

2(80)/2023

ISSN 1507-4757

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

-
- ▶ Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej
-
- ▶ Pojęcie „rażącego niedbalstwa” w wyrokach sądów, dotyczących wypadków przy pracy rolniczej
-
- ▶ Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE Wybrane aspekty
-
- ▶ Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej
-
- ▶ Charakterystyka kryteriów regulujących obszary zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników
-
- ▶ Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie
-
- ▶ Zabezpieczenie wypadkowe osób uprawnionych do emerytury rolniczej, które nie zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej
-



KASA ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

2(80)/2023

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
materiały i studia

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Warszawa 2023

Rada Programowa prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – przewodniczący
dr n. med. Claudio Colosio, prof. UniMi, Uniwersytet w Mediolanie, Włochy
prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Pedro Delgado Cobos, Uniwersytet w Kordobie, Hiszpania
prof. dr Hans-Joachim Hannich, Uniwersytet w Greifswaldzie, Niemcy
dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej
dr Erich Koch, Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Kassel, Niemcy
dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, Dyrektor Specjalistycznego Szpitala im. Dietla w Krakowie
prof. dr Peter Lundqvist, Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych w Alnarp, Szwecja
dr Ryszard Majer, prof. UJD, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
dr inż. Agnieszka Parlińska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. AK, Akademia Kaliska im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

Redakcja dr Aleksandra Hadzik – redaktor naczelny
Magdalena Wachnicka-Witzke – zastępca redaktora naczelnego
Magdalena Szewczyk – sekretarz redakcji
Urszula Straszak-Jakovljević – redaktor techniczny

Redaktorzy tematyczni ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Marian Podstawka
ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko
statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski
prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska
ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr n. med. Leszek Majchrowski, dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła
redaktor językowy: Urszula Straszak-Jakovljević (j. polski)
redaktor techniczny: Urszula Straszak-Jakovljević
DTP: Jarosław Cichocki, Igor Zalewski

Wydawca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
al. Niepodległości 190
00–608 Warszawa

Adres redakcji Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala
al. Niepodległości 190
00–608 Warszawa
tel.: 22 592–66–88, 22 592–66–86, 22 592–64–05
e-mail: czasopismo(at)krus.gov.pl

Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia

ISSN 1507-4757

Czasopismo naukowe o otwartym dostępie, wydawane na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)



DOI: 10.48058/URMS

Punktacja MEiN – 70
ICV (Index Copernicus Value) za 2022 rok – 96,03

Wersja online: www.gov.pl/krus/czasopismo-ubezpieczenia-w-rolnictwie---materiały-i-studia

Spis treści

Wstęp	5
<hr/>	
Jacek Kulawik	
Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej	7
<i>Selected issues of risk management in livestock production</i>	47
<hr/>	
Przemysław Kraska	
Pojęcie „rażącego niedbalstwa” w wyrokach sądów, dotyczących wypadków przy pracy rolniczej	87
<i>The concept of “gross negligence” in court judgements on farming accidents</i>	103
<hr/>	
Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak	
Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE Wybrane aspekty	119
<i>Polish system of business insurance in agriculture and related areas during the accession processes and EU membership Selected aspects</i>	153
<hr/>	
Dawid Korzeniewski	
Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej	187
<i>General principles of the Code of Administrative Procedure as guidelines for public administration authorities</i>	209
<hr/>	
Hanna Pawlak, Renata Urbaniak	
Charakterystyka kryteriów regulujących obszary zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników	231
<i>Description of the criteria governing the areas of overlap between the competence of KRUS and ZUS in respect of farmers who are subject to social insurance</i>	249

Elżbieta Ostryz

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie 265

The effectiveness of motivation methods. A case study of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew 283

Ernest Nasternak

Zabezpieczenie wypadkowe osób uprawnionych do emerytury rolniczej, które nie zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej 299

Protection against accidents for persons entitled to agricultural retirement pensions who did not stop conducting agricultural activities 309

Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy!

Oddajemy do Państwa rąk kolejne – 80. wydanie naszego czasopisma naukowego „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”.

Z radością informujemy, że półrocznik Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego uzyskał 70 punktów w najnowszym wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, opublikowanym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki (pozycja 201606) w 2023 roku. Z tej okazji serdecznie zapraszamy do publikowania artykułów naukowych w naszym czasopiśmie, które jest wyjątkowe na polskim rynku wydawniczym. Odnosi się do problematyki ubezpieczeń społecznych, majątkowych i zdrowotnych w rolnictwie. Oprócz popularyzowania dorobku naukowego oraz doświadczeń praktyków w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, Kasa podejmuje w periodyku ważne tematy z zakresu ochrony zdrowia osób pracujących w rolnictwie oraz osiągnięć naukowych, technicznych i organizacyjnych dotyczących zdrowia i medycyny pracy na wsi. Propaguje również nowatorskie podejście do problemu prewencji w dziedzinie bezpieczeństwa pracy, które łączy trzy wymiary pracy człowieka: zdrowie, bezpieczeństwo i dobrostan człowieka na wszystkich etapach pracy w ramach międzynarodowej strategii pod nazwą „Wizja Zero”.

W pierwszym artykule niniejszego wydania, będącym studium przeglądownym, przedstawiamy problematykę zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej. Znajdą w nim Państwo zestawienie modeli ekonomicznych do kontroli zdrowia i chorób zwierząt, jak również analizę źródeł ryzyk, ich percepcji oraz nastawienia do nich producentów rolnych.

Kolejna publikacja porusza temat „rażącego niedbalstwa” w wyrokach sądów dotyczących wypadków przy pracy rolniczej. Definicja „rażącego niedbalstwa” nie występuje w polskim ustawodawstwie. Stąd pracownicy KRUS prowadzący postępowania powypadkowe, a także wydający decyzje w sprawach o jednorazowe odszkodowanie, przy ocenie zdarzenia wypadkowego muszą posilkować się w swojej pracy tymi wyrokami. Autor przeanalizował orzeczenia sądów i przedstawił złożoność czynników wpływających na określenie rażącego niedbalstwa w przypadku wypadków przy pracy rolniczej.

W tym numerze zamieszczamy drugą część artykułu pt. *Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE. Wybrane aspekty*. Autorzy poddając analizie wybrane akty prawne, dostępne raporty i literaturę naukową przedmiotu oraz na podstawie własnych doświadczeń, wskazują na rozwiązania ustrojowe, a także organizacyjne, jako jedno z podstawowych źródeł kryzysu systemu ubezpieczeń gospodarczych w polskim rolnictwie. Celem tej części opracowania jest identyfikacja

nieprawidłowości wywołujących rosnące zagrożenia w rolnictwie oraz umiejscowionych w ubezpieczeniowych stosunkach prawnych, istniejących na gruncie ubezpieczeń rolnych ukształtowanych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W następnym artykule przeczytają Państwo o zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego jako uporządkowanego katalogu. Zasady te stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej. Każdy urzędnik prowadzący postępowanie administracyjne powinien posiadać stosowną wiedzę w dziedzinie prawa, aby mógł właściwie wykonywać nałożone na niego obowiązki ustawowe.

Elementami systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce są m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Obie te instytucje funkcjonują w sposób, który nie powoduje kolizji zakresów podejmowanej działalności. Są jednak pewne formy aktywności zawodowej, których podjęcie przez ubezpieczonego rolnika lub domownika prowadzi do zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Artykuł *Charakterystyka kryteriów regulujących obszary zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników* przedstawia, w jaki sposób i poprzez jakie mechanizmy regulowany jest obszar związany z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu, w którym kompetencje KRUS i ZUS nakładają się na siebie oraz przybliży akty normatywne, które wprowadzają regulacje w tym zakresie.

O tym, co motywuje pracowników KRUS, dowiedzą się Państwo z publikacji pt. *Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie*. Autorka dowodzi, że motywowanie – jako jeden z fundamentalnych elementów zarządzania organizacją – umożliwia aktywizację zawodową pracowników i efektywniejsze wykonywanie przez nich czynności służbowych.

Celem opracowania *Zabezpieczenie wypadkowe osób uprawnionych do emerytury rolniczej, które nie zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej* jest wskazanie pożądanego kierunku zmian w części wypadkowej ubezpieczenia społecznego rolników, aby zapewnić ochronę ubezpieczeniową wszystkim osobom narażonym na wypadek przy pracy rolniczej. Podyktowane jest to głównie zmianami ustawowymi dokonanymi w 2022 roku, zgodnie z którymi osoby uprawnione do emerytury rolniczej bez żadnych ograniczeń mogą łączyć pobieranie emerytury rolniczej w pełnej wysokości z prowadzeniem działalności rolniczej w posiadanych gospodarstwie rolnym, pozostając poza zakresem ochrony z ubezpieczenia wypadkowego.

Mamy nadzieję, że artykuły zawarte w niniejszym wydaniu okażą się dla Państwa interesującą lekturą. Zachęcamy do regularnego sięgania po nasz periodyk.

Z wyrazami szacunku –
Prezes KRUS



dr Aleksandra Hadzik

Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

Jacek Kulawik

Abstrakt

Prezentowany artykuł jest studium przeglądownym, wykonanym przy zastosowaniu techniki a snow-ballingu. Jego podstawowym celem jest dokonanie pogłębionej analizy sześciu ważnych, w subiektywnej ocenie autora, problemów dotyczących zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej. Punktem wyjścia rozważań jest prosta konstatacja, że rolnicy zajmujący się produkcją zwierzęcą są konfrontowani z wieloma ryzykami, które w ostateczności (po ich zmaterializowaniu) mogą pogarszać ich kondycję ekonomiczno-finansową. Najpoważniejszym zagrożeniem są jednak choroby i epidemie zwierząt, które negatywnie mogą wpływać również na sytuację budżetową państw oraz podaż produktów zwierzęcych i ich jakość oraz ceny. W tym kontekście i rolnicy, i władze publiczne powinni dysponować odpowiednimi modelami ekonomicznymi do kontroli zdrowia i chorób zwierząt. Ich przegląd znajduje się w artykule. Skuteczne posługiwanie się modelami wymaga jednak od wszystkich interesariuszy przynajmniej ogólnej znajomości źródeł ryzyk, ich percepcji oraz nastawień do nich samych producentów rolnych. W artykule analizuje się również te kategorie. Zaprezentowano w nim także stronę formalną modelowania ryzyka produkcyjnego i cenowego, żeby móc m.in. ustosunkować się do przyczyn małego rozpowszechnienia się tradycyjnych ubezpieczeń w produkcji zwierzęcej. W ślad za tym uzyskano rzetelne udokumentowanie rekomendacji praktycznej i politycznej, będących zarazem głównym wnioskiem z przeprowadzonej analizy, iż w każdym kraju powinno się dysponować holistycznym systemem zarządzania ryzykiem w chowie i hodowli zwierząt gospodarskich. Oczywiście, powinien on być ciągle doskonalony. Bardzo pożądane jest przy tym, aby stopniowo wspierany był on modelami dynamiki systemów złożonych.

Słowa kluczowe: modele ekonomiczne kontroli zdrowia i chorób zwierząt gospodarskich, ryzyko w produkcji zwierzęcej, ubezpieczenia w produkcji zwierzęcej, zarządzanie ryzykiem w produkcji zwierzęcej.

Jacek Kulawik, prof. dr hab., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.

Wstęp

Szacuje się, że co roku w Polsce pada średnio ok. 1,8 mln zwierząt gospodarskich z powodu chorób i epidemii, stresów pogodowo-środowiskowych, nieszczęśliwych wypadków, jak również na skutek błędów popełnianych przez samych rolników¹. Gdyby były to sztuki przeliczeniowe, to upadki te stanowiłyby ponad 23% ich łącznego stanu w czerwcu 2021 roku². Oczywiście jest to zawyżony odsetek, ale z drugiej strony musimy pamiętać, że upadki zwierząt mają miejsce również w ich transporcie do rzeźni i w oczekiwaniu na sam ubój. Gdyby udało się je zredukować, to wzrosła by na przykład towarowa produkcja zwierzęca, która w 2021 roku wyniosła ponad 59 mld zł, stanowiąc ok. 59% całej produkcji towarowej naszego rolnictwa. Alternatywnie więc można by mniej utrzymywać zwierząt, żeby uzyskać owe 59 mld zł. Nie do przecenienia są też oszczędności budżetowe związane z rekompensatami dla rolników w przypadku wystąpienia chorób zwalczanych z urzędu. W tym kontekście obecnie większość badaczy podkreśla, że dla oceny ekonomicznej, środowiskowej i klimatycznej chowu zwierząt gospodarskich fundamentalne znaczenie ma kontrola ich zdrowia i chorób oraz dobrostanu³.

Poza ryzykiem wystąpienia chorób i urazów zwierząt rolnicy konfrontowani są również z innymi zagrożeniami cenowymi i produkcyjnymi, które łącznie nazywa się ryzykiem biznesowym lub gospodarczym albo ryzykami finansowymi, majątkowymi, osobowymi, politycznymi oraz regulacyjnymi. Można je łączyć w grupy: wewnętrzne vs. zewnętrzne; operacyjne vs. strategiczne; ujmowane w postaci łańcuchów vs. sieci itp. W ślad za tym producenci rolni muszą dysponować określonymi narzędziami i strategiami zarządzania ryzykami oraz zagrożeniami, niepewnością i niejednoznacznością. W sumie można je sprowadzić do ich kontrolowania (unikania, prewencji, redukcji) oraz finansowania (zatrzymania, ubezpieczenia, transferu nieubezpieczeniowego). Mogą być to zatem działania aktywne, ale i pasywne. Wybór nie jest sprawą trywialną, gdyż zdeterminowany jest rodzajem ryzyka (częstością i wielkością strat), jego percepcją i nastawieniem do niego oraz charakterystykami

1. A. Sowa, *Zwierzęta przemysłowe*, „Polityka” 2021, nr 20, s. 21–24.
2. GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2022, s. 164.
3. A.D. Hennessy, L.T. Marsh, *Economics of animal health and livestock disease* [w:] *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 5, ed. Ch.B. Barrett, D.R. Just, Amsterdam, Elsevier, 2021, s. 4233–4330; D. Läpple, W.O. Osawe, *Concern for animals, other farmers, or oneself? Assessing farmers' support for a policy to improve animal welfare*, „American Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 105(3), s. 836–860; A.K. Schaefer, P.D. Scheitrum, S. van Winden, *Returns on investment to the British bovine tuberculosis control programme*, „Journal of Agricultural Economics” 2022, Vol. 73(2), s. 472–489; E.A. Weyori, *Returns to livestock disease control – a panel data analysis*, „European Review of Agricultural Economics” 2020, Vol. 47(2), s. 654–683.

techniczno-produkcyjnymi i ekonomiczno-finansowymi gospodarstw rolniczych oraz stanem ich otoczenia. Bezdyskusyjnie najpierw pandemia COVID-19, a później wojna na Ukrainie spowodowały ogromny wzrost niepewności i ryzyka działalności rolniczej. Wręcz się mówi i pisze, że świat znalazł się w fazie polikryzysu/wielokryzysu. Odpowiedzią na to powinien być rozwój podejścia holistycznego/zintegrowanego do zarządzania ryzykiem, zarówno na poziomie pojedynczych gospodarstw, jak i całego sektora rolnego oraz agrobiznesu. Materializacja powyższych ryzyk systemowych już obecnie pokazuje jednak, że ujęcie holistyczne z czasem będzie się stawać coraz mniej adekwatne do zmieniającej się niepewności oraz ryzykowności chowu i hodowli zwierząt gospodarskich. Powinno się zatem podjąć wysiłek, aby również wesprzeć ten dział produkcji rolniczej o narzędzie zarządzania ryzykiem na podstawie filozofii dynamiki systemów złożonych.

W powyższym kontekście podstawowym celem artykułu jest dokonanie pogłębionej analizy sześciu kwestii, ważnych zdaniem autora, dotyczących zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej, tak aby można było je później bez większych przeszkód zintegrować z całościowym ujęciem tego problemu, który przy tym stale ewoluuje. W ten sposób inni badacze uzyskują punkt odniesienia dla własnych analiz, a ubezpieczyciele wsparcie dla projektowania swoich produktów. Politycy rolni mogą natomiast ten artykuł wykorzystać jako pomoc w konstruowaniu stosownych programów oraz w ich ewaluacji. Przedstawione rozważania mogą znaleźć zastosowanie także w pracy doradczej oraz w samokształceniu rolników-przedsiębiorców. Mogą zainteresować się nimi również służby weterynaryjne, konfrontując, na przykład, stosowane przez nich modele epidemiologiczne z modelami ekonomicznymi kontroli chorób i zdrowia zwierząt. Według najlepszej wiedzy autora artykuł jest wytworem oryginalnym, gdyż nie udało się znaleźć tekstu skonstruowanego w identyczny sposób.

Wybór sześciu obszarów do pogłębionej analizy dokonano na podstawie dwóch kryteriów: (1) ich znaczenia społeczno-ekonomicznego dla polskiego rolnictwa, w którym wciąż nie jest rozwiązany problem ASF i okresowo powtarza się epidemia grypy ptaków, (2) transferu ryzyka z rolnictwa na rynek finansowy, które odbywa się głównie za pomocą tradycyjnych ubezpieczeń – w 2024 roku MRiRW musi dokonać ich ewaluacji *ex-post*. Ta ostatnia ma bazować na ugruntowanej teorii (ang. *the theory-based evaluation*). Artykuł ten mieści się w tym nurcie. Do tego trzeba jeszcze dodać jedno uzasadnienie, a mianowicie to, że w Polsce do tej pory władze publiczne oficjalnie nie poinformowały, jak zamierza się całościowo (holistycznie, kompleksowo) zarządzać ryzykiem w produkcji zwierzęcej.

Zastosowana metoda badawcza

Autor artykułu zastosował metodę a hand-searching, nazywaną także a handsearching lub a snow-balling, która zaliczana jest również do systematic review⁴. Jest to manualna technika przeszukiwania różnych zasobów, wstępnie zdefiniowanych i wyselekcjonowanych artykułów recenzowanych, referatów konferencyjnych i materiałów niepublikowanych. Dla badaczy dobrze znających dany problem a hand-searching może być metodą bardziej efektywną niż techniki on-line. Autor zajmuje się już problematyką poruszaną w artykule, z różną intensywnością, od ponad dziesięciu lat i nieźle ją zna.

Zastosowanie a snow-balling w ujęciu szczegółowym polegało natomiast na bieżącym śledzeniu dwunastu czasopism anglojęzycznych i dwóch niemieckich. Przyjęto przy tym warunek, że będą to tytuły posiadające impact factor i co najmniej 70 punktów w klasyfikacji Ministerstwa Edukacji i Nauki (MEiN). Czasopisma te wydawane są przez wydawnictwa takie jak: Elsevier, Oxford University Press, Springer i SpringerGabler oraz Willey. Każdy tekst, który interesuje autora artykułu, jest na bieżąco rejestrowany i krótko charakteryzowany. To znacznie ułatwia jego późniejsze wykorzystanie. Nie dzieje się to jednak bezrefleksyjnie i automatycznie dzięki zakumulowanej przez autora wiedzy i obserwacji rzeczywistości oraz integrowaniu innych jeszcze źródeł informacji. Oznacza to, że artykuł ma cechy a critical systematic review. Co nie mniej ważne, wykorzystana w powyższy sposób technika a snow-ballingu o wiele szybciej pozwala ujmować najbardziej aktualne informacje niż techniki on-line dokonywania systematycznego przeglądu.

Jak to już sygnalizowano, krąg zagadnień związanych z zarządzaniem ryzykiem w produkcji zwierzęcej stale się zmienia. Znajduje to wyraz w ich przeglądzie zestawionym w tabeli 1. Pogrubionym fontem zaznaczono w niej obszary badań poddane głębszej analizie w tym artykule.

4. B. Craane, P.U. Dijkstra, *Methodological quality of a systematic review on physical therapy for temporomandibular disorders: influence of hand search and quality scales*, „Clinical Oral Investigations” 2012, Vol. 16(1), s. 295–303; F.D. Polman, H.P.M. Selten, N. Motowska et al., *A risk governance approach to mitigating food system risks in a crisis: Insights from the Covid-19 pandemic in five low – and middle – income countries*, „Global Food Security” 2023, Vol. 39, s. 100717.

Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

Tabela 1. Główne obszary badań w zakresie zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

Obszar badań	Reprezentatywni badacze
Modelowanie ekonomiczne kontroli chorób	J.P. McInevrey i in. (1992), A.D. Hennessy i L.T. Marsh (2021)
Źródła i rodzaje oraz percepcja ryzyka przez rolników	P.M. Meuwissen i in. (2021), A.K. Abay i in. (2019)
Ryzyko cenowe i produkcyjne	G.C. Turvey (2003), E.M. Skidmore (2023)
Tradycyjne ubezpieczenia	S. Shaik i in. (2006), P. Liu i in. (2021)
Ubezpieczenia indeksowe	V. Bertram-Huemmer i in. (2018), F.E. Nordmeyer i O. Musshoff (2023)
Bioasekuracja, samoubezpieczenie i samoochrona	O. Rat-Aspert i C. Fouridon (2010), T. Kompas i in. (2019)
Szczepienia zwierząt	L.A. Ugochukwu i W.P. Phillips (2019); J. Soak i J.A.E. Fischer (2020)
Rekompensaty budżetowe za ubój z konieczności	B. Gramig i in. (2009), A.P. Barness i in. (2015)
Ocena programów rządowych zarządzania ryzykiem	T. Wang i A.D. Hennessy (2015), A.K. Schaefer i in. (2022)
Ryzyko a dobrostan zwierząt	E. Owusu-Sekyere i in. (2022), D. Läßle i W.O. Osawe (2023)
Zdrowie zwierząt a handel	B.J.W. Zongo i B. Laure (2019), M.S. Ferguson (2023)
Zdrowie zwierząt a zdrowie publiczne	D. Heady (2018)
Choroby zwierząt a dobrobyt ekonomiczny i społeczny	R.P. Tozer i in. (2015), R.M. Benett i in. (2019)
Holistyczne zarządzanie ryzykiem	O. Melyukhina i W. Yoon (2015)
Dynamika systemów założonych a zarządzanie ryzykiem	R. Sarker i in. (2022), F.D. Polman i in. (2023)

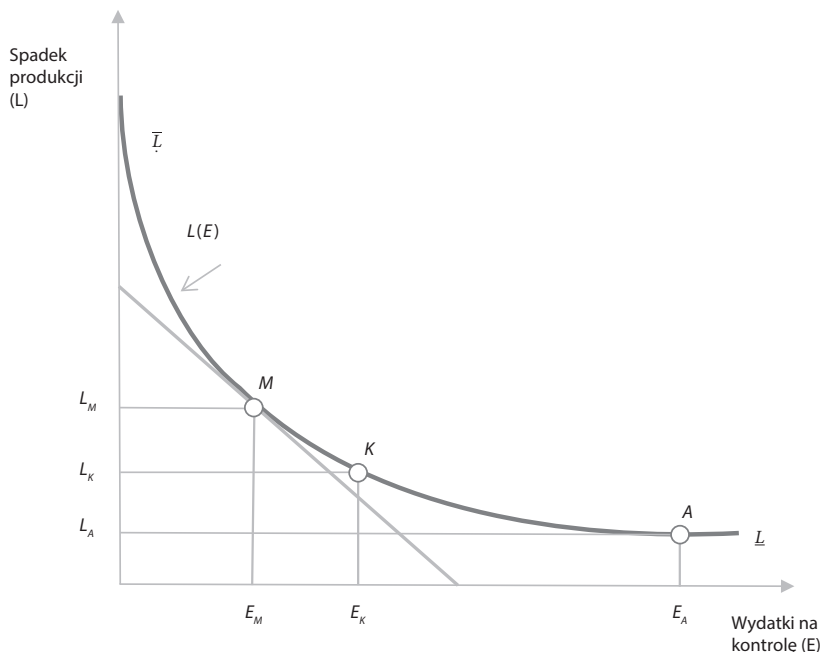
Źródło: Opracowanie własne.

Modelowanie ekonomiczne kontroli zdrowia i chorób zwierząt

Praktycznie wszyscy badacze zajmujący się powyższą problematyką odwołują się do pracy E. Lichtenberga i D. Zilbermana z 1986 roku, chociaż jej przedmiotem była optymalizacja użycia środków ochrony roślin do zwalczania chorób i szkodników w produkcji roślinnej⁵. Warte podkreślenia jest natomiast to, że ta dwójka amerykańskich agroeconomistów wprowadziła do swoich rozważań pojęcie *damage function*, które stosowane jest w modelowaniu ryzyka katastroficznego. Oznacza ono stosunek oczekiwanych kosztów usuwania szkód do wartości odtworzeniowej aktywów, do którego one się odnoszą. Z kolei D.J. Panell rozumowanie E. Lichtenberga i D. Zilbermana zaadoptował do modelowania optymalnego stosowania herbicydów do kontroli zachwaszczenia pól⁶. R.M. Benett i G.Y. Miller zajęli się natomiast szacowaniem bezpośrednich szkód powodowanych przez choroby zwierząt, zaś A.A. Dijkhuizen skonstruował model optymalizacji programów rządowych do walki z epidemiami chorób zwierząt⁷. W latach 1992 i 1996 ukazały się bardziej zaawansowane modele, których autorem lub współautorem był P.J. McInerney⁸. Ich istotę oddaje wykres 1.

5. E. Lichtenberg, D. Zilberman, *The econometrics of damage control – Why specification matters*, „American Journal of Agricultural Economics” 1986, Vol. 68(2), s. 261–273.
6. D.J. Panell, *An economic response model of herbicide application for weed control*, „Australian Journal of Agricultural Economics” 1990, Vol. 34(3), s. 223–241.
7. R.M. Benett, *The use of economic quantitative modelling techniques in livestock health and disease-control decision making. A review*, „Preventive Veterinary Medicine” 1992, Vol. 39, s. 155–171; G.Y. Miller, C.P. Bartlett, E.S. Lance et al., *Costs of clinical mastitis and mastitis prevention in dairy herds*, „Food Animals Economics” 1993, Vol. 202(8), s. 1230–1236; A.A. Dijkhuizen, M.B.R. Huirne, M.W. Jalvingh, *Economic analysis of animal diseases and their control*, „Preventive Veterinary Medicine” 1995, Vol. 25, s. 135–149.
8. J.P. McInerney, K.S. Howe, J.A. Schepers, *Framework for the economic analysis of disease*, „Journal of Agricultural Economics” 1992, Vol. 47(3), s. 137–154; J.P. McInerney, *Old economics for new problems – Livestock disease: Presidential address*, „Journal of Agricultural Economics” 1996, Vol. 20, s. 173–179.

Wykres 1. Graficzne wyznaczenie optimum kontroli chorób zwierząt



Źródło: Przedstawiono na podstawie: J.P. McInerney, S.K. Howe, A.J. Schepers, A framework for the economic analysis of disease in farm livestock, „Preventive Veterinary Medicine” 1992, Vol. 47.

Widzimy, że ponoszenie wydatków (E) na zapobieganie chorobie i/lub ograniczenie jej negatywnych skutków prowadzi do zmniejszenia strat w produkcji i w potencjale generowania dochodów (L). Jednak całkowita strata z tym związana, C , jest sumą E plus L . Na wykresie 1 mamy również granicę efektywności, $L(E)$, pokazującą wymienną (substytucyjność) między wydatkami a stratami. Zgodnie z tym przy braku jakiegokolwiek kontroli ($E = 0$) strata osiąga maksymalny poziom \underline{L} . Zauważmy jednak od razu, że wzrost wydatków wprawdzie stopniowo ogranicza straty, ale tylko do granicy \bar{L} . Oznacza to, że wydatki te przynoszą coraz mniejszą efektywność. Optymalny poziom kontroli wartości parametru C to taki, w którym dalszy wzrost wydatków o jednostkę owocuje mniejszym od jedności spadkiem straty. Innymi słowy, w tym bioekonomicznym modelu zakłada się, że nie likwiduje się całkowicie ryzyka wystąpienia choroby i/lub nie dąży się do całkowitego jej wyeliminowania. Jest to spojrzenie z prywatno-gospodarczego punktu widzenia. Przejście do wyznaczenia optimum społecznego kontroli spowoduje przesunięcie granicy efektywności jednak w górę. Wdrożenie nowych technologii oraz różne programy rządowe dla producentów utrzymujących zwierzęta mogą natomiast tę granicę przesunąć w dół.

Do prac J.P. McInerneya nawiązali G. Fox i A. Weersink oraz J. Chi i in⁹. Ich podstawowym założeniem było to, że nie mogą być one modelowane tak samo jak w tradycyjnej ekonomice produkcji rolniczej modeluje się relacje między nakładami a produktami. W przypadku chorób funkcją tych nakładów jest bowiem kontrolowanie poziomu szkód, a nie powiększanie produkcji. W dalszym ciągu jednak i tu obowiązuje zależność, że optimum kontroli poziomu zachorowań zwierząt wyznacza punkt zrównania się poniesionych kosztów krańcowych z osiąganymi korzyściami krańcowymi. Nie wyczerpuje to jednakże całego problemu. Rolnicy koncentrują się przede wszystkim na kosztach bezpośrednich. Sytuacja znacząco się komplikuje, gdy decyzje rolników są ograniczane przez odpowiednie regulacje administracyjne, jeśli w grę wchodzi zdrowie publiczne oraz interes całej branży w produkcji zwierzęcej. W rachunku opłacalności prewencji i kontroli kosztów pojawiają się wówczas nowe koszty, ale z kolei po stronie korzyści możemy mieć rekompensaty rządowe i pomoc kłęskową. Dalsze skomplikowanie decyzji powoduje zakup przez rolników ubezpieczeń inwentarza żywego.

Bazując głównie na pracach E. Lichtenberga i D. Zilbermana (1986) oraz J.P. McInerneya (1996), A.D. Hennessy i L.T. Marsh zaproponowali w istocie system ekonomiki zdrowia i chorób zwierząt, wysoce sformalizowany i opisany aż na 96 stronach tekstu¹⁰. Przybliżmy tylko w tym miejscu kluczowe elementy tej konstrukcji. Najpierw A.D. Hennessy i L.T. Marsh prezentują swój model bazowy, następnie rozszerzają go, włączając problem efektów zewnętrznych i ujawniania chorób przez rolników instytucjom rządowym i innym interesariuszom. Kolejna część to publiczne zarządzanie chorobami zwierząt i ich implikacjami dla międzynarodowego handlu nimi oraz produktami zwierzęcymi. Ostatni fragment poświęcony jest szacowaniu dobrobytu społecznego za pomocą nadwyżek producentów i konsumentów, wydatków budżetowych, skutków dla uczestników łańcuchów żywnościowych oraz gotowości do zapłaty i możliwości redukcji ryzyka.

Modelowaniem ekonomicznym kontroli zdrowia i chorób zwierząt w ubiegłej dekadzie zajmowali się również inni badacze¹¹. Wszystko to są prace bardzo sformalizowane i często wspierane różnymi typami symulacji.

9. G. Fox, A. Weersink, *Damage control and increasing returns*, „Journal of Agricultural Economics” 1995, Vol. 77, s. 33–39; J. Chi, A. Weersink, J. VanLeeuwen et al., *The Economics Controlling Infectious Diseases on Dairy Farms*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2002, Vol. 50(3), s. 237–256.

10. A.D. Hennessy, L.T. Mrsh, op. cit.

11. J.M. MacLachdan, R.M. Springhorn, L.P. Fackler, *Learning about a moving target in resource management: optimal Bayesian Disease Control*, „American Journal of Agricultural Economist” 2017, Vol. 99, s. 140–162; A.D. Hennessy, A.Ch. Wolf, *Asymmetric Information Externalities and Incentives in Animal Disease Prevention and Control*, „Journal of Agricultural Economics” 2018, Vol. 69, s. 226–242; E.A. Weyori, S. Liebenehm, H. Weibel, *Returns to livestock disease control – a panel data analysis in Togo*, „European Review of Agricultural Economics” 2020, Vol. 47, s. 694–683.

Źródła ryzyka i jego percepcja przez rolników

Jedne z pierwszych, zaawansowanych badań nad percepcją ryzyka i strategiami zarządzania nim w produkcji zwierzęcej w Europie przeprowadzili M.P.M. Meuwissen, R.B.M. Huirne i J.B. Hardaker¹². Stały się one niejako standardem w tym obszarze, na który powoływali się późniejsi badacze. Przybliżmy je zatem.

P.M. Meuwissen i in. skonstruowali formularz ankiety, który zawierał aż 121 różnych zmiennych i w październiku 1997 roku wysłali go do 2700 gospodarstw. Zwrotnie otrzymali 612 formularzy, przy czym 59% z nich zakwalifikowano do typu mlecznego, 28% – do trzodowego, reszta znalazła się natomiast w typie mieszanym. Autorzy artykułu nie kryją, że podjęli się zadania zidentyfikowania percepcji ryzyka i strategii radzenia sobie z nim, chociaż wcześniejsi badacze podkreślali, że kategorie te są tak mocno zróżnicowane i bardzo silnie zależne od charakterystyk społeczno-ekonomicznych rolników i ich gospodarstw oraz warunków lokalnych, że trudno jest tu o precyzję i obiektywizm. W ślad za tym należy się wystrzegać zbyt daleko idących uogólnień.

Wnioskowanie o nastawieniu do ryzyka dokonano na podstawie przetworzenia rangowania ocen rolników dotyczących zdania: „jestem skłonny zaakceptować wyższe niż inni ryzyko w odniesieniu do: produkcji, sprzedaży, finansów i całości gospodarowania”, uporządkowanych w pięciostopniowej skali Likerta, przy czym „1” oznacza absolutny brak zgody, natomiast „5” – pełną aprobatę. Widzimy, że chodziło tu o względną awersję do ryzyka.

P.M. Meuwissen i in. zaproponowali rolnikom do oceny 23 źródła ryzyka, z czego sześć odnosiło się wprost do produkcji zwierzęcej. Następnie zastosowano analizę czynnikową, która pozwoliła zbiór ten ograniczyć do pięciu grup: „zdrowie rodziny”, „sytuacja finansowa”, „legislacja”, „produkcja”, „zmiany w sytuacji gospodarstwa”. Analogiczne podejście zastosowano w przypadku strategii zarządzania ryzykiem. Punktem wyjścia był zbiór trzynastoelementowy, który w wyniku analizy czynnikowej zredukowano do czterech grup, takich jak: „redukcja ryzyka cenowego”, „zakup ubezpieczeń majątkowych i osobistych”, „dywersyfikacja”, „pewne dochody”.

Całość tej analizy można podsumować następująco:

1. Ryzyko cenowe i produkcyjne rangowano jako istotne we wszystkich trzech grupach gospodarstw, ale pierwsze największym problemem było w typie mlecznym.

12. P.M. Meuwissen, M.R. Huirne, B.J. Hardaker, *Risk and risk management: an empirical analysis of Dutch livestock farmers*, „Livestock Production Science” 2001, Vol. 69, s. 43–53.

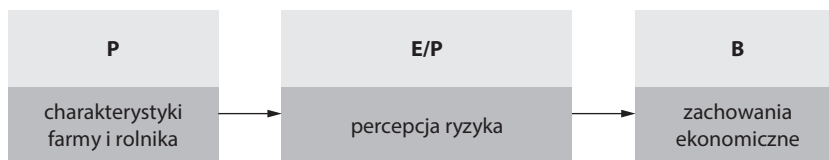
2. W strategiach zarządzania ryzykiem dość nisko sytuowały się ubezpieczenia. Co ciekawe, z bliższej analizy preferencji odnośnie tego instrumentu wynikało, że rolnicy uważali, że stawki i składki ubezpieczeniowe niezbyt precyzyjnie oddawały rzeczywiste indywidualne ryzyka. Innymi słowy, rolnicy byli przekonani, że w ten sposób subsydują innych producentów.
3. Z relacji między ubezpieczeniami a legislacją wynika, że te pierwsze mogą być substytutem dla wycofywania subsydiów z pewnych obszarów działalności rolniczej. Dla ubezpieczycieli pojawia się też szansa redukcji ryzyka cenowego, np. w postaci ubezpieczenia przychodów lub nadwyżek, gdyż rolnicy nisko rangowali kontrakty futures.

Bardzo interesujące badania percepcji ryzyka, jego źródeł i strategii zarządzania nim przeprowadzili w 363 norweskich farmach konwencjonalnych i 162 organicznych O. Flaten i inni¹³. Od razu wyjaśnijmy, że wzorem dla Norwegów były badania z 2001 roku wykonane przez P.M. Meuwissena i in., które już tu wcześniej skomentowano. Dane źródłowe zebrano na początku 2003 roku za pomocą specjalnej ankiety. Identyfikacji ryzyka dokonano na podstawie deklaracji rolników odnośnie zdania orzekającego: „jestem gotów zaakceptować wyższe ryzyko niż inni w odniesieniu do: (1) produkcji; (2) marketingu, finansów i inwestycji”, przy czym „1” w siedmiostopniowej skali Liketta oznaczało nie zgadzam się, natomiast „7” – w pełni się zgadzam. Jeśli chodzi o źródła ryzyka, to początkowo było ich aż 33, ale w trakcie analizy czynnikowej zbiór ten ograniczono do sześciu kategorii. Spośród podanej liczby 33 źródeł, dziesięć wprost odnosiło się do produkcji zwierzęcej (m.in. ceny, zagrożenie chorobami i polityka publiczna). Z kolei w przypadku strategii zarządzania ryzykami wyróżniono ich w ankiecie 25, by następnie znów w analizie czynnikowej zbiór ten zredukować także do sześciu grup. Spośród strategii szczegółowych jedynie dwie wprost dotyczyły produkcji zwierzęcej, tj. zapobieganie chorobom zwierząt i redukcja skutków ich wystąpienia, korzystanie z usług i konsultacji weterynaryjnych.

W warstwie koncepcyjnej O. Flaten i in. bazowali na ujęciu deskryptywnym. W pierwszym rzędzie poszukiwali oni inspiracji w mikroekonomii behawioralnej, a więc w jej założeniu, że dla zrozumienia decyzji ludzi w warunkach ryzyka i niepewności trzeba się odwołać do ich percepcji tych kategorii. Wymaganiom tym dobrze odpowiada model F.W. van Raaija zaprezentowany w artykule pt. „Psychologia ekonomiczna”, opublikowanym w numerze 1 z 1981 roku „Journal of Economic Psychology”. Jego istotę przedstawia wykres 2.

13. O. Flaten, G. Lien, M. Koesling et al., *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, „Livestock Production Science” 2005, Vol. 95, No. 1–2, s. 11–25.

Wykres 2. Podejmowanie decyzji w modelu Van Raaija



Źródło: Opracowano na podstawie: O. Flaten., G. Lien, M. Koesling et al., *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, „Livestock Production Science” 2005, Vol. 95, no. 1–2, s. 11–25.

Człon $P \rightarrow E/P$ oddaje wpływ charakterystyk gospodarstwa i rolnika (P) na percepcję ryzyka (E/P). Z kolei relacja $P \rightarrow E/P \rightarrow B$ odzwierciedla, jak łącznie P i E/P oddziałują na zachowania ekonomiczne producenta rolnego, które konkretyzują się tu w strategiach zarządzania ryzykiem. Logice powyższej podporządkowano również analizę statystyczną informacji ankietowych.

Podsumujmy w sposób syntetyczny główne wnioski i rekomendacje O. Flatena i innych.:

1. Rolnicy z gospodarstw organicznych charakteryzowali się przeciętnie niższą względną awersją do ryzyka niż prowadzący produkcję konwencjonalną. Rozkład awersji w grupie pierwszej był przy tym bardziej równomierny. Rolnicy organiczni najwyżej rangowali ryzyko instytucjonalne, konwencjonalni martwili się natomiast cenami nakładów z zakupu i dobrostanem zwierząt.
2. Co ciekawe, preferencje obydwu grup rolników odnośnie strategii zarządzania ryzykiem były bardzo podobne. W ślad za tym wszyscy rolnicy, przeciętnie biorąc, za najbardziej skuteczne uznawali strategię finansowe (skoncentrowane na zarządzaniu płynnością i kosztami), zapobiegania chorobom zwierząt i roślin oraz nabywania ubezpieczeń gospodarczych i osobistych.
3. Wśród charakterystyk gospodarstw i rolników tylko liczba utrzymywanych krów odnosiła się do produkcji zwierzęcej. Zmienna ta była ujemnie skorelowana wyłącznie z ryzykiem produkcyjnym i instytucjonalnym. Wzrost stad krów zachęcał natomiast do zakupu ubezpieczeń oraz redukcji jednostkowych kosztów stałych.
4. Wysokie znaczenie przypisywane ryzyku instytucjonalnemu (inaczej politycznemu) przez obydwie grupy rolników może być potraktowane jako pewien paradoks. W istocie fakt ten należy interpretować jako odczytywanie zmian w polityce rolnej i regulacji sektora jako zagrożenia o skutkach długookresowych, podczas gdy wahania śródroczne i roczne podstawowych kategorii przyrodniczych i ekonomiczno-finansowych z reguły są łatwiejsze do zaabsorbowania dzięki wewnętrznym i zewnętrznym instrumentom zarządzania ryzykiem. Zależności

te mogą być też interpretowane w ten sposób, że to ryzyko instytucjonalne może szybciej doprowadzić do bankructwa gospodarstw. W tym kontekście kapitalnego znaczenia nabiera kwestia stabilności i przewidywalności polityki rolnej oraz całej polityki społeczno-gospodarczej w części odnoszącej się do sektora rolnego.

Kluczową kwestią dla zrozumienia strategii zapobiegania przez rolników chorobom zwierząt gospodarskich i radzenia sobie z nimi jest postrzeganie ryzyka, które niosą one ze sobą. Z badań zagranicznych jasno wynika, że inaczej ryzyko to traktowane jest w przypadku chorób endemicznych niż epidemii¹⁴. Te pierwsze uznawane są za ryzyko operacyjne, drugie mieszczą się natomiast w kategorii ryzyka katastroficznego, a więc rzadkiego, ale o poważnych, wręcz egzystencjalnych, negatywnych skutkach dla pojedynczych gospodarstw, ich skupisk regionalnych, a niekiedy również tych o zasięgu globalnym. Przykładem tego ostatniego są ASF czy grypa ptaków.

Postrzeganie ryzyka, rozumiane jako prawdopodobieństwo pojawienia się choroby inwentarza, może być jednak w rzeczywistości zaniżane lub zawyżane, gdyż podlegać może psychologicznym deformacjom formułowania ocen i sądów przez ludzi¹⁵. Chodzi tu o stosowanie przez rolników rozmaitych heurystyk, odrzucanie pewnych mechanizmów i wysoce zindywidualizowane specyficzne procesy ewaluacyjne oraz plastyczność ludzkich mózgow. Kluczowe są tu jednak heurystyki, szczególnie dla percepcji i pomiaru ryzyka katastroficznego. Okazuje się, że wtedy najczęściej rolnicy próbują wykorzystywać przykłady reakcji i zachowań z przeszłości dla takich egzystencjalnych zdarzeń. Doznane wówczas szkody wpływają na wybór strategii zapobiegania im w przyszłości oraz radzenia sobie z takim ryzykiem, gdy się już zmaterializuje. Oczywiście, procesy kognitywne i reakcje behawioralne w dużym stopniu kształtowane są przez wrodzone nastawienie rolników do ryzyka, samoochrony i ostrożności. Pewne inne zmienne wpływające na zachowania rolników z reguły nie są bezpośrednio obserwowalne z zewnątrz, a bardzo często oddziałują także w sposób nie do końca uświadamiany sobie przez nich samych.

Bardzo interesującym narzędziem do analizowania zależności między postrzeganiem ryzyka chorób zwierząt przez rolników a wybieraniem przez nich instrumentów i strategii zapobiegania im oraz radzenia sobie z nimi jest „The Health Belief Model” (HBM)¹⁶. Jest to model socjo-psychologiczny opisujący zmiany zachowań

14. O. Flaten, op. cit.; J. Jansen, B.H.P. Van den Borne, R.J. Renes et al., *Explaining mastitis incidence in Dutch dairy farming: The influence of farmers' attitudes and behavior*, „Preventive Veterinary Medicine” 2009, Vol. 92(3), s. 210–223.

15. N.I. Valeeva, T.J.G.M. Lam, H. Hogeveen, *Motivation of Dairy Farmers to Improve Mastitis Management*, „Journal of Dairy Science” 2007, Vol. 90, s. 4466–4477.

16. N.I. Valeeva, M.A.P.M. van Asseldonk, G.B.C. Backus, *Perceived risk and strategy efficacy as motivators of risk management strategy adoption to prevent animal diseases in pig farming*, „Preventive Veterinary Medicine” 2011, Vol. 102, No. 4, s. 284–295.

ludzi wobec chorób. Odnosi się on zwłaszcza do sposobów korzystania ze świadczeń i usług zdrowotnych. Stworzono go w latach 50. ubiegłego wieku w amerykańskiej instytucji zajmującej się zdrowiem publicznym, tj. U.S. Public Health Service. Jest on również używany w edukacji nt. zdrowia. Centralne miejsce zajmuje w nim percepcja choroby przez jednostki, co wpływa również na działania zapobiegawcze. Percepcję rozumie się przy tym dwojako: (1) podatność na chorobę, a konkretnie jako prawdopodobieństwo zachorowania; (2) dotkliwość skutków choroby. Łącząc te dwa rodzaje percepcji, uzyskujemy potencjalne zagrożenie chorobą, a więc pojawia się kategoria postrzeganego ryzyka. Jednostka do podjęcia stosownych działań musi jeszcze mieć wyobrażenie o korzyściach, których może się spodziewać, a więc o efektywności środków podjętych, żeby zredukować powyższe ryzyko zachorowania. Następnie porównuje je z postrzeganymi kosztami pieniężnymi i psychicznymi podjęcia stosownych działań. Wszystkie te kategorie mogą być moderowane przez pewne wskazania co do kierunku i charakteru postępowania w razie choroby oraz zmienne socjo-psychologiczne, demograficzne i strukturalne. W sumie można jednak zakładać, że wyższy poziom postrzeganego ryzyka zachorowania, połączony ze znacznymi oczekiwanymi korzyściami z podjęcia pożądanых zachowań, będzie silnym motywatorem do dbania o zdrowie i poddania się profesjonalnemu leczeniu, gdy jednostka zachoruje.

Przekładając HBM na obszar leczenia chorób zwierząt gospodarskich, w zasadzie trzeba tylko w pewnym momencie wprowadzić strategię zarządzania tym ryzykiem. Uczynili tak N.I. Valeeva i in., projektując program badawczy dla niderlandzkich producentów tuczników¹⁷. Próba badawcza liczyła 164 gospodarstwa, przy czym rolnicy mieli się wypowiedzieć o skuteczności strategii bioasekuracji i uczestnictwa w programach zdrowotnych dla zwierząt. Jako chorobę endemiczną przyjęto zespół chorobowy układu oddechowego świń (PRDE), klasyczny pomór świń (CSF) był natomiast przykładem epidemii. Zebrane informacje transformowano na równania modelowania strukturalnego (SEM), które jest zaawansowanym rachunkiem regresji, pozwalającym badać wpływ bezpośredni i pośredni określonych zmiennych niezależnych na zmienne zależne (dotkliwość skutków obydwu chorób; podatność na zachorowanie; skuteczność ochrony w gospodarstwie; indeks zdrowia zwierząt). W konsekwencji SEM umożliwia szybkie ustalenie zależności przyczynowych między różnymi zmiennymi. Generalnie N.I. Valeeva i in. doszli do wniosku, że bioasekuracja jest zdecydowanie bardziej skuteczną strategią radzenia sobie z obydwoma typami chorób niż uczestnictwo w programach promujących zdrowie zwierząt. Niestety w Polsce mamy z nią poważny problem, jeśli chodzi o walkę z ASF.

17. Ibidem.

Percepcją uczestnictwa w obowiązkowych kontrolach zdrowia zwierząt, akceptacją rekompensat za zwierzęta ubite z konieczności oraz wpływem warunków atmosferycznych na decyzje producentów rolnych w ubiegłej dekadzie bieżącego stulecia zajmowało się jeszcze kilku innych badaczy¹⁸.

Problem ryzyka produkcyjnego i cenowego

Produkcja zwierzęca narażona jest na epidemie chorób, które przy ich systemowym charakterze tworzą poważne zagrożenie, czego najbardziej jaskrawym przejawem jest drastyczny spadek cen sprzedawanych produktów. Niekiedy mamy wręcz do czynienia z całkowitym załamaniem się rynku i zaprzestaniem notowań cen¹⁹. Ważne jest zatem bliższe przeanalizowanie ryzyk, z którymi konfrontowani są rolnicy utrzymujący i hodujący zwierzęta. Interesujący sposób ujęcia problemu przedstawia C.G. Turvey, wyróżniając ryzyka:

- produkcyjne;
- cenowe, tak po stronie sprzedawanych produktów, jak i nabywanych nakładów, a w szczególności pasz;
- katastroficzne.

