

Jan Szachułowicz

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych

Palestra 34/4-5(388-389), 24-29

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Szachułowicz

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych

Ustawą z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym Dz.U. Nr 10, poz. 53 wprowadzono wiele istotnych zmian, a między innymi w zakresie unormowań prawnorzeczowych.

Jeśli chodzi o te ostatnie, dotyczą one odmiennych warunków uznania nieruchomości za gospodarstwo rolne, następnie ograniczenie rolnika w wyborze podmiotów, którym gospodarstwo może być przekazane, rozporządzenia gospodarstwem przez następcę, zachowania własności działki zabudowanej budynkiem mieszkalnym i nieodpłatnego nabycia działki zabudowanej, do której pod rządami poprzednich unormowań przysługiwała wyłącznie służebność gruntowa.

Zmiany związane z pojęciem gospodarstwa rolnego.

Powszechnie jest wiadomym, że pojęcie gospodarstwa było związane z pojęciem nieruchomości rolnej. Dotychczas za nieruchomość rolną uważano taką, która odpowiadała dwóm kryteriom, a mianowicie: kryterium użytkowania, kiedy nieruchomość była lub mogła być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej i kryterium obszaru, który winien przekraczać lub wynosić co najmniej 0,5 ha. Taki obszar nieruchomości rolnej wraz z budynkami i innymi urządzeniami, inwentarzem żywym i martwym, zapasami oraz prawami i obowiązkami związanymi ze wspomnianą masą majątkową, należący do tej samej osoby i stanowiący zorganizowaną całość gospodarczą, tworzył gospodarstwo rolne. Omawiana ustawa, podobnie jak i poprzedzające ją, operowały sformulowaniem przekazywania gospodarstw rolnych, nie zaś przekazywania nieruchomości, gdyż ustawa poza regulacją przekazywania własności i posiadania gruntów, regulowała stan prawny budynków, inwentarza żywego i martwego oraz długów ciężących na przekazywanej masie majątkowej. Jednakże podkreślić należy, że wraz ze zmianą pojęcia gospodarstwa rolnego równoległe do niej nastąpiła zmiana w ustawie z dnia 15 li-

stopada 1984 r. o podatku rolnym z późniejszymi zmianami¹, w której przyjęto, że za gospodarstwo rolne dla celów podatku rolnego uważa się obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha.

W późniejszym czasie w rozp. Rady Ministrów² dla celów obrotu cywilnoprawnego sformulowano normatywne pojęcie nieruchomości rolnej, uznając ją za taką, gdy łączny obszar przekracza 1 ha użytków rolnych.

Nowością jest nie tylko rozszerzenie samego obszaru z 0,5 ha powyżej 1 ha, ale także kwalifikacja obszaru; musi to być powierzchnia powyżej 1 ha użytków rolnych.

Ustawodawca ograniczając możliwość przekazania gospodarstw w zamian za rentę lub emeryturę o wielkości w granicach od 0,5 ha do 1 ha użytków rolnych łącznie, przyznał dotychczasowemu właścicielowi i posiadaczom gospodarstw uprawnienie do kontynuowania ubezpieczenia na warunkach dobrowolności, o ile wystąpią z wnioskiem w tym zakresie w terminie do dnia 31 grudnia 1989 r.³ Do osób kontynuujących dobrowolnie ubezpieczenie stosuje się przepisy ustawy dotyczące rolników w rozumieniu ustawy. Zaniedbanie wystąpienia z wnioskiem w określonym terminie powoduje utratę uprawnień do należnych

świadczeń z tytułu ubezpieczenia.

Na tle rozważanego stanu faktycznego rodzi się pytanie, czy rolnikowi, który utracił uprawnienie do ubezpieczenia w następstwie nowego określenia powierzchni gospodarstwa i nie złożenia wniosku o dobrowolne kontynuowanie ubezpieczenia, przysługuje żądanie zwrotu wpłaconych składek. Negatywna odpowiedź będzie prawidłowa, gdyż w czasie trwania stosunku ubezpieczenia rolnik był uprawniony do korzystania ze świadczeń leczniczych, zaopatrzenia w leki, protezy, świadczenia z tytułu wypadku przy pracy, chorób zawodowych oraz do otrzymania zasiłków różnego rodzaju.

