliwości, aby wszyscy świadomie wyrazili swoją wolę, a formuła dobrowolności oznacza, że każdy musi jasno zadeklarować: „tak, zostaję w OFE” lub „tak, przenoszę środki do ZUS”. Uznał także, że ograniczenia związane z zakazem reklamowania OFE mogą sprawić, że członkowie funduszy będą pozbawieni informacji o korzyściach pozostania przy obecnym rozwiązaniu.

Prezes S. Buczek, profesor SGH, podkreślił konieczność zdefiniowania, czym mają być OFE w kolejnym roku kalendarzowym, po zmianach. Czy mają zmienić się w fundusze akcji, czy pozostać zrównoważone? Sugerowany kierunek zmian to przekształcenie OFE w agresywne fundusze akcji. Jest to swoiste novum, ponieważ za granicą nie oferuje się podobnych rozwiązań. OFE mają inwestować agresywnie, natomiast domeną ZUS staną się instrumenty bezpieczne. Zdaniem panelisty nie jest istotną dyskusją odnośnie limitu inwestowania w akcje (75%), ale na temat kształtu benchmarku. Jego zdaniem, benchmark na poziomie 80% WIG byłby słuszny i uzasadniałby utrzymanie minimalnego inwestowania w akcje na poziomie 75% w początkowym okresie wdrażania zmian. Jednak w długim okresie poziom minimalnego zaangażowania w akcje powinien być określony na poziomie 50-60%. Prezes S. Buczek podkreślił, że należy jasno powiedzieć, iż OFE stają się funduszami akcji, co oznacza, że mogą generować ujemne wartości w słabych latach, a stopy zwrotu w przyszłości będą ulegały znacznym wahaniom, typowym dla funduszy akcyjnych.

Moderator panelu podkreślił, że jedynie pozostawienie OFE gwarantuje utrzymanie trójfilarowego systemu emerytalnego. OFE należy reformować, a nie likwidować, aby nie skazać przyszłych emerytów na pobieranie jedynie emerytury z FUS. Zwłaszcza, że zgodnie z prognozą długoterminową FUS w wariantcie środkowym, w latach 2014-2023 niedobór środków funduszu wyniesie 30% PKB, czyli ok. 700 mld zł.

Następnym uczestnikiem konferencji, który zabrał głos w dyskusji był Jan Król, b. wicemarszałek Sejmu. Poinformował zebranych, iż uważa projekt ustawy za niechlujny i jedynie Prezydent RP może uratować rząd przed postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym i kompromitacją rządowych założeń.

Kolejnym panelistą komentującym wpływ projektu na system emerytalny był T. Bardziłowski, z DI Investors. Jego zdaniem sugerowane zmiany mające na celu zmniejszenie aktywów OFE pomniejszają ich znaczenie i nie wspierają propozycji zwiększających znaczenie III filara ubezpieczeń emerytalnych. Rynek kapitałowy rozumie konieczność zmodyfikowania roli OFE, ale nie rozumie, dlaczego nie są wprowadzane rozwiązania umożliwiające III filarowi rzeczywisty rozwój. Panelista odwo-

łał się także do dobrowolności decyzji, uznając, że brak podjęcia decyzji oznacza dla uczestników – często nie do końca świadomy – powrót do ZUS. Zasugerował także, że w ramach OFE powinny być oferowane także fundusze bezpieczne, które zminimalizują ryzyko całkowitej ich (OFE) likwidacji, w sytuacji, gdy dojdzie do bessy na giełdzie. Także S. Buczek poparł koncepcję wprowadzenia funduszy zrównoważonych obok agresywnych.

Dyrektor Witkowski z SEG wskazał na dwa mechanizmy „zamykania OFE”, które zostały ukryte w projekcie ustawy – dobrowolność (ludzie świadomie lub nie, zdecydują się na pozostanie w ZUS), oraz tzw. suwak bezpieczeństwa (nie została dokonana analiza wiekowa członków funduszy, w związku z czym nie da się określić momentu, w którym OFE będą musiały wyzbyć się swoich aktywów, aby wywiązać się z zobowiązań nałożonych przez ustawę). Panelista, podobnie jak poprzednicy, podkreślił zasadność wielofunduszowości. Moderator odnosząc się do tych propozycji stwierdził, iż taka propozycja była już zgłaszana, ale nie spotkała się z pozytywnym odzewem projektodawców ustawy.

A. Sołdek zasugerował konieczność wprowadzenia rozwiązań trwałych i wzbudzających zaufanie. Obecnie proponowane rozwiązania nie spełniają tych kryteriów. M.in. nie doprecyzowano sposobu, w jaki OFE mają zarządzać aktywami, a regulacje dotyczące dobrowolności są skierowane do tych uczestników, którzy nie okazują zainteresowania dalszym losem zgromadzonych oszczędności. W Stanach Zjednoczonych strategie inwestycyjne funduszy są skorelowane z wiekiem klienta i takie rozwiązanie powinno być promowane w Polsce.

T. Bańkowski zasugerował, że kierunek zmian powinien być powiązany z perspektywą systemu emerytalnego, natomiast w chwili obecnej jest ukierunkowany na poprawę sytuacji finansowej kraju.

Z kolei T. Bardziłowski wskazywał na pozytywne aspekty proponowanych regulacji. Zaliczył do nich zniesienie konieczności wypracowania minimalnej stopy zwrotu przez OFE. Pochwalił koncepcję promowania dobrze zarządzanych funduszy. Zaproponował także, by umożliwić im inwestowanie w obligacje nie dopuszczone do publicznego obrotu, tak jak to ma miejsce do tej pory. Podkreślił, że Polska jest jedynym krajem z systemem zdefiniowanej składki, w którym nie wprowadzono znaczących ulg z tytułu gromadzenia oszczędności w III filarze.