Ryzyko produkcyjne wynika z możliwości pojawienia się różnych patogenów i zagrożeń ekologicznych. C.G. Turvey modeluje je na prostym przykładzie opasów karmionych kukurydzą. Przychody netto, R , w przeliczeniu na jedną sztukę wyrazić można prostą formułą:

$$R = \theta p - \omega f,$$

gdzie: p – cena uzyskiwana za funt opasa, f – cena jednego funta kukurydzy, θ – waga opasa w funtach, ω – ilość skarmionej kukurydzy.

Jeśli R potraktujemy w konwencji wartości oczekiwanej, to po zróżniczkowaniu zupełnym otrzymamy wpływ na ten parametr wszystkich źródeł ryzyka.

18. A.K. Abay, D.N. Jensen, *Access to markets, weather conditions on dairy production*, „Agricultural Economics” 2019, Vol. 50, s. 165–175; W. Gilbert, J. Rushton, *Incentive Perception in Livestock Disease Control*, „Journal of Agricultural Economics” 2018, Vol. 69, No. 1, s. 243–261; J. Madzimure, M. Chimonyo, K. Dzama et al., *Classical Swine Fever Changes the Way Farmers Value Pigs in South Africa*, „Journal of Agricultural Economics” 2015, Vol. 66, No. 3, s. 812–831; A.J. Perez-Mendez, D. Rosbes, A. Wall, *The influence of weather conditions on dairy production*, „Agricultural Economics” 2019, Vol. 50, s. 165–175.

19. G.C. Turvey, *Conceptual Issues in Livestock Insurance*, The State University of New Jersey RUTGERS, May 2003.

$$dR = \theta dp + p d\theta - \omega df - f d\omega.$$

Zakładając, że $d\theta=0$, $d\omega=0$, dp i df są zmiennymi losowymi z wartościami oczekiwanymi równymi zero i odchyleniami standardowymi σ_p i σ_f oraz kowariancją σ_{pf} , wariancja przychodu netto wyniesie:

$$VAR(dR) = \theta^2 \sigma_p^2 + \omega^2 \sigma_f^2 - 2pf \sigma_{p,f},$$

a jego łączny rozkład, czyli wartość oczekiwana będzie równa:

$$E(R) = \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df,$$

gdzie: $g(\cdot)$ oznacza łączny rozkład cen opasa i kukurydzy.

Przedstawione powyżej ujęcie formalne dotyczyło sytuacji, w której ryzyka nie doprowadziły do przedwczesnej śmierci opasa. W rzeczywistości trzeba się jednak liczyć z przypadkiem, że zwierzę padnie. Stąd potrzebna jest bardziej ogólna specyfikacja wartości oczekiwanej. Wymogom tym odpowiada następujący zapis:

$$E(R) = \begin{cases} \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df & \text{przeżycie opasa} = 0 \\ 0 & \text{padnięcie} = 1. \end{cases}$$

W ubezpieczaniu ryzyka produkcyjnego w produkcji zwierzęcej uwzględnić trzeba każdorazowo trzy jego aspekty:

- częstości, a więc prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia zagrażającego, szczególnie choroby, w danym okresie;
- okresu trwania, tj. długości czasu, w którym ryzyko oddziałuje negatywnie na kondycję zdrowotną zwierząt;
- intensywności, tzn. nasilenia negatywnego wpływu w powiązaniu z okresem trwania.

Częstość i intensywność reprezentują losowość, tzn. powinny być modelowane jako zmienne losowe. W istocie jednak okres trwania pośrednio również ma losowy charakter, bo zależy od czynników stochastycznych. Stąd można zaproponować następującą funkcję straty, która wprost nawiązuje do przedstawionego wcześniej ogólnego ujęcia oczekiwanego przychodu netto:

$$V(f, \lambda, \beta) = 1000 f(t) \int \lambda^{(-\beta)} g(\lambda) d\lambda,$$

gdzie: $f(t)$ – prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, tożsamy z aspektem częstości; λ – okres trwania, a jego funkcja gęstości prawdopodobieństwa to $g(\lambda)$, zazwyczaj odpowiadająca ujemnemu rozkładowi wykładniczemu lub rozkładowi gamma; $\lambda^{-\beta}$ – oddaje aspekt intensywności, przy czym zazwyczaj przyjmuje się, że $\beta = 0$ oznacza brak strat z tytułu pojawienia się patogena, $\beta = 0,5$ jest intensywnością umiarkowaną, zaś $\beta = 2$ równoznaczne jest z wysoką intensywnością. Wynika z tego, że składka ubezpieczeniowa rośnie wraz z powiększaniem się parametru β .

Z funkcji straty jasno wynika ponadto, że składka ubezpieczeniowa rośnie, gdy ryzyko występuje częściej, dłużej i intensywniej oddziałuje negatywnie na zwierzęta. Zależności te zarazem pokazują, jak ważna w produkcji zwierzęcej jest prewencja, a więc dbanie o optymalne warunki chowu i hodowli oraz właściwa opieka weterynaryjna, w tym stosowanie szczepień. W tym kontekście warto też zauważyć, że niektóre systemy chowu nastawione na głęboki ekologizm, paradoksalnie mogą być bardziej ryzykowne i w ślad za tym implikować wyższe składki ubezpieczeniowe niż systemy tradycyjne. Coraz częściej wniosek taki formuluje się przy porównaniach chowu klatkowego i wolnowybiegowego drobiu w kontekście grypy ptaków.

Modelując ryzyko cenowe, C.G. Turvey przyjął, że nie będzie występowało ryzyko produkcyjne. Pozwoliło mu to skoncentrować się na ścieżce czasowej zmian przychodu netto i dobrać do niego bardziej zaawansowane produkty jego ubezpieczenia, tj. standardowe i egzotyczne kontrakty opcyjne. Te drugie umożliwiają łączne odzwierciedlenie rozkładu ryzyka cenowego produktu. Generalnie wypłaty w nich nie zależą od cen sprzedawanego produktu lub nabywanego nakładu w konkretnym dniu, ale wynikają z uśrednionej (arytmetycznie lub geometrycznie) ich wartości w danym okresie czasu. Stąd kontrakty takie w inżynierii finansowej określa się jako *a path dependent options*.

Punktem wyjścia tej części rozważań jest ponowne wyrażenie na wartość oczekiwaną przychodu netto:

$$E(R) = \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df,$$

jednak różnica polega na tym teraz, że θ i ω są stałe. Zakładając dalej, że p i f są zgodne ze skorelowanymi geometrycznymi ruchami Browna, dostajemy dwa równania różniczkowe:

$$df = \alpha_f f dt + \sigma_f f dw_f$$

$$dp = \alpha_p p dt + \sigma_p p dw_p,$$

gdzie: α_f i α_p – stopy dryfu; σ_f i σ_p – zmienność cen kukurydzy i żywca wołowego; dw_f i dw_p – procesy Wienera, czyli tzw. błędzenie losowe w okresie czasu od $t = 0$ do T (momentu wygaśnięcia opcji).

Kowariancja między cenami kukurydzy i żywca wyniesie:

$$\text{COV} = \rho\sigma_f\sigma_p.$$

Stosując teraz twierdzenie Ito, można w końcu dojść do zmiany przychodu netto:

$$dR = (\theta\alpha_p p - \omega\alpha_f f) dt + \theta\sigma_p p dw_p - \omega\sigma_f f dw_f$$

a jego wartość oczekiwana będzie równa, dla wybranego momentu T , a więc np. daty wygaśnięcia opcji:

$$E(dR) = (\theta\alpha_p p - \omega\alpha_f f) T,$$

natomiast wariancja:

$$\text{VAR}(R) = (\theta^2 f^2 \sigma_f^2 + \omega^2 p^2 \sigma_p^2 - 2\theta\omega fp \rho \sigma_f \sigma_p) T.$$

Warto zauważyć, że ustabilizowanie zużycia kukurydzy praktycznie wyklucza hazard moralny w kontrakcie opcyjnym, tak powszechny w ubezpieczeniach tradycyjnych, co powinno implikować niższy koszt ochrony przychodu netto. Z kolei pozytywne skorelowanie cen kukurydzy i żywca powinno obniżyć łączną wariancję. Symetrycznie, korelacja ujemna wariancję tę jeszcze podwyższy. Oczywiście, jak zwykle, funkcja/reguła rekompensaty będzie opisana jako:

$$E\{MAX[0, X - R(T)]\},$$

gdzie: X – przychód netto rzeczywisty.

Do analizy ryzyka katastroficznego, a więc zdarzenia mało prawdopodobnego, ale o dużych negatywnych następstwach, C.G. Turvey używa modelu prawdopodobieństwa zatrucia. Ryzyko to może prowadzić do raptownego, skokowego spadku cen produktu rolnego. Odzwierciedla to poniższe stochastyczne cząstkowe równanie różniczkowe:

$$\frac{dp}{p} = \alpha_p dt + \sigma_p dw_p - dq,$$

gdzie: $dq = \begin{cases} 0 & \text{prawdopodobieństwo} = 1 - \lambda dt \\ \theta & \text{prawdopodobieństwo} = \lambda dt \end{cases}$.

Jak widać, wystąpienie zdarzenia z prawdopodobieństwem λdt prowadzi do straty θ_p . W sytuacji przeciwnej (prawdopodobieństwo $1 - \lambda dt$) ścieżka cen jest zgodna z równaniem ruchu Browna. Stąd mamy:

$$\frac{dp}{p} = (\alpha_p - \lambda\theta) dt + \sigma_p dw_p,$$

przy czym dryf procesu cenowego wynosi:

$$E(dp) = (\alpha_p - \lambda\theta) p dt.$$

W normalnych warunkach rynkowych średnia zmiana cen jest równa α_p , natomiast przy ryzyku katastroficznym pojawia się czynnik $\lambda\theta$ – skokowego przesunięcia dryfu w dół. Dla kompletności modelowania potrzebujemy jeszcze wariancji:

$$VAR(dp) = [p^2\sigma_p^2 + p^2\theta^2\lambda] dt.$$

Pierwszy jej człon opisuje chwilowy wpływ normalnych procesów cenowych, drugi natomiast pokazuje dodatkowe oddziaływanie prawdopodobnego szoku cenowego.

Modelowaniem ryzyka produkcyjnego i cenowego zajmowali się także C.E. Hart i in., którzy zastosowali koncepcję *profit risk*²⁰. To technika, w której koncentrujemy się na działalnościach wnoszących największy wkład w generowanie zysku netto. Koncepcję tą później zastosowali J.E. Belasco i in. w symulacji zmienności zysków z opasu bydła w Nebrasce i w stanie Kansas²¹. W jakimś sensie badania te kontynuowali S.G.M. McKendree i in., powiększając próbę badawczą o farmy ze Stanów Iowa i Teksas, ale równocześnie ujmując zysk jako kategorię stochastyczną, co pozwoliło im przejść do maksymalizacji użyteczności z tego tytułu²².

20. C.E. Hart, A.B. Babcock, J.D. Hayes, *Livestock Revenue Insurance*, „Journal of Futures Markets” 2001, Vol. 21, s. 21–32.

21. J.E. Belasco, R.M. Taylor, K.B. Goodwin et al., *Probabilities Models of Yield, Price and Revenue Risks for Feed Cattle Production*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2009, Vol. 41.

22. S.G.M. McKendree, T.G. Tonsor, L.L. Schulz, *Management of Multiple Sources of Risk in Livestock Production*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2021, Vol. 53, s. 75–93.

Tradycyjne ubezpieczenia w produkcji zwierzęcej

Warto zacząć od tego, że ubezpieczenia prywatne zwierząt gospodarskich są zwykle drogie i najczęściej konstruowane są na podstawie zasady specjalizacji, a więc chronią tylko przed ryzykami nazwanymi²³. Może to wynikać ze złożoności przebiegu choroby, ale też być pochodną braku odpowiedniego popytu, który wynika z kolei z asymetrii informacji i jej następstw w postaci negatywnej selekcji i hazardu moralnego. W przypadku epidemii dochodzi jednak bardzo ważny czynnik, tj. systemowość takiego ryzyka. Niebagatelną rolę odgrywa tu szybkość transmisji zakażeń. Do tego dochodzą jeszcze efekty międzyokresowe. Na poziomie konkretnego sektora produkcji zwierzęcej oraz przetwórstwa zależą one od szybkości ujawnienia ognisk choroby i możliwości wstecznego identyfikowania jej źródeł. W przypadku gospodarstw rolnych efekty te mogą manifestować się spadkiem otrzymywanych cen oraz czasem i nakładami finansowymi związanymi z odbudową stad lub całkowitą zmianą struktury produkcji. W przeciwieństwie jednak do np. suszy, która praktycznie nie jest kontrolowalna, niektórym chorobom zwierząt można zapobiegać poprzez profesjonalne zarządzanie, jeśli pominiemy przypadki bioterroryzmu.

Zgodnie z ortodoksją techniczno-ubezpieceniową i sztuką aktuarialną ubezpieczalności ryzyk S. Shaik i in. oraz K. H. Coble i in. zaproponowali macierz integracji ryzyka chorób zwierząt z możliwościami i warunkami transferu ryzyka z rolnictwa do sektora ubezpieczeniowego²⁴. Macierz przedstawiono w tabeli 2.

23. W.J. Green, L.J. Driscoll, L.M. Bruch, *Data Requirements for Domestic Livestock Insurance*, [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; Ch. Hart, *The Current State of US Federally Supported Livestock Insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

24. S. Shaik, B.J. Barnett, K.H. Coble et al., *Insurability conditions and livestock disease insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge CABI Publishing, 2006; H.K. Coble, R.T. Hanson, H.S. Sempier et al., *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

Tabela 2. Warunki ubezpieczalności ryzyka chorób zwierząt

Ekspozycja rolnika na straty	charakterystyka ryzyka	Warunki ubezpieczenia				Potencjalny instrument zarządzania ryzykiem		
		zdefiniowane i mierzalne straty	straty losowe i niezamierzone	informacje wystarczające do klasyfikacji ryzyka	informacje wystarczające do skalkulowania składek	straty nieskorelowane pozwalające na tworzenie portfela	ekonomicznie akceptowalne składki	
Straty produkcyjne	Całkowicie kontrolowane przez zarządzającego	Trudne, gdy wywołane błędami	Nie	Nie	Czasami potrzebne są jednak specjalne badania	Tak	Nie	Nieuzasadnione rozwiązanie ani publiczne, ani prywatne
	Odszkodowanie z urzędu	Zwykłe	Zwykłe	Możliwe, ale bardzo kosztowne	Czasami potrzebne są jednak specjalne badania	Często nie	Często nie	Ubezpieczenia pakietowe dla cennych zwierząt
	Brak odszkodowania z urzędu	Zwykłe	Zwykłe	Możliwe, ale bardzo kosztowne	Czasami potrzebne są jednak specjalne badania	Nie	Często nie	Ubezpieczenia publiczne
	Lokalny zasięg bez urzędowego odszkodowania	Zwykłe	Zwykłe	Możliwe, ale bardzo kosztowne	Czasami potrzebne są jednak specjalne badania	Tak	Być może	Ubezpieczenia publiczne lub prywatne
	Choroba endemiczna z trwałymi stratami	Zwykłe	Nie	Tak, bo wysokie ryzyko dla wszystkich	Tak	Nie	Nie	Pomoc rządowa dla wycofania się z sektora

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

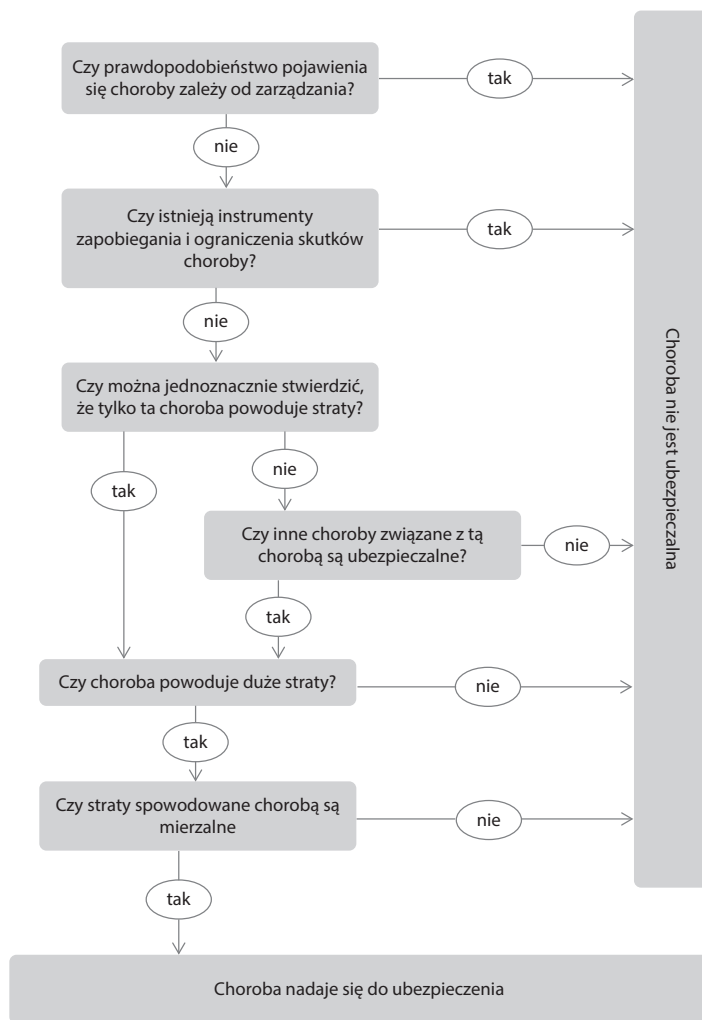
Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

Ekspozycja rolnika na straty	charakterystyka ryzyka	Warunki ubezpieczenia				Potencjalny instrument zarządzania ryzykiem		
		zdefiniowane i mierzalne straty	straty losowe i niezamierzone	informacje wystarczające do klasyfikacji ryzyka	informacje wystarczające do skalkulowania składek		straty nieskorelowane pozwalające na tworzenie portfela	ekonomicznie akceptowalne składki
Straty rynkowe	Depopulacja, opóźnienie w odbudowie stad	Tak	Zależne od choroby	Zależne od choroby	Trudny	Zależne od choroby	Zależne od choroby	Prywatne ubezpieczenia utraconych korzyści
	Kwarantanna	Tak	Tak	Tak	Trudny	Zależne od czasu kwarantanny	Być może	Prywatne ubezpieczenia utraconych korzyści
	Lokalne krótkotrwałe spadki cen	Tak, jeśli ceny są obserwowalne	Tak	Tak	Trudny	Tak	Być może	Ubezpieczenia prywatne
	Rozszerzające się krótkotrwałe spadki cen	Tak, jeśli ceny są obserwowalne	Tak	Tak	Trudny	Tak	Nie	Programy rządowe dla trwałej utraty rynku
	Długoterminowa utrata rynku z powodu chorób endemicznych	Tak, jeśli ceny są obserwowalne	Nie	Tak, bo wysokie ryzyko dla wszystkich	Tak	Nie	Nie	Pomoc rządowa dla wycofania się z sektora

Źródło: Przedstawiono na podstawie: S. Shaik, J.B. Barnett, H.K. Coble et al., *Insurability Conditions and Livestock Disease Insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koonitz, D.L. Hoag, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

K.H. Coble i inni zaproponowali natomiast pragmatyczną procedurę klasyfikowania choroby jako: „nieubezpieczalna”, „potencjalnie ubezpieczalna” i „warunkowo ubezpieczalna”²⁵. Jej istotę oddano na wykresie 3.

Wykres 3. Schemat blokowy rozstrzygnięcia o ubezpieczalności chorób zwierząt



Źródło: Przedstawiono na podstawie: H.K. Coble, R.T. Hanson, H.S. Sempier et al., *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoag, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

25. H.K. Coble op. cit.

Problem z ubezpieczalnością ryzyka chorób zwierząt i ich negatywnych skutków bierze się również z tego powodu, że w odniesieniu do ok. $\frac{1}{4}$ chorób nie mamy pewności co do tego, jakie czynniki je wywołują²⁶. Powoduje to, że trudno jest precyzyjnie oszacować skalę i prawdopodobieństwo pojawienia i rozprzestrzeniania się choroby, a więc i wycenić ryzyko, co przekłada się na ogólnie wysokie składki ubezpieczeniowe²⁷.

Możliwość ubezpieczania ryzyka związanego z konkretną chorobą zwierząt, jak również kalkulowanie rekompensat budżetowych dla pokrzywdzonych rolników, w istotny sposób zależą od dostępu do wiarygodnych danych historycznych, w szczególności odnoszących się do ich śmiertelności oraz wartości i strat/szkód bezpośrednich oraz pośrednich. Oczywiście, znaczenie ma ilość danych oraz ich jakość. Ma to również ważne implikacje dla zakresu i głębokości ewentualnego subsydiowania ubezpieczeń²⁸. Ubezpieczyciele prywatni bez nich z reguły napotykać poważne trudności w określeniu stawek i składek. W ślad za tym bardzo problematyczne jest też korzystanie przez nich z reasekuracji, która wręcz jest nieodczowna przy poważnych ryzykach. Ponadto zarówno rząd, jak i prywatni asekuratorzy, każdorazowo muszą się liczyć z tzw. ryzykiem reliktowym/szczątkowym (ang. *a residual risk*). Termin ten bywa rozmaicie definiowany. Najczęściej jednak jest on różnicą między ryzykiem normalnym, tj. jego poziomem przed podjęciem jakichkolwiek działań zmniejszających prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz skutki jego materializacji się, a efektami jego kontroli. W interesującej nas sytuacji będzie to ryzyko, które pozostało po interwencji samych rolników i władz publicznych. Wszyscy uczestnicy procesu zarządzania ryzykiem chorób zwierząt zainteresowani są również tym, jak funkcjonuje system śledzenia ruchu zwierząt oraz produktów zwierzęcych (ang. *a tracking system*).

H.K. Coble i inni bardzo interesująco podchodzą do sytuacji braku odpowiednich danych historycznych o prawdopodobieństwie wystąpienia chorób zwierząt oraz dotkliwości szkód z tym związanych, proponując pragmatycznie dwie drogi postępowania:

- 1) zadawanie odpowiednio sformułowanych pytań producentom rolnym dotyczących przeszłego kształtowania się produkcji oraz jej spadków;
- 2) badanie grupy ekspertów ubezpieczeniowych, szczególnie aktuariuszy i specjalistów od wyceny ryzyka i underwritingu, bazujące na aktualnej sytuacji, a odnoszące się do częstości i wielkości strat²⁹.

W przypadku drugiej metody można postępować dwojako: albo prowadzi się eksperyment tak długo, aż eksperci osiągną konsensus co do charakterystyk statystycznych

26. OIE, *Animal Health: A Multifaceted Challenge*, 2014.

27. P.M. Meuwissen, op. cit.

28. W.J. Green, op. cit.; M.P.A.M. Van Asseldonk, P.M. Meuwissen, M.B.R. Hurine et al., *Designing Epidemic Livestock Insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

29. H.K. Coble, op. cit.

danego ryzyka, albo każdy z nich w izolacji podaje swoje oszacowania. W obydwu metodach natomiast można zastosować dwie techniki szczegółowe:

- 1) podejście fraktalne, gdy osoby pytane mają przydzielać prawdopodobieństwa poszczególnym sytuacjom, mając do dyspozycji przedział [0, 1];
- 2) technikę trzech punktów, w której pytający mają do dyspozycji przedziały procentowe szans realizacji się określonego zdarzenia, co w ostateczności powinno pozwolić sporządzać histogram, a na jego podstawie dystrybuantę zmiennej losowej; oczywiście, cały czas pamiętamy, że uzyskujemy oceny subiektywne, ale z takimi mają bardzo często do czynienia w praktyce ubezpieczyciele.

Efektywna interwencja publiczna, która prowadzi do zachowania pożądanej kondycji zdrowotnej zwierząt gospodarskich, ma kapitalne wręcz znaczenie dla ubezpieczalności innych ryzyk w produkcji zwierzęcej i zachowania statusu wolnego od chorób w łańcuchach żywnościowych z nią powiązanymi³⁰. Przeanalizujmy zatem głębiej kwestię ubezpieczalności ryzyk w tym dziale produkcji rolniczej.

Ubezpieczenia przed ryzykiem wystąpienia chorób oraz przed innymi ryzykami spotykanymi w produkcji zwierzęcej, a także interwencja publiczna w proces zarządzania nimi muszą cały czas uwzględniać motywacje rolników, by starali się oni przeciwdziałać wybuchowi choroby, stosując np. bioasekurację, oraz leczyć swoje zwierzęta i/lub uśmiercać je w razie potrzeby w sposób zgodny z przepisami prawa. Państwo z kolei musi analizować ewentualny wzrost kosztów u rolników i w akceptowalny sposób je im rekompensować, jednocześnie starając się w maksymalnym stopniu skrócić okres powrotu danego łańcucha żywnościowego do statusu wolnego od konkretnej choroby³¹. Zawsze należy pamiętać, że każda interwencja publiczna niesie ze sobą

-
30. H.A. Seitzinger, L.P. Paarlberg, G.J. Lee, *Economic Impacts of Eradication Scrapie, Ovine Progressive Pneumonia and John's Disease on US Sheep, Lamb, Sheep Meat and Lamb Meats Markets* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; J. Pritchett, D. Thilmany, K. Johnson, *Understanding Broader Economic Effects of Livestock Insurance and Health Management: Impacts of Disease Outbreak on Allied Industries* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; L.J. Grannis, L.M. Bruch, *The Role of USDA-APHIS in Livestock Disease Management within the USA* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
 31. B.G. Neumann, C.R. Keogh, *Managing the Risks and Impacts of Animal Diseases in the Australian Livestock Sector* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; B. Stephen, T. Epps, *Livestock Industry Insurance: Canada* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; A.Ch. Wolf, *Livestock Disease Eradication Programmes and Farm Incentives: the Case of Bovine Tuberculosis* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

zagrożenie w postaci tzw. pochodnych efektów zewnętrznych, często znacznie przesuniętych w czasie. Po pierwsze, zmienia ona układ motywacyjny rolników i pozostałych uczestników łańcucha w celu podejmowania i realizowania inwestycji o charakterze prewencyjnym w zdrowie zwierząt. Przede wszystkim odnosi się to do wszelkich subsydiów budżetowych. Po drugie, niekiedy rządy pozwalają rolnikom na łączenie odszkodowań od ubezpieczycieli prywatnych z rekompensatami rządowymi a nawet regionalnymi. W literaturze sytuacje takie określa się jako „dorabianie na boku” (ang. *a double dipping*). Paradoksalnie może to zmniejszać zainteresowanie ubezpieczeniami prywatnymi albo powodować tzw. niedoubezpieczenie. Po trzecie, rządy nie zawsze rekompensują rolnikom szkody pośrednie wywołane chorobami. Po czwarte, subsydia i rekompensaty budżetowe zmieniają ekspozycję gospodarstw rolnych na ryzyko oraz zaostrzają problem hazardu moralnego i osłabiają bodźce prywatnych asekuratorów do doskonalenia procedur wyceny i klasyfikacji transferowanych z rolnictwa ryzyk, czego wyrazem bywa tendencja do zawyżania stawek i składek, lub zaniżania odszkodowań. Po piąte, dodatkowe inwestycje rolników w zapobieganie chorobom zwierząt są wypadkową ujemnych i sieciowych efektów zewnętrznych, a to może prowadzić do tego, że niektórzy z nich zachowują się jako gapowicze, tj. korzystają z inwestycji dokonanych przez ich sąsiadów³².

Choć ubezpieczenia rolne mogą łagodzić ryzyko produkcyjne i cenowe, a także niekiedy prowadzą do mniejszego zużycia agrochemikaliów i korzystniejszej struktury zasiewów, to pozytywne oddziaływania najczęściej nie są zbyt duże, gdyż niewielu rolników decyduje się na zakup polis. Szczególnie niska jest partycypacja rolników w segmencie ubezpieczeń zwierząt. Y. Liu i in. w związku z tym skonstruowali model teoretyczny, który wyjaśnia główne determinanty i mechanizmy tego niskiego popytu, a następnie zweryfikowali go empirycznie³³. Przybliżmy zatem jego istotę.

Oznaczmy przez c_i składkę ubezpieczeniową, a przez I odszkodowanie. Niech dalej T będzie czasem oczekiwania na wypłatę odszkodowania, natomiast R – dodatkowymi warunkami jego wypłaty. Rolnik utrzymujący zwierzęta będzie dążył do zmaksymalizowania swoich korzyści netto z zakupu polisy, wybierając liczbę ubezpieczonych zwierząt q . Gdy prawdopodobieństwo niewystąpienia straty wyniesie π , to rolnik może osiągnąć zysk równy $pq - (1/2)c_0(\theta)g^2 - c_i q - Rq$, gdzie p jest ceną produktu, a człon $-(1/2)c_0(\theta)g^2$ oznacza jednostkowe (na sztukę) pozostałe koszty, przy czym parametr θ odzwierciedla zróżnicowanie kosztowe między rolnikami i zachodzi $\theta \in [\underline{\theta}, \bar{\theta}]$. Wraz ze wzrostem θ rosną koszty jednostkowe i dodatkowo

32. OECD, *Producer Incentives in Livestock Disease Management*, Paris 2017.

33. P. Liu, L. Hou, D. Li et al., *Determinants of Livestock Insurance Demand: Experimental Evidence from Chinese Herders*, „Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 72, No. 2, s. 430–451.

$c'_0(\theta) > 0$. Jeśli natomiast wystąpi szkoda z prawdopodobieństwem $1-\pi$, to zysk staje się równy: $(1-\delta)\beta^T Iq + \delta pq - (1/2)c_0(\theta)q^2 - c_i q - Rq$, gdzie $\delta (0 \leq \delta < 1)$ oznacza odsetek straty pokrywanej ubezpieczeniem, a $\beta (0 < \beta < 1)$ jest czynnikiem dyskontującym. Możemy wobec tego zapisać teraz funkcję oczekiwanych korzyści netto rolnika ENB:

$$ENB = \pi \left(pq - \frac{1}{2} c_0(\theta) q^2 - c_i q - Rq \right) + (1-\pi) \left((1-\delta)\beta^T Iq + \delta pq - \frac{1}{2} c_0(\theta) q^2 - c_i q - Rq \right).$$

Jeśli funkcja ta ma maksymalizować oczekiwaną, to musimy znaleźć odpowiednią wartość parametru q , co prowadzi nas do:

$$\frac{\partial ENB}{\partial q} = 0,$$

lub

$$((1-\pi)\delta + \pi)p + (1-\delta)(1-\pi)\beta^T I - (c_i + R) - c_0(\theta)q^* = 0.$$

Przejdźmy teraz do pokazania wpływu ww. atrybutów kontraktu na użyteczność. Najpierw musimy jednak oddać relacje między optymalną wielkością chronionego pogłowia q^* a charakterystyką kosztową rolnika:

$$G(q^*) = ((1-\pi)\delta + \pi)p + (1-\delta)(1-\pi)\beta^T I - (c_i + R) - c_0(\theta)q^*.$$

Z warunku pierwszego rzędu istnienia maksimum oraz twierdzenia o funkcji uwikłanej dostajemy:

$$\frac{\partial q^*}{\partial \theta} = \frac{\frac{\partial G}{\partial \theta}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = - \frac{c'(\theta)q^*}{c_0(\theta)} < 0,$$

bo $c_0(\theta) > 0$. Jeśli zatem hodowca charakteryzuje się wyższym θ (produkuje drożej), to powinien ubezpieczyć mniej zwierząt. Tak samo powinien postąpić, gdy będzie rosła składka ubezpieczeniowa, co wynika z poniższej pochodnej cząstkowej:

$$\frac{\partial q^*}{\partial c_i} = \frac{\frac{\partial G}{\partial c_i}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = - \frac{1}{c_0(\theta)} < 0.$$

Równoważne do tego jest również stwierdzenie, że dla danego minimalnego poziomu ochrony ubezpieczeniowej polisę zakupi mniejsza liczba hodowców.

Pozostało nam jeszcze zaprezentowanie wpływu atrybutów T oraz I i R na optymalną liczbę ubezpieczanych zwierząt q^* . Zapiszmy przeto odpowiednie pochodne cząstkowe:

$$\frac{\partial q^*}{\partial T} = -\frac{\frac{\partial G}{\partial T}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = \frac{(1-\delta)(1-\pi)\beta^T I \ln \beta}{c_0(\theta)} < 0$$

i

$$\frac{\partial q^*}{\partial I} = -\frac{\frac{\partial G}{\partial I}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = \frac{(1-\delta)(1-\pi)\beta^T}{c_0(\theta)} > 0.$$

Widzimy, że wydłużanie się czasu oczekiwania na odszkodowanie zmniejszać będzie poziom ochrony, natomiast wzrost odszkodowania – przeciwnie. Pochodna cząstkowa $\partial q^*/\partial R$ jest zbliżona do wpływu pochodnej $\partial \theta^*/\partial c$. Wnioskujemy stąd, że zaostrzenie warunków objęcia ochroną przez asekuratorów, przy innych warunkach stałych, redukować będzie popyt na polisy.

Zdecydowana większość prac poświęconych tradycyjnym ubezpieczeniom inwentarza żywego odwołuje się do teorii użyteczności oczekiwanej. Teoria ta, niestety, niedostatecznie objaśnia zachowania rolników i ubezpieczycieli wobec zdarzeń ekstremalnych i ryzyk systemowych. Stąd od ponad już czterdziestu lat próbuje się ją zmodyfikować, korzystając głównie z dorobku ekonomii behawioralnej, a ostatnio także neuronauk. Wciąż najbardziej obiecującą alternatywą wydaje się teoria perspektywy. Próbuje się ją m.in. wykorzystać do identyfikacji przyczyn niskiego zainteresowania rolników tradycyjnymi ubezpieczeniami, nawet gdy są one subsydiowane. Dobrym przykładem w tym kontekście może być artykuł H. Fenga i in., w którym zastosowano teorię perspektywy trzeciej generacji³⁴.

Jako rodzaj cząstkowego podsumowania tego fragmentu artykułu można potraktować kompleksową charakterystykę rozwoju ubezpieczeń produkcji zwierzęcej, którą przygotował R.M. Hohl, a którą przedstawiono w tabeli 3³⁵. Zauważmy, że jest to bardzo aktualne ujęcie problemu w literaturze światowej.

34. H. Feng, X. Du, A.D. Hennessy, *Depressed demand for crop insurance contracts, and rationale based on third generation Prospect Theory*, „Agricultural Economics” 2020, Vol. 51, s. 59–73.

35. M.R. Hohl, *Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets*, Wiley, Chichester, 2019.

Tabela 3. Przegląd podstawowych rodzajów ubezpieczeń zwierząt

Produkt ubezpieczeniowy	Charakterystyka	Ubezpieczone ryzyka	Zalety	Wady	Polecane zastosowanie
Standardowy	<ul style="list-style-type: none"> - Dla konkretnego gospodarstwa (ochrona pojedynczych zwierząt (małe gospodarstwa) lub całych stad (większe jednostki)) - Pokrycie podstawowe - Likwidacja szkód w gospodarstwie 	<ul style="list-style-type: none"> - Padnięcie zwierząt z powodu chorób niezakaźnych, pożaru, uderzenia pioruna, eksplozji, upadku statku powietrznego, porażenia prądem, zranienia, powodzi i burzy 	<ul style="list-style-type: none"> - Standaryzacja opcji umowy dla małych gospodarstw - Indywidualizacja kontraktu dla jednostek średnich i dużych 	<ul style="list-style-type: none"> - Hazard moralny i negatywna selekcja - Wysokie koszty administracyjne, dystrybucji i likwidacji szkód - Ograniczoność opcji w standaryzacji - Brak ochrony dla szkód powodowanych chorobami zakaźnymi 	<ul style="list-style-type: none"> - Małe i duże gospodarstwa w krajach wysoko rozwiniętych - Małe gospodarstwa chronione polisami przygotowanymi na poziomie zagregowanym (np. Chiny)
Rozszerzony	<ul style="list-style-type: none"> - Ochrona większa niż w ubezpieczeniu standardowym - Może być jednak zstandardyzowany dla małych gospodarstw i zindywidualizowany dla pozostałych - Likwidacja szkód w gospodarstwie 	<ul style="list-style-type: none"> - Padnięcie zwierząt wynikłe z awarii wyposażenia, problemów okoloporodowych oraz w czasie transportu i pokazów - Straty przychodów i dochodów w wyniku chorób zakaźnych, także o charakterze pośrednim - Obniżona płodność 	<ul style="list-style-type: none"> - Dodatkowa ochrona jako rozszerzenie polis standardowych - Możliwość pokrywania strat pośrednich wynikłych z chorób zakaźnych, uzupełniające m. in. odszkodowania państwowe 	<ul style="list-style-type: none"> - Hazard moralny i negatywna selekcja - Wysokie koszty administracyjne, dystrybucji i likwidacji szkód - Problemy z oszacowaniem szkód wynikłych z tytułu chorób zakaźnych, szczególnie tych pośrednich 	<ul style="list-style-type: none"> - Dla indywidualnych hodowców, przestzegających zasad bioasekuracji, oraz jako uzupełnienie odszkodowań państwowych

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.

Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

Produkt ubezpieczeniowy	Charakterystyka	Ubezpieczane ryzyka	Zalety	Wady	Polecane zastosowanie
Indeksy na bazie regionalnych wskaźników śmiertelności	<ul style="list-style-type: none"> - Indeksy śmiertelności przed i po wystąpieniu strat katastroficznych (np. suszy, powodzi) - Indeksy dla regionów podobnych 	<ul style="list-style-type: none"> - Wszystkie ryzyka prowadzące do padnięć zwierząt 	<ul style="list-style-type: none"> - Pokonywanie skutków niedorozwoju infrastruktury - Redukcja hazardu moralnego i negatywnej selekcji - Niskie koszty, o ile państwo gromadzi wiarygodne dane o śmiertelności zwierząt 	<ul style="list-style-type: none"> - Rosnące koszty, gdy trzeba zebrać nowe dane o padnięciach zwierząt - Ryzyko bazowe - Problemy z ustaleniem przyczyn padnięć 	<ul style="list-style-type: none"> - Dla bardzo ekstensywnych systemów chowu wypasowego i warunków niedorozwoju systemu - Pomiaru parametrów pogodowych
Satelitarny indeksy śmiertelności zwierząt	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyka naturalne (głównie susza) pozostające w ścisłym związku z śmiertelnością spowodowaną głównie niedoborem pasz - Indeksy bazują na modelach sieci - Podobne warunki przyrodnicze i w zakresie zarządzania ryzykiem - Interdyscyplinarna wiedza potrzebna do konstrukcji indeksów 	<ul style="list-style-type: none"> - Wszystkie ryzyka prowadzące do śmiertelności 	<ul style="list-style-type: none"> - Pokonywanie skutków niedorozwoju infrastruktury - Redukcja hazardu moralnego i negatywnej selekcji - Niskie koszty, o ile państwo gromadzi wiarygodne dane o śmiertelności zwierząt 	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko bazowe - Trudna percepcja indeksu przez hodowców - Konieczność stworzenia planu awaryjnego, gdy brakuje danych do konstrukcji indeksu 	<ul style="list-style-type: none"> - Indywidualni hodowcy dobrze znający notowania cen produktów zwierzęcych - Zarządzający łańcuchami dostaw (transfer ryzyka na poziomie mezo) - Instytucje rządowe (transfer ryzyka na poziomie makro)
Ubezpieczenia przychodów i dochodów z produkcji zwierzęcej	<ul style="list-style-type: none"> - Wykorzystanie formuły indeksu - Zmiennosc cen w produkcji zwierzęcej - Marża brutto w wybranych gałęziach - Dostosowanie do cykliczności w produkcji zwierzęcej (ochrona zazwyczaj do roku, ale może wynieść nawet 3 lata) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko cenowe - Marża brutto 	<ul style="list-style-type: none"> - Szeroki zakres ochrony - Ograniczenie hazardu moralnego i negatywnej selekcji - Brak kosztów likwidacji szkód 	<ul style="list-style-type: none"> - Ograniczona liczba gałęzi nadających się do ochrony - Problemy standaryzacji zużycia pasz - Trudności z dobraniem wskaźników konwersji pasz w produkty - Tyżyko bazowe 	<ul style="list-style-type: none"> - Indywidualni hodowcy dobrze znający notowania cen produktów zwierzęcych - Zarządzający łańcuchami dostaw (transfer ryzyka na poziomie mezo) - Instytucje rządowe (transfer ryzyka na poziomie makro)

Źródło: Przedstawiono na podstawie: M.R. Hohl, Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets, Wiley, Chichester 2019.

Holistyczny system zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

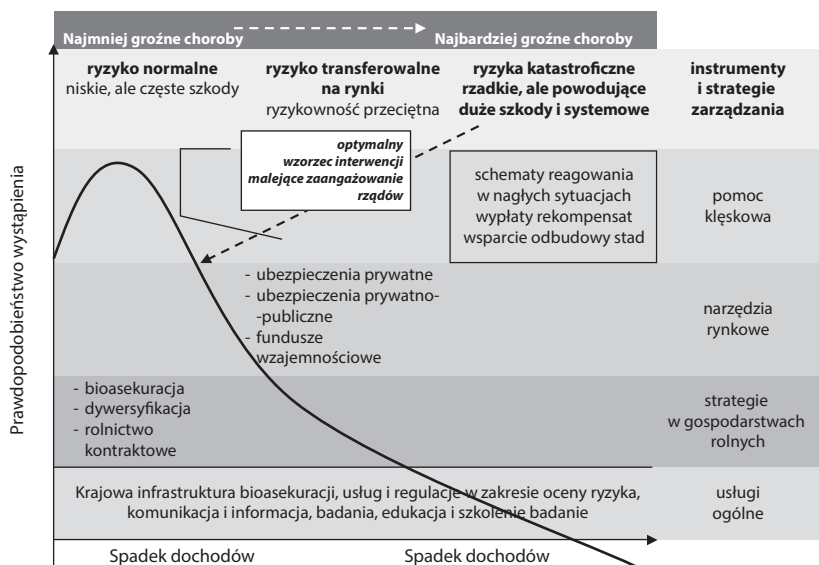
Zarządzanie ryzykiem chorób zwierząt gospodarskich jest ważne z punktu widzenia znaczenia wkładu tego działu w wolumen całej produkcji rolniczej oraz funkcjonowania branżowych łańcuchów dostaw, jak również z powodu możliwości przeniesienia się ich na ludzi, z czym w sposób pośredni mieliśmy do czynienia w przypadku COVID-19. Niestety, jak wynika z badań Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (ang. Office International des Epizooties, OIE), w około ¼ przypadków nie mamy pewności co do typu patogenów powodujących epizootię. Zarządzanie wspomnianym ryzykiem jest trudne również z tego powodu, że mogą być tu generowane negatywne efekty zewnętrzne i rolnicy często nie mają odpowiednich motywacji, by w tym obszarze w pełni uwzględniać koszty społeczne. To ważna przesłanka do sensowności angażowania się rządów w zapobieganie i zwalczanie chorób zwierząt. Z drugiej strony uzasadnia to celowość projektowania systemu zarządzania ryzykiem chorób zwierząt również w konwencji holistycznej, co pokazały badaczki pracujące dla Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a co przedstawiono na wykresie 4³⁶.

O. Melyukhina i W. Yoon wyróżniły również trzy rodzaje ryzyka: (1) normalne, z którym muszą sobie w pierwszym rządzie radzić sami rolnicy; (2) dające się transferować na rynek ubezpieczeniowy i/lub finansowy; (3) katastroficzne, gdzie bardzo często muszą się angażować władze publiczne. Dodatkowo badaczki te uwzględniły dwa standardowe wymiary ryzyka, tj. prawdopodobieństwo wystąpienia choroby oraz jej skutki w postaci możliwego spadku dochodu rolniczego. Zauważmy ponadto, że na samym dole powyższej macierzy znajdują się usługi publiczne, a więc rodzaj infrastruktury niezbędnej do przeciwdziałania wystąpieniom chorób oraz radzenia sobie ze skutkami, gdy się one już pojawią. Za jej charakter, funkcjonowanie i jakość w pierwszym rządzie odpowiedzialne jest państwo. Na tym jednakże jego rola się nie kończy. Nie mniej ważne są jego zadania związane z internalizacją kosztów zewnętrznych i tworzeniem dobra publicznego, jakim jest właściwa kondycja zdrowotna zwierząt. To trudna kwestia, gdyż potrzebne jest konstruowanie układów motywacyjnych, w których dopasowane zostaną w sposób zadawalający mikroekonomiczne cele rolników z optimum społecznym, którym jest odpowiedni ich poziom inwestycji i wysiłku w zapobieganie chorobom. Do tego dochodzą problemy koordynacyjne i optymalizacyjne w ramach branżowych łańcuchów dostaw, całego

36. O. Melyukhina, W. Yoon, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report*, OECD Conference Centre, Paris 2017.

sektora żywnościowego, zadowolenia i bezpieczeństwa konsumentów oraz zdrowia publicznego. Jak zawsze przy zarządzaniu ryzykiem, trzeba się liczyć z hazardem moralnym (pokusą nadużycie) wśród głównych aktorów, a rolników w szczególności.

Wykres 4. Holistyczny system zarządzania ryzykiem chorób zwierząt gospodarskich



Źródło: Opracowano na podstawie: O. Melyukhina, W. Yoon, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report, OECD Conference Centre, Paris 2017.*

Jeśli chodzi o ogólne dotychczasowe doświadczenia związane z zarządzaniem chorobami zwierząt przez rolników w warunkach ryzyka i niepewności, to O. Melyukhina i W. Yoon podkreślają następujące kwestie:

- 1) w najprostszych modelach teoretycznych rolnicy zapobiegają i walczą z chorobami zwierząt do momentu, aż oczekiwane korzyści krańcowe nie zrównują się z ponoszonymi kosztami krańcowymi tych działań;
- 2) wydatki związane z prewencją i kontrolą chorób zwierząt przynoszą malejące korzyści krańcowe, stąd też na gruncie czysto ekonomicznym zapobieganie wszystkim możliwym szkodom powodowanym przez choroby nie jest działaniem optymalnym;
- 3) z uwagi na możliwość wystąpienia kosztów zewnętrznych inwestycje i wysiłek rolników w fazach prewencji i kontroli chorób mogą być niższe od optimum społecznego;

- 4) postęp techniczno-technologiczny i/lub działania rządów w obszarze zapobiegania chorobom powodują, że granica koszty-straty społeczne położona jest zawsze wyżej niż w przypadku ujęcia mikroekonomicznego;
- 5) rolnicy zarządzający chorobami zwierząt muszą rozumieć różne ich aspekty biologiczne oraz znać działania polityczne i regulacje administracyjne w tym obszarze;
- 6) podstawowym zadaniem polityki publicznej związanym z optymalizacją dochodów rolniczych jest dostarczanie im wiedzy oraz efektywnych kosztowo technologii do zapobiegania i kontroli chorób;
- 7) bioasekuracja jest fundamentalną strategią prewencji chorób zwierząt i kanałów (wektorów) ich transmisji. Właściwe postrzeganie tych korzyści przez rolników może ich zachęcać do większych inwestycji i zaangażowania w kluczowe jej praktyki;
- 8) dynamiczne relacje między wyborami i decyzjami rolników a nasileniem się chorób zwierząt mogą prowadzić do sytuacji, iż dążenie do ich całkowitego wyeliminowania może być rozwiązaniem nieoptymalnym.

Zdecydowana większość rolników jedynie choroby epidemiczne uznaje za poważne ryzyko, pozostałe uważa natomiast za mało zagrażające³⁷. Stąd też kapitalnego znaczenia nabiera kwestia klasyfikacji samego ryzyka, gdyż to przesądza o reakcji na jego zmaterializowanie się. W tych warunkach zadaniem rządów jest ułatwianie rolnikom precyzyjnego identyfikowania zagrożeń m.in. przez dostarczanie im w odpowiednim czasie właściwych informacji o chorobach zwierząt, kanałach i dynamice ich transmisji oraz o spodziewanych skutkach. Bardzo pomocna może być w tym momencie systematyka ryzyka zaproponowana przez A. Mikesa i innych³⁸. Badacze ci wyróżnili: (1) ryzyka, którym można zapobiec w ramach bieżących i rutynowych działań typu szczepienia oraz dobre praktyki zootechniczne; (2) ryzyka w obszarze strategicznym, a więc towarzyszące dążeniom do osiągnięcia wyższych zysków i rentowności. Przykładem może być tu zakup zwierząt o wyższym genetycznym potencjale produkcyjnym, ale z drugiej strony o wyższych wymaganiach. Ryzykiem tym w pewnym zakresie da się zarządzać, ale zawsze trzeba się liczyć z tym, że jakaś jego część rezydualna pozostanie poza możliwościami skutecznego oddziaływania rolników. Można ją nazwać ryzykiem bazowym. Istnieje jeszcze trzecie ryzyko: zewnętrzne, na które producenci rolni nie mają bezpośredniego wpływu, ale mogą

37. O. Rat-Aspert, C. Fouridon, op. cit.

38. A. Mikes, H. Lavsanne, R. Kaplan, *When one size doesn't fit all: Evolving directions in the research and practice of enterprise risk management*, „Journal of Applied Corporate Finance” 215, Vol. 27, s. 210–227.

starać się budować odporność swych gospodarstw na przyszłe szoki. Do tej grupy należą epidemie wśród zwierząt.