Następna wątpliwość łączy się z praktycznym pytaniem, czy okres ubezpieczenia trwający do 31 grudnia 1989 r. podlega zaliczeniu w sytuacji, gdy rolnik powiększył swoje gospodarstwo do rozmiarów określonych ustawą. Ubezpieczenie jest obowiązkowe, a więc nawiązuje się przez fakt nastąpienia przesłanek ustawowych. Oprócz prowadzenia gospodarstwa w określeniu normatywnym, rolnik musi osiągnąć wiek emerytalny i prowadzić gospodarstwo conajmniej przez 25 lat mężczyzna i 20 lat kobieta. Dlatego czasokres prowadzenia gospodarstwa przed 31 grudnia 1989 r. będzie podlegał doliczeniu do okresu po nawiązaniu się stosunku ubezpieczenia, drogą powiększenia gospodarstwa. Nieco inaczej przedstawia się problem z zaliczeniem wygasłego ubezpieczenia przy nabywaniu uprawnień do renty. Jeśli inwalidztwo powstanie wskutek wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym lub choroby zawodowej, wystarczy posiadanie jakiegokolwiek okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim (*art. 16 ust. 5 ustawy*). Jeśli natomiast inwalidztwo powstanie z innych przyczyn w czasie prowadzenia gospodarstwa muszą być spełnione przesłanki przepracowania okresów oznaczonych ściśle w ustawie w zależności od wieku rolnika (*art. 16 ust. 4 ustawy*). Dlatego okres prowadzenia gospodarstwa przed 31 grudnia 1989 r. tak samo jak przy emeryturze, będzie podlegał doliczeniu do czasokresu po nawiązaniu się stosunku ubezpieczenia drogą powiększenia gospodarstwa.

Zmiany dotyczące nabywcy gospodarstwa

Umowy o przekazanie gospodarstwa w zamian za rentę lub emeryturę nie są umowami o jednoznacznym charakterze. Noszą one w sobie elementy prawa administracyjnego, ubezpieczeniowego i cywilnego⁴. Taki charakter umów musi z konieczności ograniczać, a nawet wyłączać możliwość swobodnego kształtowania ich treści przez strony, ponieważ sama umowa przekazania wywiera daleko idące obciążenia osoby trzeciej, spełniającej świadczenia w postaci renty lub emerytury. Z tej przyczyny jak również w uwzględnieniu pozycji państwa jako organizatora stosunków strukturalnych, czy modelowych naszego rolnictwa, wprowadzono ograniczenia dotyczące swobodnego wyboru podmiotu, na rzecz którego rolnik może przekazać gospodarstwo. Ograniczenie w doborze kontrahenta w relacji następcy czy Państwo ma także swój podkład gospodarczy oraz swoisty aspekt socjologiczny i moralny.

W poprzednim stanie prawnym ustawodawca zawsze preferował następcę przed Państwem, mając na względzie to, że indywidualne gospodarstwa rolne jako rodzinne warsztaty pracy powinny pozostać w rękach następców rolnika i tym samym wzmocnić więź międzypokoleniową.

Ustawodawca stworzył w tej materii swoiste prawo podmiotowe na rzecz następców i dopiero w wypadku, gdy następca nie spełnia warunków do przejęcia gospodarstwa (inwalida, przekroczył wiek, brak kwalifikacji) albo odmówił przejęcia, rolnik w dalszej kolejności może je przekazać Państwu na podstawie własnego wniosku. Szczególnie preferowaną pozycję uzyskali następcy w ustawie z 1982 r. co wyraziło się w ustanowieniu aż 11-tu ich kategorii, w tym 6-ciu kategorii nie należących do grona krewnych.

Nowelą z 1989 r. zawężono krąg osób, które mogą być następcami do zstępnych i przysposobionych, z tym że wprowadzono dodatkowo warunek pracy przez co najmniej 5 lat, eliminujący zstępnych i przysposobionych między sobą. Nowa treść art. 48 ustawy

nie jest dość precyzyjna, gdyż brak jest określenia, czy chodzi o pracę w przekazywanym gospodarstwie, czy o pracę w jakimkolwiek gospodarstwie. Nowa redakcja ustawy pomija dawną treść art. 49 ust. 2 określającą pierwszeństwo w przejęciu gospodarstwa.

Wówczas prawo pierwszeństwa przysługiwało następcy pracującemu w przekazywanym gospodarstwie, zatem należy przyjąć, że obecnie utrzymany warunek pracy odnosi się również do przekazywanego gospodarstwa.