Pierwszą część konferencji podsumował Paweł Pelc ze Stowarzyszenia RK UNFE, który podzielił się refleksją, iż w jego odczuciu dyskusja ma na celu wypracowanie rozwiązań chroniących interesy podmiotów zarządzających II filarem (operatorów), a nie osób gromadzących oszczędności (klientów).

Po przerwie moderator dr W. Nagel zaprezentował panelistów, którzy zgłosili udział do części dyskusji poświęconej nowym rozwiązaniom prezentowanym w odniesieniu do III-go filara ubezpieczeń emerytalnych.

Pierwszy z panelistów – R. Juszcak, podkreślał zalety PPE, informując, że tam, gdzie są one prowadzone, uczestniczy w nich około 80% pracowników. Niestety pracodawcy jak dotąd nie byli zainteresowani tworzeniem PPE. W związku z zaistniałą sytuacją w 2004 r. wprowadzono IKE, które także nie spełniły oczekiwań. Kolejnym krokiem było wprowadzenie IKZE, indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego. Jak zaznaczył panelista, wdrażając Przegład emerytalny, nie wymieniono PPE jako przedmiotu zmian. Większości osób III filar kojarzy się z kontami indywidualnymi. Jego zdaniem projekt ustawy nie wpłynie w znaczący sposób na rozwój III filara ubezpieczeń emerytalnych.

Kolejny panelista, M. Lisowski wskazał na dwie pozytywne zmiany w projekcie – ryczałtowy podatek 10% przy wyjściu z IKE i jednakowy limit wpłat dla wszystkich posiadaczy konta. Jego zdaniem całkowite zwolnienie z podatku dochodowego mogłoby dotyczyć oszczędności wycofywanych w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego. Panelista przedstawił uczestnikom konferencji kilka propozycji zgłaszanych przez różne instytucje, mających na celu usprawnienie funkcjonowania III filara. Zaliczył do nich: zmniejszenie biurokracji związanej z zakładaniem PPE, zwiększenie ich roli, umożliwienie gromadzenia oszczędności na IKE małoletnim osobom niepracującym, umożliwienie opłacania składek na IKZE za niepracującego małżonka przez małżonka zatrudnionego.

P. Gawlak z Allianz TUnŻ S.A. podkreślił, że projekt ustawy z 10 października 2013 r. nie wnosi nic nowego dla PPE. Od 10 lat istnieją te same bariery w zakładaniu i przystępowaniu do programów, takie jak: zniechęcający model podatkowy oraz zróżnicowane zasady dla klientów.

Dyrektor P. Sawicki z KNF poinformował, iż mimo kryzysu PPE odnotowały wyższą aktywność w porównaniu z latami ubiegłymi. Jego zdaniem podstawową barierą w tworzeniu programów jest ograniczenie rodzaju podmiotów mogących zakładać programy i kategorii pracowników mogących przystępować do nich. Zdaniem panelisty należałoby rozważyć możliwość tworzenia PPE dla zleceniodawców oraz uprościć procedury związane z koniecznością konsultowania się pracodawcy z przedstawicielami wszystkich organizacji związkowych działających w danym przedsiębiorstwie. Moderator, nawiązując do wypowiedzi panelistów, poinformował uczestników konferencji, że MPiPS obiecało zająć się problematyką PPE w 2014 roku i przygotować odrębną ścieżkę legislacyjną „zbierającą” sugestie z rynku.

M. Lisowski podkreślił, iż jego zdaniem na krajowym rynku nie ma podmiotów zainteresowanych dystrybucją IKZE. Potrzebne jest aktywne promowanie produktu, tak by ludzie o niego pytali. Masowość zainteresowania produktem może przelożyć się na wzrost zainteresowania instytucji mogących oferować IKZE wprowadzenie ich do swojej oferty. Zdaniem panelisty podstawową barierą w rozwoju IKZE jest brak wiedzy społeczeństwa o takim produkcie.

P. Gawlak zauważył konieczność podjęcia dyskusji na temat produktu grupowego lub indywidualnego, umożliwiających bierne lub czynne uczestnictwo w III filarze. Jego zdaniem należy uprościć procedury rejestracyjne związane z PPE oraz połączyć produkty indywidualne w jeden. Programy indywidualny i grupowy powinny być transparentne, na tyle, na ile jest to możliwe. Panelista podkreślił także, że jedyną możliwością rezygnacji z gromadzenia oszczędności w III filarze powinno być wycofanie środków na skutek osiągnięcia wieku emerytalnego.

Następnie głos zabrali: P. Pelc, R. Juszcak, P. Sawicki i W. Nagel, dyskutując o przeszłych i obecnych barierach w rejestrowaniu pracowniczych programów emerytalnych.

Jako ostatni zabrał głos w dyskusji P. Gawlak, postulując, by ulga z tytułu gromadzenia oszczędności w III filarze była udzielana w okresie składkowym, gdyż odsunięcie jej w czasie prowadzi do jej tzw. dekonkretyzacji.

Na zakończenie konferencji jej moderator, dr W. Nagel, podziękował zgromadzonym za przybycie oraz zaprosił do udziału w kolejnych konferencjach organizowanych w ramach dialogu społecznego.

*Dr Joanna Plak, Katedra Politologii w Wyższej Szkole Pedagogicznej
TWP w Warszawie.*