Każde ryzyko powinno być analizowane z punktu widzenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz dotkliwości następstw jego urzeczywistnienia się. Jak zawsze musimy jednak pamiętać, że rolnicy najczęściej posługują się prawdopodobieństwami subiektywnymi, nie zaś obiektywnymi. Okoliczność ta musi być brana pod uwagę przy konstrukcji różnych programów rządowych i wyborze strategii zarządzania ryzykiem przez samych rolników. Zbiór tych ostatnich jest standardowy i obejmuje: unikanie ryzyka, stosowanie praktyk mniej ryzykownych, dywersyfikację, elastyczność i ubezpieczenia. Mamy tu zatem działania prewencyjne oraz aktywne, nastawione na minimalizowanie negatywnych następstw zmaterializowania się ryzyk. Między instrumentami i strategiami zarządzania ryzykiem występują różnorakie relacje, ale dominują wśród nich substytucyjność i komplementarność. Cały czas trzeba o tym pamiętać, gdy analizuje się ubezpieczenia, które niekiedy mogą wypierać samoochronę (dążenie do redukcji prawdopodobieństwa wystąpienia strat) i samoubezpieczenie (działania zmierzające do ograniczenia wielkości szkód).

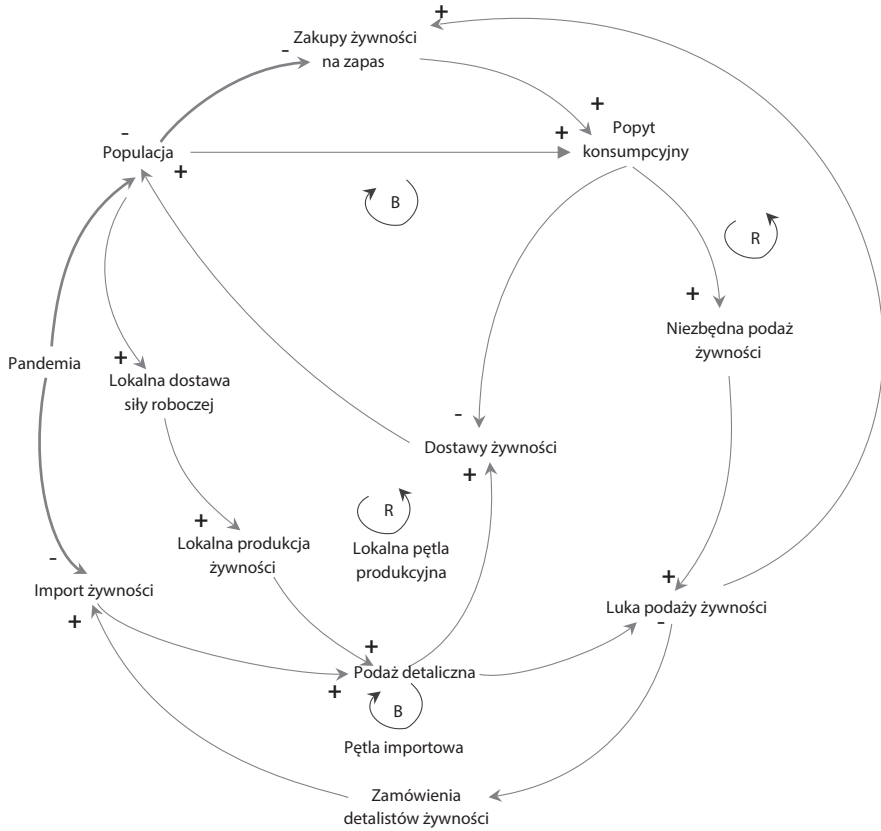
System holistyczny można wprawdzie próbować udoskonalić przez jego rozszerzenie o mapy kognitywne ryzyk i wyraźne jego zorientowanie na wzmocnienie rezyliencji gospodarstw zajmujących się produkcją zwierzęcą, tzn. poprawianiem ich potencjału w zakresie absorpcji ryzyk/szoków, adaptacji do nich i głębokiej transformacji ich działalności, by być odpornymi na nie także w sensie *ex-ante*, ale wciąż będzie on koncepcją statyczną, nieodzwierciedlającą precyzyjnie zjawisk multiplikatywności i addytywności ryzyk oraz materializacji się zdarzeń ekstremalnych³⁹. Warto wobec powyższego bliżej zainteresować się konwencją stosowaną w dynamice systemów złożonych. W modelowaniu takim wyróżnia się trzy podstawowe elementy: (1) poziomy, które za pomocą wielkości chwilowych określają stan wyróżnionego elementu systemu; (2) przepływy, czyli strumienie informujące o szybkości zmiany wartości poziomów; (3) zmienne decyzyjne, których celem jest regulacja wielkości przepływów w funkcji chwilowych stanów systemu⁴⁰. Fundamentalne znaczenie w dynamice systemowej odgrywają przy tym sprzężenia zwrotne, które mają odzwierciedlać zależności przyczynowo-skutkowe. Pojawiają się już pierwsze propozycje zastosowania symulacji

39. P.A. Kerr, *Risk management in Canada's agricultural sector in light of COVID-19*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68, s. 251–258; P.A. Kerr, S. Bideń, *Canada's agricultural sector in light of COVID-19: Considerations one year later*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 69, s. 299–305; R. Sarker, T. Phan, N.Y. Lee et al., *Business Risk Management Program and risk-balancing on Ontario hog sector: An empirical analysis*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2022, Vol. 70, s. 287–304.

40. R. Hoffmann, T. Protasowicki, *Modele dynamiki systemowej w modelowaniu złożonych systemów i procesów*, „Biuletyn Instytutu Systemów Informatycznych” 2013, No. 12, s. 19–28.

ciągłej w łańcuchach i sektorach żywnościowej zgodnej z konwencją dynamiki systemowej. Przykładem jest tu wykres 5.

Wykres 5. Pętla przyczynowa oddziaływania pandemii na lokalne łańcuchy żywnościowe (ujęcie w konwencji dynamiki systemów)



Linie i strzałki pogrubione oznaczają oddziaływania bezpośrednie, R – sprzężenie zwrotne dodatnie, B – sprzężenie zwrotne ujemne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Song, L.C.J. Goh, W.T.H. Tan, *Is food security an illusion for cities? A system dynamics approach to assess disturbance in the urban food supply chain during pandemics*, „Agricultural Systems” 2021, Vol. 189, s. 108203.

Podsumowanie

Wyboru sześciu obszarów badań z zakresu zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej dokonano wprawdzie pod kątem głównie potrzeb polskiego rolnictwa, ale z wykonanej pogłębionej ich analizy jasno wynika, że są one wciąż przedmiotem zainteresowania także naukowców z całego świata. To oczywiste, gdyż są one podstawą tegoż zarządzania. Wyeksponowanie natomiast w artykule modelowania ekonomicznego kontroli zdrowia zwierząt gospodarskich, które powszechnie traktuje się jako proces tworzenia tego specyficznego dobra publicznego, pomyślane zostało jako łącznik do przejścia, ale już w zupełnie odrębnym opracowaniu, do współczesnych ważnych zależności między ryzykami, niepewnością i niejednoznacznością a dobrostanem zwierząt, zdrowiem publicznym, handlem i dobrobytem społeczno-ekonomicznym.

Zarządzanie ryzykiem w produkcji zwierzęcej powinno mieć charakter holistyczny. Tylko takie ujęcie pozwoli zidentyfikować możliwie pełny zestaw ryzyk i zagrożeń, a następnie uporządkować je według prawdopodobieństw wystąpienia oraz spodziewanych skutków finansowych ich zmaterializowania się. Holizm daje też możliwość jasnego sprecyzowania miejsca i odpowiedzialności w całym systemie rolników, podmiotów rynkowych oraz państwa/polityki. Ta szeroka perspektywa niepomniernie ułatwia również proces uzgadniania motywacji mikroekonomicznych producentów rolnych z procesami radzenia sobie z kosztami zewnętrznymi powodowanymi przez chów i hodowlę zwierząt oraz tworzeniem dobra publicznego, jakim jest odpowiednia kondycja zdrowotna inwentarza żywego. Konwencja holistyczna jest przy tym wręcz konieczna, żeby zapewnić komplementarność między różnymi instrumentami zarządzania ryzykiem, unikać nadmiernej kompensacji szkód oraz zredukować negatywną selekcję i hazard moralny. Politycy rolni muszą jednak dobrze rozpoznać interakcje między narzędziami i strategiami zarządzania ryzykiem oraz kształtować szerokie ramy swoich oddziaływań, równocześnie rozumiejąc, jak wpływa to na motywacje, decyzje i zachowania producentów rolnych. Rozwój koncepcji holistycznej, mającej jednak swoje własne granice, wymaga zatem doskonalszego integrowania dorobku mikroekonomii neoklasycznej z behawioralną, a więc i w ślad za tym wyznaczenia obszarów efektywnego wykorzystywania teorii/hipotezy użyteczności oczekiwanej i propozycji jej rozszerzenia albo wręcz zastąpienie, przy czym w tym ostatnim przypadku coraz większą rolę odgrywa i odgrywać będzie teoria perspektywy.

Najpierw pandemia COVID-19, a później wojna na Ukrainie pokazały, że zarządzanie holistyczne ryzykiem w produkcji zwierzęcej nie było wystarczająco dobrze dostosowane do radzenia sobie z takimi globalnymi ryzykami systemowymi, gdyż jest

zbyt statyczne. Można wprowadzić je doskonalić w kierunku wzmocnienia rezyliencji produkcji zwierzęcej i konstruowania map kognitywnych ryzyk. Równocześnie powinniśmy się bliżej jednak zainteresować możliwościami analitycznymi i utylarnymi oferowanymi przez modelowanie i symulację ciągłą osadzonymi w dynamice systemów złożonych. Sami badacze, politycy oraz producenci rolni muszą jednak wtedy przesunąć swoje myślenie z wąsko rozumianego rolnictwa w kierunku branżowych łańcuchów i sieci żywnościowych oraz całych sektorów żywnościowych. Z czasem ten typ modelowania i symulacji prawdopodobnie musi zyskać również wymiar ponadkrajowy.

Bibliografia

- Abay A.K., Jensen D.N.**, *Access to markets, weather conditions on dairy production*, „Agricultural Economics” 2019, Vol. 50.
- Barnes A.P., Moxey P.A., Ahmedi V.B. et al.**, *The effect of animal health compensation on “positive” behaviours toward exotic disease reporting and implementing biosecurity: A review, a synthesis and a research agenda*, „Preventive Veterinary Medicine” 2015, Vol. 122.
- Belasco J.E., Taylor R.M., Goodwin K.B. et al.**, *Probabilities Models of Yield, Price and Revenue Risks for Feed Cattle Production*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2009, Vol. 41.
- Benett R.M.**, *The use of economic quantitative modelling techniques in livestock health and disease-control decision making. A review*, „Preventive Veterinary Medicine” 1992, Vol. 39.
- Bertram-Huemmer V., Kraehmert K.**, *Does Index Insurance Help Households Recover from Disaster? Evidence from IBLI Mongolia*, „Discussion Papers of DIW Berlin” 2015, No. 1515.
- Chi J., Weersink A. VanLeeuwen J. et al.**, *The Economics Controlling Infectious Diseases on Dairy Farms*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2002, Vol. 50(3).
- Coble H.K., Hanson R.T., Sempier H.S. et al.**, *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Craane B., Dijkstra P.U.**, *Methodological quality of a systematic review on physical therapy for temporomandibular disorders: influence of hand search and quality scales*, „Clinical Oral Investigations” 2012, Vol. 16(1).
- Dijkhuizen A.A., Huirne M.B.R., Jalvingh M.W.**, *Economic analysis of animal diseases and their control*, „Preventive Veterinary Medicine” 1995, Vol. 25.
- Feng H., Du X., Hennessy A.D.**, *Depressed demand for crop insurance contracts, and rationale based on third generation Prospect Theory*, „Agricultural Economics” 2020, Vol. 51.

- Ferguson M.S.**, *Unconstrained trade: The Impact of EU Cage Bans on Exports of Poultry – Keeping Equipment*, „Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 74.
- Flaten O., Lien G., Koesling M. et al.**, *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, „Livestock Production Science” 2005, Vol. 95, No. 1–2.
- Fox G., Weersink A.**, *Damage control and increasing returns*, „Journal of Agricultural Economics” 1995, Vol. 77.
- Gilbert W., Rushton J.**, *Incentive Perception in Livestock Disease Control*, „Journal of Agricultural Economics” 2018, Vol. 69, No. 1.
- Gramig B., Horan R., Wolf C.**, *Livestock Disease Indemnity Design When Moral Hazard is Followed by Adverse Selection*, „American Journal of Agricultural Economics” 2009, Vol. 91.
- Grannis L.J., Bruch L.M.**, *The Role of USDA-APHIS in Livestock Disease Management within the USA* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Green W.J., Driscoll L.J., Bruch L.M.**, *Data Requirements for Domestic Livestock Insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Hart C.E., Babcock A.B., Hayes J.D.**, *Livestock Revenue Insurance*, „Journal of Futures Markets” 2001, Vol. 21.
- Hart Ch.**, *The Current State of US Federally Supported Livestock Insurance* [w:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Heady D., Hirromen K., Hoddinott J.**, *Animal sourced foods and child stunting*, „American Journal of Agricultural Economics” 2018, Vol. 100.
- Hennessy A.D., Marsh L.T.**, *Economics of animal health and livestock disease* [w:] *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 5, ed. Ch.B. Barrett, D.R. Just, Amsterdam, Elsevier, 2021.
- Hennessy A.D., Wolf A.Ch.**, *Asymmetric Information Externalities and Incentives in Animal Disease Prevention and Control*, „Journal of Agricultural Economics” 2018, Vol. 69.
- Hoffmann R., Protasowicki T.**, *Modele dynamiki systemowej w modelowaniu złożonych systemów i procesów*, „Biuletyn Instytutu Systemów Informatycznych” 2013, nr 12.
- Hohl M.R.**, *Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets*, Wiley, Chichester, 2019.
- Jansen J., Van den Borne B.H.P., Renes R.J. et al.**, *Explaining mastitis incidence in Dutch dairy farming: The influence of farmers' attitudes and behavior*, „Preventive Veterinary Medicine” 2009, Vol. 92(3).
- Kerr P.A., Biden S.**, *Canada's agricultural sector in light of COVID-19: Considerations one year later*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 69.
- Kerr P.A.**, *Risk management in Canada's agricultural sector in light of COVID-19*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2020, Vol. 68.

- Kompas T., Chu L., van Ha P. et al.**, *Budgeting and portfolio allocation for biosecurity measures*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2019, Vol. 63.
- Läpple D., Osawe W.O.**, *Concern for animals, other farmers, or oneself? Assessing farmers’ support for a policy to improve animal welfare*, „American Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 105(3).
- Lichtenberg E., Zilberman D.**, *The econometrics of damage control – Why specification matters*, „American Journal of Agricultural Economics” 1986, Vol. 68(2).
- Liu P., Hou L., Li D. et al.**, *Determinants of Livestock Insurance Demand: Experimental Evidence from Chinese Herders*, „Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 72, No. 2.
- MacLachlan J.M., Springhorn R.M., Fackler L.P.**, *Learning about a moving target in resource management: optimal Bayesian Disease Control*, „American Journal of Agricultural Economist” 2017, Vol. 99.
- Madzimure J., Chimonyo M., Dzama K. et al.**, *Classical Swine Fever Changes the Way Farmers Value Pigs in South Africa*, „Journal of Agricultural Economics” 2015, Vol. 66, No. 3.
- McInerney J.P., Howe K.S., Schepers J.A.**, *Framework for the economic analysis of disease*, „Journal of Agricultural Economics” 1992, Vol. 47(3).
- McInerney J.P.**, *Old economics for new problems – Livestock disease: Presidential address*, „Journal of Agricultural Economics” 1996, Vol. 20.
- McKendree S.G.M., Tonsor T.G., Schulz L.L.**, *Management of Multiple Sources of Risk in Livestock Production*, „Journal of Agricultural and Applied Economics” 2021, Vol. 53.
- Melyukhina O., Yoon W.**, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report*, OECD Conference Centre, Paris 2017.
- Meuwissen P.M., Huirne M.R., Hardaker B.J.**, *Risk and risk management: an empirical analysis of Dutch livestock farmers*, „Livestock Production Science” 2001, Vol. 69.
- Mikes A., Lavsanne H., Kaplan R.**, *When one size doesn’t fit all: Evolving directions in the research and practice of enterprise risk management*, „Journal of Applied Corporate Finance” 215, Vol. 27.
- Miller G.Y., Bartlett C.P., Lance E.S et al.**, *Costs of clinical mastitis and mastitis prevention in dairy herds*, „Food Animals Economics” 1993, Vol. 202(8).
- Neumann B.G., Keogh C.R.**, *Managing the Risks and Impacts of Animal Diseases in the Australian Livestock Sector [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Nordmeyer F.E., Musshoff O.**, *German farmers’ perceived usefulness of satellite-based index insurance: insights from a transtheoretical model*, „Agricultural Finance Review” 2023, Vol. 83.
- OECD**, *Producer Incentives in Livestock Disease Management*, Paris 2017.
- OIE**, *Animal Health: A Multifaceted Challenge*, 2014.
- Owusu-Sekyere E., Hansson H., Telezhenko E.**, *Use and non-use values to explain farmers motivation for the provision of animal welfare*, „European Review of Agricultural Economics” 2022, Vol. 49.
- Panell D.J.**, *An economic response model of herbicide application for weed control*, „Australian Journal of Agricultural Economics” 1990, Vol. 34(3).

- Perez-Mendez A.J., Rosbes D.**, *The influence of weather conditions on dairy production*, „Agricultural Economics” 2019, Vol. 50.
- Polman F.D., Selten H.P.M., Motowska N. et al.**, *A risk governance approach to mitigating food system risks in a crisis: Insights from the COVID-19 pandemic in five low – and middle – income countries*, „Global Food Security” 2023, Vol. 39.
- Pritchett J., Thilmany D., Johnson K.**, *Understanding Broader Economic Effects of Livestock Insurance and Health Management: Impacts of Disease Outbreak on Allied Industries [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Rat-Aspert O., Fouridon C.**, *Modelling collective effectiveness of voluntary vaccination with and without incentives*, „Preventive Veterinary Medicine” 2010, Vol. 93.
- GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2022.
- Sarker R., Phan T., Lee N.Y. et al.**, *Business Risk Management Program and risk-balancing on Ontario hog sector: An empirical analysis*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2022, Vol. 70.
- Schaefer A.K., Scheitrum P.D., van Winden S.**, *Returns on investment to the British bovine tuberculosis control programme*, „Journal of Agricultural Economics” 2022, Vol. 73(2).
- Seitzinger H.A., Paarlberg L.P., Lee G.J.**, *Economic Impacts of Eradication Scrapie, Ovine Progressive Pneumonia and John’s Disease on US Sheep, Lamb, Sheep Meat and Lamb Meats Markets [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Shaik S., Barnett B.J., Coble K.H. et al.**, *Insurability conditions and livestock disease insurance [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge CABI Publishing, 2006.
- Skidmore E.M.**, *Outsourcing the dry season: cattle ranchers response to weather shocks in the Brazilian Amazon*, „American Journal of Agricultural Economics” 2023, Vol. 104.
- Sok J., Fischer J.A.E.**, *Farmers’ heterogeneous motives, voluntary vaccination and disease spread: an agent-based model*, „European Review of Agricultural Economics” 2020, Vol. 47.
- Song S., Goh L.C.J., Tan W.T.H.**, *Is food security an illusion for cities? A system dynamics approach to assess disturbance in the urban food supply chain during pandemics*, „Agricultural Systems” 2021, Vol. 189.
- Sowa A.**, *Zwierzę przemysłowe*, „Polityka” 2021, nr 20.
- Stephen B., Epps T.**, *Livestock Industry Insurance: Canada [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Tozer R.P., Marsh L.T., Perevodchikov V.E.**, *Economic Welfare Impacts of Foot – and Mooth Disease in Canadian Beef Cattle Sector*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2015, Vol. 63.
- Turvey G.C.**, *Conceptual Issues in Livestock Insurance*, The State University of New Jersey RUTGERS, May 2003.

Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w produkcji zwierzęcej

- Ugochukwu I.A., Phillips W.P.**, *Canadian beef and dairy farmers' attitudes towards animal vaccines*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 2019, Vol. 63.
- Valeeva N.I., Lam T.J.G.M., Hogeveen H.**, *Motivation of Dairy Farmers to Improve Mastitis Management*, „Journal of Dairy Science” 2007, Vol. 90.
- Valeeva N.I., van Asseldonk M.A.P.M., Backus G.B.C.**, *Perceived risk and strategy efficacy as motivators of risk management strategy adoption to prevent animal diseases in pig farming*, „Preventive Veterinary Medicine” 2011, Vol. 102, No. 4.
- Van Asseldonk M.P.A.M., Meuwissen M.P.M., Hurine M.B.R. et al.**, *Designing Epidemic Livestock Insurance [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Wang T., Hennessy A.D.**, *Strategic Interaction among private and public efforts when preventing and stamping out a highly infectious animal disease*, „American Journal of Agricultural Economics” 2015, Vol. 97.
- Weyori E.A., Liebenehm S., Weibel H.**, *Returns to livestock disease control – a panel data analysis in Togo*, „European Review of Agricultural Economics” 2020, Vol. 47.
- Wolf A.Ch.**, *Livestock Disease Eradication Programmes and Farm Incentives: the Case of Bovine Tuberculosis [w:] The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Zongo B.J.W., Laure B.**, *A counterfactual experiment about the eradication of cattle diseases on beef trade*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2019, Vol. 67.

otrzymano: 22.05.2023
zaakceptowano: 06.12.2023



Selected issues of risk management in livestock production

Jacek Kulawik

Abstract

This article presents the findings of a review study conducted using the snowballing technique. Its primary goal is in-depth analysis of six important, in the author's subjective opinion, issues concerning risk management in livestock production. The starting point for consideration is the observation that livestock farmers are confronted with various risks that can ultimately (when they materialise) impair their economic and financial situation. However, the most serious threat lies in animal diseases and epidemics, which can also adversely affect the states' budgetary situation, as well as the supply of animal products and their quality and prices. In this context, both farmers and public authorities should have appropriate economic models in place to control animal health and diseases, an overview of which are provided in this article. However, for the models to be used effectively, all stakeholders should, at minimum, have general knowledge of the sources of risks, their perception and the attitudes of agricultural producers themselves towards them, so the article analyses these categories as well. We also present the formal aspect of production and price risk modelling to address, among others, the reasons for the low uptake of traditional insurance in livestock production. Following this, the practical and political recommendation that every country should have a holistic risk management system for livestock rearing and breeding, which is also the main conclusion of the analysis, is reliably documented. Of course, such system should be continuously improved, and it is also highly desirable that it is gradually supported by complex models of system dynamics.

Key words: economic models for livestock health and disease control, risk in livestock production, insurance in livestock production, risk management in livestock production.

Jacek Kulawik, PhD DSc ProfTit, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute in Warsaw.

Introduction

It is estimated that an average of around 1.8 million livestock die each year in Poland due to diseases and epidemics, weather and environmental stress, accidents, as well as farmers' own mistakes¹. If counted as LSUs, these deaths would account for over 23% of total livestock in June 2021². The percentage is obviously overstated, yet we must bear in mind that animal deaths also occur in transportation to slaughterhouses and while waiting in lairage. If the figure could be reduced, it would result, for example, in increased commodity livestock production, which in 2021 amounted to more than PLN 59 billion, accounting for some 59% of the total commodity production of Poland's agriculture. Alternatively, therefore, less livestock could be kept in order to earn that PLN 59 billion, which is compounded by substantial budget savings on compensating farmers for diseases that are subject to ex-officio eradication. In this context, most researchers now emphasise that for the economic, environmental and climatic assessment of livestock rearing, control of their health and diseases, as well as welfare, is fundamental³.

In addition to the risk of animal diseases and injuries, farmers are also faced with other price and production risks, collectively referred to as business or economic risks, as well as financial, property, personal, political and regulatory risks. They can be grouped into: internal vs. external; operational vs. strategic; chained vs. networked, etc. Accordingly, agricultural producers must be equipped with specific tools and strategies to manage risks and threats, uncertainty and ambiguity. Essentially, this can be reduced to risk control (avoidance, prevention, reduction) and financing (retention, insurance, non-insurance transfer). Thus, the measures can be active, but also passive. The selection is not a trivial issue, as it is determined by the type of risk (frequency and magnitude of losses), its perception and attitude towards it, as well as the technical and production, as well as economic and financial characteristics of farms and the state of their environment. It is undisputed that first the COVID-19 pandemic, followed by the war in Ukraine, have led to a huge increase in the uncertainty and

1. A. Sowa, *Zwierzę przemysłowe*, "Polityka" 2021, nr 20, pp. 21–24.

2. GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2022, p. 164.

3. A.D. Hennessy, L.T. Marsh, *Economics of animal health and livestock disease* [in:] *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 5, ed. Ch.B. Barrett, D.R. Just, Amsterdam, Elsevier, 2021, pp. 4233–4330; D. Läpple, W.O. Osawe, *Concern for animals, other farmers, or oneself? Assessing farmers' support for a policy to improve animal welfare*, "American Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 105(3), pp. 836–860; A.K. Schaefer, P.D. Scheitrum, S. van Winden, *Returns on investment to the British bovine tuberculosis control programme*, "Journal of Agricultural Economics" 2022, Vol. 73(2), pp. 472–489; E.A. Weyori, *Returns to livestock disease control – a panel data analysis*, "European Review of Agricultural Economics" 2020, Vol. 47(2), pp. 654–683.

risk of agricultural operations. It is even said and written that the world has entered a polycrisis/multi-crisis era. A response to this should come in the development of a holistic/integrated approach to risk management, both at the level of individual farms and the entire agricultural sector and agribusiness. However, materialisation of the above systemic risks already shows that the holistic approach is going to become less and less applicable over time with regard to the evolving uncertainty and risks inherent in livestock rearing and breeding. Therefore, an attempt should be made to support this branch of agricultural production also with a risk management tool based on the philosophy of complex system dynamics.

In the above context, the primary purpose of this article is to undertake an in-depth analysis of six issues, that are important in the author's opinion, concerning risk management in livestock production, so that they can subsequently be seamlessly incorporated into a holistic view of the problem, which, in the process, is constantly evolving. This would provide other researchers with a reference point for their own analyses, and insurers with support for designing their products. Agricultural policy makers, in turn, can use this article as an aid in the construction of relevant programmes and in their evaluation. The considerations presented can also be applied in consultancy and in the self-education of agricultural entrepreneurs. They may also be of interest to veterinary services, by confronting, for example, the epidemiological models they use with economic models for animal disease and health control. To the best of the author's knowledge, the article is an original work, as no other text structured in an identical way could be found.

The selection of the six areas for in-depth analysis was based on two criteria: (1) their socio-economic importance for Polish agriculture, where the problem of ASF is still unresolved and the bird flu epidemic periodically recurs, (2) the transfer of risk from agriculture to the financial market, mainly through traditional insurance – its ex-post evaluation must be carried out by the Ministry of Agriculture and Rural Development in 2024. The latter is designed as theory-based evaluation. The article fits into this approach. This should then be supplemented with further justification, namely that in Poland the public authorities have so far not officially communicated how they intend to holistically (comprehensively) manage risk in livestock production.

The applied research method

The author of the article used the hand-searching method, also referred to as the snowballing method, which is also classified as systematic review⁴. This is a manual technique for searching through various resources, pre-defined and selected peer-reviewed articles, conference papers and unpublished material. For researchers who have a good level of knowledge of the issue, hand-searching can be a more effective method than online techniques. The author has already been dealing with the issues covered in the article, with varying intensity, for more than ten years, and is quite familiar with them.

Detailed use of the snowballing method, in turn, involved ongoing research into twelve English-language and two German journals. A prerequisite was that these would be titles with an impact factor and at least 70 points in a rating by the Ministry of Education and Science (MEiN). These were journals that are published, among others, by: Elsevier, Oxford University Press, Springer/SpringerGabler and Willey. Each text of interest to the author of the article is recorded on an ongoing basis and briefly characterised, which considerably simplifies its later use. However, this is not done without reflection or automatically, thanks to the knowledge and observations of reality gathered by the author, as well as the integration of other sources of information. This means that the article has the qualities of a critical systematic review. Last but not least, the snowballing technique used as described above allows the most up-to-date information to be incorporated much more quickly than is the case with online techniques of systematic review.

As already indicated, the range of issues related to risk management in livestock production is constantly evolving, which is reflected in their overview summarised in Table 1. The areas of research explored in more depth in this article are highlighted in bold.

4. B. Craane, P.U. Dijkstra, *Methodological quality of a systematic review on physical therapy for temporomandibular disorders: influence of hand search and quality scales*, "Clinical Oral Investigations" 2012, Vol. 16(1), pp. 295–303; F.D. Polman, H.P.M. Selten, N. Motowska et al., *A risk governance approach to mitigating food system risks in a crisis: Insights from the Covid-19 pandemic in five low – and middle – income countries*, "Global Food Security" 2023, Vol. 39, p. 100717.

Selected issues of risk management in livestock production

Table 1. Main areas of research on risk management in livestock production

Research area	Representative researchers
Economic modelling of disease control	J.P. McInevrey et al. (1992), A.D. Hennessy and L.T. Marsh (2021)
Sources and types of risk, and perception of risk by farmers	P.M. Meuwissen et al. (2021), A.K. Abay et al. (2019)
Price and production risk	G.C. Turvey (2003), E.M. Skidmore (2023)
Traditional insurance	S. Shaik et al. (2006), P. Liu et al. (2021)
Index-based insurance	V. Bertram-Huemmer et al. (2018), F.E. Nordmeyer and O. Musshoff (2023)
Biosecurity, self-insurance and self-protection	O. Rat-Aspert and C. Fouridon (2010), T. Kompas et al. (2019)
Animal vaccination	L.A. Ugochukwu and W.P. Phillips (2019); J. Soak and J.A.E. Fischer (2020)
Budget compensation for emergency slaughter	B. Gramig et al. (2009), A.P. Barness et al. (2015)
Evaluation of government risk management programmes	T. Wang and A.D. Hennessy (2015), A.K. Schaefer et al. (2022)
Risk vs. animal welfare	E. Owusu-Sekyere et al. (2022), D. Läßle and W.O. Osawe (2023)
Animal health vs. trade	B.J.W. Zongo and B. Laure (2019), M.S. Ferguson (2023)
Animal health vs. public health	D. Heady (2018)
Animal diseases vs. economic and social welfare	R.P. Tozer et al. (2015), R.M. Benett et al. (2019)
Holistic risk management	O. Melyukhina and W. Yoon (2015)
Complex system dynamics and risk management	R. Sarker et al. (2022), F.D. Polman et al. (2023)

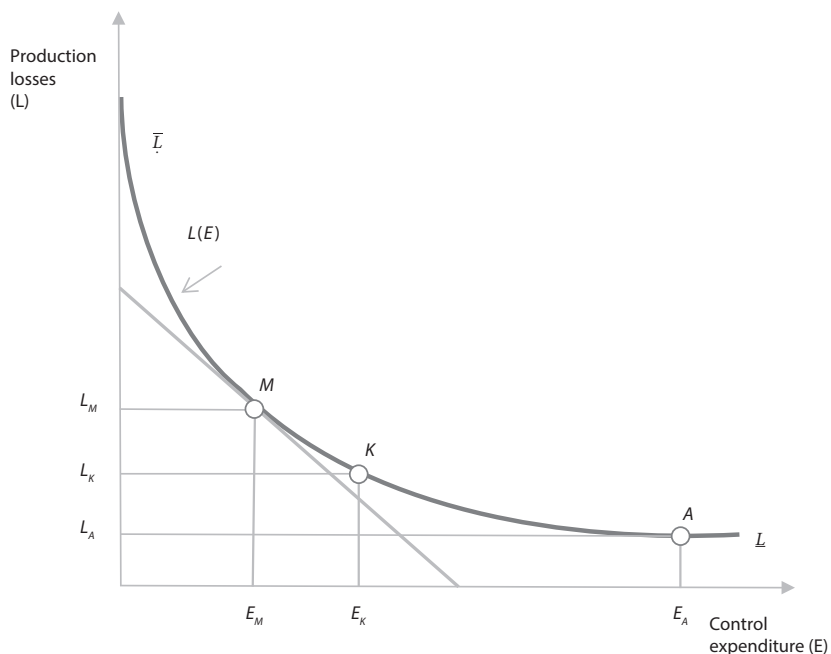
Source: Own elaboration.

Economic modelling of animal health and disease control

Virtually all researchers dealing with the above issues refer to the 1986 work by E. Lichtenberg and D. Zilberman, despite its subject being the optimisation of the use of plant protection products to control diseases and pests in crops⁵. It is noteworthy, however, that these two American agricultural economists introduced the concept of the damage function that is used in catastrophic risk modelling, which denotes the ratio of the expected cost of repairing the damage to the replacement value of the relevant asset. D.J. Panell, in turn, adopted the reasoning of E. Lichtenberg and D. Zilberman to modelling the optimum use of herbicides for weed control in fields⁶, while R.M. Benett and G.Y. Miller addressed the estimation of direct damage caused by animal diseases, and A.A. Dijkhuizen constructed a model for optimising government programmes to combat animal disease epidemics⁷. More sophisticated models authored or co-authored by P.J. McInerney were published in 1992 and 1996⁸, and their essence is illustrated in Figure 1.

5. E. Lichtenberg, D. Zilberman, *The econometrics of damage control – Why specification matters*, “*American Journal of Agricultural Economics*” 1986, Vol. 68(2), pp. 261–273.
6. D.J. Panell, *An economic response model of herbicide application for weed control*, “*Australian Journal of Agricultural Economics*” 1990, Vol. 34(3), pp. 223–241.
7. R.M. Benett, *The use of economic quantitative modelling techniques in livestock health and disease-control decision making. A review*, “*Preventive Veterinary Medicine*” 1992, Vol. 39, pp. 155–171; G.Y. Miller, C.P. Bartlett, E.S. Lance et al., *Costs of clinical mastitis and mastitis prevention in dairy herds*, “*Food Animals Economics*” 1993, Vol. 202(8), pp. 1230–1236; A.A. Dijkhuizen, M.B.R. Huirne, M.W. Jalvingh, *Economic analysis of animal diseases and their control*, “*Preventive Veterinary Medicine*” 1995, Vol. 25, pp. 135–149.
8. J.P. McInerney, K.S. Howe, J.A. Schepers, *Framework for the economic analysis of disease*, “*Journal of Agricultural Economics*” 1992, Vol. 47(3), pp. 137–154; J.P. McInerney, *Old economics for new problems – Livestock disease: Presidential address*, “*Journal of Agricultural Economics*” 1996, Vol. 20, pp. 173–179.

Figure 1. Graphical determination of the optimum animal disease control



Source: Presented on the basis of: J.P. McInerney, S.K. Howe, A.J. Scheper, *A framework for the economic analysis of disease in farm livestock*, "Preventive Veterinary Medicine" 1992, Vol. 47.

It can be seen that expenditure (E) to prevent the disease and/or mitigate its adverse effects results in a reduction of losses in production and income-generating potential (L). However, the total resulting loss, C , is the sum of E plus L . Figure 1 also shows the efficiency limit, $L(E)$, indicating the interchangeability (substitutability) between expenditure and losses. Correspondingly, with no control whatsoever ($E = 0$), the loss reaches a maximum \bar{L} . However, it must be noted that the increase of expenditure does gradually reduce losses, but only up to a limit L_A , which means that the expenditure brings decreasing efficiency. The optimum control of the C parameter value is one for which a further increase in expenditure by a unit results in a decrease in loss lower than unity. In other words, this bioeconomic model assumes that the risk of disease is not completely eliminated, and/or does not seek its complete elimination, as seen from a private-economic perspective. With transition to the determination of the social optimum of control, the efficiency limit will move, although upwards. The implementation of new technology and various government programmes for livestock producers, on the other hand, may push this limit downwards.

The work of J.P. McInerney was referred to by G. Fox and A. Weersink, and by J. Chi et alia⁹. Their basic premise was that they could not be modelled in the same way that input-output relationships are modelled in traditional agricultural production economics, since in the case of diseases the function of these inputs is to control the level of damage, not to increase the production output. However, again there is a correlation in that the optimum for controlling animal disease is determined by the point at which the marginal costs incurred become equal to the marginal benefits gained, although this does not fully illustrate the problem. The primary focus of farmers are direct costs. The situation becomes much more complex when farmers' decisions are constrained by relevant administrative regulations, if public health and the interests of the entire industry in livestock production are at stake. In the cost-effectiveness calculus of prevention and cost control, this gives rise to new costs, but on the benefit side we can see government compensation and disaster relief payments. The decisions are further complicated by the purchase of livestock insurance by farmers.

Building mainly on the work by E. Lichtenberg and D. Zilberman (1986), and J.P. McInerney (1996), A.D. Hennessy and L.T. Marsh proposed what is essentially a system of animal health and disease economics, highly formalised and described in as many as 96 pages of text¹⁰. Here, we will only briefly outline the key elements of this construct. First, A.D. Hennessy and L.T. Marsh present their baseline model, then extend it to include the problem of externalities and farmers' reporting of diseases to government institutions and other stakeholders. The next section covers public management of animal diseases and their implications for international trade in animals and animal products. The final section looks at estimating social welfare through producer and consumer surpluses, budget expenditure, impact on food chain actors, and willingness to pay and risk reduction opportunities.

In the last decade, the economic modelling of animal health and disease control was also addressed by other researchers¹¹. All these studies are highly formalised and often supported by various types of simulation.

9. G. Fox, A. Weersink, *Damage control and increasing returns*, "Journal of Agricultural Economics" 1995, Vol. 77, pp. 33-39; J. Chi, A. Weersink, J. VanLeeuwen et al., *The Economics Controlling Infectious Diseases on Dairy Farms*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2002, Vol. 50(3), pp. 237-256.

10. A.D. Hennessy, L.T. Marsh, op. cit.

11. J.M. MacLachlan, R.M. Springhorn, L.P. Fackler, *Learning about a moving target in resource management: optimal Bayesian Disease Control*, "American Journal of Agricultural Economist" 2017, Vol. 99, pp. 140-162; A.D. Hennessy, A.Ch. Wolf, *Asymmetric Information Externalities and Incentives in Animal Disease Prevention and Control*, "Journal of Agricultural Economics" 2018, Vol. 69, pp. 226-242; E.A. Weyori, S. Liebenehm, H. Weibel, *Returns to livestock disease control – a panel data analysis in Togo*, "European Review of Agricultural Economics" 2020, Vol. 47, pp. 694-683.

Sources of risk and its perception by farmers

Some of the first advanced research on risk perception and management strategies in livestock production in Europe was conducted by M.P.M. Meuwissen, R.B.M. Huirne and J.B. Hardaker¹², becoming, so to speak, a standard in this area, and referred to by subsequent researchers. Let us, therefore, take a closer look at them.

P.M. Meuwissen et al. constructed a survey form that contained as many as 121 different variables and sent it to 2,700 farms in October 1997. A total of 612 forms were returned, with 59% of farms classified as dairy, 28% as pig farms and the rest as mixed. The authors of the article admit that they embarked on the task of identifying risk perception and handling strategies, although previous researchers had stressed that these categories are so strongly differentiated and highly dependent on the socio-economic characteristics of farmers, their farms and local conditions that it is difficult to be precise and objective. Consequently, one should avoid over-generalisations.

Conclusions about attitudes to risk were made on the basis of ranking of farmers' ratings of the sentence: "I am willing to accept higher risk than others with regard to: production, sales, finance and overall farming", ranked on a five-point Likert scale, with "1" indicating strong disagreement and "5" indicating strong agreement. It can be seen that the issue at stake was relative risk aversion.

P.M. Meuwissen et al. put forward 23 sources of risk for farmers to assess, six of which related directly to livestock production. Factor analysis was then applied to reduce this set to five groups: "family health", "financial situation", "legislation", "production", and "changes in the farm's standing". The same approach was used for the risk management strategy, with the starting point being a thirteen-element set, which was reduced by factor analysis to four groups: "price risk reduction", "purchase of property and personal insurance", "diversification", and "reliable income".

The entire analysis can be summarised as follows:

1. Price and production risks ranked as significant in all three farm groups, but the former was of greatest concern in dairy-type farms.
2. Insurance ranked quite low in risk management strategies. Interestingly, a closer look at preferences for this instrument revealed that farmers found that insurance rates and premiums did not reflect actual individual risks very accurately.

12. P.M. Meuwissen, M.R. Huirne, B.J. Hardaker, *Risk and risk management: an empirical analysis of Dutch livestock farmers*, "Livestock Production Science" 2001, Vol. 69, pp. 43–53.

In other words, farmers were convinced that they were subsidising other producers in this way.

3. The relationship between insurance and legislation suggests that the former can be a substitute for withdrawing subsidies from certain agricultural activities. For insurers, an opportunity also arises to reduce price risk, for example in the form of revenue or surplus insurance, as farmers ranked futures low.

A very interesting study of risk perception, risk sources and risk management strategies was conducted on 363 conventional and 162 organic farms in Norway by O. Flaten et alia¹³. It should be explained that the Norwegian study was modelled on the 2001 survey by P.M. Meuwissen et al., which has already been commented here, with the source data collected in early 2003 through a dedicated questionnaire. The risk was identified on the basis of farmers' declarations regarding the indicative sentence: "I am willing to accept higher risk than others with regard to: (1) production; (2) marketing, finance and investment", with "1" on a seven-point Likert scale indicating strong disagreement and "7" indicating strong agreement. As for the sources of risk, initially there were as many as 33, but during the factor analysis this set was reduced to six categories. Of the 33 sources specified, ten explicitly referred to livestock production (including prices, disease risk, and public policy). In the case of risk management strategies, in turn, 25 were identified in the survey, to be later reduced to six groups in the factor analysis. Of the specific strategies, only two were directly related to livestock production, i.e. prevention of animal diseases and mitigation of their effects, use of veterinary services and consultations.

In the conceptual layer, O. Flaten et al. drew on the descriptive approach. In the first instance, they were looking for inspiration in behavioural microeconomics, namely in its assumption that in order to understand people's decisions under risk and uncertainty, it is necessary to refer to their perception of these categories. These requirements are accommodated by the model of F.W. van Raaij presented in an article titled "Economic psychology" published in the *Journal of Economic Psychology*, issue 1 of 1981. Its essence is presented in Figure 2.

13. O. Flaten, G. Lien, M. Koesling et al., *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, "Livestock Production Science" 2005, Vol. 95, No. 1–2, pp. 11–25.

Figure 2. Decision-making in the van Raaij model



Source: Elaborated on the basis of: O. Flaten., G. Lien, M. Koesling et al., *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, "Livestock Production Science" 2005, Vol. 95, No. 1–2, pp. 11–25.

The $P \rightarrow E/P$ component represents the impact of farm and farmer characteristics (P) on risk perception (E/P). The relationship $P \rightarrow E/P \rightarrow B$, in turn, reflects how P and E/P combined affect the economic behaviour of the agricultural producer, which is embodied in risk management strategies. The statistical analysis of the survey information was also governed by the above logic.

Let us summarise the main conclusions and recommendations of O. Flaten et al.:

1. Farmers on organic farms had, on average, lower relative risk aversion than those involved in conventional production. In the former group, the distribution of aversion was also more even. Organic farmers ranked institutional risk highest, while conventional farmers were concerned about purchase input prices and animal welfare.
2. Interestingly, the preferences of both groups of farmers regarding risk management strategies were very similar. In line with the above, all farmers, on average, considered financial strategies (focused on liquidity and cost management), prevention of animal and plant diseases, and purchase of business and personal insurance to be the most effective.
3. Among the farm and farmer characteristics, only the number of cows kept was related to livestock production. This variable was negatively correlated only with production and institutional risk, while the increase in cow herd size encouraged the purchase of insurance and a reduction in unit fixed costs.
4. The high importance attached to institutional (or: policy) risk by both groups of farmers can be seen as somewhat of a paradox. In fact, this should be interpreted as viewing changes in agricultural policy and sector regulation as a risk with long-term effects, whereas interim and annual fluctuations in primary natural and economic-financial categories are generally easier to absorb through internal and external risk management instruments. These correlations can also be interpreted to mean that it is institutional risk that is likely to lead to farm bankruptcy sooner. In this context, the issue of stability and predictability of agricultural policy and

of all socio-economic policy, in the part relating to the agricultural sector, is of paramount importance.

A key issue in understanding farmers' strategies to prevent and manage livestock diseases is the perception of the risk they pose. Foreign studies clearly show that this risk is handled differently for endemic diseases than for epidemics¹⁴, with the former considered operational risk, and the latter falling into the category of catastrophic risk, i.e. one that is rare but has serious, even existential, negative consequences for individual farms, their regional groupings, and sometimes those with a global reach. Examples of the latter are ASF or bird flu.

However, the perceived risk, understood as the probability of a livestock disease, may in fact be under- or overestimated, as it may be subject to the psychological deformations of people's assessments and judgements¹⁵. This involves the farmers' use of various heuristics, the rejection of certain mechanisms, as well as highly individualised specific evaluation processes and the plasticity of human brains. However, heuristics are crucial here, especially for the perception and measurement of catastrophic risk. It appears that when dealing with such existential events, farmers for the most part try to use examples of past reactions and behaviour. The damage experienced determines the selection of strategies to prevent them in the future and to deal with such risk once it has materialised. Obviously, cognitive processes and behavioural responses are largely shaped by farmers' innate attitudes towards risk, self-protection and precaution. Certain other variables influencing farmers' behaviour are generally not directly observable from the outside, and their impact is also very often not fully recognised by the farmers themselves.

A very interesting tool for analysing the correlation between farmers' perceptions of animal disease risk and their preference for prevention and handling instruments and strategies is "The Health Belief Model" (HBM)¹⁶, which is a socio-psychological model describing changes in people's behaviour towards diseases. Conceived in the 1950s in the US Public Health Service, it refers specifically to the ways in which health services are used, and is also used in health education. The model's focal point is the individual's perception of the disease, which also influences preventive measures. Perception is understood twofold here: (1) susceptibility to disease, specifically as

14. O. Flaten, op. cit.; J. Jansen, B.H.P. Van den Borne, R.J. Renes et al., *Explaining mastitis incidence in Dutch dairy farming: The influence of farmers' attitudes and behaviour*, "Preventive Veterinary Medicine" 2009, Vol. 92(3), pp. 210–223.

15. N.I. Valeeva, T.J.G.M. Lam, H. Hogeveen, *Motivation of Dairy Farmers to Improve Mastitis Management*, "Journal of Dairy Science" 2007, Vol. 90, pp. 4466–4477.

16. N.I. Valeeva, M.A.P.M. van Asseldonk, G.B.C. Backus, *Perceived risk and strategy efficacy as motivators of risk management strategy adoption to prevent animal diseases in pig farming*, "Preventive Veterinary Medicine" 2011, Vol. 102, No. 4, pp. 284–295.

the probability of contracting the disease; (2) and the severity of the disease's effects. By combining these two perceptions, we obtain the potential risk of disease; thus, the category of perceived risk emerges. In order to take appropriate action, an individual needs to also have an idea of the benefits they can expect, i.e. of the effectiveness of the measures taken to reduce the aforementioned risk of contracting the disease. They then compare these with the perceived monetary and psychological costs of taking appropriate action. All these categories can be moderated by certain indications of the direction and type of disease management procedure, as well as socio-psychological, demographic and structural variables. Overall, however, it can be assumed that a higher level of perceived risk of disease, combined with significant expected benefits from adopting desired behaviours, will be a strong motivator to take care of one's health and seek professional treatment when an individual becomes ill.