Ustawodawca we wspomnianej noweli wniósł dość istotną zmianę, a mianowicie wprowadził instytucję uznania następcy za niegodnego i w ten sposób rozszerzył możliwość doboru przez rolnika kontrahenta, w miejsce którego może wejść nie tylko Państwo, ale również inna osoba fizyczna lub prawna, której rolnik może sprzedać albo nieodpłatnie oddać gospodarstwo. Wprowadzenie instytucji niegodności następcy zawiera w sobie element moralny, bowiem daje rolnikowi możliwość zastosowania sankcji jako następstwo uporczywego nagannego zachowania się wobec rolnika albo dopuszczenia się względem niego lub najbliższej mu osobie umyślnego przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności, albo rażącej obrazy czci (*art. 49 ustawy tekst jedn.*). Uzyskanie pozytywnego orzeczenia sądowego w tym przedmiocie rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do nabycia gospodarstwa. Rozszerzenie autonomii rolnika w tym względzie znajduje swój wyraz także i w odwrotnym kierunku, kiedy uprawniony do wyboru innych osób z poza następców rezygnuje ze skutków orzeczenia sądowego i sięga do przebaczenia. To przebaczenie treściowo jest najbliższe przebaczeniu darczyńcy, kiedy ono nastąpi darowizna nie może być odwołana z powodu niewdzięczności (*art. 899 §1 k.c.*).

Powyższa nowość regulacji związanej z przekazywaniem gospodarstw rolnych wskazuje, że ustawodawca zaczyna traktować zasady moralne jako środek umocniający więzi rodzinne w społeczności wiejskiej i czyni z nich motywacje do rozporządzeń majątkowych.

Gdy odpadną następcy jako uprawnieni w pierwszej kolejności do objęcia gospodarstwa,

rolnik nie musi, jak to było dotychczas, przekazywać gospodarstwa Państwu, by uzyskać świadczenia uzależnione od przekazania gospodarstwa. Może zbyć gospodarstwo na podstawie umowy sprzedaży albo nieodpłatnie rozporządzić na rzecz osoby fizycznej lub prawnej. Gdy nie znajdzie nabywców, wniosek rolnika o przekazanie gospodarstwa Państwu jest wiążący dla tego adresata, o ile zamierzający przekazać spełnia warunki określone w ustawie. Dalszą ważną nowością jest zniesienie ograniczenia związanego z zakazem zbycia gospodarstwa w całości lub części przed upływem 10 lat od dnia przejęcia. Zakaz zbycia miał niewątpliwie swoje źródło w uregulowaniu występującym wcześniej w prawie spadkowym, wprowadzającym również zakaz zbycia gospodarstwa uzyskanego w wyniku działu spadku przed upływem 10 lat od daty otwarcia spadku. Jednak u podstaw każdego z tych unormowań leżały inne motywy.

W gospodarce rynkowej prawo własności musi silniej akcentować uprawnienia właściciela do rozporządzania rzeczą i ten argument głównie zadecydował o potrzebie zniesienia ograniczenia zbycia przekazanego gospodarstwa.

Dlatego też ustawodawca respektując w szerszym zakresie niż dotychczas uprawnienia właściciela gospodarstwa do rozporządzenia nim, jak również podkreślając bardziej niż dotychczas funkcję socjalną ustawy, ustanowił możliwość wcześniejszego przekazania gospodarstwa ustawy, ustanowił możliwość wcześniejszego przekazania gospodarstwa przez rolnika już po osiągnięciu 60 lat i rolniczki po 55 latach, jeśli rolnik prowadził lub przepracował w gospodarstwie rolnym 30 lat a kobieta 25 lat i przez ten okres opłacali składki. Jednak wcześniejsze przekazanie gospodarstwa łączy się z ustanowieniem emerytury w wysokości 75% normalnego wymiaru, która co roku podlega zwiększeniu o 5% zrewaloryzowanego wymiaru, do czasu osiągnięcia przez przekazujących zasadniczego wieku⁵. Gdy porównamy art. 15 z art. 21 ustawy dostrzeżemy, że możliwość wcześniejszego przekazania gospodarstwa wiąże się jednak z dłuższym czasem prowadzenia bądź pracy w gospodarstwie.

Zachowanie przez przekazującego własności działki zabudowanej budynkiem mieszkalnym

W poprzednim stanie prawnym (*art. 56 i 57 ustawy z 1982 r.*) rolnik, który przekazał gospodarstwo następcy lub Państwu wraz z budynkiem miał prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w zakresie niezbędnym do zaspokojenia swoich potrzeb i członków rodziny. W wypadku przekazania gospodarstwa Państwu rolnik mógł wyłączyć i zachować własność działki, na której były wzniesione budynki. W razie sprzedaży działki, Państwu przysługiwało prawo pierwokupu a w wypadku darowizny — wykupu po cenach: gdy chodzi o działkę, obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, a gdy chodzi o budynki, po cenach odpowiadających szacunkowi obowiązującemu przy ubezpieczeniu budynków w PZU.