When transposing HBM into the field of livestock disease treatment, it is basically only necessary to incorporate strategies to manage this risk at some point. This was done by N.I. Valeeva et al., who designed a research programme for Dutch fattening pig producers¹⁷. The survey sample comprised 164 farms, with farmers asked to share their views on the effectiveness of biosecurity strategies and participation in animal health programmes. Porcine respiratory disease complex (PRDC) was adopted as an endemic disease, while classical swine fever (CSF) was an example of an epidemic. The information collected was transformed into structural modelling (SEM) equations, which is an advanced regression calculation that allows to investigate the direct and indirect effects of specific independent variables on the dependent variables (severity of effects of both diseases; susceptibility to disease; effectiveness of on-farm protection; animal health index). Consequently, SEM allows causal relationships between different variables to be quickly established. In general, N.I. Valeeva et al. concluded that biosecurity is definitely a more effective strategy for dealing with both types of diseases than participation in animal health promotion programmes. Regrettably, there is a significant issue with this strategy in Poland when it comes to tackling ASF.

The perception of participation in mandatory animal health checks, the acceptance of compensation for emergency slaughter of animals, and the impact of weather conditions on the decisions of agricultural producers were explored by several other researchers in the previous decade of this century¹⁸.

17. Ibidem.

18. A.K. Abay, D.N. Jensen, *Access to markets, weather conditions on dairy production*, "Agricultural Economics" 2019, Vol. 50, pp. 165–175; W. Gilbert, J. Rushton, *Incentive Perception in Livestock Disease Control*, "Journal of Agricultural Economics" 2018, Vol. 69, No. 1, pp. 243–261; J. Madzimure, M. Chimonyo, K. Dzama et al., *Classical Swine Fever Changes the Way Farmers Value Pigs in South Africa*, "Journal of Agricultural Economics" 2015, Vol. 66, No. 3, pp. 812–831; A.J. Perez-Mendez, D. Rosbes, A. Wall, *The influence of weather conditions on dairy production*, "Agricultural Economics" 2019, Vol. 50, pp. 165–175.

The issue of production and price risk

Livestock production is exposed to disease epidemics, which, being systemic, create a serious threat, the most obvious manifestation being the drastic fall in the price of products sold. The market sometimes even collapses completely and price quotations are stopped¹⁹. Therefore, it is vital to take a closer look at the risks faced by livestock farmers. An interesting approach to the issue is presented by C.G. Turvey, who distinguishes the following types of risk:

- production risk;
- price risk, both on the side of the products sold and the inputs purchased, in particular feed;
- catastrophic risk.

Production risk arises from the possibility of various pathogens and environmental hazards. C.G. Turvey models it using a simple example of corn-fed fattening pigs. The net revenue R per LSU can be expressed with a simple formula:

$$R = \theta p - \omega f,$$

where: p – price obtained per pound of fattening pig, f – price of one pound of corn, θ – weight of fattening pig in pounds, ω – quantity of corn fed.

If we consider R in the convention of expected value, then, after applying an exact differential equation, we obtain the impact of all sources of risk on this parameter.

$$dR = \theta dp + p d\theta - \omega df - f d\omega.$$

Assuming that $d\theta=0$, $d\omega=0$, dp and df are random variables with expected values equal to zero, and standard deviations σ_p and σ_f and covariance $\sigma_{p,f}$, the variance of net revenue will be:

$$VAR(dR) = \theta^2 \sigma_p^2 + \omega^2 \sigma_f^2 - 2p\omega \sigma_{p,f},$$

and its joint distribution, or expected value, will amount to:

$$E(R) = \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df,$$

where: $g(\cdot)$ is the joint distribution of fattening pig and corn prices.

19. G.C. Turvey, *Conceptual Issues in Livestock Insurance*, The State University of New Jersey RUTGERS, May 2003.

The formal approach outlined above referred to a situation where the risks did not lead to the premature death of the fattening pig. Yet, in reality, the animal's potential death should be taken into account. A more general specification of the expected value is therefore needed, with the requirements met by the following notation:

$$E(R) = \begin{cases} \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df & \text{fattening pig survival} = 0 \\ 0 & \text{death} = 1. \end{cases}$$

When insuring the production risk in livestock production, three aspects of the risk should be covered in each case:

- frequency, i.e. the probability of a risk event, particularly a disease, in a given period;
- duration, i.e. the length of time over which a risk has an adverse effect on the animal's health;
- intensity, i.e. the severity of the adverse impact in relation to its duration.

Frequency and intensity represent randomness, i.e. they should be modelled as random variables. In fact, however, considered indirectly, duration is also random, as it depends on stochastic factors. Hence, the following loss function can be proposed, which directly relates to the previous presentation of expected net revenue:

$$V(f, \lambda, \beta) = 1000 f(t) \int \lambda^{(-\beta)} g(\lambda) d\lambda,$$

where: $f(t)$ is the probability of risk, equivalent to the frequency aspect; λ represents duration, and its probability density function is $g(\lambda)$, usually corresponding to a negative exponential or gamma distribution; $\lambda^{-\beta}$ represents the intensity aspect, with $\beta = 0$ usually assumed to mean no loss from a pathogen outbreak, $\beta = 0.5$ shows moderate intensity, and $\beta = 2$ is equivalent to high intensity. It follows that the insurance premium rises as the parameter β increases.

It is further evident from the loss function that the insurance premium rises when the risk occurs more frequently, lasts longer, and has a more intense negative impact on the animals. This also shows the importance of prevention in livestock production, i.e. ensuring optimum rearing and breeding conditions and proper veterinary care, including vaccination. In this context, it is also worth noting that some rearing systems focused on deep ecology may, paradoxically, be riskier and consequently imply higher insurance premiums than traditional systems. This conclusion is becoming increasingly common when comparing cage and free-range rearing of poultry in the context of bird flu.

When modelling price risk, C.G. Turvey assumed that no production risk would be involved, which allowed him to focus on the time path of changes in net revenue and match it with more sophisticated revenue insurance products, i.e. standard and exotic option contracts. The latter allow for a combined reflection of the product's price risk distribution. In general, their payouts do not depend on the prices of the product sold or the input purchased on a particular date, but are derived from averaging (arithmetically or geometrically) their value over a given period of time. Hence, such contracts are referred to in financial engineering as path-dependent options.

The starting point of this part of the considerations is, again, the formula for the expected value of net revenue:

$$E(R) = \iint [\theta p - \omega f] g(p, f) dp df,$$

although the difference is now that θ and ω are constants. Assuming further that p and f are consistent with the correlated geometric Brownian motion, we obtain two differential equations:

$$df = \alpha_f f dt + \sigma_f f dw_f$$

$$dp = \alpha_p p dt + \sigma_p p dw_p,$$

where: α_f and α_p are drift rates; σ_f and σ_p symbolise the volatility of corn and beef livestock prices; dw_f and dw_p are Wiener processes, i.e. so-called random walk over the time from $t = 0$ to T (when the option expires).

Covariance between maize and livestock prices will amount to:

$$\text{COV} = \rho \sigma_f \sigma_p.$$

By applying Itô's lemma now, one finally arrives at the change in net revenue:

$$dR = (\theta \alpha_p p - \omega \alpha_f f) dt + \theta \sigma_p p dw_p - \omega \sigma_f f dw_f$$

and its expected value will be equal to, for the particular T moment selected, such as, for example, the option expiry date:

$$E(dR) = (\theta \alpha_p p - \omega \alpha_f f) T,$$

while covariance:

$$\text{VAR}(R) = (\theta^2 f^2 \sigma_f^2 + \omega^2 p^2 \sigma_p^2 - 2\theta \omega fp \rho \sigma_f \sigma_p) T.$$

It is worth noting that stabilising corn consumption virtually eliminates the moral hazard in the option contract that is so widespread in traditional insurance, which should imply a lower cost of net revenue protection. In turn, the positive correlation of maize and livestock prices should reduce the total variance. Symmetrically, a negative correlation will push the variance even higher. As usual, the compensation function/rule will, of course, be described as:

$$E \{ \text{MAX} [0, X - R(T)] \},$$

where: X refers to actual net revenue.

To analyse catastrophic risk, i.e. an event that is unlikely but has strong negative consequences, C.G. Turvey uses the poisoning probability model. This risk can lead to a sudden, steep drop in the price of an agricultural product. This is reflected in the following stochastic partial differential equation:

$$\frac{dp}{p} = \alpha_p dt + \sigma_p dw_p - dq,$$

where: $dq = \begin{cases} 0 & \text{probability} = 1 - \lambda dt \\ \theta & \text{probability} = \lambda dt \end{cases}$.

It can be seen that the occurrence of an event with a probability of λdt leads to a loss of θ_p . In the opposite scenario (probability $1 - \lambda dt$), the price path follows the Brownian motion equation. Hence:

$$\frac{dp}{p} = (\alpha_p - \lambda \theta) dt + \sigma_p dw_p,$$

whereby the drift of the price process is:

$$E(dp) = (\alpha_p - \lambda \theta) p dt.$$

Under normal market conditions, the average price change equals α_p , while with catastrophic risk a factor of $\lambda \theta$ – a steep downward drift – is involved. For complete modelling, we also need variance:

$$\text{VAR}(dp) = [p^2 \sigma_p^2 + p^2 \theta^2 \lambda] dt.$$

Its first term describes the instantaneous impact of normal price processes, while the second one indicates the additional impact of a probable price shock.

Production and price risk modelling was also explored by C.E. Hart et al., who applied the concept of profit risk²⁰. This technique focuses on the activities that make the greatest contribution to net profit generation, a concept that was later applied by J.E. Belasco et al. to simulate the variability of cattle feeding profits in Nebraska and Kansas²¹. In a sense, this research was continued by S.G.M. McKendree et al., who expanded the research sample to include farms from Iowa and Texas, but at the same time included profit as a stochastic category, which allowed them to progress to utility maximisation²².

Traditional insurance in livestock production

At the outset, it is worth noting that private livestock insurance tends to be expensive and is most often structured on the basis of the specialisation principle, so it only protects against named risks²³. This may be due to the complexity of the disease process, but it may also be a consequence of the lack of adequate demand, which in turn is due to information asymmetry and its consequences in the form of adverse selection and moral hazard. In the case of epidemics, however, a very important factor comes into play, i.e. the systemic dimension of such risk. The infection transmission rate plays a substantial role here, and is compounded by interim effects, and at the level of the specific livestock production and processing sector depends on the speed of disease outbreak disclosure and the ability to trace the disease back to its source. For farms, these effects can be manifested in a drop in the prices obtained, and the time and financial expenditure involved in herd recovery or total production restructuring. In contrast, for example, to drought, which is practically uncontrollable, some

20. C.E. Hart, A.B. Babcock, J.D. Hayes, *Livestock Revenue Insurance*, "Journal of Futures Markets" 2001, Vol. 21, pp. 21–32.

21. J.E. Belasco, R.M. Taylor, K.B. Goodwin et al., *Probabilities Models of Yield, Price and Revenue Risks for Feed Cattle Production*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2009, Vol. 41.

22. S.G.M. McKendree, T.G. Tonsor, L.L. Schulz, *Management of Multiple Sources of Risk in Livestock Production*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2021, Vol. 53, pp. 75–93.

23. W.J. Green, L.J. Driscoll, L.M. Bruch, *Data Requirements for Domestic Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; Ch. Hart, *The Current State of US Federally Supported Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

animal diseases can be prevented through professional management, if we disregard cases of bioterrorism.

In line with the technical insurance orthodoxy and the actuarial techniques of risk insurability, S. Shaik et al. and K. H. Coble et al. proposed a matrix for integrating animal disease risk with the possibilities and conditions for risk transfer from agriculture to the insurance sector²⁴. The matrix is shown in Table 2.

24. S. Shaik, B.J. Barnett, K.H. Coble et al., *Insurability conditions and livestock disease insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge CABI Publishing, 2006; H.K. Coble, R.T. Hanson, H.S. Sempier et al., *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

Table 2. Conditions for animal disease risk insurability

Farmer's exposure to losses	Risk characteristics	Insurance conditions				Potentially management instrument		
		defined and measurable losses	random and unintentional losses	sufficient information to classify risk	sufficient information to calculate premiums		uncorrelated losses to build a portfolio	economically acceptable premiums
Production losses	Fully controlled by the manager	Difficult when caused by management errors	No	No	Sometimes, however, special studies are needed	Yes	No	Unjustified solution – neither public nor private
	Ex officio compensation	Typically	Typically	Possible but very expensive	Sometimes, however, special studies are needed	Often not	Often not	Package insurance for valuable animals
	No ex officio compensation	Typically	Typically	Possible but very expensive	Sometimes, however, special studies are needed	No	Often not	Public insurance
	Local coverage without ex officio compensation	Typically	Typically	Possible but very expensive	Sometimes, however, special studies are needed	Yes	Possibly	Public or private insurance
	Endemic disease with lasting losses	Typically	No	Yes, because high risk for all	Yes	No	No	Government support for withdrawal from the sector

Continued on the next page.

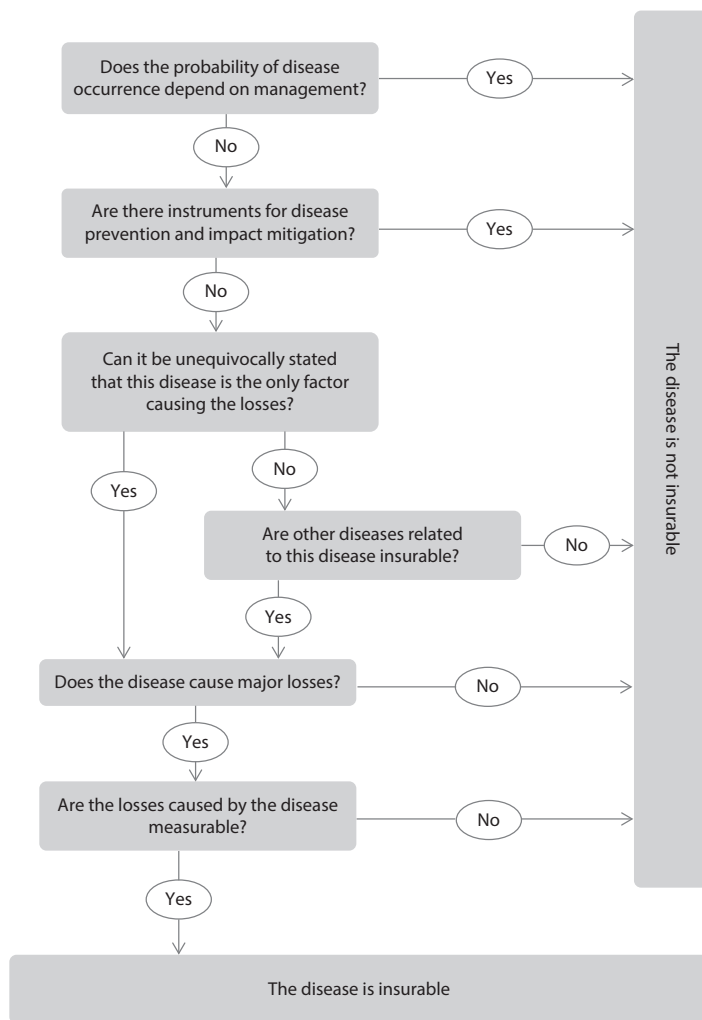
Selected issues of risk management in livestock production

Farmer's exposure to losses	Risk characteristics	Insurance conditions				Potential risk management instrument	
		defined and measurable losses	random and unintentional losses	sufficient information to classify risk	sufficient information to calculate premiums		uncorrelated losses to build a portfolio
Market losses	Depopulation, delayed herd recovery	Yes	Dependent on the disease	Dependent on the disease	Difficult	Dependent on the disease	Private lost profits insurance
	Quarantine	Yes	Yes	Yes	Difficult	Depends on the quarantine time	Private lost profits insurance
	Local short-term price drops	Yes, if prices are observable	Yes	Yes	Difficult	Yes	Private insurance
	Geographically expanding short-term price drops	Yes, if prices are observable	Yes	Yes	Difficult	Yes	Government programmes for permanent market loss
	Long-term market loss due to endemic diseases	Yes, if prices are observable	No	Yes, because high risk for all	Yes	No	Government support for withdrawal from the sector

Source: Presented on the basis of: S. Shaik, J.B. Barnett, H.K. Coble et al., "Insurability Conditions and Livestock Disease Insurance" [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoag, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

In contrast, K.H. Coble et al. proposed a pragmatic procedure for classifying a disease as “uninsurable”, “potentially insurable” and “conditionally insurable”²⁵. Its essence is illustrated in Figure 3.

Figure 3. Decision flowchart of animal disease insurability



Source: Presented on the basis of: H.K. Coble, R.T. Hanson, H.S. Sempier et al., *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoag, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

25. H.K. Coble, op. cit.

The issue with the animal disease risk insurability and its adverse effects is also due to the fact that in the case of around $\frac{1}{4}$ of the diseases we are not sure which agents cause them²⁶. This makes it difficult to accurately estimate the scale and probability of disease occurrence and spread, and therefore to price the risk, which translates into generally high insurance premiums²⁷.

The ability to insure risk associated with a specific animal disease, as well as the calculation of budget compensation for affected farmers, is heavily dependent on access to reliable historical data, in particular relating to animal mortality and value, and direct and indirect losses/damages. Obviously, the quantity of data and its quality also matter, which has important implications for the coverage and depth of any insurance subsidies²⁸. Without this data, private insurers generally face serious difficulties in determining rates and premiums. Consequently, their use of reinsurance, which is in fact indispensable for major risks, is also very problematic. Furthermore, both the government and private underwriters are always faced with the so-called residual risk, a term that is variously defined. Most often, however, it is the difference between normal risk, i.e. its level before any action is taken to reduce the probability of its occurrence and the effects of its materialisation, and the effects of its control. In the situation of interest for us, this will be the risk that remains after the intervention of the farmers themselves and that of the public authorities. All participants in the animal disease risk management process are also interested in how a tracking system for animals and animal products works.

H.K. Coble et al. take a very interesting approach to the situation where there is no adequate historical data on the probability of animal disease occurrence and the severity of associated damage, pragmatically proposing two possible lines of action:

- 1) asking appropriately structured questions to agricultural producers about past production trends and declines;
- 2) a survey on a group of insurance experts, especially actuaries and risk pricing and underwriting specialists, based on the current situation and relating to the frequency and size of losses²⁹.

The latter method can be followed in two ways: either the experiment is continued until the experts reach a consensus on the statistical characteristics of a given risk, or

26. OIE, *Animal Health: A Multifaceted Challenge*, 2014.

27. P.M. Meuwissen, op. cit.

28. W.J. Green, op. cit.; M.P.A.M. Van Asseldonk, P.M. Meuwissen, M.B.R. Hurine et al., *Designing Epidemic Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

29. H.K. Coble, op. cit.

each of them gives their estimates in isolation. In turn, two specific techniques can be used in both methods:

- 1) a fractal approach, where the interviewees are asked to assign probabilities to specific situations, with the interval set at $[0, 1]$;
- 2) the three-point technique, in which the interviewers use percentage ranges of the chances of a particular event occurring, which should ultimately enable them to draw up a histogram and, on its basis, the distribution function of a random variable; of course, one should always bear in mind that these will be subjective assessments, but this is what insurers very often deal with in practice.

Effective public intervention leading to the maintenance of the desired health status of livestock is of fundamental importance for the insurability of other risks in livestock production and the preservation of disease-free status in related food chains³⁰. Let us, therefore, analyse in more depth the issue of insurability of risks in this division of agricultural production.

Insurance against disease risk and other risks encountered in livestock production, as well as public intervention in the risk management process, should always take into account the motivations of farmers to try to prevent disease outbreaks, for example using biosecurity, and to treat and/or cull their animals if necessary in accordance with the law. The state, in turn, should analyse the possible increase in costs for farmers and compensate them in an acceptable way, while striving to reduce as much as possible the period of return of the food chain in question to the disease-free status³¹. It should always be borne in mind that any public intervention carries the threat of so-called “derived externalities”, which are often significantly delayed. Firstly,

-
30. H.A. Seitzinger, L.P. Paarlberg, G.J. Lee, *Economic Impacts of Eradication Scrapie, Ovine Progressive Pneumonia and Johnes Disease on US Sheep, Lamb, Sheep Meat and Lamb Meats Markets* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; J. Pritchett, D. Thilmany, K. Johnson, *Understanding Broader Economic Effects of Livestock Insurance and Health Management: Impacts of Disease Outbreak on Allied Industries* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; L.J. Grannis, L.M. Bruch, *The Role of USDA-APHIS in Livestock Disease Management within the USA* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
 31. B.G. Neumann, C.R. Keogh, *Managing the Risks and Impacts of Animal Diseases in the Australian Livestock Sector* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; B. Stephen, T. Epps, *Livestock Industry Insurance: Canada* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006; A.Ch. Wolf, *Livestock Disease Eradication Programmes and Farm Incentives: the Case of Bovine Tuberculosis* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.

it restructures the motivation system for farmers and other chain players to undertake and implement preventive investment in animal health, referring, in the first place, to any budget subsidies. Secondly, governments sometimes allow farmers to combine compensation from private insurers with government and even regional compensation. Such cases are referred to in the literature as “double dipping.” Paradoxically, this could reduce interest in private insurance or cause so-called underinsurance. Thirdly, governments do not always compensate farmers for indirect disease-induced damage. Fourthly, budget subsidies and compensation alter the risk exposure of farms, exacerbate the issue of moral hazard, and weaken the incentives of private underwriters to refine their procedures for pricing and classifying risks transferred from agriculture, which is sometimes reflected in a tendency to overcharge rates and premiums, or undercompensate. Fifthly, the additional investment of farmers in animal disease prevention results from negative and network externalities, which can lead to some farmers behaving as free-riders, i.e. benefiting from an investment made by their neighbours³².

Although agricultural insurance can mitigate production and price risks, and can also sometimes limit the use of agrochemicals and lead to a better crop structure, the positive impacts are most often not very significant, as few farmers choose to purchase policies. Farmers’ participation in the animal insurance segment is particularly low. In this connection, Y. Liu et al. constructed a theoretical model to explain the main determinants and mechanisms of this low demand, and then verified it empirically³³. Let us take a closer look at its essence.

With c_i relating to the insurance premium and I the compensation, and, further, T standing for the waiting time for the compensation payout, and R for the additional payout conditions, we can look at how a livestock farmer will seek to maximise their net benefit from the purchase of a policy by selecting the number of insured animals q . When the probability of no loss is π , the farmer can make a profit equal to $pq - (1/2)c_o(\theta)g^2 - c_iq - Rq$, where p is the price of the product and the term $-(1/2)c_o(\theta)g^2$ denotes the unit other costs (per LSU), with the parameter θ reflecting the cost variation between farmers and $\theta \in [\underline{\theta}, \bar{\theta}]$. As θ increases, unit costs increase and, in addition, $c'_o(\theta) > 0$. If, in turn, damage occurs with a probability of $1 - \pi$, the profit amounts to: $(1 - \delta)\beta^T Iq + \delta pq - (1/2)c_o(\theta)q^2 - c_iq - Rq$, where $\delta (0 \leq \delta < 1)$ denotes the percentage of loss covered by insurance and $\beta (0 < \beta < 1)$ is the discount factor. We can, therefore, express the function of the farmer’s expected net benefits (ENB) as:

32. OECD, *Producer Incentives in Livestock Disease Management*, Paris 2017.

33. P. Liu, L. Hou, D. Li et al., *Determinants of Livestock Insurance Demand: Experimental Evidence from Chinese Herders*, “Journal of Agricultural Economics” 2021, Vol. 72, No. 2, pp. 430–451.

$$ENB = \pi \left(pq - \frac{1}{2} c_0(\theta) q^2 - c_i q - Rq \right) + (1 - \pi) \left((1 - \delta) \beta^T I q + \delta pq - \frac{1}{2} c_0(\theta) q^2 - c_i q - Rq \right).$$

If this function is to maximise the expected utility, then we need to find a suitable value for the parameter q , which leads us to:

$$\frac{\partial ENB}{\partial q} = 0,$$

or

$$((1 - \pi) \delta + \pi) p + (1 - \delta) (1 - \pi) \beta^T I - (c_i + R) - c_0(\theta) q^* = 0.$$

Let us now move on to the impact of the above contract attributes on utility. First, however, we need to convey the relationship between the optimum size of the protected stock q^* and the cost characteristics of the farmer:

$$G(q^*) = ((1 - \pi) \delta + \pi) p + (1 - \delta) (1 - \pi) \beta^T I - (c_i + R) - c_0(\theta) q^*.$$

The first order condition for a maximum and the implicit function theorem yield:

$$\frac{\partial q^*}{\partial \theta} = \frac{\frac{\partial G}{\partial \theta}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = - \frac{c'(\theta) q^*}{c_0(\theta)} < 0,$$

because $c_0(\theta) > 0$. Thus, if a breeder has a higher θ (their production costs are higher), they should insure fewer animals. The same applies when the insurance premium increases, as shown by the partial derivative below:

$$\frac{\partial q^*}{\partial c_i} = \frac{\frac{\partial G}{\partial c_i}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = - \frac{1}{c_0(\theta)} < 0.$$

An equivalent finding is also that, for a given minimum insurance coverage level, fewer breeders will purchase a policy.

We have yet to present the impact of the T , as well as I and R attributes on the optimum number of insured animals q^* . Let us therefore write down the corresponding partial derivatives:

$$\frac{\partial q^*}{\partial T} = - \frac{\frac{\partial G}{\partial T}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = \frac{(1 - \delta) (1 - \pi) \beta^T I \ln \beta}{c_0(\theta)} < 0$$

and

$$\frac{\partial q^*}{\partial I} = -\frac{\frac{\partial G}{\partial I}}{\frac{\partial G}{\partial q^*}} = \frac{(1-\delta)(1-\pi)\beta^T}{c_0(\theta)} > 0.$$

This shows that lengthening the waiting time for compensation will reduce the level of protection, while increasing compensation has the opposite effect. The partial derivative $\partial\theta^*/\partial R$ is similar to the effect of the derivative $\partial\theta^*/\partial c_i$. We can conclude from this that tightening the conditions for coverage by underwriters, with other conditions remaining constant, will reduce the demand for policies.

The vast majority of work on traditional livestock insurance refers to the expected utility theory. This theory, however, provides an inadequate explanation of the behaviour of farmers and insurers when faced with extreme events and systemic risks. Hence, for more than forty years, attempts have been made to modify it, drawing mainly on the work of behavioural economics and, more recently, neuroscience. The most promising alternative remains the prospect theory, which, among others, attempts to identify the reasons for farmers' low interest in traditional insurance, even when it is subsidised. A good example in this context can be the article by H. Feng et al., in which the third-generation prospect theory is applied³⁴.

Comprehensive characteristics of the development of livestock production insurance by R.M. Hohl, as presented in Table 3³⁵, can be used as a kind of partial summary of this section of the article. It should be noted that this is a very relevant account of the problem in the international literature.

34. H. Feng, X. Du, A.D. Hennessy, *Depressed demand for crop insurance contracts, and rationale based on third generation Prospect Theory*, "Agricultural Economics" 2020, Vol. 51, 2020, pp. 59–73.

35. M.R. Hohl, *Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets*, Wiley, Chichester, 2019.

Table 3. Overview of the main types of animal insurance

Insurance product	Characteristics	Risks insured	Advantages	Disadvantages	Recommended use
Standard	<ul style="list-style-type: none"> - For a specific farm, protection of individual animals (small farms) or entire herds (larger units) - Basic coverage - Liquidation of damage on the farm 	<ul style="list-style-type: none"> - Animal deaths due to non-communicable diseases, fire, lightning, explosion, falling aircraft, electrocution, injury, flood and storm 	<ul style="list-style-type: none"> - Standardised contract options for small farms - Customised contracts for mid-sized and large entities 	<ul style="list-style-type: none"> - Moral hazard and adverse selection - High administrative, distribution and damage liquidation costs - Limited options in standardisation - No coverage for damage caused by communicable diseases 	<ul style="list-style-type: none"> - Small and large farms in developed countries - Small farms protected by policies prepared at an aggregated level (e.g. China)
Extended coverage	<ul style="list-style-type: none"> - Broader protection than standard insurance - However, it can be standardised for small farms and customised for others - Liquidation of damage on the farm 	<ul style="list-style-type: none"> - Animal deaths resulting from equipment failure, perinatal problems, and during transport and shows - Loss of revenue and income as a result of communicable diseases, including indirectly - Impaired fertility 	<ul style="list-style-type: none"> - Additional coverage as an extension of standard policies - Possibility of covering indirect losses resulting from communicable diseases, supplementing, among others, state compensation 	<ul style="list-style-type: none"> - Moral hazard and adverse selection - High administrative, distribution and damage liquidation costs - Problems with estimating damage, especially indirect damage, resulting from communicable diseases 	<ul style="list-style-type: none"> - For individual breeders who follow the biosecurity rules, and as a supplement to state compensation

Continued on the next page.

Selected issues of risk management in livestock production

Insurance product	Characteristics	Risks insured	Advantages	Disadvantages	Recommended use
Indexes based on regional mortality rates	<ul style="list-style-type: none"> - Mortality indexes before and after catastrophic losses (e.g. drought, flood) - Indexes for similar regions 	<ul style="list-style-type: none"> - All risks leading to animal deaths 	<ul style="list-style-type: none"> - Addressing the underdevelopment of the insurance infrastructure - Reducing moral hazard and adverse selection - Low cost, as long as the state collects reliable animal mortality data 	<ul style="list-style-type: none"> - Rising costs when new data on animal deaths needs to be collected - Baseline risk - Problems in determining the causes of deaths 	<ul style="list-style-type: none"> - For very extensive grazing systems and underdeveloped weather measurement systems
Satellite-based animal mortality indexes	<ul style="list-style-type: none"> - Natural risks (mainly drought) closely linked to mortality caused mainly by feed shortages - Indexes are based on network models - Similar natural and risk management conditions - Interdisciplinary knowledge needed for index construction 	<ul style="list-style-type: none"> - All risks leading to mortality 	<ul style="list-style-type: none"> - Addressing the underdevelopment of the insurance infrastructure - Reducing moral hazard and adverse selection - Low cost, as long as the state collects reliable animal mortality data 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseline risk - Difficult perception of the index by breeders - Necessity to develop a contingency plan when data for index construction is lacking 	<ul style="list-style-type: none"> - Individual breeders with extensive knowledge of price quotations for animal products - Supply chain managers (meso-level risk transfer) - Government institutions (macro-level risk transfer)
Livestock production revenue and income insurance	<ul style="list-style-type: none"> - Use of the index formula - Price volatility in livestock production - Gross margin in selected activities - Adaptation to the cyclical pattern in livestock production (protection usually up to 1 year, but can be up to 3 years) 	<ul style="list-style-type: none"> - Price risk - Gross margin 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensive coverage - Limiting moral hazard and adverse selection - No damage liquidation costs 	<ul style="list-style-type: none"> - Limited number of protectable activities - Feed consumption standardisation problems - Difficulties in selecting feed-to-product conversion ratios - Baseline risk 	<ul style="list-style-type: none"> - Individual breeders with extensive knowledge of price quotations for animal products - Supply chain managers (meso-level risk transfer) - Government institutions (macro-level risk transfer)

Source: Presented based on: M.R. Hohl, *Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets*, Wiley, Chichester 2019.

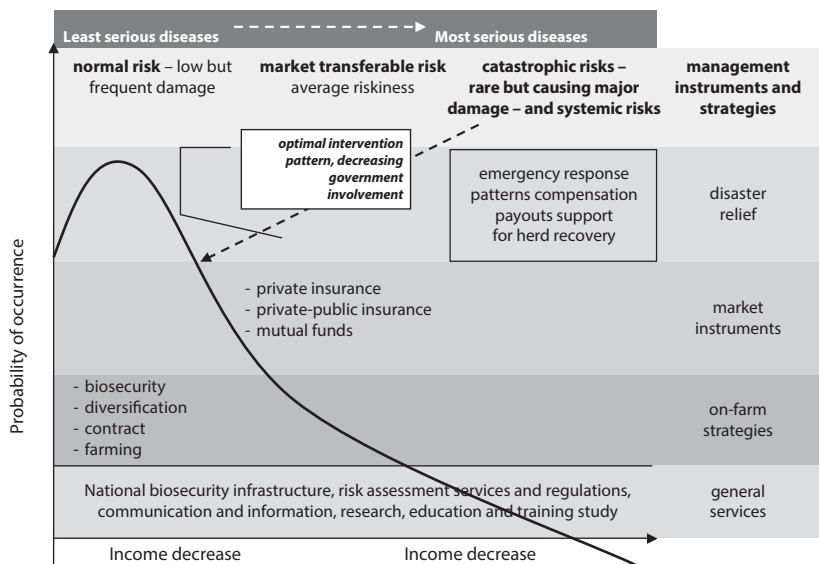
Holistic system of risk management in livestock production

The management of livestock disease risk is important in terms of the significance of the division's contribution to the overall volume of agricultural production and the functioning of sectoral supply chains, as well as the potential for transmission to humans, as we indirectly experienced with COVID-19. However, unfortunately, according to a study by the World Organisation for Animal Health (founded as OIE), in about ¼ of the cases we are not sure of the type of pathogen causing the epizootic. The management of the aforementioned risk is also difficult, because negative externalities can be generated in this case, and farmers often do not have the adequate motivation to take full account of social costs in this area. This is an important premise for the rationale behind the involvement of governments in animal disease prevention and control. On the other hand, this also justifies the advisability of designing an animal disease risk management system following a holistic convention, as demonstrated by researchers working for the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and shown in Figure 4³⁶.

O. Melyukhina and W. Yoon also distinguished three types of risk: (1) normal, which must primarily be handled by the farmers themselves; (2) transferable to the insurance and/or financial markets; (3) catastrophic, where public authorities very often have to get involved. The researchers also included two standard dimensions of risk, i.e. the probability of disease occurrence and its impact in terms of a possible decrease in agricultural income. Let us further note that the very bottom of the above matrix comprises public services, i.e. the type of infrastructure needed to prevent the outbreak of diseases and to deal with the consequences once they have occurred. The state is primarily responsible for its type, functioning and quality. However, the state's role does not end there, and its tasks in internalising external costs and creating the public good represented by proper animal health are no less important. This is a difficult issue, as it is necessary to construct motivation systems that satisfactorily match farmers' microeconomic goals with the social optimum, which is the appropriate level of their investment and effort in disease prevention. This is compounded by coordination and optimisation issues within sectoral supply chains, the food sector as a whole, consumer satisfaction and safety, and public health. As always with risk management, there is a moral hazard to be reckoned with among the main players, and farmers in particular.

36. O. Melyukhina, W. Yoon, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report*, OECD Conference Centre, Paris 2017.

Figure 4. Holistic system of livestock disease risk management



Source: Elaborated on the basis of: O. Melyukhina, W. Yoon, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report, OECD Conference Centre, Paris 2017.*

Regarding the overall experience to date of the management of animal diseases by farmers under risk and uncertainty, O. Melyukhina and W. Yoon highlight the following:

- 1) in the simplest theoretical models, farmers prevent and combat animal diseases until the expected marginal benefits equal the marginal costs of these activities;
- 2) animal disease prevention and control expenditure has diminishing marginal benefits, so on purely economic grounds preventing all possible damage caused by diseases is not optimum;
- 3) due to the possibility of external costs, farmers' investment and effort in the prevention and disease control phases may be lower than the social optimal;
- 4) technical and technological progress and/or government action in the area of disease prevention always lead to a higher social cost-loss boundary than in the microeconomic approach;
- 5) farmers managing animal diseases need to understand their various biological aspects and be familiar with relevant policy actions and administrative regulations;

- 6) the primary public policy task related to optimising farmers' income is to provide them with knowledge and cost-effective technologies for disease prevention and control;
- 7) biosecurity is a fundamental strategy for the prevention of animal diseases and the channels (vectors) of their transmission. The correct perception of these benefits by farmers can encourage them to invest more and commit to key biosecurity practices;
- 8) the dynamic relationships between farmers' choices and decisions and the increase in animal diseases may lead to a situation where seeking to eradicate them completely may be a non-optimal solution.

The vast majority of farmers only consider epidemic diseases to be a major risk, with other diseases regarded as low risk³⁷. Hence, the question of classifying the risk itself is of central importance, as it determines the response to its materialisation. Under these conditions, it is the task of governments to facilitate farmers' accurate identification of risks by, among others, providing them with timely and relevant information on animal diseases, the channels and dynamics of their transmission, and the expected consequences. At this point, the systematisation of risks proposed by A. Mikes et al.³⁸ can be very helpful, as these researchers distinguished: (1) risks that can be prevented by ongoing and routine measures, such as vaccination and good zootechnical practices; (2) risks in a strategic area, i.e. associated with the pursuit of higher profits and profitability. An example of this is the purchase of animals with higher genetic production potential, although with higher needs. This risk can be managed to a certain extent, but it is always possible that some residual part of it will remain beyond the farmers' ability to make an effective impact. This can be referred to as baseline risk. There is also a third risk: external, over which agricultural producers have no direct control, but they can seek to build the resilience of their farms to future shocks. This group includes animal epidemics.

Each risk should be analysed from the perspective of the probability of its occurrence and the severity of the consequences of its materialisation. As always, however, we should bear in mind that farmers most often use subjective rather than objective probabilities. This circumstance should be taken into account in the design of the various government programmes and in the choice of risk management strategies by the farmers themselves. The latter set is standard and includes: risk avoidance, adoption of less risky practices, diversification, flexibility and insurance, therefore including

37. O. Rat-Aspert, C. Fouridon, op. cit.

38. A. Mikes, H. Lavsanne, R. Kaplan, *When one size doesn't fit all: Evolving directions in the research and practice of enterprise risk management*, "Journal of Applied Corporate Finance" 215, Vol. 27, pp. 210–227.

preventive and active measures aimed at minimising the negative consequences of risk materialisation. There are various relationships between risk management instruments and strategies, but substitutability and complementarity predominate. This must be borne in mind at all times when analysing insurance, which can sometimes be substituted by self-protection (an effort to reduce the probability of loss) and self-insurance (measures to limit the magnitude of damage).

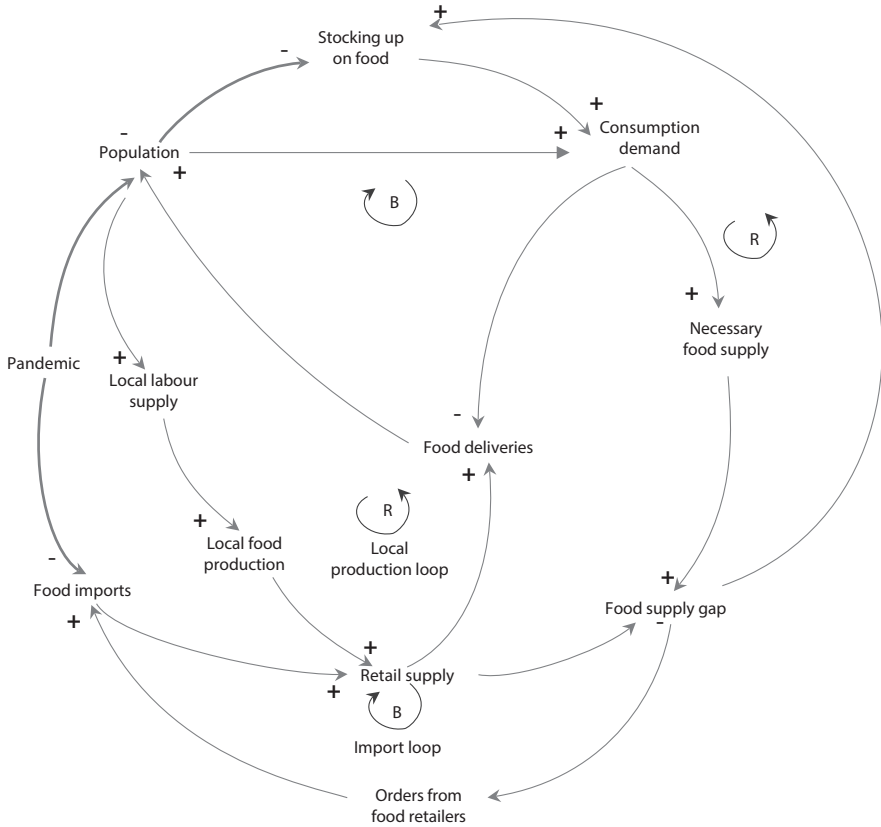
Even though it is possible to attempt to improve the holistic system by extending it to include cognitive risk maps and orienting it specifically towards strengthening the resilience of livestock farms, i.e. improving their capacity to absorb risks/shocks, adapting to them, and thoroughly transforming their operations to be resilient to them also in an *ex-ante* sense, it will still be a static concept that does not accurately reflect the phenomena of multiplicative and additive risks, and the materialisation of extreme events³⁹. In view of the above, it is worth taking a closer look at the convention used in complex system dynamics, which involves three basic elements: (1) levels which, by means of instantaneous values, define the state of a distinguished element of the system; (2) flows, i.e. fluxes that provide information on the rate of change of level values; (3) decision variables aimed at regulating the size of flows as a function of the instantaneous states of the system⁴⁰. Feedback loops, which are supposed to reflect cause-and-effect relationships, play a fundamental role in system dynamics. There are already some first proposals to apply continuous simulation to food chains and sectors following the convention of system dynamics. This is exemplified in Figure 5.

39. P.A. Kerr, *Risk management in Canada's agricultural sector in light of COVID-19*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68, pp. 251–258; P.A. Kerr, S. Biden, *Canada's agricultural sector in light of COVID-19: Considerations one year later*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2021, Vol. 69, pp. 299–305; R. Sarker, T. Phan, N.Y. Lee et al., *Business Risk Management Program and risk-balancing on Ontario hog sector: An empirical analysis*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2022, Vol. 70, pp. 287–304.

40. R. Hoffmann, T. Protasowicki, *Modele dynamiki systemowej w modelowaniu złożonych systemów i procesów*, „Biuletyn Instytutu Systemów Informatycznych” 2013, nr 12, pp. 19–28.

Selected issues of risk management in livestock production

Figure 5. The causal loop of the impact of a pandemic on local food chains (presented in the convention of system dynamics)



The lines and arrows in bold indicate direct impacts, R – positive feedback, B – negative feedback.

Source: Own elaboration on the basis of: S. Song, L.C.J. Goh, W.T.H. Tan, *Is food security an illusion for cities? A system dynamics approach to assess disturbance in the urban food supply chain during pandemics*, "Agricultural Systems" 2021, Vol. 189, p. 108203.

Summary

Although the six areas of research in the field of risk management in livestock production were selected mainly with regards to the needs of Polish agriculture, it is clear from the in-depth analysis that they also remain a subject of interest to researchers from all over the world. This is obvious, since they are the basis of this management. The article's emphasis on the economic modelling of livestock health control, which is commonly treated as a process of creating this specific public good, was, however, conceived as a link to proceed – in a separate paper – to contemporary important relationships between risks, uncertainty and ambiguity and animal welfare, public health, trade and socio-economic well-being.

Risk management in livestock production should be holistic, as only then will it be possible to identify the most comprehensive set of risks and threats, and consequently rank them according to the probability of occurrence and the expected financial impact of their materialisation. Holism also provides an opportunity to clearly clarify the place and responsibility in the overall system encompassing farmers, market players and the state/policy. This broad perspective also greatly facilitates the process of reconciling the microeconomic motivations of agricultural producers with the processes of dealing with the external costs caused by animal rearing and breeding, and the creation of the public good in terms of the adequate health of livestock. The holistic convention is in fact necessary in order to ensure complementarity between the various risk management instruments, to avoid overcompensation of damages, and to reduce adverse selection and moral hazard. However, agricultural policy makers need to properly recognise the interactions between risk management tools and strategies, shaping the broad framework of their impacts while understanding how this affects the motivations, decisions and behaviour of agricultural producers. The development of a holistic concept, which nevertheless has its limits, therefore requires more sophisticated integration of the achievements of neoclassical microeconomics with those of behavioural microeconomics, and thus, consequently, the delineation of areas for the effective use of expected utility theory/hypothesis and proposals for its extension or even replacement, with prospect theory currently and in the future playing an increasingly important role in the latter case.

First the COVID-19 pandemic, and then the war in Ukraine, showed that holistic risk management in livestock production was not adapted well enough to deal with such global systemic risks, as it is overly static. However, it can be improved towards strengthening the resilience of livestock production and constructing cognitive risk maps. In parallel, however, there should be a stronger focus on the analytical and

utilitarian possibilities offered by modelling and continuous simulation embedded in complex system dynamics. However, researchers themselves, as well as agricultural policy makers and producers, should shift their thinking from narrowly defined agriculture towards sectoral food chains and networks, and whole food sectors. With time, this type of modelling and simulation probably also needs to gain a transnational dimension.

Bibliography

- Abay A.K., Jensen D.N.**, *Access to markets, weather conditions on dairy production*, "Agricultural Economics" 2019, Vol. 50.
- Barnes A.P., Moxey P.A., Ahmedi V.B. et al.**, *The effect of animal health compensation on "positive" behaviours toward exotic disease reporting and implementing biosecurity: A review, a synthesis and a research agenda*, "Preventive Veterinary Medicine" 2015, Vol. 122.
- Belasco J.E., Taylor R.M., Goodwin K.B. et al.**, *Probabilities Models of Yield, Price and Revenue Risks for Feed Cattle Production*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2009, Vol. 41.
- Benett R.M.**, *The use of economic quantitative modelling techniques in livestock health and disease-control decision making. A review*, "Preventive Veterinary Medicine" 1992, Vol. 39.
- Bertram-Huemmer V., Kraehmert K.**, *Does Index Insurance Help Households Recover from Disaster? Evidence from IBLI Mongolia*, "Discussion Papers of DIW Berlin" 2015, No. 1515.
- Chi J., Weersink A., VanLeeuwen J. et al.**, *The Economics Controlling Infectious Diseases on Dairy Farms*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2002, Vol. 50(3).
- Coble H.K., Hanson R.T., Sempier H.S. et al.**, *Investigation the Feasibility of Livestock Disease Insurance: a Case Study in US Agriculture* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Craane B., Dijkstra P.U.**, *Methodological quality of a systematic review on physical therapy for temporomandibular disorders: influence of hand search and quality scales*, "Clinical Oral Investigations" 2012, Vol. 16(1).
- Dijkhuizen A.A., Huirne M.B.R., Jalvingh M.W.**, *Economic analysis of animal diseases and their control*, "Preventive Veterinary Medicine" 1995, Vol. 25.
- Feng H., Du X., Hennessy A.D.**, *Depressed demand for crop insurance contracts, and rationale based on third generation Prospect Theory*, "Agricultural Economics" 2020, Vol. 51.
- Ferguson M.S.**, *Unconstrained trade: The Impact of EU Cage Bans on Exports of Poultry – Keeping Equipment*, "Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 74.

Selected issues of risk management in livestock production

- Flaten O., Lien G., Koesling M. et al.**, *Comparing risk perceptions and risk management in organic and conventional dairy farming: empirical results from Norway*, "Livestock Production Science" 2005, Vol. 95, No. 1–2.
- Fox G., Weersink A.**, *Damage control and increasing returns*, "Journal of Agricultural Economics" 1995, Vol. 77.
- Gilbert W., Rushton J.**, *Incentive Perception in Livestock Disease Control*, "Journal of Agricultural Economics" 2018, Vol. 69, No. 1.
- Gramig B., Horan R., Wolf C.**, *Livestock Disease Indemnity Design When Moral Hazard is Followed by Adverse Selection*, "American Journal of Agricultural Economics" 2009, Vol. 91.
- Grannis L.J., Bruch L.M.**, *The Role of USDA-APHIS in Livestock Disease Management within the USA* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Green W.J., Driscoll L.J., Bruch L.M.**, *Data Requirements for Domestic Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- GUS**, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa 2022.
- Hart C.E., Babcock A.B., Hayes J.D.**, *Livestock Revenue Insurance*, "Journal of Futures Markets" 2001, Vol. 21.
- Hart Ch.**, *The Current State of US Federally Supported Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Heady D., Hirromen K., Hoddinott J.**, *Animal sourced foods and child stunting*, "American Journal of Agricultural Economics" 2018, Vol. 100.
- Hennessy A.D., Marsh L.T.**, *Economics of animal health and livestock disease* [in:] *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 5, ed. Ch.B. Barrett, D.R. Just, Amsterdam, Elsevier, 2021.
- Hennessy A.D., Wolf A.Ch.**, *Asymmetric Information Externalities and Incentives in Animal Disease Prevention and Control*, "Journal of Agricultural Economics" 2018, Vol. 69.
- Hoffmann R., Protasowicki T.**, *Modele dynamiki systemowej w modelowaniu złożonych systemów i procesów*, "Biuletyn Instytutu Systemów Informatycznych" 2013, nr 12.
- Hohl M.R.**, *Agricultural Risk Transfer. From Insurance to Reinsurance to Capital Markets*, Wiley, Chichester, 2019.
- Jansen J., Van den Borne B.H.P., Renes R.J. et al.**, *Explaining mastitis incidence in Dutch dairy farming: The influence of farmers' attitudes and behavior*, "Preventive Veterinary Medicine" 2009, Vol. 92(3).
- Kerr P.A., Biden S.**, *Canada's agricultural sector in light of COVID-19: Considerations one year later*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2021, Vol. 69.
- Kerr P.A.**, *Risk management in Canada's agricultural sector in light of COVID-19*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2020, Vol. 68.
- Kompas T., Chu L., van Ha P. et al.**, *Budgeting and portfolio allocation for biosecurity measures*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2019, Vol. 63.

Selected issues of risk management in livestock production

- Läpple D., Osawe W.O.**, *Concern for animals, other farmers, or oneself? Assessing farmers' support for a policy to improve animal welfare*, "American Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 105(3).
- Lichtenberg E., Zilberman D.**, *The econometrics of damage control – Why specification matters*, "American Journal of Agricultural Economics" 1986, Vol. 68(2).
- Liu P., Hou L., Li D. et al.**, *Determinants of Livestock Insurance Demand: Experimental Evidence from Chinese Herders*, "Journal of Agricultural Economics" 2021, Vol. 72, No. 2.
- MacLachlan J.M., Springhorn R.M., Fackler L.P.**, *Learning about a moving target in resource management: optimal Bayesian Disease Control*, "American Journal of Agricultural Economist" 2017, Vol. 99.
- Madzimure J., Chimonyo M., Dzama K. et al.**, *Classical Swine Fever Changes the Way Farmers Value Pigs in South Africa*, "Journal of Agricultural Economics" 2015, Vol. 66, No. 3.
- McInerney J.P., Howe K.S., Schepers J.A.**, *Framework for the economic analysis of disease*, "Journal of Agricultural Economics" 1992, Vol. 47(3).
- McInerney J.P.**, *Old economics for new problems – Livestock disease: Presidential address*, "Journal of Agricultural Economics" 1996, Vol. 20.
- McKendree S.G.M., Tonsor T.G., Schulz L.L.**, *Management of Multiple Sources of Risk in Livestock Production*, "Journal of Agricultural and Applied Economics" 2021, Vol. 53.
- Melyukhina O., Yoon W.**, *Producer incentives in livestock disease management: a synthesis of conceptual and empirical studies. Draft Report*, OECD Conference Centre, Paris 2017.
- Meuwissen P.M., Huirne M.R., Hardaker B.J.**, *Risk and risk management: an empirical analysis of Dutch livestock farmers*, "Livestock Production Science" 2001, Vol. 69.
- Mikes A., Lavsanne H., Kaplan R.**, *When one size doesn't fit all: Evolving directions in the research and practice of enterprise risk management*, "Journal of Applied Corporate Finance" 215, Vol. 27.
- Miller G.Y., Bartlett C.P., Lance E.S et al.**, *Costs of clinical mastitis and mastitis prevention in dairy herds*, "Food Animals Economics" 1993, Vol. 202(8).
- Neumann B.G., Keogh C.R.**, *Managing the Risks and Impacts of Animal Diseases in the Australian Livestock Sector* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Nordmeyer F.E., Musshoff O.**, *German farmers' perceived usefulness of satellite-based index insurance: insights from a transtheoretical model*, "Agricultural Finance Review" 2023, Vol. 83.
- OECD, *Producer Incentives in Livestock Disease Management*, Paris 2017.
- OIE, *Animal Health: A Multifaceted Challenge*, 2014.
- Owusu-Sekyere E., Hansson H., Telezhenko E.**, *Use and non-use values to explain farmers motivation for the provision of animal welfare*, "European Review of Agricultural Economics" 2022, Vol. 49.
- Panell D.J.**, *An economic response model of herbicide application for weed control*, "Australian Journal of Agricultural Economics" 1990, Vol. 34(3).
- Perez-Mendez A.J., Rosbes D.**, *The influence of weather conditions on dairy production*, "Agricultural Economics" 2019, Vol. 50.

Selected issues of risk management in livestock production

- Polman F.D., Selten H.P.M., Motowska N. et al.**, *A risk governance approach to mitigating food system risks in a crisis: Insights from the COVID-19 pandemic in five low – and middle – income countries*, "Global Food Security" 2023, Vol. 39.
- Pritchett J., Thilmann D., Johnson K.**, *Understanding Broader Economic Effects of Livestock Insurance and Health Management: Impacts of Disease Outbreak on Allied Industries* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Rat-Aspert O., Fouridon C.**, *Modelling collective effectiveness of voluntary vaccination with and without incentives*, "Preventive Veterinary Medicine" 2010, Vol. 93.
- Sarker R., Phan T., Lee N.Y. et al.**, *Business Risk Management Program and risk-balancing on Ontario hog sector: An empirical analysis*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2022, Vol. 70.
- Schaefer A.K., Scheitrum P.D., van Winden S.**, *Returns on investment to the British bovine tuberculosis control programme*, "Journal of Agricultural Economics" 2022, Vol. 73(2).
- Seitzinger H.A., Paarlberg L.P., Lee G.J.**, *Economic Impacts of Eradication Scrapie, Ovine Progressive Pneumonia and John's Disease on US Sheep, Lamb, Sheep Meat and Lamb Meats Markets* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Shaik S., Barnett B.J., Coble K.H et al.**, *Insurability conditions and livestock disease insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge CABI Publishing, 2006.
- Skidmore E.M.**, *Outsourcing the dry season: cattle ranchers response to weather shocks in the Brazilian Amazon*, "American Journal of Agricultural Economics" 2023, Vol. 104.
- Sok J., Fischer J.A.E.**, *Farmers' heterogeneous motives, voluntary vaccination and disease spread: an agent-based model*, "European Review of Agricultural Economics" 2020, Vol. 47.
- Song S., Goh L.C.J., Tan W.T.H.**, *Is food security an illusion for cities? A system dynamics approach to assess disturbance in the urban food supply chain during pandemics*, "Agricultural Systems" 2021, Vol. 189.
- Sowa A.**, *Zwierzę przemysłowe*, "Polityka" 2021, nr 20.
- Stephen B., Epps T.**, *Livestock Industry Insurance: Canada* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmann et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Tozer R.P., Marsh L.T., Perevodchikov V.E.**, *Economic Welfare Impacts of Foot – and Mouth Disease in Canadian Beef Cattle Sector*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2015, Vol. 63.
- Turvey G.C.**, *Conceptual Issues in Livestock Insurance*, The State University of New Jersey RUTGERS, May 2003.
- Ugochukwu I.A., Phillips W.P.**, *Canadian beef and dairy farmers' attitudes towards animal vaccines*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 2019, Vol. 63.
- Valeeva N.I., Lam T.J.G.M., Hogeveen H.**, *Motivation of Dairy Farmers to Improve Mastitis Management*, "Journal of Dairy Science" 2007, Vol. 90.

Selected issues of risk management in livestock production

- Valeeva N.I., van Asseldonk M.A.P.M., Backus G.B.C.,** *Perceived risk and strategy efficacy as motivators of risk management strategy adoption to prevent animal diseases in pig farming*, "Preventive Veterinary Medicine" 2011, Vol. 102, No. 4.
- Van Asseldonk M.P.A.M., Meuwissen M.P.M., Hurine M.B.R. et al.,** *Designing Epidemic Livestock Insurance* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Wang T., Hennessy A.D.,** *Strategic Interaction among private and public efforts when preventing and stamping out a highly infectious animal disease*, "American Journal of Agricultural Economics" 2015, Vol. 97.
- Weyori E.A., Liebenehm S., Weibel H.,** *Returns to livestock disease control – a panel data analysis in Togo*, "European Review of Agricultural Economics" 2020, Vol. 47.
- Wolf A.Ch.,** *Livestock Disease Eradication Programmes and Farm Incentives: the Case of Bovine Tuberculosis* [in:] *The Economics of Livestock Disease Insurance. Concepts, Issues and International Case Studies*, ed. S.R. Koontz, D.L. Hoage, D.D. Thilmany et al., Wallingford, Cambridge, CABI Publishing, 2006.
- Zongo B.J.W., Laure B.,** *A counterfactual experiment about the eradication of cattle diseases on beef trade*, "Canadian Journal of Agricultural Economics" 2019, Vol. 67.

received: 22.05.2023
accepted: 06.12.2023

This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)



Pojęcie „rażącego niedbalstwa” w wyrokach sądów, dotyczących wypadków przy pracy rolniczej

Przemysław Kraska

Abstrakt

Publikacja dotyczy „rażącego niedbalstwa” zawartego w art. 10 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Artykuł przedstawia ocenę polskich sądów wyrażenia „rażące niedbalstwo” w odniesieniu do wypadków przy pracy rolniczej. Ocena ta jest o tyle problematyczna, że polskie ustawodawstwo nie zawiera definicji „rażącego niedbalstwa”. Sądy najczęściej opierają się na wcześniejszych wyrokach dotyczących tego zagadnienia.

Słowa kluczowe: rażące niedbalstwo, ubezpieczenie społeczne rolników, wypadek przy pracy rolniczej.

Przemysław Kraska, kierownik Samodzielnego Referatu Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Lekarskiego, Oddział Regionalny w Łodzi, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Na podstawie dyspozycji art. 45 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) ustala okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy rolniczej. Prowadzone postępowanie powypadkowe ma na celu ustalenie wszystkich okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy rolniczej, włącznie ze stwierdzeniem bądź wykluczeniem przesłanek negatywnych². Podczas prowadzenia postępowania powypadkowego jedną z okoliczności badanych przez pracowników KRUS są podstawy do wyłączenia prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników zawarte w art. 10 ust 2 pkt 1, który mówi, że jednorazowe odszkodowanie nie należy się ubezpieczonemu, który spowodował wypadek umyślnie albo wskutek rażącego niedbalstwa. By ustalić wszystkie szczegóły wypadku upoważniony przez prezesa Kasy pracownik ds. prewencji ma prawo dokonać oględzin miejsca i przedmiotów związanych z wypadkiem oraz przeprowadzić dowody z zeznań poszkodowanego i świadków zdarzenia. Poszkodowany lub inne osoby zgłaszające wypadek powinny udzielić informacji i wszechstronnej pomocy pracownikowi Kasy prowadzącemu postępowanie dowodowe w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku – zabezpieczyć do czasu oględzin, a następnie w miarę możliwości udostępnić miejsce i przedmioty związane z wypadkiem, wskazać świadków zdarzenia, dostarczyć posiadaną dokumentację lekarską. Po zakończeniu postępowania dowodowego sporządzany jest protokół powypadkowy, który przekazywany jest poszkodowanemu lub uprawnionemu członkowi rodziny ubiegającemu się o jednorazowe odszkodowanie. W protokole tym zawarte są m.in. informacje na temat przesłanek skutkujących odmową wypłaty odszkodowania.

W praktyce niezwykle ciężko jest udowodnić rażące niedbalstwo pracownika, a jeszcze trudniej umyślność. Spowodowane jest to m.in. tym, że nie ma żadnej definicji wyjaśniającej pojęcie umyślności lub pojęcie rażącego niedbalstwa. Dlatego przy interpretowaniu ww. pojęć należy posiłkować się wyrokami sądów, również z zakresu prawa karnego, z którego wywodzą się pojęcia umyślności i rażącego niedbalstwa³.

Jeśli chodzi o pojęcie umyślności działania, ma ono miejsce wówczas, gdy poszkodowanemu można z całym przekonaniem przypisać zamiar nieprzestrzegania przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia w celu spowodowania wypadku (najczęściej,

1. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, t. j. Dz. U. 2023 poz. 208.

2. W. Jaskuła, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 89–105.

3. K. Rodak, *Jednorazowe odszkodowanie jako typowe świadczenie przysługujące z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 1(158), s. 120–139.

aby np. otrzymać świadczenia z ubezpieczenia społecznego). W pojęciu winy umyślnej zawarty jest zawsze zamiar popełnienia czynu, a więc element świadomości sprawcy, a ponadto element jego woli skierowanej na popełnienie tego czynu („chce popełnić”) lub chociażby godzenia się na jego popełnienie – przy jednoczesnym przewidywaniu możliwości tego popełnienia⁴. Innymi słowy umyślność występuje wówczas, gdy sprawca wypadku ma zamiar doprowadzić do wypadku i godzi się na jego skutki. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się w sposób zgodny, że umyślność jest zachowaniem graniczącym z rażącym niedbalstwem, a zarazem takim, które daje podstawę do „szczególnie negatywnej oceny postępowania” pracownika. W praktyce zdarzenia spowodowane umyślnością występują bardzo rzadko, a w rolnictwie indywidualnym nie odnotowano takiego zdarzenia od 2021 roku⁵.

Nieco inaczej wygląda sprawa z wypadkami przy pracy rolniczej, w których organ rentowy ustalił, że główną przyczyną zdarzenia było rażące niedbalstwo. W 2021 roku wydano 117 decyzji odmawiających prawa do jednorazowego odszkodowania ze względu na rażące niedbalstwo poszkodowanego, a w 2022 roku takich decyzji wydano 101⁶.

Z uwagi na fakt, że część wnioskodawców po otrzymaniu decyzji odmownej korzysta z prawa do odwołania się do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, mamy dorobek w postaci wyroków, z których wyłania się opis rażącego niedbalstwa. W związku z brakiem definicji rażącego niedbalstwa pracownicy KRUS prowadzący postępowania powypadkowe, a także wydający decyzje w sprawach o jednorazowe odszkodowanie, oceniając zdarzenie wypadkowe, muszą posiłkować się w swojej pracy tymi wyrokami.

Rażące niedbalstwo w ocenie sądów

Przyjmuje się, że wyjaśnienie pojęcia rażącego niedbalstwa zapoczątkował Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, który w wyroku z 20 września 1973 roku zawarł zapis, że niedbalstwo pracownika jako wyłączna przyczyna wypadku przy pracy zwalnia zakład pracy od odpowiedzialności tylko wtedy, jeżeli miało ono charakter rażący, a więc graniczyło z umyślnością⁷.

4. Wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2001 roku, sygn. akt II UKN 392/00, OSNP2003 nr 2 poz. 46.

5. Dane dot. decyzji odmownych za spowodowanie wypadku umyślnie: KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 r.*, Warszawa 2022; KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2022 r.*, Warszawa 2023.

6. Ibidem.

7. Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 20 września 1973 roku, sygn. akt III TO 84/73, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 1, s. 74.

Zbliżony pogląd w omawianej kwestii wyraził w 1976 roku także J. Pasternak. Jego zdaniem rażące niedbalstwo polega na naruszeniu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz spowodowaniu tym szkody nieprzewidzianej przez sprawcę w skutek graniczącego z umyślnością „niedołożenia należytej uwagi i staranności”⁸.

Sąd Najwyższy w wyroku z 6 sierpnia 1976 roku wyraził pogląd, że przez działanie z rażącym niedbalstwem należy rozumieć między innymi sytuację, w której poszkodowany pracownik zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle ono występuje w danych okolicznościach faktycznych, tak że każdy człowiek o przeciętnej przeczności ocenia je jako ewidentne, a mimo to z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy naraża się na to niebezpieczeństwo, ignorując następstwa własnego zachowania⁹.

Z kolei w ocenie Sądu Najwyższego w wyroku z 1983 roku rażące niedbalstwo zachodzi wówczas, gdy pracownik podejmuje działania z naruszeniem przepisów o ochronie zdrowia i życia, chociaż mógł i powinien był przewidzieć grożące mu niebezpieczeństwo, które zwykle występuje w danych okolicznościach faktycznych, co dla każdego człowieka o przeciętnej przeczności jest oczywiste¹⁰.

Cytowane wyroki dotyczyły osób zatrudnionych w zakładach produkcyjnych 40–50 lat temu. Sądy do dzisiaj jednak powołują się również na nie w sprawach dotyczących rolników indywidualnych. Korzystanie z wciąż aktualnego dorobku orzecznictwa pracowniczego zasługuje na aprobatę. Należy jednak podkreślić, że swoisty charakter pracy rolnika oraz odmiennosc wypadków zdarzających się w rolnictwie wymaga od KRUS i sądownictwa uwzględnienia pewnych dodatkowych elementów¹¹. Trafnie w swojej tezie ocenił to Sąd Najwyższy w wyroku z 18 maja 2010 roku, który stwierdził, że ocena niedbalstwa jako rażącego należy zawsze do sądu. Oceniając stopień zaniedbania ostrożności przez rolnika podczas pracy – wykonywanej w gospodarstwie rolnym prowadzonym na własny rachunek – która w czasie żniw i wykopów wiąże się z przepracowaniem oraz presją ukończenia jej w terminie, należy uwzględnić stan swoistej bezradności rolnika w obliczu awarii maszyny¹².

W publikacji na podstawie kilku przykładów przedstawiono wyroki wydane po 2016 roku, aby zobrazować obecne stanowiska i poglądy sądów. Jednocześnie wśród orzeczeń przytoczono wyroki zmieniające decyzje sądów niższych instancji,

8. J. Pasternak, *Przydatność dawnego orzecznictwa w ocenie wypadku jako wypadku przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 10, s. 45–47.

9. Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1976 roku, sygn. akt III PRN 19/76 OSNCP 1977 z. 3 poz. 55.

10. Wyrok Sądu Najwyższego z 23 października 1981 roku, sygn. akt III URN 40/80, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1982, nr 7.

11. D. Puślecki, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 289–309.

12. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 maja 2010 roku, sygn. akt I UK 335/09.

by pokazać, że przy ocenie tego samego materiału sędziowie mają różny osąd rażącego niedbalstwa. Obszerne fragmenty cytowanych wyroków są niezbędne do wyjaśnienia, jak pewne niuanse wpływają na ocenę zdarzenia przez polskie sądy.

Przykład 1

W marcu 2013 roku rolnik przy wykorzystaniu ciągnika rolniczego wykonywał prace rolne polegające na sianiu owsa na nieruchomości rolnej należącej do wnioskodawcy. W pracach tych pomagał mu jego syn, który prowadził ww. maszynę. Ciągnik rolniczy posiadał siewnik zbożowy. W tylnej części siewnika znajdował się drewniany podest. W czasie prac wnioskodawca stał na podeście siewnika i kontrolował wysiew nasion. Kiedy w koszu siewnika została niewielka ilość owsa, wnioskodawca chciał go przegarnąć ręką. Podczas tej czynności ramię w koszu zasypowym zaczepiło o obrączkę znajdującą się na IV palcu prawej dłoni. Niezwłocznie po zdarzeniu syn wnioskodawcy zadzwonił na numer alarmowy i wezwał pogotowie. W wyniku wypadku wnioskodawca doznał licznych ran szarpanych śródreżcza prawego po stronie dłoniowej, amputacji palca IV na poziomie paliczka bliższego oraz ran szarpanych grzbietu prawego nadgarstka.

Decyzją z maja 2016 roku organ rentowy odmówił wnioskodawcy prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. W uzasadnieniu wskazano, że wnioskodawca swoim zachowaniem dopuścił się rażącego niedbalstwa i swoim postępowaniem doprowadził do wypadku.

Od decyzji tej poszkodowany wniósł odwołanie do Sądu Rejonowego. Sąd Rejonowy w Łodzi wyrokiem z 23 listopada 2016 roku uznał odwołanie poszkodowanego za zasadne¹³.

W ocenie Sądu I instancji zostały spełnione wszystkie przesłanki pozytywne, tj. których wystąpienie determinuje prawo do jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 przy braku przesłanek negatywnych, których wystąpienie uniemożliwia przyznanie prawa do ww. świadczenia. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynikało, iż wnioskodawca w dniu zdarzenia przystąpił do realizowania zwykłych, codziennych prac w gospodarstwie rolnym, które regularnie wykonuje od kilkadziesiąt lat. W dniu zdarzenia w pracach rolnych pomagał syn powoda. Prace rolne wykonywane były przy wykorzystaniu ciągnika rolniczego razem z siewnikiem, który był w posiadaniu powoda od ok. 7 lat. Z uwagi na fakt,

13. Wyrok Sądu Rejonowego w Łodzi z 23 listopada 2016 roku, sygn. akt XU 172/16.

że siewnik, a dokładniej zaczep do ciągnika rolniczego został przerobiony z siewnika konnego (w taki sposób, aby można było go podpiąć do ciągnika rolniczego), nie było do niego instrukcji obsługi. Powód nie miał więc faktycznej możliwości zapoznania się z nią, a jedynie kierował się zasadami doświadczenia życiowego i zawodowego. W ocenie Sądu skarżący, jako osoba niewykształcona, nie przechodząca żadnego szkolenia BHP, jak również szkolenia w zakresie obsługi maszyn rolniczych, nie zdawał sobie sprawy z grożącego mu niebezpieczeństwa, wynikającego z włożenia ręki – na palcu której znajdowała się obrączka – do kosza siewnika, jak również wynikających z tego skutków. Sąd stwierdził za oczywiste, że każda osoba racjonalnie oceniająca sytuację musi uznać korzystanie z jakiegokolwiek urządzenia czy też maszyny za wiążące się z potencjalnym niebezpieczeństwem i wymagające pełnej sprawności psychofizycznej oraz pełnej koncentracji. Trudno jednak oczekiwać nawet od osoby o średnim poziomie intelektualnym czy też posiadającej wyłącznie wykształcenie średnie, że obrączka, którą nosi nieprzerwanie od kilkudziesięciu lat może być „narzędziem” doprowadzającym do wypadku i nieodwracalnych skutków. W związku z tym w ocenie Sądu I instancji nie została spełniona przesłanka rażącego niedbalstwa po stronie wnioskodawcy. Był on nieświadomy, a do nieszczęśliwego wypadku doprowadził niefortunny ruch.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodziła się strona pozwana (KRUS), za skarżającą je w całości. Sąd Okręgowy w Łodzi wyrokiem z 30 maja 2017 roku uznał, że apelacja zasługuje na uwzględnienie¹⁴.

W ocenie Sądu Okręgowego dokonana przez Sąd Rejonowy ocena zgromadzonego w postępowaniu materiału dowodowego nie była prawidłowa. Zarzuty skarżącego obnażyły fragmentaryczną i wybiórczą ocenę materii sprawy. W szczególności, co słusznie podnosił apelujący, na gruncie rozpatrywanego przypadku nie sposób przyjąć, że zachowanie wnioskodawcy nie wypełniało znamion rażącego niedbalstwa. W ocenie Sądu Okręgowego należy uznać, że wnioskodawca naruszył przepisy dotyczące ochrony życia i zdrowia, wskutek rażącego niedbalstwa. Przede wszystkim należy zauważyć, iż wnioskodawca, jak podał Sąd I instancji, jest rolnikiem od kilkudziesięciu lat i w tym czasie wykonywał prace rolnicze również przy użyciu ciągnika. Ponadto posiadał on wskazany ciągnik z siewnikiem od co najmniej siedmiu lat i wykorzystywał go do prac rolniczych – doskonale więc znał tę maszynę. Bezsporne jest, że zaczep do ciągnika rolniczego został przerobiony z siewnika konnego. Z samego faktu braku posiadania instrukcji do tak przerobionego we własnym zakresie ciągnika z siewnikiem, w ocenie Sądu Okręgowego, nie można wywodzić korzystnych dla wnioskodawcy skutków. Powód używał bowiem

14. Wyrok Sadu Okręgowego w Łodzi z 30 maja 2017 roku, sygn. akt VIII Ua 35/17.

maszyn rolniczych od wielu lat i trudno uznać, że nie zdawał sobie sprawy z tego, że wkładanie ręki do pracującej maszyny narusza podstawowe zasady BHP. Zakaz taki dotyczy wszystkich urządzeń i wnioskodawca taką wiedzę winien wynieść zarówno z posiadanego doświadczenia, jak i uprzedniego zatrudnienia na stanowisku robotnika w gospodarstwie ogrodniczym, w czasie którego przechodził szkolenia BHP. Nadto należy podkreślić, że ogólną i powszechnie obowiązującą zasadą BHP jest to, że nie wolno operować kończynami w strefie zagrożenia podczas pracy maszyną. Przed wykonaniem takiej czynności, czy to w rolnictwie, czy w przemyśle lub w usługach, konieczne jest uprzednie wyłączenie urządzenia.

W ocenie Sądu Okręgowego zebrane dowody wystarczająco uzasadniają zakwalifikowanie zachowania ubezpieczonego jako rażące niedbalstwo graniczące z umyślnością. Niedbalstwo takie zachodzi wówczas, gdy poszkodowany zachowuje się w sposób jaskrawo odbiegający od norm bezpiecznego postępowania, świadczący o lekceważeniu przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia. Sąd uwzględnił przy tym fakt, że ubezpieczony jest doświadczonym rolnikiem, który od wielu lat samodzielnie gospodaruje na gruntach i posługuje się maszynami rolniczymi. Praca w rolnictwie z wykorzystaniem mechanicznego sprzętu i maszyn rolniczych wymusza konieczność przestrzegania elementarnych zasad bezpieczeństwa. W niniejszym przypadku jest to szczególnie jaskrawe, gdyż wnioskodawca miał już wcześniej jeden wypadek przy pracy rolniczej, w którym maszyna spowodowała również uszkodzenie ręki, a zatem winien doskonale zdawać sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa. Należy podkreślić, że instrukcje obsługi takich urządzeń skierowane są do zwykłych użytkowników i zawierają jasne zalecenia oraz ostrzeżenia w zakresie prawidłowego korzystania z nich. Rolnik o takim doświadczeniu, jakim legitymował się ubezpieczony, powinien wiedzieć, że wykonywanie jakichkolwiek czynności przy siewniku w czasie jego pracy, a szczególnie wkładanie dłoni do środka, narusza podstawową zasadę bezpieczeństwa i zapobiegania wypadkom. W tej sytuacji sąd podkreślił, że należy zarzucić poszkodowanemu świadomą nieumyślność, zbliżoną do zamiaru wynikowego, gdyż nie mając zamiaru działać bezprawnie, podjął decyzję co do swego przyszłego postępowania w pełni świadomy tego, że postępowanie to może naruszać obowiązujące normy. Błędnie jednak założył, że tego uniknie.

Zdaniem Sądu Okręgowego ubezpieczony naruszając zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie, miał świadomość grożącego niebezpieczeństwa, które w danej sytuacji postronny obserwator uznałby za pewne, a jego zachowanie miało charakter bezsprzecznie rażący, jaskrawo odbiegający od norm bezpiecznego postępowania i świadczący o całkowitym zlekceważeniu przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia. Powszechnie wiadome jest bowiem, że zakazane jest wkładanie rąk do urządzenia w ruchu, gdyż grozi to zaistnieniem wypadku. W ocenie Sądu II instancji

wnioskodawca to zagrożenie zignorował, a jego zachowanie cechowało się ewidentnym brakiem poszanowania obowiązujących zasad bezpieczeństwa BHP i to zasad podstawowych oraz koniecznych dla jego bezpieczeństwa. Skutkowało to zakwalifikowaniem zachowania wnioskodawcy jako rażąco niedbałego.

Sąd Rejonowy duży nacisk położył na fakt, że maszyna pochwyciła dłoń ubezpieczonego, zahaczając o jego obręczkę, która w ocenie Sądu I instancji stała się „narzędziem” doprowadzającym do wypadku i nieodwracalnych skutków. W ocenie Sądu Okręgowego pozostało to bez wpływu na ocenę niniejszego stanu faktycznego. Wypadek nie był bowiem skutkiem posiadania przez ubezpieczonego obręczki na palcu, ale skutkiem jego zachowania – zlekceważył podstawowe zasady bezpieczeństwa, wkładając do pracującej maszyny rękę. To jego rażąco niedbałe działanie doprowadziło do tak tragicznych skutków.

Nie sposób było więc w ocenie Sądu II instancji, w świetle przytoczonych faktów, uznać zachowanie wnioskodawcy, jak uczynił to Sąd Rejonowy, za nieświadomy i niefortunny ruch. Ocena ta jest również niespójna z ustalonym stanem faktycznym. Na podstawie m.in. zeznań samego wnioskodawcy ustalono, że kiedy w koszu siewnika została niewielka ilość owsa, chciał go przegarnąć ręką.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd I instancji dokonał błędnej oceny zebranego materiału dowodowego w sprawie, nie dostrzegając meritum oraz rozpatrując sprawę zbyt ogólnie, bez konkretnego odniesienia do osoby powoda, co w niniejszej sprawie miało kluczowe znaczenie. W wyroku apelacyjnym sąd stwierdził, że być może w przypadku młodej, niedoświadczonej osoby, niemającej wcześniej styczności z rolnictwem oraz maszynami rolniczymi, można byłoby rozpatrywać rodzaj zwykłego niedbalstwa, choć nie byłoby to też oczywiste. Jednakże powód wykonywał prace rolnicze od kilkadziesiątu lat, na tym ciągniku z siewnikiem zaś od co najmniej siedmiu i niewątpliwie miał w tym doświadczenie. Włożenie ręki do pracującej maszyny nie godzi się z elementarnymi zasadami ostrożności, które zna każdy człowiek. Sąd podkreślił, że należy dodatkowo zwrócić uwagę na to, że naruszenie przepisów przez wnioskodawcę nie było spowodowane niespodziewaną sytuacją, wymagającą szybkiego podjęcia decyzji czy jakimiś dodatkowymi okolicznościami, które pozwalałyby zakwalifikować jego zachowanie jako zwykłe niedbalstwo. Wnioskodawca w zwykłych warunkach, wykonując normalną pracę rolniczą, nie zastosował się do podstawowych zasad bezpieczeństwa przy obsłudze maszyny w ruchu, pomimo że jako rolnik z kilkadziesiątletnim stażem, obsługujący takie urządzenia, mając ukończone szkolenia bhp podczas wcześniejszego zatrudnienia i po wcześniejszym doświadczeniu odnośnie wypadku, winien te zasady nie tylko znać, ale bezwzględnie ich przestrzegać.

Przykład 2

W kwietniu 2016 roku ubezpieczony rolnik przystąpił do pracy polegającej na zbudowaniu drewnianego koryta dla trzody chlewnej. Do budowy koryta używał desek, które wymagały przycięcia do odpowiednich wymiarów. Do cięcia desek używał szlifierki kątowej z zamocowaną tarczą zębatą. Szlifierka była nowa, niedawno przez niego zakupiona w sklepie, posiadała załączoną instrukcję obsługi, z którą poszkodowany nie zapoznał się przed przystąpieniem do pracy. Podczas cięcia jednej z desek, przymocowanej do stołu ściskiem stolarskim, doszło do zaklinowania się tarczy tnącej w desce i wyrwania szlifierki z rąk ubezpieczonego. Obracająca się tarcza szlifierki zraniła go w palce lewej ręki. Na skutek wypadku ubezpieczony doznał ran szarpanych lewej dłoni.

Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego decyzją z lipca 2016 roku odmówił poszkodowanemu prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej z uwagi na to, że ubezpieczony dopuścił się rażącego niedbalstwa, używając w gospodarstwie do cięcia desek szlifierki kątowej z zamocowaną tarczą zębatą, wbrew instrukcji obsługi szlifierki zabraniającej użytkowania tego typu tarcz.

Odwołanie od tej decyzji wniósł ubezpieczony – nie zgadzał się ze stanowiskiem organu rentowego, że dopuścił się rażącego niedbalstwa. Jego zdaniem założenie na szlifierkę innej tarczy niż określona w instrukcji obsługi nie przesądza o rażącym niedbalstwie, ani umyślności z jego strony. Wniósł zatem o zmianę zaskarżonej decyzji i przyznanie mu prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

Sąd Rejonowy w Siedlcach wyrokiem z października 2017 roku oddalił odwołanie ubezpieczonego od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁵. Sąd wskazał, że szlifierka kątowa, której używał ubezpieczony w chwili wypadku była nowym urządzeniem, zakupionym zaledwie kilka tygodni przed zdarzeniem. Posiadała instrukcję obsługi załączoną przez producenta. Ubezpieczony nie używał tej szlifierki wcześniej. Zdaniem Sądu w takiej sytuacji każdy rozsądnie myślący człowiek zapoznaje się z zasadami prawidłowego i bezpiecznego posługiwania się nowym dla siebie narzędziem, zawartymi w instrukcji obsługi. Ubezpieczony świadomie zlekceważył jednak zasady bezpieczeństwa pracy, ignorując instrukcję obsługi szlifierki kątowej. Gdyby zapoznał się z nią, to niewątpliwie dowiedziałby się, że producent narzędzia zabrania montowania do szlifierki tarcz do drewna lub tarcz zębatych i posługiwania

15. Wyroku Sądu Rejonowego w Siedlcach z 31 października 2017 roku, sygn. akt IV U 367/16.

się takim zestawem do cięcia drewna, gdyż może to spowodować odrzut narzędzia lub utratę nad nim kontroli, co miało właśnie miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy. Do szlifierki zakupionej przez ubezpieczonego nie była załączona tarcza zębata, którą ubezpieczony do niej zamontował. Pochodziła ona z innych jego zasobów narzędziowych. Sąd Rejonowy wskazał dalej, że okoliczność, iż tarczę zębatą zamocował do szlifierki ojciec ubezpieczonego, nie zwalniała ubezpieczonego z obowiązku kierowania się zdrowym rozsądkiem. Błędna dotychczasowa praktyka posługiwania się szlifierką kątową z zamocowaną tarczą zębatą do cięcia drewna również nie usprawiedliwia postępowania ubezpieczonego. Względy kulturowe i realia prowadzenia działalności rolniczej nie mogą bowiem usprawiedliwiać wszystkich błędów rolnika, których popełnienie doprowadziło do wypadku przy prowadzeniu działalności rolniczej. W świetle tych okoliczności Sąd Rejonowy doszedł do wniosku, że ubezpieczony dopuścił się naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a w zakresie rozpoznawanej sprawy miało to cechy rażącego niedbalstwa, a takie wyłącza możliwość nabycia prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.

Apelację od powyższego wyroku złożył ubezpieczony reprezentowany przez pełnomocnika, zaskarżając go w całości. W ocenie Sądu Okręgowego w Siedlcach, Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych, ale niezasadnie stwierdził, że w okolicznościach sprawy zaistniała ustawowa przesłanka wyłączająca prawo ubezpieczonego do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej¹⁶. W przekonaniu Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy prawidłowo wskazał, że ubezpieczony naruszył zasady bezpiecznej pracy w rolnictwie. Po pierwsze dlatego, że nie zapoznał się z instrukcją obsługi szlifierki kątovej, za pomocą której wykonywał prace w chwili wypadku, a po drugie i niejako w konsekwencji pierwszego – do wykonywania pracy przy użyciu szlifierki kątovej użył tarczy zębatej, choć instrukcja obsługi zawiera wskazanie, że nie należy montować takich tarcz, gdyż narzędzia tego rodzaju często powodują odrzut lub utratę kontroli nad elektronarzędziem. Zauważyć jednak należy, że samo stwierdzenie naruszenia zasad bezpieczeństwa pracy nie jest wystarczające do ustalenia, że ubezpieczony traci prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Ze wskazanej wyżej regulacji ustawowej wynika, że prawo rolnika do odszkodowania wyłączają jedynie takie sytuacje, w których rolnik spowodował wypadek umyślnie albo wskutek rażącego niedbalstwa, przy czym nie jest wystarczające stwierdzenie, że do takiego rażącego niedbalstwa (lub umyślności) doszło. Konieczne jest wskazanie na czym, w konkretnych okolicznościach, takie rażące niedbalstwo polegało. Jak ustalił sąd, w dniu wypadku ubezpieczony przystąpił do pracy polegającej na przecinaniu desek za pomocą szlifierki kątovej wyposażonej

16. Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 8 marca 2018 roku, sygn. akt IV Ua 1/18.

w tarczę zębatą zamontowaną do tego urządzenia nie przez ubezpieczonego, ale przez jego ojca przy okazji wcześniej wykonywanej pracy przy przecinaniu deski. Z zeznań przesłuchanych osób wynikało, że wcześniej ojciec ubezpieczonego niejednokrotnie używał do przecinania elementów drewnianych szlifierki kątovej wyposażonej w tego rodzaju tarczę. W związku z tym obaj rolnicy przyjęli na podstawie dotychczasowej bezwypadkowej praktyki, że postępowanie takie jest prawidłowe. Obaj również deklarowali, że szlifierka kątovej służy nie tylko do szlifowania i polerowania, lecz także do cięcia, w tym drewna. Znalazło to zresztą potwierdzenie w opinii biegłego, który wskazał, że czynność, którą w dniu wypadku wykonywał ubezpieczony, czyli przecinanie desek, mogła być wykonana przy zastosowaniu szlifierki kątovej. Skoro zatem funkcja szlifierki kątovej obejmuje przecinanie drewna, to posłużenie się przez ubezpieczonego niewłaściwą, ale przeznaczoną do cięcia drewna tarczą zębatą, nie może być uznane za działanie w warunkach rażącego niedbalstwa, dodatkowo przy uwzględnieniu, że ubezpieczony korzystał w tym zakresie z doświadczeń swojego ojca, również rolnika.

Przykład 3

W czerwcu 2017 roku rolnik belując siano pożyczonym od sąsiada ciągnikiem z podczepioną do niego maszyną rolującą, dwukrotnie usuwał usterkę związaną z zacinającym się sznurkiem. Gdy po raz pierwszy usuwał tę usterkę, zatrzymał ciągnik i wyłączył silnik. Wykonując natomiast tę czynność drugi raz, robił to przy pracującym silniku ciągnika i maszynie rolującej w ruchu. W trakcie usuwania usterki wnioskodawca zachwiał się, stracił równowagę, spadł obiema rękami na obracające się elementy prasy, które wciągnęły prawą rękę, zmiażdżyły ją i urwały na wysokości łokcia.

Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – powołując się na art. 10 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników – odmówił wnioskodawcy prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. W uzasadnieniu organ rentowy podał, że dochodzone przez ubezpieczonego świadczenie nie przysługuje, ponieważ wypadek przy pracy rolniczej, jakiemu uległ w czerwcu 2017 roku, został spowodowany na skutek rażącego niedbalstwa.

Po złożeniu odwołania przez poszkodowanego sprawą zajął się Sąd Rejonowy w Krośnie, który wyrokiem z 28 sierpnia 2018 roku zmienił zaskarżoną odwołaniem ubezpieczonego decyzję i ustalił, że zdarzenie, w którym uczestniczył poszkodowany jest wypadkiem przy pracy w gospodarstwie rolnym skutkującym prawem

do jednorazowego odszkodowania pod warunkiem ustalenia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu¹⁷.

Sąd I instancji stwierdził, że istotnie – jak to ustalił biegły z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy – wnioskodawca naruszył zasady bhp, jednakże naruszenie to miało postać winy nieumyślnej w postaci zwykłego niedbalstwa. O takiej postaci winy nieumyślnej w ocenie Sądu Rejonowego zadecydowała niepełna wiedza wnioskodawcy o obsługiwany urządzeniu, a zwłaszcza sposobu usuwania stwierdzonej usterki.

Apelację od tego wyroku złożył organ rentowy.

Sąd Okręgowy w Krośnie podobnie jak Sąd I instancji uznał, że w omawianym przypadku doszło do wypadku przy pracy rolniczej w rozumieniu art. 11 ustawy¹⁸. Sąd ten jednak odmiennie ocenił zachowanie ubezpieczonego, które doprowadziło do tego wypadku w zakresie regulacji określonej w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy. Według Sądu Okręgowego postępowanie poszkodowanego nie miało cech umyślności, wypadek był jednak efektem jego rażącego niedbalstwa. Sąd wskazał, że wnioskodawca jest doświadczonym rolnikiem, prowadzącym duże, zmechanizowane gospodarstwo rolne, posiadającym zarówno ciągnik rolniczy, jak i współpracujące z nim maszyny rolnicze. Z wykształcenia jest technikiem rolnikiem i już w szkole uczono go zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie rolnym, jak również obsługi maszyn i urządzeń rolniczych. Ubezpieczony w przeszłości uległ już wypadkowi przy pracy rolniczej, w wyniku którego doznał stałego uszczerbku na zdrowiu w postaci częściowej amputacji kciuka. Po wypadku tym organ rentowy przeprowadził dodatkowe szkolenie prewencyjne. Pomimo tego, mając zarówno wiedzę teoretyczną, jak i praktyczną, 28 czerwca 2017 roku wnioskodawca przy usuwaniu usterki aparatu wiążącego obsługiwanej prasy zwijającej siano nie wyłączył silnika i nie zabezpieczył go przed samoistną zmianą położenia. Następnie wysiadł z kabiny kierowcy i podszedł na podest prasy, usiłował prawą ręką pchnąć koło aparatu wiążącego, aby je odblokować i wymusić prawidłowe podawanie sznurka. Usterkę taką usuwał w tym dniu już drugi raz, z tym że poprzednio dokonał tego przy wyłączonym silniku i unieruchomionej prasie. W trakcie tych czynności ciągnik podjechał do przodu, wnioskodawca stracił równowagę i jego ręce znalazły się w strefie roboczej walców prasy. Prawa ręka została wciągnięta przez pracujące podzespoły prasy – doszło do jej urwania na poziomie łokcia. Sąd II instancji w opisanym wyżej zachowaniu ubezpieczonego wskazuje na rażące naruszenie przepisów bhp polegające na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów w tym zakresie. Z ustaleń wynikało, że wnioskodawca przed przystąpieniem do pracy nie sprawdził stanu technicznego ciągnika i prasy balującej. Próbuując usunąć

17. Wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z 28 sierpnia 2018 roku, sygn. akt IV U 23/18.

18. Wyrok Sądu Okręgowego w Krośnie z 30 listopada 2018 roku, sygn. akt IV Ua 39/18.

usterkę aparatu podającego sznurek, nie wyłączył silnika ciągnika, przez co prasa nadal pracowała i wszystkie jej podzespoły były w ruchu. Nie zabezpieczył przy tym ciągnika i współpracującej z nim prasy balującej przed samoistną zmianą położenia, a pracował w terenie nierównym i pochyłym. Według Sądu Okręgowego samo świadome i celowe naruszenie przez ubezpieczonego znanych mu reguł bezpiecznego postępowania (wcześniej przy usuwaniu usterki unieruchomił ciągnik i prasę) nie wystarcza do uznania, że wypadek został spowodowany umyślnie, ponieważ nie obejmował on zamiaru wywołania takiego skutku. Zachowanie to rzutuje jednak na ocenę stopnia zawinienia w spowodowaniu wypadku. O zakwalifikowaniu postępowania wnioskodawcy jako rażąco niedbałego w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt. 1 ustawy można mówić, ponieważ umyślnie (świadomie, celowo) i bez uzasadnionej potrzeby naruszył on podstawowe zasady bezpiecznego postępowania i ignorował następstwa swojego postępowania. Nie przewidział, że może ono doprowadzić do wypadku, chociaż możliwość wystąpienia takiego skutku w danych okolicznościach jest łatwa do przewidzenia, nawet dla osoby o niskiej przeczności i nieposiadającej specjalnej wiedzy. Wnioskodawca zdawał sobie sprawę z niebezpieczeństwa „naprawiania” prasy w ruchu, skoro za pierwszym razem jej napęd wyłączył i pracował, gdy była ona unieruchomiona. Sąd II instancji nie znalazł żadnego usprawiedliwienia w postępowaniu wnioskodawcy, w tym także spowodowanego koniecznością pośpiechu przed niczym niewykazaną zbliżającą się burzą. Pośpiech w wykonywaniu prac rolniczych nie może usprawiedliwiać naruszania podstawowych zasad i przepisów bhp.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego ubezpieczony zaskarżył skargą kasacyjną.

Sąd Najwyższy w wyroku z 17 lutego 2021 roku ocenił, że odstępowanie od zasady, że rolnik wpłacający regularnie składki na ubezpieczenie wypadkowe otrzyma odszkodowanie w przypadku wypadku przy pracy na terenie jego gospodarstwa rolnego, powinny być ograniczone do wyjątkowych sytuacji, obejmujących umyślnie spowodowanie wypadku, działanie zbliżone do umyślnego spowodowania wypadku oraz do sytuacji bardzo negatywnie ocenianej społecznie – spowodowania wypadku pod wpływem alkoholu lub narkotyków¹⁹.

O ile umyślność oznacza zamiar wywołania określonego skutku lub choćby godzenie się na niego przy przewidywaniu możliwości jego zaistnienia, o tyle rażące niedbalstwo stanowi kwalifikowaną formę winy nieumyślnej. Ta ostatnia przejawia się w naruszeniu reguł ostrożności, jeżeli sprawca, chociaż nie ma zamiaru wywołania danego skutku i nie godzi się na niego, to jednak skutek ten wywołuje w wyniku niezachowania staranności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość taką albo przewidywał, lecz bezpodstawnie przypuszczał, że skutku tego uniknie, albo

19. Wyroku Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 roku, sygn. akt III USKP 25/21.

wystąpienia określonego skutku swojego zachowania nie przewidywał, chociaż mógł i powinien go przewidzieć. Ocena zachowania należytej staranności (ostrożności) wymaga odniesienia jej do przeciętnej przezorności osób znajdujących się w zbliżonych sytuacjach, możliwość i obowiązek przewidywania skutku powinny być natomiast oceniane indywidualnie, w zależności od poziomu wiedzy, doświadczenia i możliwości intelektualnych konkretnego sprawcy. Przyjmuje się, że rażące niedbalstwo stanowi kwalifikowaną postać braku należytej staranności w przewidywaniu konsekwencji własnego zachowania i polega na przekroczeniu podstawowych, elementarnych reguł ostrożności, a więc na zachowaniu się poniżej minimalnego, elementarnego poziomu wiadomości, umiejętności i możliwości intelektualnych. O przypisaniu konkretnej osobie winy w tej postaci decyduje zatem zachowanie się przez nią w określonej sytuacji w sposób odbiegający od miernika staranności minimalnej. Ocena, czy zasady takie zostały przekroczone, musi być dokonywana w okolicznościach konkretnego przypadku²⁰. Podsumowując, zdaniem Sądu Najwyższego nie każde naruszenie przez rolnika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, ale tylko udowodnione rolnikowi szczególnie naganne zachowanie może być podstawą pozbawienia go świadczeń z ustawy wypadkowej. Jeżeli więc, obok postępowania rolnika, wystąpiły także inne okoliczności, które spowodowały wypadek, to nie może on być pozbawiony świadczeń przewidzianych w rolniczym ubezpieczeniu wypadkowym.

Podsumowanie

Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera legalnej definicji rażącego niedbalstwa, co wywołuje pewne kontrowersje w polskim orzecznictwie.

Analizując orzeczenia sądów, można dostrzec złożoność czynników wpływających na określenie rażącego niedbalstwa w przypadku wypadków przy pracy rolniczej. Reasumując, wykładnia rażącego niedbalstwa z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wymaga ustalenia szczegółowego przebiegu wypadku przy pracy rolniczej, analizy intencji rolnika oraz jego świadomości zagrożenia zdrowia, a także oceny innych okoliczności, które przyczyniły się do powstania wypadku – np. sprawności maszyny rolniczej, zmęczenia pracą czy stresu rolnika wywołanego pośpiechem wynikającym ze zmieniających się warunków atmosferycznych.

Orzecznictwo wypracowało jednak określone kryteria oceny sytuacji wypadkowej. O zakwalifikowaniu postępowania wnioskodawcy jako rażąco niedbałego

20. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2016 roku, sygn. akt I UK 439/15.

w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt. 1 ustawy można mówić, jeżeli występują wszystkie poniższe przesłanki jednocześnie:

- świadome (celowe i bez uzasadnionej potrzeby) naruszenie podstawowych zasad bezpiecznego postępowania;
- zignorowanie następstw swojego postępowania;
- nieprzewidzenie, że zachowanie doprowadzi do wypadku, chociaż możliwość wystąpienia takiego skutku w danych okolicznościach jest łatwa do przewidzenia, nawet dla osoby o niskiej przezorności i nieposiadającej specjalnej wiedzy.

Dodać należy, że o przypisaniu konkretnej osobie winy w postaci rażącego niedbalstwa decyduje zachowanie się przez nią w określonej sytuacji w sposób odbiegający od miernika staranności minimalnej. Jednak ostateczna ocena, czy w postępowaniu poszkodowanego wszystkie wymienione powyżej przesłanki zostały spełnione, musi być dokonywana w okolicznościach konkretnego przypadku.