W tym zakresie nastąpiły zmiany dwojakiego rodzaju. Możliwość zachowania własności działki siedliskowej wraz z budynkiem, jaka poprzednio istniała tylko przy przekazaniu gospodarstwa na rzecz Państwa rozszerzono na sytuację, kiedy rolnik przekazuje gospodarstwo następcy (*art. 57 ust. 2 ustawy*).

Prawo zachowania własności działki i budynków w obu wypadkach nie jest jednak tożsame. Przy przekazaniu gospodarstwa Państwu, rolnik może zachować własność wszystkich budynków i sprzeciw czy zgoda przejmującego co do zakresu przekazania budynków nie ma żadnego znaczenia, decyduje wyłącznie wola przekazującego. W wypadku przekazywania gospodarstwa następcy w kwestii budynków występują dwie istotne różnice. Rolnik może wyłączyć i zachować na własność działkę gruntu, na której jest wzniesiony tylko budynek mieszkalny i może zrealizować swój zamiar za zgodą następcy.

Uprawnienie pierwokupu Państwa, bądź wykupu w razie zbycia działki wraz z budynkiem zostało uchylone.

W unormowaniach tych są realizowane różne cele, ale na plan pierwszy wysuwa się kwestia ograniczenia uprawnień ingerencyjnych Państwa w sferze indywidualnego wla-

dania gruntami. Ustanowienie prawa pierwokupu na rzecz Państwa miało służyć jako środek do prawidłowego kształtowania struktury obszarowej i jego przebudowy w kierunku rolnictwa wielkoobszarowego⁶. Praktyka wykazała, że założenia związane z szybką likwidacją starych siedlisk i budową nowoczesnych jednostek osadniczych o zwartej zabudowie w miejsce rozproszonej, okazały się zawodne. Obecna możliwość zachowania działki wraz z budynkiem mieszkalnym przy przekazaniu gospodarstwa następcy z jednej strony podkreśla autonomię woli przekazującego i tym samym nadaje własności realny wymiar, a z drugiej strony uzależnia wykonanie zamierzeń właściciela od zgody następcy, która stanowi ograniczenie dyspozycji właściciela.

Sprzeczność ta ma jednak swój głęboki sens, bowiem dla następcy nie może być obojętne, co stanie się w przyszłości z budynkiem mieszkalnym, stanowiącym chyba dzisiaj najważniejszy składnik majątkowy. W takim wypadku decyzje obu kontrahentów oparte są na motywacjach gospodarczych, socjologicznych i moralnych. Poszerzenie uprawnień przekazującego chroni go w pewnym sensie przed skutkami zerwania lub osłabienia więzi rodzinnych i stwarza mu poczucie większego bezpieczeństwa materialnego.

Zmiany uprawnień do działek pod budynkami

Ustawodawstwo regulujące przekazywanie gospodarstw w zamian za renty lub emerytury na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat ulegało czterokrotnym istotnym zmianom. Jedną z nich była regulacja związana z prawem zatrzymania budynków, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i uprawnień do gruntu pod zatrzymywanym budynkiem, stanowiącym odrębny od gruntu przedmiot własności. Tak np. według art. 11 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁷, zatrzymane budynki stanowiły odrębny od gruntu przedmiot własności, a po śmierci właściciela i jego małżonka przechodzi-

dziły one na własność Państwa. Według art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁸ rolnik mógł z przekazanego Państwu gospodarstwa wyłączyć budynki. Z odrębną ich własnością związana była służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z budynków.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1983 r. przyjęła inną konstrukcję uprawnień rolnika do działki pod budynkami. Art. 57 tej ustawy stanowił, że „z gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu rolnik może wyłączyć i zachować własność działki gruntu, na której są wzniesione budynki”.

Uprawnienia do działki pod budynkami ulegały za każdym razem przekształceniu od własności państwowej poprzez służebność gruntową do zachowania własności działki przez przekazującego. W zależności od daty przekazania gospodarstwa właściciel zatrzymanych budynków miał różne uprawnienia do gruntu pod budynkiem.