Bibliografia

- Jaskuła W., *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41.
- KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 r.*, Warszawa 2022.
- KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2022 r.*, Warszawa 2023.
- Pasternak J., *Przydatność dawnego orzecznictwa w ocenie wypadku jako wypadku przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 10.
- Puślecki D., *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- Rodak K., *Jednorazowe odszkodowanie jako typowe świadczenie przysługujące z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 1.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1976 roku, sygn. akt III PRN 19/76, OSNCP 1977 z. 3 poz. 55.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 23 października 1981 roku, sygn. akt III URN 40/80, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1982, nr 7.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2001 roku, sygn. akt II UKN 392/00, OSNP 2003 nr 2 poz. 46.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 18 maja 2010 roku, sygn. I UK 335/09.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2016 roku, sygn. akt I UK 439/15.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 roku, sygn. akt III USKP 25/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Krośnie z 30 listopada 2018 roku, sygn. akt IV Ua 39/18.
- Wyrok Sadu Okręgowego w Łodzi z 30 maja 2017 roku, sygn. akt VIII Ua 35/17.

Pojęcie „rażącego niedbalstwa” w wyrokach sądów, dotyczących wypadków przy pracy rolniczej

Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 8 marca 2018 roku, sygn. akt IV Ua 1/18.

Wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z 28 sierpnia 2018 roku, sygn. akt IV U 23/18.

Wyrok Sądu Rejonowego w Łodzi z 23 listopada 2016 roku, sygn. Akt XU 172/16.

Wyrok Sądu Rejonowego w Siedlcach z 31 października 2017 roku, sygn. akt IV U 367/16.

Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 20 września 1973 roku, sygn. akt III TO 84/73, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 1.

otrzymano: 22.09.2023
zaakceptowano: 30.11.2023

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



The concept of “gross negligence” in court judgements on farming accidents

Przemysław Kraska

Abstract

This paper’s focus is on “gross negligence” under Article 10 (2)(1) of the Agricultural Social Insurance Act. It shows how Polish judges view “gross negligence” with respect to farming accidents. The perception is problematic as there is no definition of “gross negligence” in Polish legislation. Most of the time, judges rely on earlier judgements that pertain to the concept.

Key terms: gross negligence, agricultural social insurance, farming accident.

Przemysław Kraska, head of the Independent Prevention, Rehabilitation and Medical Certification Unit, Łódź regional office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

Pursuant to Article 45 (4) of the Agricultural Social Insurance Act¹, the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) establishes the circumstances and causes of a farming accident. The post-accident procedure aims to find all the circumstances and causes of the accident, including whether there have or have not been negative prerequisites². Among the circumstances KRUS personnel probe under such post-accident procedure are the grounds for exclusion of the right to agricultural social insurance benefit under Article 10 (2)(1). It holds that an insured person who causes an accident, deliberately or as a result of gross negligence, is ineligible for a one-off payment. In order to ascertain all the accident details, a prevention employee authorised by the KRUS president is entitled to inspect the location and all matters pertaining to the accident and take evidence from the injured party and witnesses to the accident. The injured party and other persons reporting the accident should provide information and comprehensive assistance to the KRUS employee in charge of taking evidence on the circumstances and the causes of the accident (secure the location and matters pertaining to the accident until the inspection, and, as far as practicable, make them available, identify the witnesses and provide the medical documentation at hand). On having taken the evidence, a post-accident report is drafted, which is passed on to the injured party or an authorised family member seeking a one-off payment. The report includes information on the prerequisites for a denial of the payment.

In practise, it is difficult to prove gross negligence of an employee, let alone intentionality. Among the reasons for this is that there is no definition of the concepts of “intentionality” or “gross negligence”. Hence, in interpreting the said concepts, court judgements should be relied on, including judgements from penal law from which the concepts of intentionality and gross negligence derive³.

With respect to the intentionality of an act, it occurs when the injured party may be clearly attributed with an intention to violate the laws on protection of life and health so as to cause an accident (most of the time, to receive social security benefit, for instance). Intentional fault always implies an intention to commit an act, which is: the perpetrator’s awareness, as well as their will to commit the act (“wants

1. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, t. j. Dz. U. 2023 poz. 208.

2. W. Jaskuła, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, pp. 89–105.

3. K. Rodak, *Jednorazowe odszkodowanie jako typowe świadczenie przysługujące z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, “Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 1(158), pp. 120–139.

to commit the act”) or, while being aware the act may be committed, accepting it⁴. In other words, intentionality occurs whenever the accident’s perpetrator intends to cause an accident and accepts the consequences. There is a widespread opinion in the case law that intentionality borders on gross negligence, i.e., such negligence which provides grounds for a “particularly negative assessment of the conduct” of the employee. In practise, intentionality-induced acts are very scarce and no such case has been identified since 2021⁵.

The case is somewhat different for farming accidents which the pension authority found to have been attributable to gross negligence. In 2021, a total of 117 decisions denying one-off payment were made on account of gross negligence of the injured party, versus 101 in 2022⁶.

As some petitioners exercise their right to appeal to the employment and social insurance court following a negative decision, there is a body of case law which illustrates gross negligence. As there is no definition for gross negligence, KRUS personnel involved in post-accident procedure and in one-off payment decision-making must rely on the judgements in taking a stance on an accident.

Gross negligence in the court’s view

It is understood that the Social Security Court initiates clarifying the concept of gross negligence. In its judgement of 20 September 1973, the court included the provision that if an employee’s negligence is the sole cause of an accident at work, the work establishment will be exempted of liability only if the negligence was gross, thus bordering on intentionality⁷.

J. Pasternak shares a similar view, which he expressed in 1976. In his opinion, gross negligence involves violating occupational health and safety laws and thus causing damage, which the perpetrator does not foresee for “failing to exercise due diligence and attention”, which borders on intentionality⁸.

4. Wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2001 roku, sygn. akt II UKN 392/00, OSNP2003 nr 2 poz. 46.

5. Data on negative decisions for intentional accidents: KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 r.*, Warszawa 2022; KRUS, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2022 r.*, Warszawa 2023.

6. Ibidem.

7. Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 20 września 1973 roku, sygn. akt III TO 84/73, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 1, p. 74.

8. J. Pasternak, *Przydatność dawnego orzecznictwa w ocenie wypadku jako wypadku przy pracy*, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 10, pp. 45–47.

In its judgement of 6 August 1976, the Supreme Court expressed an opinion that acting with gross negligence should be understood as, inter alia, situations in which the injured employee is aware of the imminent danger (as it is typical for certain factual circumstances, so that any person with average foresight would judge it as obvious), and yet, in breach of health and safety regulations, exposes themselves to that danger, ignoring the consequences of their own behaviour⁹.

On the other hand, in accordance with the Supreme Court’s judgement of 1983, gross negligence occurs whenever an employee acts in breach of health and safety laws as far as they could and should have foreseen the imminent danger typical for certain factual circumstances. As such, any person with average foresight would judge it as obvious¹⁰.

The pertinent judgements concerned workers at manufacturing plants from 40–50 years ago. However, courts continue to invoke the judgements even today in cases which concern farmers. The resort to still applicable case law in employment matters is to be welcomed. However, the peculiarity of a farmer’s work and the diverse character of farming accidents require that the KRUS and the courts examine certain additional elements¹¹. Any ruling that negligence is gross is always at the court’s discretion, and as such the Supreme Court aptly made this point in its judgement of 18 May 2010. In assessing the degree of negligence in the farmer’s failure to exercise caution at work on his own farm, a work that involves pressure to complete on time during harvesting (including of root crops), the farmer’s particular helplessness in the face of machinery failure should be taken into account¹².

This paper goes back to several examples of judgements made after 2016 in order to illustrate the present opinions and views of the courts. At the same time, judgements which have changed the decisions of lower courts are cited among the rulings to show that judges have different views of gross negligence when given the same evidence. Extensive excerpts from the pertinent judgements are necessary to explain how certain nuances affect the assessment of an event by Polish courts.

9. Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1976 roku, sygn. akt III PRN 19/76 OSNCP 1977 z. 3 poz. 55.

10. Wyrok Sądu Najwyższego z 23 października 1981 roku, sygn. akt III URN 40/80, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1982, nr 7.

11. D. Puślecki, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, pp. 289–309.

12. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 maja 2010 roku, sygn. akt I UK 335/09.

Example 1

In March 2013, a farmer carried out farming work which involved agricultural tractor-based sowing of oats on the agricultural property of the petitioner. He was assisted in this work by his son, who drove the aforementioned machine. The agricultural tractor had a grain seeder. There was a wooden platform at the rear of the seeder. During the work, the petitioner was standing on the platform of the seeder and controlled the seeding. When a small amount of oats was left in the seeder basket, the petitioner wanted to rake the oats by hand. While doing so, the arm of the charging hopper caught the ring on the fourth finger of his right hand. Immediately after the incident, the petitioner’s son called the ambulance. As a result of the accident, the petitioner sustained multiple lacerated wounds to the right metacarpal on the palm side, amputation of finger IV at the level of the proximal phalanx and lacerated wounds to the dorsum of the right wrist.

By a decision of May 2016, the pension authority denied the petitioner the right to one-off payment for farming work accident. The reasoning given was that the petitioner had been grossly negligent in his behaviour and had caused the accident by his conduct.

The injured party appealed this decision to the Circuit Court. In its judgement of 23 November 2016, the Circuit Court in Łódź decided the appeal was well-founded¹³.

In the opinion of the court of first instance, all positive prerequisites, i.e., the occurrence of which determines the right to the one-off payment referred to in Article 10(1), were met, while there were no negative prerequisites, i.e., the occurrence of which precludes granting the above-mentioned benefit. The evidence in the case showed that on the day of the incident, the petitioner had started routine everyday chores on the farm, which he had been doing regularly for several decades. On the day of the incident, the petitioner’s son was assisting with the farm work. An agricultural tractor with a seeder which the petitioner had owned for around seven years was used in the work. As the seeder, or more precisely the hitch to the agricultural tractor, had been converted from a horse-drawn seeder (so that it could be hooked up to the agricultural tractor), there was no operating manual for it. The petitioner was unable to read it and only relied on his life and professional experience. In the court’s view, the petitioner as an uneducated person who had not undergone any health and safety training nor agricultural machinery operating course, was unaware of the imminent danger inherent in putting his

13. Wyrok Sądu Rejonowego w Łodzi z 23 listopada 2016 roku, sygn. akt XU 172/16.

hand (with a ring on one of the fingers) into the seeder basket nor of the consequences. The court found it obvious that any person with a reasonable judgement of the situation must admit that the use of any device or machinery does involve potential danger and that it requires full mental and physical fitness and full concentration. However, it is difficult to expect, even from an intellectually average person or one holding only a secondary school diploma, that a wedding ring that he had been wearing continuously for several decades could be a “tool” provoking an accident and irreversible consequences. Therefore, in the opinion of the court of first instance, the prerequisite of gross negligence on the part of the petitioner was not met. He was unaware and only an unfortunate movement led to the unfortunate accident.

The defendant (KRUS) disagreed with the above decision and appealed it in its entirety. In its judgement of 30 May 2017, the District Court in Łódź decided the appeal should be granted¹⁴.

In the opinion of the District Court, the evaluation by the Circuit Court of the evidence collected in the procedure was erroneous. The petitioner’s allegations revealed a fragmentary and selective assessment of the case evidence. In particular, as aptly argued by the petitioner, in the case at hand, it could not be assumed that the petitioner’s conduct did not meet the criteria of gross negligence. In the opinion of the District Court, the petitioner must be held to have breached the laws on the protection of life and health through gross negligence. First of all, it should be noted that the petitioner, as found by the court of first instance, had been a farmer for several decades and during that time he had also used a tractor in his farming work. Furthermore, he had owned the said tractor with a seeder for at least seven years and had used it for farming work, so he was very well familiar with the machine. It is indisputable that the tractor hitch had been converted from a horse-drawn seeder. In the opinion of the District Court, no favourable effects for the petitioner could be deduced from the mere absence of instructions for such a self-converted tractor with a seeder. After all, the petitioner had been using agricultural machinery for many years and it is difficult to conclude that he was not aware that putting his hand into a working machine violates basic health and safety rules. Such a prohibition applies to all equipment and the petitioner should have gained such knowledge both from his experience and his previous employment as a labourer on a horticultural farm, during which he received health and safety training. In addition, it should be emphasised that it is a general and universally applicable health and safety rule that limbs must not operate in the danger zone when the machine is working. Before such an activity, be it in agriculture, industry or services, it is necessary to switch off the equipment beforehand.

14. Wyrok Sadu Okręgowego w Łodzi z 30 maja 2017 roku, sygn. akt VIII Ua 35/17.

In the opinion of the District Court, the evidence at hand provided sufficient grounds for the classification of the conduct of the insured as gross negligence bordering on intentionality. Such negligence occurs when the injured party behaves in a manner glaringly deviating from the norms of safe conduct, which shows disregard for the laws on protection of life and health. Concomitantly, the court took into account that the insured was an experienced farmer who had independently farmed the land and used agricultural machinery for many years. Working in agriculture with mechanical equipment and agricultural machinery requires observing elementary safety rules. In this case, it was particularly glaring as the petitioner had already experienced a farming accident, in which a machine also caused a hand injury, so he should be perfectly aware of the imminent danger. It is noteworthy that operating manuals for such machinery normally target regular users and contain clear instructions and warnings as regards their proper use. Such an experienced farmer as the insured should therefore have known that any activities performed at the seeder in operation, and notably putting one's hand inside, would contravene the fundamental rule of safety and accident prevention. In such circumstances, the court accented that the injured party should be attributed with recklessness, which approximates indirect intent. That is because, having no intention to act unlawfully, he had made his decision on his future conduct being fully aware that it may go against the prevalent norms. Still, he mistakenly assumed he would avoid the event that occurred.

In the view of the District Court, the insured, in contravening the farming health and safety rules, was aware of the imminent danger which an unbiased observer would have considered obvious. Further, the conduct of the insured was indisputably grossly – and clearly – deviating from the norms of safe conduct, showing that life and health protection laws had been utterly neglected. Putting one's hands into a device in motion is forbidden as it carries a risk of an accident. In the opinion of the court of second instance, the petitioner ignored this risk and his conduct was marked by a clear disregard for the applicable health and safety rules. The rules were fundamental and necessary for his safety. This had an effect of qualifying the petitioner's conduct as grossly negligent.

The Circuit Court accentuated the machine catching the hand of the insured, snagging his wedding ring, which, in the opinion of the court of first instance, became the "tool" giving rise to the accident and its irreversible consequences. The District Court held that the occurrence had had no effect on the assessment of the facts in the case. This was because the accident had not been triggered by the insured having a ring on his hand, rather that he had neglected the fundamental rules of safety by putting a hand into a machine in operation. It is this grossly negligent act that produced such tragic effects.

Consequently, in the light of all the facts and in the opinion of the second instance court, the petitioner’s behaviour could not have possibly been considered a conscious and unfortunate move, as the Circuit Court had viewed it. The assessment was also not consistent with the established facts of the case. Following, for instance, the petitioner’s testimony, it was found that when a small amount of oats had been left in the seeder basket, he had wanted to rake it out with his hand.

In the reasons for its judgement, the court of appeal ruled that the first instance court had misevaluated the evidence of the case in that it failed to see the merits and examined the case too broadly, without specific reference to the petitioner, which was of pivotal importance in the case at hand. In the court of appeal judgement, the judge stated that perhaps in the case of a young, inexperienced person with no previous exposure to farming and agricultural machinery, a kind of ordinary negligence could be at fault, although this would not be obvious either. However, the petitioner had been involved in farming work for several decades, at least seven years with this tractor seeder, and undeniably had experience. Putting one’s hand into a working machine is not consistent with the elementary principles of caution with which every human being is familiar. The judge emphasised that it should additionally be noted that the petitioner’s breach had not been due to unexpected circumstances which require a quick decision or any additional aspects that would allow his behaviour to have been qualifiable as simple negligence. The petitioner failed to comply with the fundamental safety rules for operating machinery in motion in the ordinary course of his farming work. This was all despite the fact that he should not only have known these rules, but should have strictly adhered to them being a farmer with several decades of experience operating such equipment, having completed safety training during his previous employment and having had previous accident experience.

Example 2

In April 2016, an insured farmer set to work constructing a wooden trough for pigs. He used boards to build the trough and they needed to be cut to size. To cut the boards, he used an angle grinder with a toothed disc attached. The grinder was new as he had only recently bought it in a shop and it came with an operating manual attached, which the injured party had not read before setting to work. While cutting one of the boards attached to the table with a carpenter’s clamp, the cutting disc became jammed in the plank and the grinder was pulled out of the hands of the insured. The rotating disc injured the fingers of his left hand. As a result of the accident, the insured suffered lacerations to his left hand.

By a decision of July 2016, the president of the KRUS denied the injured party the right to a one-off payment for a farming accident as the insured had been grossly negligent in using an angle grinder with a toothed disc at the farm to cut boards, which was contrary to the grinder's operating manual prohibiting the use of this type of disc.

This decision was appealed by the insured as he disagreed with the position of the pension authority that he had been grossly negligent. In his view, fitting a disc other than the one specified in the grinder operating manual did not represent gross negligence or intentionality on his part. He therefore requested that the contested decision be amended and that he be granted the right to a one-off payment for a farming accident.

In a judgement of October 2017, the Circuit Court in Siedlce dismissed the appeal of the insured against the decision of the president of the KRUS¹⁵. The court found that the angle grinder the insured was using at the time of the accident was a new piece of equipment, bought only a few weeks before the incident. It came with an operating manual enclosed by the manufacturer. The insured had not used this grinder before. In the court's view, in such a situation, any reasonable person would read the operating manual's rules for the proper and safe use of a tool that was new to them. However, the insured deliberately disregarded the rules of occupational safety by ignoring the instructions for use of the angle grinder. Had he become familiar with them, he would undeniably have learned that the tool manufacturer prohibits the fitting of a wood disc or toothed disc to the grinder and the use of such a set to cut wood such as this can cause the tool to kick back or lose control, which is precisely what happened in this case. The grinder purchased by the insured did not come with the toothed disc which the insured fitted to it. It came from his other tool stock. The Circuit Court further found that the insured was not exempted from an obligation to use common sense even though the disc had been attached to the grinder by the father of the insured. That the insured had previously misused the angle grinder with a toothed disc attached to it for cutting wood did not excuse his conduct either. This is because cultural considerations and the reality of farming cannot excuse all of the farmer's mistakes that led to the accident. In the light of the said circumstances, the Circuit Court concluded that the insured had breached occupational health and safety rules and, as far as the case was concerned, elements of gross negligence were involved, and such a breach precludes acquiring the right to one-off payment for a farming accident.

15. Wyroku Sądu Rejonowego w Siedlcach z 31 października 2017 roku, sygn. akt IV U 367/16.

The insured represented by an attorney appealed against the above judgement in its entirety. In the opinion of the District Court in Siedlce, the Circuit Court had made correct findings of fact, but unreasonably concluded that, in the circumstances of the case, there was a statutory prerequisite excluding the right of the insured to a one-off payment for a farming accident¹⁶. The District Court held that the Circuit Court had duly found that the insured had breached the principles of safe work in agriculture. First, because he had not read the operating manual for the angle grinder he was using at the time of the accident. Second, and as if as a consequence of the first argument, he used a toothed disc to work with the angle grinder, although the operating manual notes that such discs should not be fitted as tools of this type as they often cause kickback or loss of control of the power tool. It should be noted, however, that the mere finding of a violation of occupational safety rules is not sufficient to establish that the insured will lose their right to a one-off payment for a farming accident. The above-mentioned statutory regulation holds that the farmer's right to compensation is excluded only if the farmer caused the accident intentionally or through gross negligence, whereby it is not sufficient to establish that such gross negligence (or intentionality) occurred. It is necessary to illustrate what, in the circumstances at hand, represented such gross negligence. As the court found, on the day of the accident, the insured set to work. The task involved cutting boards with an angle grinder equipped with a toothed disc that had been fitted to the machine not by the insured, but by his father on the occasion of an earlier board cutting job. Testimony of the persons interviewed showed that the father of the insured had previously used this type of disc to cut through wooden parts on more than one occasion. Accordingly, both farmers assumed on the basis of previous accident-free practice that such a procedure was correct. Both also declared that the angle grinder was not only used for grinding and polishing, but also for cutting, including wood. This was, moreover, confirmed by an expert's opinion according to which it was possible to use an angle grinder for the activity the insured performed on the day of the accident, i.e. cutting the boards. Therefore, if the function of an angle grinder includes cutting wood, that the insured used a wrong – although still designed for wood cutting – toothed wheel, cannot be considered gross negligence (all the more so given that the insured was drawing on the experience of his father, also a farmer, in this respect).

16. Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 8 marca 2018 roku, sygn. akt IV Ua 1/18.

Example 3

In June 2017, a farmer baling hay with a tractor borrowed from a neighbour, with a rolling machine attached to it, twice repaired a malfunction related to a jammed twine. The first time he repaired the malfunction, he stopped the tractor and switched off the engine. The second time, however, he did so with the tractor engine running and the rolling machine in motion. While repairing the malfunction, the petitioner wobbled, lost his balance, fell with both hands onto the rotating parts of the baler which dragged his right hand, crushed it and severed it at elbow level.

In invoking Article 10 (2) of the Agricultural Social Insurance Act of 20 December 1990, the president of the KRUS denied the petitioner the right to a one-off payment for a farming accident. In its reasoning, the pension authority stated that the benefit claimed by the insured was not due, as the farming accident he had suffered in June 2017 had been caused by gross negligence.

After the injured party filed an appeal, the case was dealt with by the Circuit Court in Krosno. In a judgement of 28 August 2018, the court amended the decision appealed by the insured and found that the occurrence in which the injured party had been involved was a farming accident, which implied the right to a one-off payment provided that permanent or long-term damage to health was ascertained¹⁷.

The first instance court found, as did the occupational health and safety expert, that the petitioner had breached health and safety rules, but that this breach was simple negligence. Such a Circuit Court’s classification was determined by the petitioner’s incomplete knowledge of the operated equipment and, notably, of how to repair the malfunction.

An appeal against this judgement was lodged by the pension authority.

The District Court in Krosno shared the opinion of the first instance court that a farming accident as construed by Article 11 of the Act had occurred in the case¹⁸. However, the court had a different view on the conduct of the insured, which gave rise to the accident in terms of Article 10(2)(1) of the Act. In the opinion of the District Court, the conduct of the injured party was not intentional, but the accident was caused by his gross negligence. The court noted that the petitioner was an experienced farmer who had run a large mechanised farm and had both an agricultural tractor and associated agricultural machinery. He was an agricultural technician by education and had been taught farm

17. Wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z 28 sierpnia 2018 roku, sygn. akt IV U 23/18.

18. Wyrok Sądu Okręgowego w Krośnie z 30 listopada 2018 roku, sygn. akt IV Ua 39/18.

health and safety as early as at school. He had also been taught to operate agricultural machinery and equipment. The insured had already suffered a farming accident in the past, as a result of which he suffered a permanent injury when his thumb was partially amputated. Following this accident, the pension authority provided additional preventive training. Despite this, having both theoretical and practical knowledge, on 28 June 2017, the petitioner, when repairing a malfunction in the binding apparatus of the hay baler he was operating, failed to switch off the engine and secure it against any spontaneous change of position. He then got out of the cockpit and walked up to the platform of the baler, tried to push the wheel of the binding apparatus with his right hand to unlock it and force the twine to be fed properly. This was the second time he had repaired such a malfunction that day, except that previously he had done so with the engine switched off and the baler immobilised. During the repair, the tractor moved forward, the petitioner lost his balance and his hands got to the working area of the baler rollers. His right hand was pulled in by the working components of the baler and was severed at elbow level. With respect to the conduct of the insured, the second instance court pointed to a gross violation of health and safety regulations by failing to comply with the applicable regulations in this regard. The findings showed that the petitioner had failed to check the condition of the tractor and the baler before setting off to work. In an attempt to repair a malfunction in the twine feeding apparatus, he failed to switch off the tractor engine, so that the baler continued to run and all its components were in motion. At the same time, the farmer failed to protect the tractor (and the baler that was working with it) from spontaneous changes in position, and he was working on uneven and sloping terrain. According to the District Court, the conscious and intentional violation by the insured of the rules of safe conduct he was aware of (he had previously immobilised the tractor and the baler when removing the malfunction) was not sufficient to conclude that the accident had been caused intentionally, as it did not include an intention to cause such an effect. However, such behaviour does affect the estimated degree of culpability in causing the accident. It was reasonable to qualify the petitioner’s conduct as grossly negligent as construed by Article 10 (2)(1) of the Act as he intentionally (knowingly, deliberately) and without a legitimate need violated the fundamental rules of safe conduct, and ignored the consequences of his conduct. He failed to anticipate that an accident would ensue, although it is easy to foresee such an outcome under such circumstances, even for a person with low foresight and no special knowledge. The petitioner was aware of the danger of “fixing” the bale while in motion since he had switched off its engine the first time and worked while it was immobilised. The second instance court found no justification for the petitioner’s conduct, including that it had been due to an impending storm (the proof of which was absent). The rush to carry out farming work cannot justify breaching basic health and safety rules and provisions.

The petitioner filed a last resort appeal with respect to the above-mentioned judgement of the District Court.

In its judgement of 17 February 2021, the Supreme Court found that deviation from the principle that a farmer who regularly pays accident insurance premiums will receive compensation in the event of an accident at work on their farm should be limited to exceptional situations. Such events include intentional causing of an accident, an act which approximates intentional causing of an accident and a situation which involves a very negative social perception, i.e., causing an accident while intoxicated¹⁹.

While intentionality implies an intention to cause a certain effect or at least an acceptance of it in anticipating it may occur, gross negligence is an aggravated form of negligence. The latter becomes evident in the perpetrator breaching the principle of prudence if they do not intend to cause a given effect nor authorise it, causes such an effect due to a failure to exercise the due care required under certain circumstances, as much as they either deemed such an option probable (but they unreasonably believed it would be avoided) or they failed to foresee a particular effect their conduct would produce (although they could have and should have foreseen it). An evaluation of due diligence (prudence) requires reference to the average degree of prudence people manifest in similar situations. On the other hand, the likelihood of the effect ensuing and a duty to foresee it should be approached individually, with respect to the knowledge, experience and intellectual capacity of the individual perpetrator. Gross negligence is presumed to be an aggravated form of failing to exercise due care in foreseeing the consequences of one’s own behaviour and it involves violating basic, elementary principles of prudence, i.e., behaviour below minimum elementary knowledge, skills and intellectual capacity. Attributing such fault to a particular person is therefore determined by their behaviour in a particular situation that deviates from the measure of minimum diligence. Whether there has been a breach of such principles must be ascertained in the circumstances of the specific case²⁰. Summing up, in the opinion of the Supreme Court, not every violation of life and health protection laws by a farmer can deprive them of benefits under the accident act. It is only possible if their conduct is found particularly reprehensible. It follows that if there are additional circumstances as well as the farmer’s conduct that had caused the accident, the farmer must not be deprived of the benefits the agricultural accident social insurance provides for.

19. Wyroku Sądu Najwyższego z 17 lutego 2021 roku, sygn. akt III USKP 25/21.

20. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2016 roku, sygn. akt I UK 439/15.

Summary

The Agricultural Social Insurance Act of 20 December 1990 does not provide for a legal definition of gross negligence, which stirs up some controversy in Polish case law.

Analysis of court rulings shows that it is possible to see the complexity of factors affecting the definition of gross negligence in the case of farming accidents. Interpretation of gross negligence under Article 10(2)(1) of the Agricultural Social Insurance Act requires establishing the course of the farming accident in detail, analysing the farmer’s intentions and their awareness of the health risks and considering other circumstances that contributed to the accident, e.g. the efficiency of the agricultural machinery, work fatigue or the farmer’s stress caused by haste due to changing weather conditions.

Notwithstanding, the case law has developed certain criteria for the assessment of an accident situation. It is reasonable to qualify the petitioner’s conduct as grossly negligent as construed by Article 10 (2)(1) if all of the following prerequisites coincide:

- conscious (deliberate and implying no legitimate need) breach of the fundamental rules of safe conduct;
- neglect for the consequences of one’s actions;
- a failure to anticipate that an accident would ensue, although it is easy to foresee such an outcome under such circumstances, even for a person with low foresight and no special knowledge.

In addition, attributing gross negligence to a particular person is therefore determined by their behaviour in a particular situation that deviates from the measure of minimum diligence. However, the ultimate assessment of whether all of the above-mentioned prerequisites have been met in the conduct of the injured party must be case-by-case based.

Bibliography

- Jaskuła W.**, *Użytki a prawo do jednorazowego odszkodowania*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41.
- KRUS**, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2021 r.*, Warszawa 2022.
- KRUS**, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2022 r.*, Warszawa 2023.
- Pasternak J.**, *Przydatność dawnego orzecznictwa w ocenie wypadku jako wypadku przy pracy*, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 10.
- Puślecki D.**, *Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- Rodak K.**, *Jednorazowe odszkodowanie jako typowe świadczenie przysługujące z tytułu wypadku przy pracy rolniczej*, “Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 1.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 6 sierpnia 1976 roku, sygn. akt III PRN 19/76, OSNCP 1977 z. 3 poz. 55.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 23 października 1981 roku, sygn. akt III URN 40/80, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1982, nr 7.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 15 maja 2001 roku, sygn. akt II UKN 392/00, OSNP 2003 nr 2 poz. 46.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 18 maja 2010 roku, sygn. I UK 335/09.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 3 sierpnia 2016 roku, sygn. akt I UK 439/15.
- Wyrok Sądu Najwyższego** z 17 lutego 2021 roku, sygn. akt III USKP 25/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego** w Krośnie z 30 listopada 2018 roku, sygn. akt IV Ua 39/18.
- Wyrok Sadu Okręgowego** w Łodzi z 30 maja 2017 roku, sygn. akt VIII Ua 35/17.
- Wyrok Sądu Okręgowego** w Siedlcach z 8 marca 2018 roku, sygn. akt IV Ua 1/18.
- Wyrok Sądu Rejonowego** w Krośnie z 28 sierpnia 2018 roku, sygn. akt IV U 23/18.
- Wyrok Sądu Rejonowego** w Łodzi z 23 listopada 2016 roku, sygn. Akt XU 172/16.
- Wyrok Sądu Rejonowego** w Siedlcach z 31 października 2017 roku, sygn. akt IV U 367/16.
- Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych** z 20 września 1973 roku, sygn. akt III TO 84/73, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1975, nr 1.

received: 22.09.2023
accepted: 30.11.2023



Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE Wybrane aspekty

Część II Okres przynależności Polski do UE

Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak

Abstrakt

Trwający blisko 15 lat okres przygotowawczy do osiągnięcia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, polegający zarówno na przeniesieniu na grunt polski prawodawstwa unijnego, w tym także ubezpieczeniowego, jak i na kształtowaniu krajowego systemu ubezpieczeń dla szeroko pojmowanego rolnictwa i obszarów wiejskich, nie zdołał jednak (mimo przyjęcia modelu europejskiego) dokonać zmian, które w wystarczający sposób podniosłyby system ubezpieczeń rolniczych z długotrwałego kryzysu trwającego od 1990 roku.

Nie wykorzystano również w pełni możliwości oferowanych w ramach polityki wspólnotowej, związanych m.in. z poszerzeniem palety asekuracyjnej o nowoczesne rodzaje ubezpieczeń zabezpieczających różne rodzaje ryzyk oraz o tradycyjną formę transferu ryzyka znaną z wcześniejszych okresów historii polskich ubezpieczeń, jaką jest wzajemność ubezpieczeniowa¹.

1. Na ten temat zob. m.in.: K. Malinowska, S. Nowak, A. Śliwiński, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej* [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012, s. 315–330. Także: M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [w:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022, s. 1077–1109.

Stanisław H. Nowak, dr, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka; **Radosław R. Nowak**, mgr, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka.

Równocześnie, w okresie poakcesyjnym, znacznemu rozszerzeniu uległa grupa strukturalnych narzędzi służących zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie, wykraczająca poza sferę ubezpieczeń.

Przyczyny strukturalnego kryzysu ubezpieczeń gospodarczych rolnictwa i sfer pokrewnych (w latach 1990–2004) leżały zarówno w przesłankach natury ustawowej (likwidacja systemu ustawowych ubezpieczeń rolnych), jak i błędach we wdrażaniu rynkowego modelu ubezpieczeń w Polsce. Szczególnym przejawem owych błędów było dogmatyczne i wybiórcze pojmowanie ideowej zasady ustrojowej wolności umów w ubezpieczeniach rolnych, z jednoczesną aprobatą dla prawnego i ekonomicznego obowiązku zawierania takich umów w innych rodzajach ochrony ubezpieczeniowej.

Przedmiotem zawartej w niniejszym opracowaniu (części I i II) problematyki² jest analiza tworzenia i wdrażania modelu ubezpieczeń wzmiankowanych sektorów na tle legislacji i praktyki, w ramach zjednoczonego rynku ubezpieczeń rolnych w okresie realizacji procesów przygotowujących wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) – część I opracowania, a następnie w realizacji nowego systemu ubezpieczeń w modelu rynkowym – część II opracowania.

Przeprowadzona przez autorów analiza prawno-organizacyjnych uregulowań obowiązującego systemu ubezpieczeń rolnych w latach 2004–2022, z uwzględnieniem regulacji i innych instrumentów oddziaływania oferowanych/wprowadzanych przez organy i instytucje unijne, wykazuje oraz potwierdza stawianą tezę, że negatywne skutki wywołane przemianami natury ustrojowo-rynkowej wczesnego okresu gospodarki rynkowej odczuwane były w całym okresie dotychczasowej przynależności Polski do UE. Były one pogłębione dodatkowo zewnętrznymi zjawiskami natury przyrodniczo-społecznej oraz szeregiem przyczyn natury wewnętrznej³. Te ostatnie, związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia, charakteryzują się głęboką i charakterystyczną dla systemu ustrojowego gospodarki liberalnej komercjalizacją stosunku umownego oraz nierównowagą cywilno-prawną stron umów (na korzyść strony podaźowej).

Autorzy pracy – poddając analizie wybrane akty prawne, dostępne raporty oraz literaturę naukową przedmiotu, a także na podstawie własnych doświadczeń jako uczestników rynku ubezpieczeń gospodarczych w Polsce – wskazują przede wszystkim właśnie na rozwiązania ustrojowe, a także, co za tym idzie – organizacyjne jako jedne z podstawowych źródeł kryzysu systemu ubezpieczeń gospodarczych w polskim rolnictwie oraz sferach do niego zbliżonych.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem części II opracowania jest więc przede wszystkim identyfikacja objawów nieprawidłowości wywołujących rosnące zagrożenia ryzykiem oraz

2. Opracowanie stanowi pewnego rodzaju kontynuację artykułu: S. H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

3. Na ten temat zob. m.in. S.H. Nowak, *ibidem*. Zob. także rozważania autorów zawarte w części I niniejszego artykułu, opublikowanej w „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2023, nr 1(79).

umiejscowionych w ubezpieczeniowych stosunkach prawnych, istniejących na gruncie ubezpieczeń rolnych ukształtowanych po przystąpieniu Polski do UE. Wskazują one niezmiennie na potrzebę ustawicznej modernizacji systemu z uwzględnieniem tak dobrodziejstw, jak i problemów związanych z prowadzeniem wspólnej polityki rolnej i zarządzaniem ryzykiem w rolnictwie, na jednolitym rynku europejskim.

Słowa kluczowe: kryzysy ubezpieczeń, polski system ubezpieczeń rolnych, system ubezpieczeń rolniczych w UE, ubezpieczenia rolne, zarządzanie ryzykiem w rolnictwie.

Okres transformacji ustrojowej i akcesji do UE

Uwagi ogólne

Analiza zjawisk, jakie zachodziły w polskim systemie ubezpieczeń rolnych w okresie po przystąpieniu Polski do UE, wymaga przypomnienia podstawowych faktów związanych z transformacją ustrojową i jej skutkami, w odniesieniu do ubezpieczeń dla rolnictwa, obszarów wiejskich i małych miast.

Należy przy tym najpierw wspomnieć, że trwające na przełomie XX i XXI wieku procesy gospodarczo-społeczne zwiastujące wkraczanie rozwiniętych gospodarek współczesnego świata w postprzemysłową erę rewolucji technologiczno-informacyjnej, do których dołącza Polska ze zmianami ustrojowo-gospodarczymi, powodują konieczność nowego spojrzenia modelowego na współczesną i przyszłą rolę polskiego rolnictwa jako ważnego działu gospodarki narodowej, choć już nie tak wiodącego jak w poprzednich systemach ustrojowo-gospodarczych.

Zgodnie z zasadami teorii fizjokratycznej rolnictwo w Polsce uznawano za wiodący dział gospodarki narodowej aż do czasów II Rzeczypospolitej, a nawet w okresie panowania gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Doktryna ta dominowała, aż do czasów rewolucji przemysłowej. Niejako konsekwencją prawną-praktyczną owej wagi rolnictwa stało się szerokie pojmowanie ww. działu gospodarki, znaczone zaliczeniem doń także innych, pokrewnych oraz towarzyszących sektorów życia i gospodarowania z obszarów wiejskich (także gospodarstw nierolniczych), a nawet małych miast.

W tej konwencji pojmowania rolnictwa znalazły się też ubezpieczenia gospodarcze, które na ziemiach polskich rozpoczęły swą zorganizowaną, prawnie uregulowaną postać od przymusowych ubezpieczeń budynków wiejskich (w 1803 roku), poszerzoną

zakresem przedmiotowym i podmiotowym aż do połowy XX wieku, kierującą głównie zainteresowanie ubezpieczeń w rolnictwie na zabezpieczenie środków produkcji i planów rolniczych.

Zachowując, jako wiodący, ustawowy charakter ochrony ubezpieczeń dla całej gospodarki narodowej, przymusową ich formą obejmowano kolejne ważne sfery posiadanych w obu sektorach rolnictwa gospodarki (uspołecznionej i nieuspołecznionej) wartości majątkowych.

W rolnictwie nieuspołecznionym skala tej ochrony rozpoczynała się od gospodarstw rolnych, (budynków, mienia, upraw, zwierząt, OC rolników, OC/NW/AC pojazdów mechanicznych), poprzez budynki i mienie gospodarstw nierolniczych (na działkach poniżej 1 ha) aż po bezrolnicze gospodarstwa domowe, usytuowane na obszarach wiejskich, a także w małych miastach.

Wspomniany szeroki pakiet ubezpieczeń ustawowych uzupełniały ubezpieczenia, których umowy wymuszały inne niż ustawowa forma przymusu ubezpieczeniowego, np. dla kontraktowej masy towarowej produkcji rolniczej. Poza systemem ubezpieczeń charakteryzujących się przymusem ich zawierania funkcjonowała tu również licząca się grupa ubezpieczeń umownych – dobrowolnych, osobowych lub majątkowych – liczbowo i zakresem ochrony nie tak bogata jak formy obowiązkowe, np. indywidualne ubezpieczenia na życie.

Model gospodarki rynkowej wprowadzony w Polsce ustawami ustrojowymi z 28 grudnia 1989 roku (przywoływanymi w części I opracowania), a przeniesiony na grunt ubezpieczeń gospodarczych ustawą o działalności ubezpieczeniowej z 28 lipca 1990 roku⁴, zmienił filozofię powstawania, organizacji oraz funkcjonowania tych ubezpieczeń, także w odniesieniu do rolnictwa i sfer mu towarzyszących, obejmowanych powszechną ochroną ubezpieczeniową w starym modelu ubezpieczeń czasów gospodarki nakazowo-rozdziałowej (głównie z racji przymusu).

W wyniku zmian nastąpiło przeniesienie na grunt ubezpieczeń ustrojowych zasad rynkowych, zwłaszcza:

- wolności umów ubezpieczeniowych⁵,
- dążenia po stronie podażowej rynku ubezpieczeń do osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności,
- samorządzenia sobie podmiotów obu stron rynku ubezpieczeń (popytowej i podażowej) w przedmiocie zakresu potrzeby ochrony (strona popytowa) i zakresu świadczonej ochrony (strona podażowa) z wyjątkiem ograniczonym

4. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 1990 nr 59 poz. 344.

5. W wolnorynkowym modelu ubezpieczeń zostały zarzucone sposoby powstawania stosunku prawnego ubezpieczeń gospodarczych, oparte na prawnej zasadzie *ex lege*.

do ustawowo zakreślonych przypadków dotyczących obowiązku zawarcia określonej ściśle kategorii rodzajowej ryzyka.

Realizacja owych zasad – przy jednoczesnej utracie opiekuńczo-społecznej roli państwa nad działalnością asekuracyjną i ograniczeniu kontrolnej jego roli nad „samoregulującym” się rynkiem ubezpieczeniowym oraz ustrojowym zawężeniem znaczenia rolnictwa w gospodarce narodowej (a w ślad za tym roli ubezpieczeń gospodarczych) – legła u podstaw głębokich zmian zasad i praktyki tworzenia oraz funkcjonowania nowego systemu chroniącego rolnictwo metodami ubezpieczeń⁶. Przypomnijmy, że zasady te stały się przyczynami głębokiego kryzysu strukturalnego polskiego systemu ww. ubezpieczeń rolnych, a oznaczały m.in.:

- utratę powszechności ochrony środków produkcji i plonów do szcztąkowej postaci w stosunku do zakresu obowiązywania ich przed wejściem w życie ustawy z 1990 roku;
- wyłączenie szeregu rodzajów ryzyka z grupy objętej powszechną ochroną, np. budynków i mienia nierolniczych gospodarstw domowych obszarów wiejskich i małych miast;
- zawężenie funkcji prewencyjnej wszystkich nowych ubezpieczeń rolnych do prewencji normatywnej i likwidacja prawnego obowiązku wykonywania interwencyjnej jej roli;
- odstąpienie państwa od spełniania funkcji społeczno-opiekuńczej i socjalnej w systemie ubezpieczeń rolniczych, co w praktyce w kolejnych fazach realizacji zasad rynkowych w rolnictwie oznaczało przejście tychże funkcji przez państwo;
- potrzebę utworzenia nowych, także pozaubezpieczeniowych postaci wspomagania systemu dopłat produkcji rolniczej i wyrównania szans rozwojowych⁷.

Blisko 15-letni okres przygotowawczy do osiągnięcia przez Polskę członkostwa w UE i europeizacji polskich ubezpieczeń polegający tak na transpozycji na grunt polski prawodawstwa unijnego, także ubezpieczeniowego, jak i na budowie oraz utrwalaniu krajowego systemu ubezpieczeń sfery rolnictwa (przyszłego obszaru ubezpieczeń rolnictwa UE), mimo przyjęcia modelu europejskiego jako prawno-organizacyjnego systemu ubezpieczeń rolniczych, nie zdołał jednak dokonać wystarczająco skutecznych uregulowań i działań wydobywających system ubezpieczeń rolniczych z długotrwałego kryzysu trwającego po 1990 roku⁸.

Deklarowane i realizowane prze kolejne ekipy władzy ustawodawczo-wykonawczej lat 1990–2005: odstąpienie od zasad uznawania gospodarki rolnej jako

6. Bliżej zob. S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., passim.

7. Co uczyniono w Polsce od 2005 roku w postaci unijnego i krajowego systemu dopłat.

8. O kryzysie tych ubezpieczeń w latach 1990–2003 zob. S.H. Nowak, *Rynkowy model...*, op. cit., passim.

współwiodącego w gospodarce narodowej, a wraz z tym konsekwentna nihilizacja wykształconego przez dwa wieki modelu gospodarczych ubezpieczeń rolnych z przeważającym systemem ubezpieczeń ustawowych, a także przejawiana nadmierna wiara ww. ekip co do przyszłego powodzenia gospodarczo-społecznego samoregulujących się rynków (w tym ubezpieczeniowego) doprowadziły w praktyce do stanu zapaści ochrony rolnictwa⁹. Niedomagania nowego modelu ubezpieczeń¹⁰ wskazywane natomiast przez środowiska praktyków rynku rolniczego i innych interesariuszy działalności ubezpieczeniowej czy przez środowiska naukowo-badawcze miały zniknąć lub zostać stanowczo złagodzone poprzez niewielką modernizację rozwiązań prawno-praktycznych (w tym przyjęcie – z racji społecznych jako wyjątku – obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia)¹¹, a przede wszystkim z powodu wejścia i praktyki wspólnotowego rynku ubezpieczeń.

Pakiet obowiązkowych ubezpieczeń w rolnictwie polskim¹², ostatecznie przekazany i przyjęty przez UE w drodze negocjacji akcesyjnych, ustalał stosowanie rodzajów obowiązkowych ubezpieczeń dotyczących rolnictwa (OC rolników, OC tzw. inne dot. podmiotów zobowiązanych z racji wykonywania zawodów, OC pojazdów mechanicznych osób i podmiotów prawnych związanych z rolnictwem, budynków rolniczych od ognia i innych zdarzeń losowych)¹³. System ten uzupełnia liczna rodzajowo grupa umownych ubezpieczeń dobrowolnych, realizowanych już według rynkowego, unijnego modelu z działami: I – ubezpieczeń na życie i II – ubezpieczeń majątkowych i pozostałych osobowych. Jednakże w odniesieniu do sfery rolniczej i obszarów wiejskich jest on znacznie mniej powszechny niż w okresie gospodarki nakazowej oraz trudny do ilościowego określenia z racji jego statystycznego zaliczenia do rodzajów i grup działowych.

Z powodu tej ostatniej przyczyny dotyczą go nabyte w ramach gospodarki rynkowej przywary natury ogólnej¹⁴, ograniczenia cywilno-prawnej zasady równości stron stosunku prawnego ubezpieczenia towarzyszącej innej generalnej zasadzie ubezpieczeń, prawidłowej realizacji ich naczelnej funkcji ochronnej (realizowanej przez spełnianie

9. Por. S.H. Nowak, *Rynkowy model...*, op. cit., passim. Zob. też S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015, s. 98–104.

10. Por. bliżej m.in. wystąpienia dyskusyjne na konferencjach Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka (IGUiOR) z lat 2002–2003.

11. Niechętnie zresztą widzianych przez środowiska i resorty administracji centralnej wiodące w projektowaniu aktów prawnych (zob. wystąpienia na wspomnianych konferencjach naukowo-praktycznych inspirowanych przez IGUiOR).

12. Zob. przywoływany zespół ustaw ubezpieczeniowych z 22 maja 2003 roku.

13. Uzupełniony został od 2005 roku nowym, obowiązkowym ubezpieczeniem związanym z dopłatami do ubezpieczeń upraw rolniczych i zwierząt gospodarczych.

14. Por. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia...*, op. cit.

zasad ubezpieczeniowych – powszechności, realności i pełności owej ochrony)¹⁵. Należy tu też wymienić nieszanowanie przez stronę podażową rynku granic zasady sprawiedliwego zysku oraz ograniczenie, a wręcz likwidacja finansowej funkcji prewencyjnej zespołu ubezpieczeń rolnych oraz uczestnictwa tego zespołu w procesach ubezpieczeniowego uspołecznienia odpowiedzialności odszkodowawczej czy socjalnej pomocy ubezpieczeń, a także wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego (kraju, regionów, branż) środkami ubezpieczeń rolnych.

Nowe zasady prowadzenia gospodarki rolnej, preferowanie masowych ubezpieczeń obowiązkowych przez wiodących ubezpieczycieli i firm z rynku rolniczego, prowadzących działalność na dużą skalę oraz przy niewielkim ich zainteresowaniu zwykłym mieszkańcem wsi i jego rodziną (często o przeciętnym lub niższym statusie materialnym) znacznie przedłużyło stan niskiej powszechności ochrony ubezpieczeniowej środowisk rolniczych i obszarów wiejskich w całym okresie akcesyjnym UE.

Wówczas, zarówno z potrzeby członkostwa w Unii, jak i z założeń polityki wewnętrznej oraz stopniowego dorównywania oczekiwaniom unijnej jakości produktów przez coraz większą liczbę polskich producentów rolnych, stosowne instytucje państwa polskiego poszukują rozwiązań wzmacniających dany sektor rolniczy, aby uczynić go konkurencyjnym wobec producentów z innych państw UE. Naprzeciw owym oczekiwaniom wychodzą uregulowania prawno-praktyczne Unii. Starania państwa w tym przedmiocie tak oto uzasadnia A. Szelągowska¹⁶: „W miarę narastania problemów związanych ze skutkami niekorzystnych zjawisk atmosferycznych zaczęły pojawiać się i rozwijać ubezpieczenia komercyjne. Jednakże warunki ekonomiczne producentów rolnych uniemożliwiły rolnikom, z małymi wyjątkami, na korzystnie z ofert ubezpieczeń komercyjnych”. Jako że koszty szkód rolniczych (głównie natury przyrodniczej) skutkują zaniedbaniami produkcji w latach następnych, a producenci oczekiwali wsparcia w tej mierze ze strony państwa, zasadne, a wręcz „konieczne było ustanowienie programu wspierania rolników poszkodowanych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne ze środków publicznych”¹⁷.

15. Zob. S.H. Nowak, J. Jagodziński, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń* [w:] *Polski obszar europejskich rynków finansowo-ubezpieczeniowych A.D. 2017*, red. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2017, s. 265 i n., oraz S. Nowak, R. Nowak, Artykuł recenzyjny do pracy zbiorowej *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” nr 19 (2/2015), Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015, s. 336 i n.

16. A. Szelągowska, *Rozwój systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie* [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, Warszawa 2012, s. 38.

17. *Ibidem*, s. 38.

Działania polskie w kwestii środków pomocowych dla gospodarstw rolnych podjęto w ramach działań państwa – wielokierunkowo – poprzez:

- tworzenie krajowego systemu pomocy ze środków publicznych (zgodnie z zasadami prawnymi UE);
- powołanie systemu dotacji do składek ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz częściowego udziału państwa w wypłatach odszkodowań za szkody powstałe w wyniku suszy (program taki wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej);
- podjęcie prac nad stworzeniem prawno-organizacyjnych rozwiązań krajowego systemu kompensacji szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych, wykorzystując ustawodawstwo i zasady organizacji oraz finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przez Unię Europejską¹⁸.

Ubezpieczenia i pozostałe instrumenty zarządzania ryzykiem w ramach WPR

Uwagi ogólne

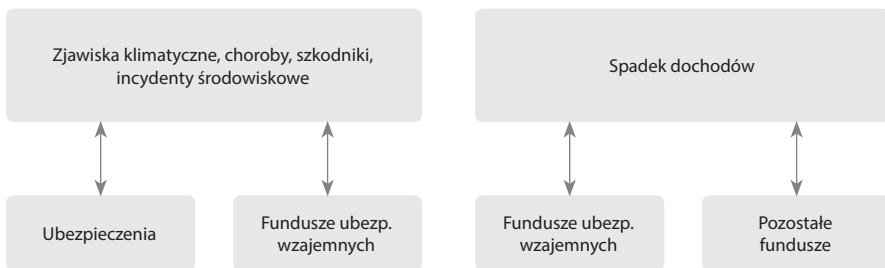
Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku oznaczało, że polskie rolnictwo stało się od tego momentu integralną częścią sektora rolno-spożywczego, czyli jednego z największych sektorów gospodarczych UE, który daje pracę blisko 40 mln zatrudnionych¹⁹. To z kolei rodzi konieczność zachowania konkurencyjności sektora poprzez wykorzystanie różnych instrumentów dostępnych na Wspólnym Rynku oraz udostępniania przez organy Unii Europejskiej i stosowania w sposób systemowy narzędzi zarządzania ryzykiem w rolnictwie (nie tylko w formie ubezpieczeń rolnych).

Warto w tym miejscu zwrócić więc uwagę na podstawowe ryzyka zagrażające rynkowi rolnemu oraz odpowiadające im instrumenty zarządzania ryzykiem, stosowane w ramach unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich (tzw. II filar). Przedstawia je rysunek nr 1.

18. Kwestią otwartą pozostaje pytanie o skuteczność i efektywność wprowadzanych rozwiązań w obliczu nadchodzących wyzwań, również w aspekcie gospodarczym i społecznym.

19. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Unia Europejska, *Czym jest i czym się zajmuje Urząd Publikacji Unii Europejskiej*, 2022, s. 21, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/20550>, dostęp 8.11.2023.

Rysunek 1. Ryzyka i narzędzia „risk management” stosowane dla II filara w ramach polityki UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom, www.eca.europa.eu, dostęp 31.07.2022.

Unia Europejska stosuje i udostępnia różnorodne narzędzia zarządzania ryzykiem w rolnictwie i na obszarach wiejskich, które mają ograniczyć wzrost ryzyka wynikający, m.in. z otwarcia rynków UE, pojawiania się nowych chorób zwierząt czy zmian klimatu i związanych z tym anomalii pogodowych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście realizacji wiodącej koncepcji holistycznego zarządzania ryzykiem w rolnictwie, realizowanej w aktualnym otoczeniu makro (skutki pandemii COVID-19 i działań wojennych w Europie)²⁰.

Nie ulega wątpliwości, że od momentu akcesji do UE paleta instrumentów umożliwiających zarządzanie ryzykiem uległa znacznemu poszerzeniu. Szczególne miejsce wśród szeroko pojmowanych instrumentów „risk management” na Jednolitym Rynku zajmują polityki wspólnotowe, w tym najstarsza z nich, wspomniana już wcześniej, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (WPR). Środki na realizację WPR stanowią ponad 40% całego budżetu unijnego, a jednocześnie powodują wzrost (ok. 100%) możliwości rozwojowych, wynikających z krajowego budżetu²¹.

WPR to swoisty rodzaj powiązania pomiędzy sektorem rolnym i społecznościami krajów członkowskich, powstały w celu przeniesienia systemów interwencji ze szczebla krajowego na szczebel wspólnotowy (zasada swobodnego przepływu). Należałoby tu przypomnieć cele WPR, które zostały określone jeszcze w Traktacie

20. M. Soliwoda, *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej –Państwowy Instytut Badawczy, 2022, s. 7–15.

21. J. Krzyżanowski, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, wyd. II, Warszawa, CeDeWu, 2018.

Rzymskim²² i potwierdzone później w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 39.)²³. Są nimi:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

WPR z biegiem lat podlegała wyraźniej ewolucji – zmieniała stosowane w niej cele i narzędzia, wносиła zarazem znaczący wkład w rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich państw członkowskich²⁴. Oprócz tradycyjnie stosowanych instrumentów, jakimi były obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia upraw, zwierząt czy pozostałego mienia, Komisja Europejska (KE) rekomenduje również inne rozwiązania, w tym ubezpieczenia o nowoczesnym, specjalistycznym charakterze.

Realizacja podstawowych celów WPR odbywa się więc np. poprzez płatności bezpośrednie na rzecz rolników, przeciwdziałanie trudnym sytuacjom na rynku (środki wspierania rynku), środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w tym krajowe i regionalne programy nastawione na zaspokojenie szczególnych potrzeb)²⁵.

W grupie instrumentów wewnętrznych proponowanych przez KE są m.in. procesy doskonalenia i selekcji, dywersyfikacja, kontrola środowiskowa czy zachowanie rezerw kapitałowych. Instrumenty zewnętrzne to oprócz ubezpieczeń, także m.in. planowanie płynności finansowej, strategię inwestycyjne czy prognozy wzrostu.

Do nowoczesnych narzędzi pokrywających część ryzyka rynkowego należą np. ubezpieczenia przychodów gwarantujące najczęściej wypłatę środków,

22. Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie 25 marca 1957 roku wszedł w życie 1 stycznia 1958 roku.

23. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26 października 2012 roku, wersja skonsolidowana.

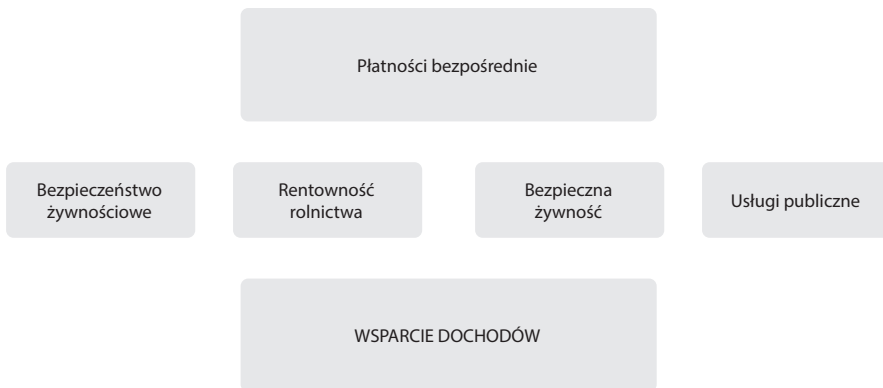
24. R. Jankowski, P. Gudź, *Wspólna polityka Rolna UE: Ewolucja mechanizmów i instrumentów*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2021, t. 14, s. 41–56.

25. Duże znaczenie dla realizacji celów WPR mają inicjatywy z lat 2019–2020, zwłaszcza Europejski Zielony Ład (ang. *European Green Deal*), mający być odpowiedzią na tak kluczowe dla rolnictwa europejskiego zmiany klimatyczne i mający z założenia przekształcić Unię Europejską w obszar neutralny klimatycznie. Jego element stanowią strategię: „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030” oraz strategia „Od pola do stołu”. Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 ma na celu wzmocnienie obszarów chronionych, odbudowę ekosystemów i zwiększenie obszarów rolnictwa ekologicznego. Strategia „Od pola do stołu” ma przede wszystkim zapewnić ludności UE zdrową, przystępną cenowo i zrównoważoną żywność przy zapewnieniu jednocześnie zysków w łańcuchu żywnościowym.

w przypadku gdy na skutek choroby lub wypadku ubezpieczony nie będzie mógł czasowo lub trwale wykonywać swojego zawodu, Mutual Funds (MF) czy instrument stabilizacji dochodów (IST)²⁶.

Szczególną rolę, zwłaszcza do końca pierwszej dekady XXI wieku, odgrywały płatności bezpośrednie, które pełnią rolę swoistego bufora zabezpieczającego rolników przed konsekwencjami spadku cen czy niższego poziomu produkcji. Mają więc stanowić gwarancję: bezpieczeństwa żywnościowego, rentowności rolnictwa, wsparcia rolników w produkcji bezpiecznej, zdrowej i umiarkowanej cenowo żywności, dochodu rolników za dostarczanie usług publicznych, za które co do zasady nie otrzymują wynagrodzenia. Obrazuje to poniższa grafika.

Rysunek 2. Cele i metody realizacji płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wspólna polityka rolna w skrócie, <https://agriculture.ec.europa.eu>, dostęp 25.07.2022.

Płatności bezpośrednie (określane na początku mianem „płatności kompensacyjnych”) wprowadzono w 1992 roku²⁷ i wkrótce stały się podstawowym narzędziem wsparcia europejskiego rolnictwa. Szczególne znaczenie dla obrazu dzisiejszych płatności bezpośrednich mają reformy WPR: Agenda 2000 czy reforma z Luksemburga (2003 rok). Zwłaszcza ta druga miała rewolucyjny charakter, ustanawiając system

26. M. Soliwoda, J. Herda-Kopańska, A. Gorzelak et al., *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe. Rolnictwo Polskie i UE 2020+ wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje*, red. nauk. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2016, s. 81–98.

27. Odbyło się to w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Mac Sharry’ego.

płatności oddzielony od wielkości produkcji oraz zasadę wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)²⁸. Kolejna reforma z lat 2011–2015 zapoczątkowana została dokumentem Komisji Europejskiej „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Jej efektem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 roku²⁹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Polska, podobnie jak i wszystkie kraje, które wstąpiły do UE w 2004 roku, stosuje jeden z dwóch możliwych systemów płatności bezpośrednich³⁰, tj. system jednolitej płatności obszarowej (SAPS).

Wsparcie obszarów wiejskich stało się de facto, obok wspierania jakości produkcji rolniczej, priorytetem wspólnej polityki rolnej od początku drugiego dziesięciolecia obecnego wieku³¹. Odbyna się ono przede wszystkim poprzez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), którego budżet na lata 2021–2027 wynosi 95,5 mld euro. Finansowanie z tego funduszu następuje za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), współfinansowanych z budżetów krajów członkowskich, przy czym wybór projektów i przyznawanie płatności znajdują się w gestii krajowych i regionalnych instytucji zarządzających, Komisja Europejska ma natomiast za zadanie zatwierdzać i monitorować PROW. EFRROW posiada sześć priorytetów, które muszą być uwzględniane przez PROW. Są to:

- zwiększanie opłacalności i konkurencyjności oraz promowanie innowacyjnych technologii i zrównoważonej gospodarki;
- upowszechnianie organizacji łańcucha żywnościowego, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem;
- upowszechnianie ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich;
- wspieranie transferu wiedzy i innowacji;
- wzmocnienie i zabezpieczenie ekosystemów;
- promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wsparcie dla przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną oraz niewrażliwą na zmiany klimatyczne.

28. Zasada ta uzależniała wypłacanie płatności w pełnej wysokości od utrzymywania gruntów w zgodzie z ideą ochrony środowiska oraz zasadami ochrony zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt, a także identyfikacji i rejestracji zwierząt.

29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 roku, ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608.

30. Drugim jest system płatności podstawowej (BPS). W odróżnieniu od SAPS w systemie tym płatności są przyznawane na podstawie posiadanych przez rolnika uprawnień.

31. D. Stankiewicz, *Wspólna polityka rolna*, <http://orka.sejm.gov.pl>, dostęp 27.03.2023, s. 3.

Środkami wspierania rynku na wypadek trudnych sytuacji rynkowych są m.in. przywozowe i wywozowe kontyngenty taryfowe, interwencje rynkowe czy promocje unijnych produktów rolnych.

Obecnie jednym z aktualnych priorytetów KE jest wspieranie zrównoważonych praktyk w rolnictwie i produkcji żywności. Z tego względu wspólna polityka rolna łączy trzy podejścia w celu osiągnięcia zrównoważonego systemu rolnictwa w UE, tj.: społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Pierwsze oznacza zapewnianie ludności krajów członkowskich żywności i innych podstawowych produktów oraz wzmocnienie społeczności wiejskich. Podejście gospodarcze to m.in. wspieranie małych gospodarstw rolnych i realizowanie płatności redystrybucyjnych. Ostatnie z wymienionych podejść polega natomiast na działaniach w zakresie ochrony środowiska.

Z punktu widzenia systemu ubezpieczeń rolnych funkcjonującego w Polsce, po wstąpieniu do UE, zasadnicze zagadnienie dotyczy kwestii funkcjonowania ubezpieczeń rolnych, a w szczególności tych podlegających dotacjom z UE, także w kontekście przepisów i wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych, zawartych w dokumentach unijnych, zwłaszcza rozporządzeniach Komisji³². Ważny jest tu również sposób i efekt korzystania przez rolników z unijnych dopłat do składek. Tym bardziej, że obecnie KE kładzie szczególnie duży nacisk na zarządzanie ryzykiem, jako instrument służący zwiększeniu odporności w sektorze rolniczym. Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy³³ w 2019 roku, pomimo udostępnionych instrumentów, ich oddziaływanie w skali rynku europejskiego jest umiarkowane. Dotyczy to np. dopłat unijnych do składek, które są wykorzystywane w niewielkim rozmiarze i przez ograniczoną liczbę producentów rolnych³⁴. Propozycje Trybunału zmierzają więc w kierunku podjęcia działań:

- zachęcających do lepszego przygotowywania się producentów rolnych na sytuacje kryzysowe,

32. K. Łyskawa, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce a idea zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 127, s. 202–211.

33. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: *Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom*, www.eca.europa.eu, dostęp 31.07.2022.

34. Odnośnie argumentów za i przeciw subsydiowaniu ubezpieczeń rolnych zob: J. Kulawik, *Przesłanki i wpływ na decyzje ubezpieczeniowe oraz skutki i zasady racjonalnego subsydiowania ubezpieczeń rolnych* [w:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2021, s. 16–126. Odnośnie rynku polskiego na temat ułomności systemu wspierania dopłatami z budżetu państwa ubezpieczeń rolniczych wypowiedziała się Najwyższa Izba Kontroli, wskazując jako przyczynę m.in. udzielanie przez państwo bezpośredniej pomocy finansowej, niezależnej od systemu ubezpieczeń, źródło: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych*, KRR.430.009.2019, Nr ewid. 21/2020/P/19/047/KRR, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/system-ubezpieczen-rolniczych.html>, dostęp 6.11.2023.

- poprawiających funkcjonowanie i weryfikację dopłat do składek ubezpieczeniowych,
- poprawiających warunki uruchamiania i wygaszania środków nadzwyczajnych,
- dostosowujących poziom rekompensaty wypłacanej z tytułu wycofania produktów z rynku.

Ponieważ wydaje się, że obecne narzędzia zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich, a zwłaszcza dotowane ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich czy bezpośrednia pomoc kłękowa państwa, nie spełniają swojej roli w sposób wystarczający, podnoszona jest konieczność poszukiwania rozwiązań zmierzających do:

- poszerzenia palety instrumentów „risk management”,
- zwiększenia ich skuteczności, np. poprzez rozwój i lepsze wykorzystanie, wpieranej przez państwo idei wzajemności członkowskiej realizowanej poprzez ubezpieczenia³⁵.

Szczególnie interesujące wydaje się być zwrócenie uwagi na koncepcję poszerzenia zaznaczenia formuły wzajemności, zwłaszcza biorąc pod uwagę podstawowe zalety wzajemności, czyli solidaryzm grupowy (rozłożenie ryzyka na członków), możliwość kierowania środkami finansowymi na określony cel oraz możliwość kontroli społecznej (głównie w zakresie ponoszonych szkód). Istotne znaczenie ma także dostępność form prawnych, które nie wymagają do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej tak znacznych środków kapitałowych, jak w przypadku zakładu ubezpieczeń czy klasycznego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (tzw. mały TUV i związki wzajemności członkowskiej) oraz teoretycznie niższe koszty działalności (co powinno przełożyć się na niższą składkę ubezpieczeniową dla członków – gospodarstw rolnych)³⁶.

Wydaje się jednak, że pomimo sprzyjających warunków formalno-prawnych, polski sektor ubezpieczeń wzajemnych (rozumiany jako całość) od początku transformacji ustrojowej lat 90-tych, jak również szeregu inicjatyw i działań prorozwojowych, nie wykorzystał w pełni możliwości, które oferuje wzajemność członkowska.

Przyczynami takiego stanu rzeczy wydają się być m.in.: niedostatecznie rozwinięty rynek ubezpieczeń (w relacji do rynków zachodnich), brak tradycji wzajemności w okresie

35. Przykładem może być szczególnie niemiecki model ubezpieczeń wzajemnych w branży rolnej, przewidujący aktywny udział przedsiębiorców rolnych w zarządzaniu ryzykiem operacyjnym (M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych. Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022, s. 1103–1105).

36. Więcej, m.in.: M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *ibidem*, s. 1077–1100. Także: P. Krukowski, K. Malinowska, S. Nowak et al., *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeń podmiotów sektora wydobywczego* [w:] *Przemysł Wydobywczy – przetwórczy węgla i rud żelaza a rozwój gospodarczy. Elementy historii, rola ubezpieczeń, potrzeby i kierunki rozwoju*, red. nauk S. Nowak, Warszawa – Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014, s. 202–224.

PRL, braki w edukacji ubezpieczeniowej (brak świadomości wśród rolników odnośnie wspólnego interesu ubezpieczonych), presja ze strony międzynarodowych korporacji ubezpieczeniowych będących właścicielami większości firm ubezpieczeniowych w Polsce czy wreszcie specyfika ryzyka katastroficznego ograniczająca możliwości działania³⁷.

Zmiany w systemie ubezpieczeń rolnych

Zmiany w systemie ubezpieczeń rolnych w Polsce, jakie miały miejsce po akcesji do UE, poprzedził proces urynkowienia ubezpieczeń, który nastąpił w efekcie transformacji ustrojowej. Do 1990 roku ubezpieczenia rolnicze (majątkowe) były realizowane przez Państwowy Zakład Ubezpieczeń jako de facto państwowy organ administracyjny. Przypomnijmy, że urynkowienie tych ubezpieczeń nastąpiło w 1991 roku poprzez wpuszczenie na rynek prywatnych firm ubezpieczeniowych, w tym z kapitałem zagranicznym, oraz podmiotów działających w modelu wzajemności członkowskiej³⁸. Wcześniej miało miejsce zwolnienie rolników z obowiązku ubezpieczania upraw i zwierząt. Odbyło się to wraz z wejściem w życie ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 28 lipca 1990 roku³⁹ (upowszechnienie ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt nastąpiło od momentu wejścia w życie ustawy z 28 marca 1952 roku o ubezpieczeniach państwowych⁴⁰).

W wyniku zmian ubezpieczeniami obligatoryjnymi pozostały ubezpieczenia budynków w gospodarstwie rolnym i odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności rolniczej.

Pierwszym odczuwalnym efektem reformy było obniżenie efektywności ubezpieczeń rolnych poprzez zmniejszenie liczby zawartych ubezpieczeń⁴¹. Do tych niekorzystnych zmian przyczyniło się również odstąpienie w praktyce od nacisku na prewencję ubezpieczeniową, co było wcześniej domeną PZU. Do tego dochodziły

37. P. Krukowski, K. Malinowska, S. Nowak et al., *ibidem*, s. 202–224. Zob. także: K. Malinowska, S. Nowak, A. Śliwiński, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej* [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012, s. 315–330. Także: M. Podstawka, J. Pawłowska–Tyszkó, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [w:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022, s. 1077–1109.

38. Pierwszym było Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych „TUW”, które zwłaszcza w pierwszej fazie swojej działalności silnie było związane z rynkiem rolnym oferując dobrowolne i obligatoryjne ubezpieczenia dla rolnictwa.

39. Dz. U. nr 59 poz. 344 ze zm.

40. Dz. U. 1952 nr 20 poz. 130.

41. W 2003 roku W. Jagła podawał, że ok. 3% rolników ubezpiecza zasiewy i zwierzęta, a ok. 20% rolników nie płaci składek za ubezpieczenia obowiązkowe budynków i OC (W. Jagła, *KRUS a obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 4 (20), s. 47.

wieloletnie zaniedbania, błędy organizacyjne, brak odpowiedniej polityki ubezpieczeniowej państwa czy brak koordynowania działań. Odzwierciedleniem tego były bardzo poważne problemy w sytuacjach związanych z klęskami żywiołowymi, z jakimi mieliśmy do czynienia na przełomie wieków w Polsce (np. powodzią w 1997 roku czy suszami w 2000 i 2003 roku). Ich efektem było podjęcie prac nad stworzeniem takiej formy pomocy publicznej, która będzie zapewniała rolnikom środki finansowe na likwidację skutków klęsk naturalnych przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń budżetu państwa. Wynikiem tych prac była ustawa o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁴², określająca m.in. zasady udzielania pomocy oraz rolę państwa w organizowaniu i finansowaniu dopłat oraz nadzorze nad ich systemem. Problemy z wejściem w życie i funkcjonowaniem zapisów wspomnianej ustawy wiązały się m.in. z akceptacją Komisji Europejskiej, niejasnymi przepisami czy brakiem zainteresowania firm ubezpieczeniowych⁴³.

Liczbę zawartych ubezpieczeń, w tym przywoływany wyżej drastyczny spadek zawieranych umów ubezpieczenia po 1990 roku, obrazuje poniższa tabela. W 1990 roku zanotowano jeszcze pokaźną liczbę ponad 3 mln zawartych umów, w 1992 roku było to już tylko 825 tys., aby w 2001 roku spaść do symbolicznej liczby 32 tys. umów. Od 2010 roku odnotowujemy relatywnie niewielki wzrost liczby ubezpieczeń (135 tys. w 2010 roku, 165 tys. w 2018 roku).

Tabela 1. Liczba zawartych umów ubezpieczenia upraw w Polsce w latach 1990–2018

Rok	Liczba umów w tys. zł
1990	3 240
1992	825
1997	75
2001	32
2005	36
2010	135
2013	151
2015	139
2017	162
2018	165

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/>, dostęp 1.08.2022.

42. Dz. U. nr 150 poz. 1249.

43. J. Orlicka, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, nr 1(29), s. 77–91.

Należy również zwrócić uwagę, że, od 2011 do 2018 roku wysokość dopłat z budżetu wzrosła mniej więcej o 400% (do kwoty ok 450 mln zł). Podobny wzrost dotyczył przypisu składek (do ok. 725 mln zł). Nie przełożyło się to jednak na wyraźny wzrost liczby umów ubezpieczeń (w 2011 roku – ok 139 tys., a w 2018 roku – ponad 165 tys.), co daje w efekcie skromne 12% ogółu gospodarstw rolnych objętych ubezpieczeniami upraw⁴⁴.

Od 1 stycznia 2004 roku obowiązkowe ubezpieczenie rolne, tj. ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i ubezpieczenie OC rolników, jest regulowane przez ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych z 22 maja 2003 roku⁴⁵. Ustawa ta zastąpiła rozporządzenie Ministra Finansów z 3 kwietnia 1997 roku w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych⁴⁶. W ramach ubezpieczenia budynków ochroną objęte są ryzyka ognia, huraganu, gradu, powodzi, podtopienia, deszczu nawalnego, gradu, uderzenia pioruna, eksplozji, obsunięcia się ziemi, tąpnięcia, lawiny, upadku statku powietrznego oraz opadów śniegu.

Podstawą powstania obowiązku zawarcia ubezpieczenia OC rolnika jest, zgodnie z obowiązującymi aktualnie zapisami wspomnianej ustawy, sam fakt posiadania gospodarstwa rolnego, a ochroną ubezpieczeniową objęte zostały szkody będące następstwem prac w gospodarstwie, w polu i na drodze publicznej.

Jeśli w stosunku do obligatoryjności ubezpieczenia OC nie było w omawianym okresie (jak i obecnie) większych wątpliwości, tak w procesie zmian pogłębiły się istniejące już wcześniej przeciwstawne poglądy dotyczące słuszności objęcia obowiązkiem ubezpieczenia budynków. Zdaniem krytyków przyjętego ostatecznie rozwiązania za obowiązkowością nie przemawiał ważny interes społeczny, który występuje w ubezpieczeniach OC, polegający na ochronie osób trzecich (poszkodowanych) oraz brak analogicznych rozwiązań dla innych niż rolnicy grup zawodowych, prowadzących działalność na własny rachunek⁴⁷.

Kłęski żywiołowe z końca XX i początku XXI wieku Polsce, mocno absorbujące budżet Skarbu Państwa (pomoc ad hoc), spowodowały powrót do idei większego wpływu państwa na rynek ubezpieczeń produkcji rolnej, a co za tym idzie upowszechnienia

44. Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/>, dostęp 1.08.2022.

45. Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.

46. Dz. U. 1997 nr 36 poz. 220.

47. Tak, m.in. A. Wąsiewicz, *Koncepcja legislacyjnej przebudowy systemu prawa ubezpieczeń gospodarczych*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 3, s. 23. Więcej na ten temat: J. Orlicka, M. Orlicki, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 4(20), s. 79–80.

ubezpieczeń rolnych. Efektem tego była uchwalona w 2005 roku ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁴⁸, która określiła zasady stosowania dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie. Zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy maksymalny poziom dotacji wynosił 50% składki, a w przypadku upraw – 40%. Ubezpieczeniem obejmowano uprawy zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, ziemniaków i buraków cukrowych, a ponadto bydło, konie, owce, kozy i świnie. W odniesieniu do produkcji roślinnej, ryzykami podlegającymi ochronie były: ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozja, obsunięcie się ziemi, lawina, susza oraz ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Dopłaty do składek dotyczyły tylko tych umów ubezpieczenia, w których składka nie przekraczała ustalonego procentu sumy ubezpieczenia, tzn. w odniesieniu do upraw – 3,5%, a w przypadku zwierząt – 0,5%. Dotowaniu podlegały tylko te polisy, w których poziom ochrony ubezpieczeniowej był na poziomie co najmniej 80% sumy ubezpieczenia.

Uzasadnienie do ustawy określiło kilka podstawowych celów jej uchwalenia. Były to przede wszystkim⁴⁹:

- ograniczenie wydatków budżetowych Skarbu Państwa z tytułu skutków zdarzeń atmosferycznych o charakterze katastroficznym, które dotyczą produkcję roślinną;
- minimalizacja ryzyka zmniejszenia lub całkowitej utraty przychodów z działalności rolniczej;
- rozwój regionów rolniczych i zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw zajmujących się produkcją rolną.

Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany dotyczyły przede wszystkim zwiększenia zakresu dotowania upraw oraz zmiany warunków udzielania pomocy w razie nieprzewidzianych zdarzeń kłęskowych. W 2007 roku wprowadzono możliwość rozdzielania ryzyk objętych umowami ubezpieczenia, rok później – obligatoryjność ubezpieczania dla części upraw i ryzyk. Warto zwrócić szczególną uwagę na 2008 rok, kiedy to od 1 lipca wprowadzono obowiązek ubezpieczenia dla rolników, którzy uzyskali płatności bezpośrednie do gruntów rolnych. Obowiązek ten dotyczył 50% powierzchni upraw: od gradu, suszy, powodzi, ujemnych skutków przezimowania oraz przymrozków wiosennych. W 2015 roku nastąpiło zniesienie maksymalnej

48. Ustawa z 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

49. Uzasadnienie do ustawy z 7 lipca 2005 roku o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249. Zob. też: M. Kaczała, K. Łyskawa, *Wpływ ubezpieczeń dotowanych upraw na wynik finansowy wybranych rodzajów produkcji roślinnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 4, s. 33–55.

granicy areálu (300 ha) uprawniającej do dopłaty do składek. Jednocześnie w latach 2005–2022 miał miejsce wzrost wysokości dopłat do składek z 50% do 65%. Przedstawia to poniższa tabela.

Tabela 2. Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z 2005 roku

Rok	Zmiany
2007	Wprowadzenie możliwości rozdzielania ryzyk objętych umowami ubezpieczenia
2008	Wprowadzenie obligatoryjności ubezpieczenia min. 50% pow. upraw od części ryzyk wobec rolników, którzy uzyskali dopłaty bezpośrednie do gruntów rolnych
2015	Zniesienie maksymalnej granicy areálu (300 ha) uprawniającej do dopłaty do składek
2005–2022	Wzrost wysokości dopłat do składek z 50% do 65%

Źródło: Opracowanie własne.

W obecnym kształcie celem ustawy jest określenie zasad:

- stosowania dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych,
- zawierania i wykonywania umów obowiązkowego ubezpieczenia upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych oraz
- udzielania dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

Przepisom ustawy podlegają obecnie umowy ubezpieczenia:

- upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne;
- bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności.

Dopłatam do składek podlegają rolnicy, w przypadku gdy ubezpieczenie obejmuje ryzyka: powodzi, gradu, deszczu nawalnego, suszy, skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych, huraganu, pioruna, lawiny, obsuwania się ziemi. W aktualnym

stanie prawnym, dopłata wynosi maksymalnie do 65% składki, jeżeli składka za ubezpieczenie nie przekracza⁵⁰:

- 9% wartości ubezpieczanej uprawy;
- 12% wartości ubezpieczanej uprawy, przy uprawach prowadzonych na użytkach rolnych klasy V;
- 15% wartości ubezpieczanej uprawy, przy uprawach prowadzonych na użytkach rolnych klasy VI.

Podstawowym narzędziem wpływu Państwa na system ubezpieczeń rolnych, obok samych dotacji do składek, stały się również maksymalne stawki taryfowe stosowane przez firmy ubezpieczeniowe w dotowanych umowach ubezpieczeń. Warto też zwrócić uwagę, że maksymalna wysokość dopłaty wynosi aktualnie 65% i uległa podwyższeniu w stosunku do wcześniejszych zapisów ustawowych⁵¹.

Innym narzędziem realizacji polityki Państwa wobec dotowanych ubezpieczeń rolnych są minimalne poziomy szkód, które umożliwiają uzyskanie odszkodowania. Poziom ten dla ryzyka suszy (szkody w plonie głównym) wynosi min. 25%, dla pozostałych ryzyk – co najmniej 10%.

Dla porównania, warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podnoszony aspekt udziału państwa w finansowaniu ubezpieczeń rolnych w innych krajach europejskich, co na przykładzie 2019 roku prezentuje poniższa tabela. W większości państw członkowskich UE można wyodrębnić dwie zasadnicze formuły generalne, tj. krajowy program ubezpieczeniowy oraz dopłaty unijne do składek w ramach II filara. Jednak aż w ośmiu krajach (Finlandii, Szwecji, Danii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Słowacji) mamy do czynienia z generalnym brakiem takich dopłat.

50. Jeżeli stawka przekracza 9%, 12%, 15% dopłaty do tych stawek będą pomniejszane proporcjonalnie do procentu ich podwyższenia (nie dotyczy to ubezpieczenia drzew i krzewów owocowych oraz truskawek). Więcej na ten temat w m.in.: B. Napiórkowski, *Ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne w rolnictwie*, Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Olsztynie, Olsztyn 2022, s. 5–9.

51. Więcej m.in.: S.H. Nowak, R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77), s. 144–146.

Tabela 3. Dofinansowanie ubezpieczeń rolnych w krajach Unii Europejskiej w 2019 roku

Kraj	Dofinansowanie ubezpieczeń rolnych
Finlandia	
Szwecja	
Dania	
Niemcy	Brak dopłat ze środków publicznych
Wielka Brytania	
Irlandia	
Słowacja	
Polska	
Czechy	
Austria	
Słowenia	
Bułgaria	Krajowy program ubezpieczeniowy
Grecja	
Hiszpania	
Luksemburg	
Cypr	
Niderlandy	
Belgia	
Francja	
Włochy	
Portugalia	
Chorwacja	Dopłaty UE do składek – II filar
Rumunia	
Węgry	
Litwa	
Łotwa	
Estonia	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom, eca.europa.eu, dostęp 31.07.2022.

Obok zakładanych efektów dopłat do składek ubezpieczeniowych dotacje powodowały i w dalszym ciągu powodują skutki negatywne w postaci obniżenia zainteresowania przede wszystkim dobrowolnymi ubezpieczeniami rolnymi. Podobny skutek wywołuje pomoc udzielana z budżetu Państwa na zapobiezenie skutkom klęsk

żywiolowych⁵². Pomimo wielokrotnych zmian w przepisach wspomnianej ustawy, w dalszym ciągu, zdaniem autorów, system wspierania ubezpieczeń rolniczych dopłatami pozostaje nieefektywny, a zakładane cele nie zostały osiągnięte. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest finansowanie i pomoc kłęskowa, która dotyczy skutków szkód poza systemem ubezpieczenia i mimo braku realizacji obowiązku ubezpieczania upraw⁵³.

Pomoc kłęskowa w formie strukturalnych funduszy lub płatności ad hoc to typowe narzędzia zarządzania ryzykiem w rolnictwie obok np. funduszy wzajemnych, ubezpieczeń stosowanych w większości krajów UE. Różnice dotyczą m.in. skali i zakresu zaangażowania Skarbu Państwa oraz poziomu zaangażowania i relacji pomocy z budżetu wobec systemu ubezpieczeń. Stosowane rozwiązania to np.⁵⁴:

- brak pomocy w przypadku, gdy rolnik nie zawarł umowy ubezpieczenia oferowanej na danym rynku;
- objęcie wsparciem tylko tych szkód, które dotyczą ryzyk nieubezpieczanych;
- udzielenie pomocy dla rolników, którzy ubezpieczyli plony w podstawowym zakresie ochrony (np. od ryzyka gradu).

Warto tu zwrócić uwagę, że podstawowym ryzykiem podlegającym ochronie ubezpieczeniowej w krajach UE jest ryzyko gradu. Pozostałe ryzyka często traktowane są jako nieubezpieczalne.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone ustalenia dowodzą zasadności tezy wskazującej na rozwiązania ustrojowe jako podstawowe źródło głębokiego kryzysu systemu ubezpieczeń gospodarczych w polskim rolnictwie oraz sferach do niego zbliżonych, w tym gospodarstwach domowych obszarów wiejskich i pokrewnych, pozbawionych powszechnych formuł ubezpieczeń majątkowych. W tej materii, równie zasadną okazuje się hipoteza

-
52. C. Klimkowski wymienia kilka czynników powodujących obniżenie popytu na ubezpieczenia produkcji rolnej. Są to obok pomocy kłęskowej także: brak niezależności ryzyka, asymetria informacji, hazard moralny, wysokie koszty administracyjne: C. Klimkowski, *Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 129–131.
 53. Zobacz więcej, m.in.: S.H. Nowak, R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77), s. 145–146. Przy ocenie efektywności systemu dopłat autorzy odwołują się m.in. do raportu NIK (źródło: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych*, KRR.430.009.2019, nr ewid. 21/2020/P/19/047/KRR, Warszawa 2020, www.nik.gov.pl, dostęp 16.02.2022).
 54. M. Łozowski, Z. Obstawski, *Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2(51), s. 185–196.

wskazująca, że w latach 2004–2022, mimo znaczącej poprawy materialnych warunków gospodarowania i zwiększenia możliwości zastosowania zróżnicowanych instrumentów zarządzania ryzykiem, choćby tych wprowadzonych i oferowanych przez UE (w tym poprzez wspólną politykę rolną), oraz stałego wzrostu jakościowego i ilościowego ubezpieczeń (licząc od zapaści systemu ubezpieczeń rolnych po 1990 roku), ubezpieczenia rolnictwa oraz gospodarstw domowych obszarów wiejskich i małych miast pozostają nadal w fazie pewnego zastoju asekuracyjnego w stosunku do możliwości i oczekiwań, zwłaszcza w zakresie powszechności ilościowej i rodzajowej⁵⁵.

Śledzenie przemian systemu polskich ubezpieczeń i jego funkcjonowania we współczesnym modelu pozwala dostrzec szereg problemów, w tym zarówno związanych z przemianami ustrojowymi (np. likwidacją znaczącego gospodarczo zespołu ubezpieczeń ustawowych – *ex lege*), jak i nowych, charakterystycznych dla faz rozwojowych gospodarki (kryzysów gospodarczo-społecznych, komercjalizacji ubezpieczeń, pozbawiania państwa funkcji opiekuńczo-kontrolnych czy minimalizacji społecznych funkcji działalności ubezpieczeniowej).

Dla polskiego rolnictwa i sfer mu towarzyszących – przyzwyczajonych w czasie ostatnich dwóch stuleci do obowiązkowych form ubezpieczenia, ale z prospołecznymi aspektami rozwiązań (niejako w zamian) – nowy model ubezpieczeń gospodarczych poddano wielu niekorzystnym doświadczeniom, dotąd nierozwiązanych w szeregu przypadkach, a nawet nierozwiązywalnych w obecnym stanie ustrojowo-społecznym.

Mimo korzystnych tendencji stałego rozwoju produktów ubezpieczeniowych w rolnictwie towarowym, korzyści z faktu technizacji i mechanizacji obsługi ubezpieczeniowej oraz wielu pozytywnych przemian i tendencji związanych z uczestnictwem w strukturach unijnych, doświadczenia praktyki ubezpieczeniowo-odszkodowawczej sektora i pokrewnych sfer ubezpieczeń osobowych i majątkowych (np. drobnych gospodarstw domowych), które przed 1990 rokiem podlegały powszechnej ochronie ubezpieczeniowej, wskazują na istotne zmarginalizowanie roli ubezpieczeń gospodarczych. Stało się tak zarówno z racji realizowania zasad ustrojowych (np. likwidacji systemu ubezpieczeń ustawowych), jak i braku stosownego zainteresowania określonymi rodzajami ochrony – ze strony podażowej rynku oraz potencjalnych odbiorców usług asekuracyjnych, którzy przed 1990 rokiem byli objęci powszechną (ustawową) formą ochrony.

55. Opinię nt. nieefektywności i niskiej skuteczności funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczeń rolniczych (wspieranego dopłatami z budżetu państwa) wyraża m. in.: M. Soliwoda, A. Kurdyś-Kujawska, *Identyfikacja reguł podejmowania decyzji ubezpieczeniowych* [w:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2021, s. 407–408.

Wśród dalszych przyczyn osłabienia znaczenia ochronnej roli ubezpieczeń w rolnictwie i w sektorach pokrewnych zauważamy spadek kontrolno-opiekuńczej roli państwa, choćby z powodów ideowych. Rolę tę miał przejąć samoregulujący się rynek finansowo-ubezpieczeniowy, czego niestety nie zrealizował zadawalająco.

Mimo blisko 20-letniej przynależności polskiego rynku ubezpieczeń gospodarczych do rynku unijnego, oferującego możliwości korzystania z różnorodnych narzędzi do zarządzania ryzykiem w rolnictwie, polskie państwo, niezależnie od proweniencji politycznej kolejnych ekip rządzących, nie podjęło dotąd odpowiednich, korygujących inicjatyw ustawodawczych i organizacyjno-praktycznych w tej mierze. Złudnie pokładano nadmierną wiarę w dobroczynną moc kompensacyjną systemu dopłat do składki ubezpieczeniowej utworzonego w ramach unijnej Wspólnej Polityki Rolnej i wspieranego skąpyimi świadczeniami ze środków publicznych w przypadkach wystąpienia szkód natury katastroficznej.

Realizowane w praktyce polskie rozwiązania w zakresie dopłat do składki ubezpieczeniowej upraw i zwierząt nie przynoszą, jak się wydaje, zakładanych efektów co do ich powszechności i pełności systemu ochrony. Podobnie należy ocenić przyjmowane w Polsce rozwiązania w zakresie kompensacji szkód materialnych (masowych i katastroficznych) – realizowane w postaci pomocowych świadczeń państwa, które okazały się, zdaniem autorów, niedostateczne dla kompleksowego i pełnego rozwiązania, kompensującego skutki coraz powszechniejszych szkód⁵⁶. Warto też jednak zwrócić w tym miejscu uwagę na działania podjęte w latach 2020–2022, przejawiające się m.in. wzrostem wydatków na rolnictwo, podyktowane przede wszystkim koniecznością wsparcia przez państwo sektora rolnego i ochrony producentów rolnych przed skutkami katastrof klimatycznych, chorób zakaźnych i wzrostu inflacji^{57, 58}.

56. Na brak kompleksowego podejścia ustawodawcy do ryzyka katastroficznego i sposobu reagowania na nie wskazuje: A. Piotrowska, *Rola państwa w rozwoju ubezpieczeń katastroficznych* [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021, s.155–187, https://www.researchgate.net/publication/358770168_ROLA_PANSTWA_W_ROZWOJU_UBEZPIECZEN_KATASTROFICZNYCH_THE_GOVERNMENT'S_ROLE_IN_THE_DEVELOPMENT_OF_CATASTROPHIC_INSURANCE, dostęp: 8.11.2023. W abstrakcie do swojego opracowania autorka postuluje „wprowadzenie jednolitej regulacji obejmującej różne zdarzenia katastroficzne wraz z uregulowaniem kontrowersyjnej kwestii stosunku wypłat odszkodowania od ubezpieczyciela i podstaw, jak również wysokości świadczeń ze środków publicznych. Zastąpiłyby istniejące obecnie fragmentaryczne rozwiązania dotyczące wyłącznie niektórych zdarzeń katastroficznych (głównie powodzi).
57. A. Czyżewski, R. Kata, A. Matuszczak, *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022, Studium porównawcze*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agrobusiness Economists” 2022, t. XXIV, nr 3, <https://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-e6240153-9fb5-49a0-9774-3ee7246250c0>, dostęp 8.11.2023.
58. Roczne wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce szacuje się łącznie na ok. 45–55 mld zł rocznie, przy czym poziom wsparcia jest ściśle powiązany z wieloletnimi budżetami Unii Europejskiej, źródło: J. Misiąg, *Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2023, t. 67, nr 2, https://www.dbc.wroc.pl/Content/122138/Misiag_Misiag_Rozmiary_i_algorytmy_podzialu.pdf, dostęp 8.11.2023.

Kolejnym, nie w pełni dostrzeganym zjawiskiem związanym z brakiem powszechności ubezpieczeń rolnych jest zaniedbanie uczestnictwa ubezpieczeń w społecznieniu zasad odpowiedzialności odszkodowawczej ze strony ubezpieczycieli oraz minimalizacja (aż wręcz do zaprzestania) pełnienia funkcji prewencyjnej w postaci finansowej (z funduszy składkowych lub nadwyżek bilansowych ubezpieczycieli) na realizowanie przedsięwzięć zabezpieczających lub wspomagający działalność prewencyjną.

Do tego należy dodać stosunkowo niewielką powszechność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i wykorzystanie ich w polskim systemie zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Towarzystwa te zrzeszają przedsiębiorców rolnych, szczególnie tych niekomercyjnych – o charakterze lokalnym i regionalnym. Pomimo istniejących regulacji prawnych, które umożliwiają funkcjonowanie tego typu podmiotów ubezpieczeniowych oraz funduszy wzajemności, silna pozycja przedsiębiorstw komercyjnych – przy braku wystarczającego wsparcia ze strony państwa – nie pozwala na większy rozwój ubezpieczeń wzajemnych prowadzonych w formie, np. małego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy związku wzajemności członkowskiej.

Mimo wielu lat funkcjonowania polskiego rynku ubezpieczeń w liberalnym modelu rynkowym, ubezpieczenia wzajemne, w tym te obejmujące ryzyko gospodarki rolnej obszarów wiejskich, nadal nie znajdują tu swojego miejsca, tak ze strony liczby ubezpieczonych, jak i tych rodzajów ryzyka, które we współczesnych warunkach zagrożeń powinny być objęte ubezpieczeniem. Stosunkowo skromna oferta niszowych ubezpieczycieli, pogłębiona zbyt niskimi kapitałami zabezpieczającymi, jest niewystarczająca dla potrzeb ochrony. Bez szczególnego, większego niż do tej pory zainteresowania państwa i optymalnego wsparcia (z wykorzystaniem funkcjonujących już i gotowych na takie przedsięwzięcia instytucji państwowych) istniejący obecnie system pomocowy nie spełnia oczekiwań sektora rolnego.

Utrata znaczenia ochronnej roli ubezpieczeń gospodarczych wobec polskiego rolnictwa, zmarginalizowanych nawet w ujęciu statystycznym⁵⁹, spowodowała przesunięcie głównej siły pomocowych działań państwa dla sektora rolnego i obszarów wiejskich na grunt działań i środków UE. Na uwagę zwraca fakt, że budowane od wielu lat (z udziałem Polski od ok. 20. lat) programy pomocowe UE dla rolnictwa – w postaci wyrównywania szans rozwojowych, poszerzone dalej na zwalczanie biedy i wykluczenia społecznego na tych obszarach – wobec niedostatecznych wymagań prawno-organizacyjnych organów UE oraz przy skutecznej polityce lobbingu części polskich

59. Co wcale nie oznaczało braku przyzwolenia w ustawodawstwie UE czy krajowych uregulowaniach prawno-praktycznych na burzliwy rozwój rodzajów ubezpieczeń nacechowanych przymusem ich zawierania i to zarówno w ubezpieczeniach OC, jak i innych formach ochrony ubezpieczeniowej (np. AC czy zabezpieczenie umów kredytowych i pożyczkowych).

środowisk rolnych⁶⁰ zostały głównie skierowane na wsparcie charakteru dochodowego rolnictwa, czyli na zachowanie dochodowego status quo, a nie zabezpieczenie czy rozwój potencjału produkcyjnego sektora⁶¹. Ten drugi kierunek wsparcia tworzyłby szansę poprawy warunków bytowania wszystkich członków zbiorowości, łącznie z najbardziej tego potrzebującymi (także rodzinami nierolniczymi).

W polskich warunkach, to właśnie w tych kategoriach klasyfikacyjnych potrzeb należałoby ulokować liczne grupy środowiskowe z obszarów wiejskich, które nie spełniają warunków utrzymania się z produkcji rolnej lub nie dysponują innymi źródłami dochodu dostatecznymi dla utrzymania się. Pomocowe programy unijne, jak ten krajowy, nie zawierają odniesień programowych do ubezpieczeń gospodarczych, co mogło wynikać choćby z tych względów, że istniejące wcześniej programy uspołeczniające odpowiedzialność odszkodowawczą wraz z ich rolą pomocową niesłusznie uznano w gospodarce neoliberalnej za wtrącanie się państwa do rynków gospodarczych, a ich realizację – z udziałem choćby pomocowym państwa – utożsamiano z upaństwowieniem ubezpieczeń w ideowo pojmowanej roli rynkowej państwa i uznawano za niepożądane.

Tymczasem lawinowo rosnące potrzeby kompensacyjne wymagają skutecznych – w formach prawnych i praktycznych – działań uspołeczniających odpowiedzialność odszkodowawczą czy pomocowo-opiekuńczą, również w sferach rolnictwa i dziedzin pokrewnych, także z uwzględnieniem znaczących mocy kompensacyjnych metod ubezpieczeniowych.

Jak dotychczas, zainteresowanie tą problematyką pozostaje nadal w sferze skromnych liczbowo, teoretycznych z reguły opracowań autorskich wąskich grup specjalistów z różnych dziedzin nauki i praktyki.

Potrzeba rozwiązywania owych problemów staje się pilną koniecznością tym bardziej, że z powszechną niemal regularnością „wybuchają” nowe rodzaje zagrożeń czy to natury społecznej, przyrodniczej (jak np. ryzyko pandemiczne)⁶² czy w końcu polityczno-gospodarczej (np. związanej z sytuacją na świecie po agresji Rosji na Ukrainę).