W art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym¹⁰ zrównano uprawnienia właścicieli budynków do gruntu pod budynkami, które wchodziły w skład gospodarstw przekazanych Państwu przed dniem 1 stycznia 1983 r. Na skutek tego przepisu właściciele zatrzymanych budynków nie mających żadnych uprawnień do gruntu pod budynkami, bądź którym później przysługiwała służebność gruntowa nabyli nieodpłatnie uprawnienia do własności działki. Jeśli do korzystania z prawa własności działki konieczna jest służebność, terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego orzeka o przenoszeniu własności działki, jej wielkości i o ustanowieniu służebności. Droga ostatniej noweli nastąpiło ujednoczenie prawnej pozycji gruntu pod zatrzymanymi budynkami niezależnie od daty przekazania gospodarstwa Państwu.

W tym unormowaniu zawiera się przewodnia myśl porządkująca nasz system prawny w zakresie społecznych ubezpieczeń rolników indywidualnych, potwierdzając tym samym, że własność jest tą formą władania rzeczą, która jest najsilniej akcentowana przez społeczność wiejską.

Redakcja art. 6 ustawy z 1989 r. może nasuwać poważne trudności interpretacyjne. Wykładnia gramatyczna tego przepisu pozwala przyjąć, że nieodpłatne nabycie własności działki przysługuje nie tylko rolnikom przekazującym gospodarstwo Państwu przed 1 stycznia 1983 r., którzy zatrzymali budynki stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności, ale także osobom trzecim, które na działce siedliskowej wzniosły przed przekazaniem budynek stanowiący ich nakład.

Do podstawowych przesłanek tego przepisu należy wzniesienie budynku na działce gruntu, która wchodziła w skład przekazanego gospodarstwa. Zwykle tak się zdarzało, że z braku terenów budowlanych na wsi dzieci rolników za ich zgodą wznosiły budynki mieszkalne i nie miały uregulowanego stanu prawnego do gruntu. Wydaje się, że dla ochrony swoich praw z tytułu poczynionych nakładów mogą korzystać ze środka wykupu opartego na art. 231 k.c. albo domagać się nieodpłatnego przeniesienia działki od Państwa w oparciu o art. 6 omawianej ustawy. W przedstawionym stanie faktycznym ochrona oparta na art. 231 k.c. może okazać się zawodna, gdyż nie zawsze będzie możliwe wykazanie samostannego posiadania i jego zakresu w siedlisku rodzinnego gospodarstwa.

Natomiast przeszkodą w poszukiwaniu ochrony opartej na art. 6 ustawy jest sformułowanie zasady podmiotowej, stanowiącej, że uprawnienie do nabycia własności działki przysługuje „właścicielom budynków”, którzy nimi byli, gdyż budynki stanowiły odrębny od gruntu przedmiot własności. Osoby, które wzniosły budynek na cudzym gruncie formalnie nie są „właścicielami budynków”, a są nakładcami na cudzy grunt. W odczuciu społecznym jednak właściciel budynku i nakładca stanowią tożsame pojęcia i względy praktyczne związane z ochroną wielkiego trudu ludzi, którzy drogą wieloletnich oszczędności i

wyrzeczeń wzniesli budynek na gruncie osób bliskich, które przekazały gospodarstwo Państwu, przemawiają za ich nieodpłatnym uwłaszczeniem. Prawo i jego stosowanie winno spełniać funkcję porządkującą stosunki społeczne a nie stwarzać przeszkodę do organizowania ładu prawnego, gdy za tym przemawia-

ją zasady moralne. Dlatego opowiadam się za wykładnią rozszerzającą art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. by dać możliwość uregulowania stanu prawnego osobom trzecim, które wzniosły budynki na gruntach przekazanych Państwu przed 1 stycznia 1983 r.

JAN SZACHUŁOWICZ

Przypisy

¹ Patrz: art. 8 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r., Dz.U. Nr 10, poz. 53.

² Rozp. Rady Ministrów z dnia 25 marca 1989 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz.U. Nr 23, poz. 122.

³ Patrz: art. 2 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. nota 5.

⁴ S. B r e y e r: Cywilnoprawne aspekty ustawy o przekazywaniu państwu nieruchomości za rentę, PiP 1968, z. 10.

⁵ Patrz: art. 21 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, tekst jednolity, Dz.U. z 1989, Nr 24, poz. 133.

⁶ Patrz: J. S z a c h u ł o w i c z: Prawo zatrzymania budynków w świetle ustawy o przekazywaniu Państwu gospodarstw rolnych za rentę lub spłaty, *Palestra* 1976, nr 6, s. 15.

⁷ Dz.U. Nr 21, poz. 118.

⁸ Dz.U. Nr 32, poz. 140.

⁹ Dz.U. Nr 40, poz. 268.

¹⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 53.