60. R. Lewandowski, *Jaka polityka wobec wsi i rolnictwa* [w:] *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, Wyd. SGGW, 2008, s. 51–64. Zob. też W. Michna, *Raport o wpływie Wspólnej Polityki Rolnej na tendencje polaryzacji gospodarstw rolnych w ramach poszczególnych makroregionów kraju*, cz. 1, Raport nr 93, Warszawa, IERiGŻ, 2008.

61. Zob. np. C. Klimkowski, *Ubezpieczenie produkcji rolnej...*, op. cit. Por. też R. Zelwianiński, *O potrzebie powszechnego ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych. Wybrane problemy*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2012, nr 12, s. 12, a chyba najszerszej już w 2002 roku M. Więckowski, *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003, s. 520–530.

62. Piszą o tym S.H. Nowak i R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze...*, op. cit.

Z konkluzji powyższych rozważań wynika szereg wniosków i postulatów, a wśród nich potrzeba podjęcia starań o pilne stworzenie stosownych, prawno-organizacyjnych możliwości, powszechnych (a więc raczej obowiązkowych) programów ochronno-ubezpieczeniowych rolnictwa, z wykorzystaniem odpowiadających im elementów nadzoru i opieki państwa oraz formuły wzajemnościowej jako najtańszej i najbardziej społecznie sprawiedliwej.

Trudno byłoby oczekiwać wprowadzenia stosownych rozwiązań bez uprzednich pogłębionych badań obecnego stanu sfery rolniczej, jej potrzeb i możliwości zaspokajania, zarówno w obecnej, jak i potencjalnie przyszłej formule rozwiązań – co do zakresu, formy, warunków zawarcia i wykonywania umów ubezpieczenia.

Jako że rozbity na wzajemnie przeciwstawne strony ze względu na interes ubezpieczeniowy, obecny polski rynek ubezpieczeń charakteryzuje się głęboką nierównowagą, z przewagą korzyści grupy ubezpieczycieli. Należałoby więc zadbać o powołanie – odpowiadającego interesom zainteresowanych podmiotów rynku – programu moderacyjno-modernizacyjnego (swoistego „Krajowego Programu Odbudowy Sfery Ubezpieczeń”) określającego:

- zakres prac badawczych oraz obiektywnych ich wykonawców;
- przygotowanie raportu o stanie polskich ubezpieczeń gospodarczych (w tym też dla sfery rolnictwa i obszarów wiejskich), choćby według zasad obowiązującego ustawowego podziału ubezpieczeń;
- potrzeby modernizacji i moderacji modelu ubezpieczeń gospodarczych (także w rolnictwie), uwzględniającego dynamiczny rozwój zagrażających rodzajów ryzyka społecznego i przyrodniczego oraz zapotrzebowanie wynikające z perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju fazy rewolucji informatycznej.

Bibliografia

- Balcerowicz L.**, *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów, Wybór tekstów i wystąpień*, Warszawa, Wyd. Zysk i S-ka., 2012.
- Banasiński A.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltex, 1993.
- Brodecki Z., Marek W., Mogilski W. et al.**, *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, „Studia Ubezpieczeniowe” 1989, t. X.
- Brzostek M.**, *Rola ubezpieczeniowa w strukturze organizacyjnej publicznego zakładu ubezpieczeń w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1976, nr 2.
- Czekaj Z.**, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2.

- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A., *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022. Studium porównawcze*, „Annals of the Polish Association of Agricultural and Agrobusiness Economists” 2022, t. XXIV, nr 3, <https://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-e6240153-9fb5-49a0-9774-3ee7246250c0>, dostęp 8.11.2023.
- Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej, *Wspólna polityka rolna w skrócie*, agriculture.ec.europa.eu, dostęp 25.03.2023.
- Parlament Europejski, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, <https://www.europarl.europa.eu/>, dostęp 28.03.2023.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom*, eca.europa.eu, dostęp 31.07.2022.
- Handschke J., Łyskawa K., *Społeczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych* [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlisz, Warszawa, Wyd. SGH, 2010.
- Harvey D., *A Brief History of Neoliberalism* (wyd. polskie *Neoliberalizm. Historia katastrofy*), Wyd. Książka i Prasa, 2008.
- Holly R., *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego – podsumowanie dyskusji w zespole tematycznym II* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Holly R., Nowak A. (red.), *Insurance In the Polish Segment of the European Market A.D. 2004*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2004.
- Jągła W., *KRUS a obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 4.
- Jankowski R., Gudź P., *Wspólna polityka Rolna UE: Ewolucja mechanizmów i instrumentów*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2021, t. 14.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2.
- Jędrzejczyk I., *Inwestycje sektora ubezpieczeniowego w świetle transatlantyckiego dialogu inwestycyjnego i handlowego* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015.
- Jędrzejczyk I., *Ubezpieczenia wobec celów rozwoju regionalnego w świetle dokumentów strategicznych UE* [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń (na przykładzie województwa świętokrzyskiego)*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012.
- Kaczała M., Łyskawa K., *Wpływ ubezpieczeń dotowanych upraw na wynik finansowy wybranych rodzajów produkcji roślinnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 4.

- Klimowski C.**, *Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41.
- Kołodko G.**, *Dokąd zmierza gospodarka?*, „Rzeczpospolita – Ekonomia & Rynek”, 15.07.2021.
- Kołodko G.**, *Globalizacja rynków finansowych [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Komisja Europejska**, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Unia Europejska, *Czym jest i czym się zajmuje Urząd Publikacji Unii Europejskiej*, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/20550>, dostęp 8.11.2023.
- Kowalewski E.**, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001 [w:] Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.
- Kowalewski E., Ziemiak M., Mogiński W.W.**, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (wykaz z komentarzem)*, Warszawa, Polska Izba Ubezpieczeń, 2013.
- Kreid E.**, *Siła płynąca z wiekowych tradycji [w:] U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.
- Krukowski P., Malinowska K., Nowak S. et al.**, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeń podmiotów sektora wydobywczego [w:] Przemysł Wydobywczo-przetwórczy węgla i rud żelaza a rozwój gospodarczy. Elementy historii, rola ubezpieczeń, potrzeby i kierunki rozwoju*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa – Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014.
- Krzyżanowski J.T.**, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, wyd. II, Warszawa, CeDeWu, 2018.
- Kulawik J.**, *Przesłanki i wpływ na decyzje ubezpieczeniowe oraz skutki i zasady racjonalnego subsydiowania ubezpieczeń rolnych [w:] Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2021.
- Lewandowski R.**, *Jaka polityka wobec wsi i rolnictwa [w:] Ocena komplementarności działań Polityki Spójności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, Wyd. SGGW, 2008.
- Łańcucki J.**, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa, Poltext, 1993.
- Łozowski M., Obstawski Z.**, *Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2(51).
- Łyskawa K.**, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce a idea zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu” 2009, nr 127.
- Łyskawa K.**, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce [w:] Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warszawa, Poltext, 2015.
- Malinowska K., Nowak S., Śliwiński A.**, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej [w:] Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012.

- Malinowska K.**, *Konflikt interesów w działalności brokerskiej w świetle obowiązującego prawa i tendencji europejskich* [w:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
- Misiąg J.**, *Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2023, t. 67, nr 2, https://www.dbc.wroc.pl/Content/122138/Misiag_Misiag_Rozmiary_i_algorytmy_podzialu.pdf, dostęp 8.11.2023.
- Mogilski W.W.**, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych. Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, nr 1197.
- Mogilski W.W.**, *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 1.
- Mogilski W.W.**, *Podstawowe kierunki zmian prawnych dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych*, „Prawo – Ubezpieczenia – Reasekuracja” 1999, nr 11.
- Mogilski W.W.**, *Przymus ubezpieczenia na tle projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1.
- Najwyższa Izba Kontroli**, *Informacja o wynikach kontroli. Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych, KRR.430.00.2019*, nr ewid. 21/2020/P/19/07/KRR, Warszawa 2020, www.nik.gov.pl, dostęp 16.03.2023.
- Napiórkowski B.**, *Ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne w rolnictwie*, Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Olsztynie, Olsztyn 2022.
- Narodowy Bank Polski**, *Raport Roczny 2005*, Warszawa, NBP, 2006, https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport_roczny/raport_2005.pdf, dostęp 2.04.2023.
- Nègre F.**, **Parlament Europejski**, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/103/wspolna-polityka-rolna-wpr-a-traktat>, dostęp 28.03.2023.
- Nowak R.**, *Nowe przepisy o ubezpieczeniach rolnych w odbiorze społecznym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1985, nr 6.
- Nowak R.**, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie* [w:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU, 1993.
- Nowak S.H.**, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015.
- Nowak, S.H.**, *Ubezpieczenia na tle realizacji przepisów wykonawczych do ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, PUG Nr 11/1986.
- Nowak S.H.**, *Gotowość konkurencyjna polskiego rynku ubezpieczeń* [w:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Warszawa, Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
- Nowak S.H.**, *Problematyka szkody i odszkodowania w prawie odszkodowawczym a zakres ubezpieczeniowej odpowiedzialności gwarancyjno-repartycyjnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1982, nr 12.
- Nowak S.H.**, *Szkoda i zakres jej kompensacji w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1983, nr 2.

Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

- Nowak S.H.**, *Nowa ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1984, nr 10.
- Nowak S.H.**, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).
- Nowak S.H., Jagodziński J.**, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń [w:] Polski obszar europejskich rynków finansowo-ubezpieczeniowych A.D. 2017*, red. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2017.
- Nowak S.H., Nowak R.R.**, Artykuł recenzyjny do pracy zbiorowej *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Łódź, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 19(2).
- Nowak S.H., Nowak R.R.**, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77).
- Olszewski P.**, *Kanclerz Jacek Małachowski (1737–1821)*, Kielce, Agencja „JP” s.c., 2013.
- Orlicka J.**, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, nr 1(29).
- Orlicka J., Orlicki M.**, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 4(20).
- Orlicki M.**, *Przymusowe ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków*, „Studia Ubezpieczeniowe” 2009.
- Ortyński K.**, *Rynek ubezpieczeniowy nowych członków Unii Europejskiej (krajów nowej Unii) [w:] Jednolity rynek ubezpieczeń Unii Europejskiej (Procesy rozwoju i integracji)*, red. J. Monkiewicz, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
- Piotrowska A.**, *Rola państwa w rozwoju ubezpieczeń katastroficznych [w:] Ryzyko ubezpieczeniowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021, https://www.researchgate.net/publication/358770168_ROLA_PANSTWA_W_ROZWOJU_UBEZPIECZEN_KATASTROFICZNYCH_THE_GOVERNMENT’S_ROLE_IN_THE_DEVELOPMENT_OF_CATASTROPHIC_INSURANCE, dostęp 8.11.2023.
- Płonka M.**, *Idea wzajemności wobec wyzwań rynku ubezpieczeniowego XXI wieku [w:] Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 2008.
- Podstawka M., Pawłowska-Tyszko J.**, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych [w:] Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022.
- Pokrzyński L.**, *150 lat ubezpieczeń na ziemiach polskich w latach 1803–1914 [w:] 150 lat ubezpieczeń w Polsce*, Warszawa 1960.

Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

- Polska Izba Ubezpieczeń**, Raporty roczne z lat 2010–2021, <https://piu.org.pl/raport-roczny-piu/>, dostęp 6.03.2023.
- Polska Izba Ubezpieczeń**, *Ubezpieczyciele wypłacili poszkodowanym niemal 22,5 mld zł*, <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-poszkodowanym-niemal-225-mld-zl/>, dostęp 30.03.2023.
- Polska Izba Ubezpieczeń**, *Ubezpieczyciele wypłacili poszkodowanym ponad 11,5 mld zł*, <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-poszkodowanym-ponad-115-mld-zl/>, dostęp 30.03.2023.
- Poznański K.Z.**, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Wyd. Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, 2020.
- Praca zbiorowa**, *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.
- Praca zbiorowa**, *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.
- Praca zbiorowa**, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego, Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUIR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- Przewalska K.**, *Przebudowa polskiego prawa ubezpieczeniowego [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- Przybytniowski J.W., Bucki D.**, *Historia ubezpieczeń gospodarczych w Polsce i na ziemi kieleckiej [w:] Almanach Świętokrzyski, t. III, Świętokrzyski obszar rynków finansowo-ubezpieczeniowych oraz jego rola inwestycyjno-ochronna w procesie uprzemysłowienia regionu*, red. S. Nowak, A.Z. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, IGUiOR i Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.
- Rogers P.P., Schönfelder B., Schütte E.**, *Insurance In Socialist Est Europe*, New York, Westport, London, Praeger, 1988.
- Rojewski K.**, *Stan ubezpieczenia polskiego rolnictwa oraz wysokość odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez żywioły [w:] Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2002.
- Rozporządzenie Ministra Finansów** z 3 kwietnia 1997 roku w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, Dz. U. 1997 nr 36 poz. 220.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)** nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608.
- Rudke M.**, *Dobre polisy przyniosły sukces w rankingu*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2021.
- Sangowski T.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltext, 2001.
- Sangowski T.**, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju [w:] Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002, s. 179–229.
- Sąd Najwyższy**, Wyrok z 13.05.1983 roku w sprawie ARN 6/83.

Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

- Soliwoda M.**, *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022.
- Soliwoda M., Herda-Kopańska J., Gorzelak A. et al.**, *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe. Rolnictwo Polskie i UE 2020+ wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje*, red. nauk. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2016.
- Soliwoda M., Kurdyś-Kujawska A.**, *Identyfikacja reguł podejmowania decyzji ubezpieczeniowych [w:] Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2021.
- Sopoćko A.**, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Standar A., Mrówczyńska-Kamińska A.**, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń – wybrane aspekty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 20.
- Stankiewicz D.**, *Wspólna polityka rolna*, <http://orka.sejm.gov.pl>, dostęp 27.03.2023.
- Studenci przedmiotu „Systemy ubezpieczeń”**, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Wydz. Zarządzania, 1997–2004.
- Szelągowska A.**, *Rozwój systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie [w:] Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, Warszawa 2012.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą**, 25.03.1957.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**, 26.10.2012, Dz. Urz. UE C 326/47, wersja skonsolidowana.
- Nowak A.Z., Fuchs D., Nowak S.** (red.), *Umowa ubezpieczenia. Dyskusja nad formą prawną i treścią uwarunkowań*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
- Ustawa z 28 marca 1952 roku o ubezpieczeniach państwowych**, Dz. U. 1952 nr 20 poz. 130.
- Ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych z 20 września 1984 roku**, Dz. U. nr 45 poz. 242.
- Ustawa z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej**, Dz. U. nr 59 poz. 344 ze zm.
- Ustawa z 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych**, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.
- Ustawa z 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich**, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.
- Wałcerz D.**, *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym [w:] U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.
- Warkało W.**, *Ubezpieczenia utraconych korzyści, ubezpieczenia wartości nowej i ubezpieczenie w wartości atakowanej a zasada odszkodowania [w:] Materiały II Światowego Kongresu Prawa Ubezpieczeniowego (niem. Zweiter Weltkongress für Versicherungsrecht)*, t. II Karlsruhe 1987.
- Wąsiewicz A.**, *Koncepcja legislacyjnej przebudowy systemu prawa ubezpieczeń gospodarczych*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 3(12).

Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

Wąsiewicz A., *Umowa ubezpieczenia*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 3.

Więckowski M., *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, IGUIOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.

Wilkin J., Nurzyńska I. (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA 2008.

Zelwiański R., *O potrzebie powszechnego ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych – wybrane problemy*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2012, nr 12(1).

otrzymano: 13.04.2023
zaakceptowano: 06.06.2023

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



Polish system of business insurance in agriculture and related areas during the accession processes and EU membership

Selected aspects

Part II The period of Poland's EU membership

Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak

Abstract

The preparation period for Poland's membership in the European Union, which lasted nearly 15 years and involved both the transposition of EU legislation, including insurance legislation, and the structuring of the national insurance system for the broadly defined agriculture and rural areas, failed (despite the adoption of the European model) to effect changes that would sufficiently help the agricultural insurance system recover from the long-lasting crisis it had faced since 1990.

The opportunities offered by the Community policy, related i.a. to the expansion of the insurance portfolio to include modern types of insurance covering various types of risks, as well as the traditional form of risk transfer well-known from earlier periods in the history of Polish insurance, such as insurance mutuality, were not fully utilised either¹.

-
1. For this topic see i.a.: K. Malinowska, S. Nowak, A. Śliwiński, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, ed. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012, pp. 315–330. Also: M. Podstawka, J. Pawłowska–Tyszko, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [in:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i konstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, ed. M. Soliwoda, Warszawa, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2022, pp. 1077–1109.

Stanisław H. Nowak, PhD, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce; **Radosław R. Nowak**, MA, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce.

In the post-accession period, it has been accompanied by a significant expansion of the group of structural tools for agricultural risk management, which extend beyond the area of insurance.

The reasons for the structural crisis of business insurance in agriculture and related areas (in the years 1990–2004) lay both in statutory reasons (abolishment of the statutory agricultural insurance system) and mistakes in the implementation of the market insurance model in Poland. The latter were particularly manifested in the dogmatic and selective approach to the underlying principle of systemic freedom of contract in agricultural insurance, with a simultaneous approval of the legal and economic obligation to conclude such contracts in other types of insurance cover.

The subject of the issues included in the present study (Parts I and II)² is the analysis of the establishment and implementation of the insurance model of the indicated sectors against the background of legislation and practice in the unified agricultural insurance market during the implementation of processes preparing Poland's accession to the European Union (EU) – Part I of the study, and then the implementation of the new insurance system in the market model – Part II of the study.

The authors' analysis of the legal and organisational regulations of the agricultural insurance system in force in the years 2004–2022, taking into account the regulations and other instruments of influence offered/implemented by the EU authorities and institutions, proves and confirms the claim that the negative effects of political and market transformations of the early period of market economy have been evident throughout the entire period of Poland's membership in the EU to date. These were further aggravated by external natural and social phenomena and a range of internal causes³. The latter, related to the conclusion and execution of insurance contracts, are marked by a profound commercialisation of the contractual relationship and imbalance between the parties to the contracts under civil law (in favour of the supply side), which is characteristic of the liberal economy system.

By analysing selected legal acts, available reports and scholarly literature on the subject, as well as drawing on their own experience as participants in the business insurance market in Poland, the authors of the study point first and foremost to systemic and, consequently, organisational solutions as one of the basic sources of the crisis of the business insurance system in Polish agriculture and related areas.

In view of the above, the aim of Part II of the study is, therefore, first of all to identify the symptoms of irregularities causing increasing exposure to risk, and located in insurance legal relationships established in the agricultural insurance sector after Poland's accession to the EU.

2. The study is a form of follow-up to the article: S. H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).

3. For this topic see i.a. S.H. Nowak, *ibidem*. See also the authors' discussion in Part I of this article, published in "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2023, nr 1(79).

They invariably demonstrate the need for a continuous modernisation of the system, taking into account both the benefits and the problems associated with common agricultural policy and agricultural risk management in the single European market.

Key words: insurance crises, Polish agricultural insurance system, agricultural insurance system in the EU, agricultural insurance, risk management in agriculture.

Period of political transition and EU accession

General remarks

To analyse the phenomena that occurred in the Polish agricultural insurance system after Poland's accession to the EU, it is necessary to recapitulate the basic facts related to the political transition and its consequences, in relation to insurance for agriculture, rural areas and small towns.

At this point, it should first be mentioned that the economic and social processes taking place at the turn of the 21st century and heralding the entry of the modern developed economies into the post-industrial era of the technological and information revolution, joined by Poland along with changes in its political and economic system, necessitate a new model approach to the present and future role of Polish agriculture as an important, although not as prominent as in previous political and economic systems, branch of the national economy.

According to the principles of physiocratic theory, agriculture in Poland was considered the leading branch of the national economy until the Second Polish Republic, and even during the era of the command economy. This doctrine prevailed until the industrial revolution. As a legal and practical consequence of this emphasis on agriculture, the above-mentioned sector of the economy was understood in a broad sense, to include other related and associated sectors of life and management in rural areas (including non-agricultural households) and even small towns.

This convention of understanding agriculture also included business insurance, whose organised, legally regulated form in the Polish territory began with the compulsory insurance of rural buildings (in 1803), which was extended in terms of its subjects and scope right until the middle of the 20th century, mainly directing the

interest of insurance in agriculture towards securing the agricultural inputs and agricultural planning.

While maintaining the statutory nature of insurance protection for the entire national economy as the guiding principle, further important spheres of property assets held in both agricultural sectors of the (state- and private-owned) economy were covered by compulsory insurance.

In private-owned agriculture, this protection ranged from agricultural holdings (buildings, property, crops, animals, farmers' third party liability, motor vehicle third party liability/accident/collision insurance), through non-agricultural farm buildings and property (on plots of less than 1 ha) to non-agricultural households located in rural areas as well as in small towns.

The aforementioned broad package of statutory insurance was supplemented by insurance whose contracts imposed forms of insurance compulsion other than the statutory one, e.g. for the contractual mass of agricultural commodity production. In addition to the compulsory insurance system, there was also a significant group of contractual insurance – voluntary, personal or property insurance – which was not as extensive in terms of quantity and coverage as the compulsory forms, e.g. individual life insurance.

The model of market economy introduced in Poland by the political system acts of 28 December 1989 (referred to in Part I of the study), and transferred to the field of business insurance by the Insurance Business Act of 28 July 1990⁴, changed the philosophy of the establishment, organisation and functioning of this insurance, also with regard to agriculture and its associated areas, covered by universal insurance protection in the former model of insurance in the times of the command economy (mainly due to compulsion).

As a result of the changes, market principles were transferred to insurance, in particular:

- freedom of insurance contracts⁵;
- the pursuit of profit on the supply side of the insurance market;
- self-determination by both sides of the insurance market (demand and supply side) of the scope of the coverage needs (demand side) and the scope of the coverage provided (supply side), with the exception limited to statutory cases of the obligation to include a strictly defined category of risk.

4. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 1990 nr 59 poz. 344.

5. In the free market insurance model, the ways of establishing the legal relationship of business insurance based on the *ex lege* principle, have been abandoned.

The implementation of these principles – with the simultaneous abandonment of the social welfare role of the state regarding the insurance business and the reduction of its control role over the “self-regulating” insurance market, as well as the systemic reduction of the importance of agriculture in the national economy (and, consequently, of the role of business insurance) – lay at the basis of profound changes in the principles and practice of creating and operating of the new system protecting agriculture by means of insurance⁶. It should be recalled that these rules gave rise to a major structural crisis in the Polish system of the aforementioned agricultural insurance, and meant i.a.:

- the loss of the universal protection of the production inputs and crops to a residual form in relation to the extent in force prior to the entry into force of the 1990 Act;
- the exclusion of several risk types from universal coverage, e.g. buildings and property of non-agricultural households in rural areas and small towns;
- restricting the preventive function of all new agricultural insurance to regulatory prevention and abolishing the legal obligation to perform its interventionist role;
- the abandonment by the state of its social welfare and social functions in the agricultural insurance system, which in practice meant that these functions were taken over by the state in subsequent phases of the implementation of market principles in agriculture;
- the need to create new, also non-insurance forms of support for the agricultural production subsidy system and for levelling the development opportunities⁷.

Almost 15 years of preparation for Poland’s membership in the EU and the Europeanisation of Polish insurance, involving both the transposition of EU legislation, including insurance legislation, and the construction and consolidation of the national agricultural insurance system (the future EU agricultural insurance area), despite the adoption of the European model as the legal and organisational system of agricultural insurance, have, however, failed to produce sufficiently effective regulations and actions that would help the agricultural insurance system recover from the long-lasting crisis it had faced since 1990⁸.

Withdrawal from the principles of recognition of the agricultural economy as one of the leading contributors to the national economy, as declared and implemented by successive legislative and executive authorities in the years 1990–2005, and the consequent annihilation of the economic model of agricultural business insurance

6. For further details, see S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., passim.

7. Which has been accomplished in Poland since 2005 in the form of an EU and national subsidy scheme.

8. On the crisis of this insurance in the years 1990–2003, see S.H. Nowak, *Rynkowy model...*, op. cit., passim.

with the predominant system of statutory insurance as developed for two centuries, as well as the overconfidence of the above-mentioned authorities in the future economic and social success of self-regulating markets (including the insurance market) led in practice to the collapse of agricultural protection⁹. However, the shortcomings of the new insurance model¹⁰ identified by the agricultural market practitioners and other stakeholders in the insurance business or by the scientific and research milieu were supposed to disappear or be decisively mitigated by a minor modernisation of the legal and practical solutions (including the adoption – for social reasons as an exception – of the obligation to conclude an insurance contract)¹¹, and, above all, by the introduction and implementation of the Community insurance market.

The package of compulsory insurance in Polish agriculture¹², finally submitted and adopted by the EU by way of accession negotiations, established the application of types of compulsory agricultural insurance (farmers' third party liability insurance, professional liability insurance, motor vehicle third party liability of individuals and legal entities involved in agriculture, insurance of agricultural buildings against fire and other contingencies)¹³. This system is complemented by a broad range of contractual voluntary insurance types which already follow a market-based EU model incorporating: I – life insurance and II – property and other personal insurance. However, in relation to the agricultural sector and rural areas, it is much less widespread than it was in the period of the command economy, and difficult to quantify because of its statistical categorisation into various types and groups.

On account of the latter reason, it is affected by general defects inherent in the market economy¹⁴, limitations of the civil law principle of equality of the parties to the insurance legal relationship accompanying another general principle of insurance, i.e. that of the correct implementation of its primary protective function (realized by fulfilling the insurance principles of protection universality, feasibility

9. Cf. S.H. Nowak, *Rynkowy model...*, op. cit., passim. See also S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, ed. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015, pp. 98–104.

10. For more detail, cf. i.a. the discussion contributions at the 2002–2003 conferences of Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka (IGUiOR).

11. These were, in fact, unwelcome by central government agencies and ministries leading the way in drafting legislation (see the contributions at the aforementioned scientific and practical conferences inspired by IGUiOR).

12. See the cited set of insurance acts of 22 May 2003.

13. Since 2005, it has been supplemented by a new compulsory insurance linked to subsidies to crop and livestock insurance.

14. Cf. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia...*, op. cit.

and comprehensiveness)¹⁵. We should also mention the failure of the market supply side to respect the limits of the principle of fair profit and the limitation, or even removal, of the financial prevention function of the agricultural insurance set and the contribution of this set to the processes of increasing state participation in insurance liability or social assistance of insurance, as well as support of the socio-economic development (of the country, regions, sectors) by means of agricultural insurance.

The new rules of agricultural management, the preference for high-volume compulsory insurance by the leading insurers and companies in the agricultural market, with large-scale operations and little interest for the common rural residents and their families (who often have an average or lower material status), have significantly prolonged the state of poor universality of insurance cover for farmers and rural areas throughout the EU accession period.

At that time, both due to the need for membership in the Union, as well as domestic policy and gradual catching up with the EU's product quality expectations by an increasing number of Polish agricultural producers, the relevant institutions of the Polish state were looking for solutions to strengthen the specific agricultural sector in order to make it competitive with producers from other EU countries. The EU's legal and practical regulations address these expectations. The state's efforts in this regard are justified by A. Szelągowska¹⁶ as follows: "As the problems arising from the effects of adverse weather events intensified, commercial insurance began to emerge and develop. However, economic conditions faced by agricultural producers have prevented farmers, with few exceptions, from using commercial insurance offers". As the costs of agricultural (mainly natural) damage result in production decay in the following years and producers expected state support in this regard, it was reasonable, or, indeed, "necessary to establish a programme of public support for farmers affected by adverse weather conditions"¹⁷.

In Poland, the issue of farm support was addressed within the framework of state action – in multiple ways – through:

-
15. Zob. S.H. Nowak, J. Jagodziński, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń* [in:] *Polski obszar europejskich rynków finansowo-ubezpieczeniowych A.D. 2017*, ed. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2017, p. 265 et seq., and S. Nowak, R. Nowak, review article for the collective work *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, ed. M. Serwach, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, "Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2015, nr 19/2, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015, p. 336 et seq.
 16. A. Szelągowska, *Rozwój systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, Warszawa 2012, p. 38.
 17. *Ibidem*, p. 38.

- the creation of a national aid system with public funds (in accordance with EU legal principles);
- the establishment of a system of subsidies for crop and livestock insurance premiums and partial state participation in compensation payments for drought damage (such a scheme requires notification to the European Commission);
- working on the creation of legal and organisational solutions for a national system of compensation for damage caused by natural disasters, applying the organisation and financing legislation and rules of the Common Agricultural Policy (CAP) by the European Union¹⁸.

Insurance and other risk management instruments under the CAP

General remarks

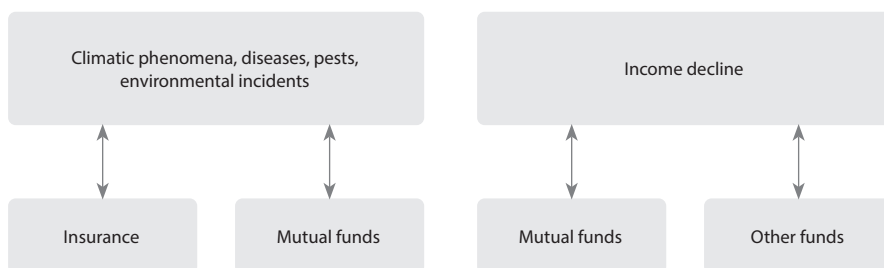
Poland's accession to the European Union in 2004 meant that Polish agriculture has become an integral part of the agri-food sector, one of the EU's largest economic sectors, employing nearly 40 million people¹⁹. This, in turn, creates the need to maintain the competitiveness of the sector through the use of the various instruments available in the Common Market and the provision and systemic application of risk management tools in agriculture (not only in the form of agricultural insurance) by European Union bodies.

It is therefore worth emphasising here the main risks for the agricultural market and the corresponding risk management instruments used in the framework of EU support for rural areas (the so-called Pillar II). These are shown in Figure 1.

18. It remains to be seen how effective and efficient the solutions put in place will be in the face of the challenges that lie ahead, including in economic and social terms.

19. European Commission, Directorate-General for Communication, European Union, *Czym jest i czym się zajmuje Urząd Publikacji Unii Europejskiej*, 2022, p. 21, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/20550>, access 8.11.2023.

Figure 1. Risks and risk management tools for Pillar II under EU policy



Source: Own elaboration on the basis of: European Court of Auditors, Special Report 23/2019: Farmers' income stabilisation: comprehensive set of tools, but low uptake of instruments and overcompensation need to be tackled, www.eca.europa.eu, access 31.07.2022.

The European Union uses and provides a variety of risk management tools in agriculture and rural areas to mitigate the increase in risks resulting, inter alia, from the opening up of EU markets, the emergence of new animal diseases or climate change and related weather anomalies. This is particularly relevant in the context of the implementation of the leading concept of holistic risk management in agriculture, implemented in the current macro environment (effects of the SARS-COV2 pandemic and military action in Europe)²⁰.

There is no doubt that since accession to the EU, the range of risk management instruments has been significantly expanded. A special place among the broadly defined risk management instruments in the Single Market is taken by Community policies, including the oldest of these, the aforementioned European Union's Common Agricultural Policy (CAP). CAP funding accounts for more than 40% of the total EU budget and, simultaneously, results in an increase (by ca. 100%) in development opportunities generated by the national budget²¹.

The CAP represents a sort of link between the agricultural sector and the communities of the Member States, established to transfer intervention systems from the national to the Community level (free movement principle). It would be relevant to recall here the objectives of the CAP, which were already set out in the Treaty of

20. M. Soliwoda, *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2022, pp. 7–15.

21. J. Krzyżanowski, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, 2nd ed., Warszawa, CeDeWu, 2018.

Rome²² and subsequently confirmed in the Treaty on the Functioning of the European Union (Article 39)²³. These are:

- to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production;
- thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;
- to stabilise markets;
- to assure the availability of supplies;
- to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

The CAP has clearly evolved over the years – it has changed its objectives and tools, while making a significant contribution to the agricultural and rural development of the Member States²⁴. In addition to the traditional instruments of compulsory and voluntary insurance of crops, animals or other property, the European Commission (EC) also recommends other solutions, including modern, specialised insurance.

Thus, the basic objectives of the CAP are pursued, for example, through direct payments to farmers, tackling difficult market situations (market support measures), rural development measures (including national and regional programmes to address specific needs)²⁵.

The group of internal instruments proposed by the EC includes improvement and selection processes, diversification, environmental control or the preservation of capital reserves. In addition to insurance, external instruments comprise i.a. liquidity planning, investment strategies or growth forecasts.

22. The Treaty Establishing the European Economic Community, signed in Rome on 25 March 1957, entered into force on 1 January 1958.

23. Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the EU C 326/47 of 26 October 2012, consolidated version.

24. R. Jankowski, P. Gudź, *Wspólna polityka Rolna UE: Ewolucja mechanizmów i instrumentów*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2021, t. 14, pp. 41–56.

25. The 2019–2020 initiatives, in particular the European Green Deal, which is designed to respond to such a critical issue for European agriculture as climate change, and is intended to make the European Union climate neutral, are of great importance for achieving the objectives of the CAP. Its components are the “EU Biodiversity Strategy for 2030” and the “Farm to Fork” strategy. The Biodiversity Strategy for 2030 aims to strengthen protected areas, restore ecosystems and extend organic farming areas. The Farm to Fork strategy aims above all to provide the EU population with healthy, affordable and sustainable food while ensuring profits in the food chain.

Modern tools that cover part of the market risk include, e.g. income insurance which usually guarantees a payment if, due to illness or accident, the insured is temporarily or permanently incapable of pursuing their profession, Mutual Funds (MF), or the Income Stabilisation Tool (IST)²⁶.

A special role, especially until the end of the first decade of the 21st century, was played by direct payments, which serve as a kind of buffer to protect farmers from the consequences of falling prices or lower production levels. Thus, they are intended to provide a guarantee of: food security; profitability of agriculture; support of farmers in the production of safe, healthy and moderately priced food; income to farmers for the provision of public services for which they receive basically no remuneration. This is illustrated in the following figure.

Figure 2. Objectives and methods of direct payments under the European Union's Common Agricultural Policy



Source: Own elaboration on the basis of: *Wspólna polityka rolna w skrócie*, <https://agriculture.ec.europa.eu>, access 25.07.2022.

Direct payments (initially referred to as ‘compensation payments’) were introduced in 1992²⁷ and soon became the primary tool to support European agriculture. The reforms of the CAP: Agenda 2000 or the Luxembourg reform (2003) were of special importance for the current picture of today’s direct payments. The latter was

26. M. Soliwoda, J. Herda-Kopańska, A. Gorzelak et al., *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe. Rolnictwo Polskie i UE 2020+ wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje*, sci. ed. J. Pawłowska-Tyszko, Warsaw 2016, pp. 81–98.

27. This occurred as part of Mac Sharry’s Common Agricultural Policy.

particularly revolutionary in establishing a decoupled payment system and cross-compliance²⁸. The next reform, in the years 2011–2015, was launched with the European Commission document “The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”. It led to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013²⁹.

It is worth noting at this point that Poland, like all countries which joined the EU in 2004, applies one of the two possible direct payment schemes³⁰, i.e. the Single Area Payment Scheme (SAPS).

In fact, support for rural areas has become a priority of the CAP since the beginning of the second decade of the present century, alongside support for the quality of agricultural production³¹. This is done primarily through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), whose budget for 2021–2027 is EUR 95.5 billion. Financing from this fund is provided through rural development programmes (RDPs), co-financed from Member State budgets, with project selection and the granting of payments falling within the remit of national and regional managing authorities, while the European Commission is expected to approve and monitor the RDPs. The EAFRD has six priorities which must be taken into account by the RDP. These are:

- increasing cost efficiency and competitiveness and promoting innovative technologies and a sustainable economy,
- promoting food chain organisation, animal welfare and risk management,
- promoting poverty reduction and economic development in rural areas,
- supporting knowledge transfer and innovation,
- strengthening and safeguarding ecosystems,
- promoting efficient use of resources and supporting the transition to a low-carbon and climate-resilient economy.

Market support measures for tackling market contingencies include import and export tariff quotas, market interventions or promotions of EU agricultural products.

Currently, one of the EC’s current priorities is to promote sustainable practices in agriculture and food production. Therefore, the Common Agricultural Policy combines three approaches to achieve a sustainable agricultural system in the EU,

28. The rule made the full payment conditional on the land being managed in accordance with the concept of environmental protection and the principles of protecting public health, animal and plant health, animal welfare, as well as animal identification and registration.

29. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, Official Journal of the EU L 347/608.

30. The other is the Basic Payment Scheme (BPS). Unlike the SAPS, in this scheme payments are allocated on the basis of the farmer’s eligibility.

31. D. Stankiewicz, *Wspólna polityka rolna*, <http://orka.sejm.gov.pl>, p. 3, access 27.03.2023.

i.e. the social, economic and environmental approach. The first approach means providing food and other staple products to the populations of member countries and strengthening rural communities. The economic approach includes i.a. supporting small farms and implementing redistributive payments. The last approach, in turn, relies on environmental measures.

From the perspective of the agricultural insurance system in place in Poland after accession to the EU, a fundamental issue concerns the question of how agricultural insurance, and in particular that subsidised by the EU, operates, also in the context of the risk management regulations and guidelines for farms as laid down in EU documents, especially Commission regulations³². What is also important here is the method and effect of farmers' use of EU premium subsidies. This is all the more so as the EC is now placing a particularly strong emphasis on risk management as an instrument for increasing resilience in the agricultural sector. According to the 2019 analysis by the European Court of Auditors³³, although the instruments are available, their impact on the European market is moderate. This applies, for example, to EU premium subsidies, which are used to a limited extent and by a limited number of agricultural producers³⁴. Thus, the Court's proposals aim towards taking steps to:

- encourage better preparedness of agricultural producers for crisis situations,
- improve the operation and verification of insurance premium subsidies,
- improve the conditions for initiation and termination of emergency measures,
- adjust the level of compensation paid for market withdrawals.

As the current tools for risk management in Polish agriculture and rural areas, especially subsidised crop and livestock insurance or direct state disaster relief, do not seem to fulfil their role sufficiently, it is argued that it is necessary to look for solutions aimed at:

- extending the range of risk management instruments,

32. K. Łyskawa, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce a idea zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych w Unii Europejskiej*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu" 2009, nr 127, pp. 202–211.

33. European Court of Auditors, Special Report 23/2019: *Farmers' income stabilisation: comprehensive set of tools, but low uptake of instruments and overcompensation need to be tackled*, www.eca.europa.eu, access 31.07.2022.

34. For the arguments for and against subsidising agricultural insurance, see: J. Kulawik, *Przesłanki i wpływ na decyzje ubezpieczeniowe oraz skutki i zasady racjonalnego subsydiowania ubezpieczeń rolnych* [in:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, ed. M. Soliwoda, Warsaw, Institute of Agricultural and Food Economics, 2021, pp. 16–126. With regard to the Polish market, the Supreme Audit Office has commented on the shortcomings of the system of state subsidy support for agricultural insurance, pointing out as a cause i.a. provision of direct financial aid by the state, independent of the insurance system, source: Supreme Audit Office, *Informacja o wynikach kontroli, Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych*, KRR.430.009.2019, reg. no. 21/2020/P/19/047/KRR, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/system-ubezpieczen-rolniczych.html>, access 6.11.2023.

- increasing their effectiveness, e.g. by developing and making better use of the state-supported concept of membership mutuality implemented through insurance³⁵.

It seems particularly interesting to note the concept of extending the relevance of the mutuality formula, especially given the key advantages of mutuality, i.e. group solidarity (distribution of risk among members), the possibility of targeting financial resources, and the possibility of social control (mainly in terms of the damages incurred). What is also essential is the availability of legal forms that do not require such significant capital resources to pursue insurance business as is the case with an insurance company or a classic mutual insurance company (the so-called small mutual insurance company and mutual membership associations) and theoretically lower operating costs (which should translate into lower insurance premiums for members – farms)³⁶.

It seems, however, that in spite of favourable formal and legal conditions as well as a range of pro-development initiatives and activities, the Polish mutual insurance sector (understood as a whole) since the beginning of the political transition of the 1990s has not fully exploited the opportunities offered by membership mutuality.

This appears to be due i.a. to an underdeveloped insurance market (in relation to western markets), the lacking tradition of mutuality in the Polish People's Republic, deficiencies in insurance education (no awareness on the part of farmers of the common interest of the insured), pressure from multinational insurance corporations owning the majority of insurance companies in Poland and, finally, the specific nature of catastrophe risk limiting the possibilities for action³⁷.

35. One example is particularly the German model of agricultural mutual insurance, which provides for the active participation of agricultural entrepreneurs in the management of operational risk (M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [in:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2022, pp. 1103–1105).

36. For more information, see i.a.: M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *ibidem*, pp. 1077–1100. Also: P. Krukowski, K. Malinowska, S. Nowak et al., *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeń podmiotów sektora wydobywczego* [in:] *Przemysł Wydobywczo – przetwórczy węgla i żelaza a rozwój gospodarczy. Elementy historii, rola ubezpieczeń, potrzeby i kierunki rozwoju*, ed. S. Nowak, Warszawa – Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014, pp. 202–224.

37. P. Krukowski, K. Malinowska, S. Nowak et al., *ibid.*, pp. 202–224. See also: K. Malinowska, S. Nowak, A. Śliwiński, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, ed. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012, pp. 315–330. Also: M. Podstawka, J. Pawłowska-Tyszko, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [in:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, ed. M. Soliwoda, Warsaw, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2022, pp. 1077–1109.

Changes in the agricultural insurance system

The changes in the agricultural insurance system in Poland following EU accession were preceded by a process of insurance marketisation, which took place as a result of the political transition. Until 1990, agricultural (property) insurance was implemented by the State Insurance Company (PZU) as a *de facto* state administrative body. It should be remembered that this insurance was marketised in 1991 with the entry of private insurance companies, including those with foreign capital, and entities operating under the membership mutuality model³⁸. Previously, farmers were exempted from the obligation to insure crops and animals. This took place with the entry into force of the Insurance Business Act of 28 July 1990³⁹ (crop and animal insurance became widespread from the entry into force of the State Insurance Act of 28 March 1952⁴⁰).

As a result of the changes, farm building insurance and agricultural third party liability insurance remained compulsory.

The first tangible effect of the reform was the reduction in the efficiency of agricultural insurance by reducing the number of insurance policies taken out⁴¹. Another factor contributing to these unfavourable developments was the departure in practice from the emphasis on insurance prevention, which used to be the domain of PZU. This was compounded by long-standing negligence, organisational errors, the inadequacy of the state's insurance policy, or lack of coordination. This was reflected in the very serious problems in situations of natural disasters that Poland faced at the turn of the century (e.g. the flood in 1997 or the droughts in 2000 and 2003). These resulted in undertaking work on the creation of such a form of public aid that would provide farmers with the financial means to remedy the effects of natural disasters while reducing the burden on the state budget. The work resulted in the Act on Crop and Livestock Insurance Subsidies⁴², defining i.a. the rules for providing aid and the role of the state in organising and financing subsidies and supervising their system. Problems with the entry into force and operation of the provisions of the aforementioned Act

38. The first was Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych "TUW", which, especially in its first phase, was strongly linked to the agricultural market by offering voluntary and compulsory insurance for agriculture.

39. Dz. U. nr 59 poz. 344 ze zm.

40. Dz. U. 1952 nr 20 poz. 130.

41. In 2003, W. Jagła reported that ca. 3% of farmers insure crops and animals, and ca. 20% of farmers do not pay premiums for compulsory insurance of buildings and third party liability insurance (W. Jagła, *KRUS a obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2003, nr 4(20), p. 47).

42. Dz. U. nr 150 poz. 1249.

were related i.a. to the approval by the European Commission, unclear provisions or lack of interest on the part of insurance companies⁴³.

The number of insurance contracts concluded, including the aforementioned drastic decrease in insurance contracts concluded after 1990, is shown in the table below. In 1990, a sizeable number of more than 3 million contracts were still concluded; in 1992, the figure was only 825,000, only to fall to a symbolic number of 32,000 contracts in 2001. Since 2010, a relatively small increase in the number of insurances has been recorded (135,000 in 2010, 165,000 in 2018).

Table 1. Number of crop insurance contracts concluded in Poland in the years 1990–2018

Year	Number of contracts in PLN thousand
1990	3,240
1992	825
1997	75
2001	32
2005	36
2010	135
2013	151
2015	139
2017	162
2018	165

Source: Own elaboration on the basis of: Supreme Audit Office, <https://www.nik.gov.pl/>, access 1.08.2022.

It should also be noted that, starting in 2011 and up to 2018, the amount of subsidies from the budget has increased by roughly 400% (to ca. PLN 450 million). A similar increase was seen in premiums written (to ca. PLN 725 million). However, this has not translated into a marked increase in the number of insurance contracts (2011 – ca. 139,000 and in 2018 – over 165,000), resulting in a modest 12% of the total number of farms covered by crop insurance⁴⁴.

Since 1 January 2004, compulsory agricultural insurance, i.e. insurance of farm buildings and farmers' third party liability insurance, has been regulated by the Act on Compulsory Insurance, the Insurance Guarantee Fund and the Polish Motor

43. J. Orlicka, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, nr 1(29), pp. 77–91.

44. Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/>, access 1.08.2022.

Insurers' Bureau of 22 May 2003⁴⁵. This Act superseded the Ordinance of the Minister of Finance of 3 April 1997 on the general conditions for compulsory insurance of farm buildings against fire and other contingencies⁴⁶. The insurance of buildings covers the risks of fire, hurricane, hail, flood, inundation, heavy rain, hail, lightning, explosion, landslide, rockfall, avalanche, falling aircraft and snowfall.

According to the current provisions of the aforementioned Act, the obligation to take out farmers' third party liability insurance is based on the mere fact of owning a farm, and insurance cover is provided for damage resulting from work on the farm, in the field and on the public road.

While there was little doubt about the obligatory nature of third-party liability insurance during the discussed period (and there is no such doubt now), in the process of change, the opposing views that had already existed regarding the advisability of making building insurance compulsory have deepened. In the view of the critics of the solution finally adopted, compulsory insurance was not supported by the important social interest that exists in third-party liability insurance – that is, the protection of the injured – and the lack of analogous solutions for professional groups other than self-employed farmers⁴⁷.

Natural disasters occurring at the end of the 20th and beginning of the 21st century in Poland, heavily absorbing the budget of the State Treasury (ad hoc aid), prompted renewed attention to the idea of greater state influence on the agricultural production insurance market and, consequently, the popularisation of agricultural insurance. This culminated in the enactment of the 2005 Crop and Livestock Insurance Act⁴⁸, which stipulated the rules for the application of premium subsidies for the conclusion of insurance contracts against the risk of the effects of contingencies in agriculture. Under the provisions of the Act referred to above, the maximum level of subsidy was 50% of the premium, and 40% for crops. Crops covered included cereals, maize, oilseed rape, agrimony, potatoes and sugar beet, as well as cattle, horses, sheep, goats and pigs. With regard to crop production, the covered risks included fire, hurricane, flood, heavy rain, hail, lightning, explosion, landslide, avalanche, drought and negative effects of wintering or spring frost. Premium subsidies only applied to insurance contracts where the premium did not exceed a set percentage of the sum insured, i.e. 3.5% for crops and 0.5% for animals. Only policies with a coverage level of at least 80% of the sum insured were subsidised.

45. Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.

46. Dz. U. 1997 nr 36 poz. 220.

47. So i.a. A. Wąsiewicz, *Konceptja legislacyjnej przebudowy systemu prawa ubezpieczeń gospodarczych*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 3, p. 23. More on this topic: J. Orlicka, M. Orlicki, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr. 4(20), pp. 79–80.

48. Ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

The explanatory memorandum to the Act outlined several key objectives of its enactment. These were, above all⁴⁹:

- reducing the budgetary expenditure of the State Treasury for the effects of catastrophic weather events affecting crops,
- minimising the risk of a decrease or total loss of agricultural income,
- development of agricultural regions and increase of competitiveness of agricultural companies.

The Act has been amended several times. The changes mainly concerned an increase in the scope of crop subsidies and a change in the conditions for assistance in the event of unforeseen disasters. In 2007, the possibility of unbundling the risks covered by insurance contracts was introduced, followed one year later by mandatory insurance for some crops and risks. It is worth paying particular attention to 2008, when insurance was made compulsory from 1 July for farmers who received direct payments for agricultural land. This obligation applied to 50% of the crop area and covered: hail, drought, flood, negative effects of wintering and spring frost. In 2015, the maximum acreage limit (300 ha) eligible for a premium subsidy was abolished. In parallel, premium subsidies increased from 50% to 65% between 2005 and 2022. This is illustrated in the table below.

Table 2. Changes resulting from the 2005 amendment to the Crop and Livestock Insurance Act

Year	Changes
2007	Introduction of the possibility of unbundling the risks covered by insurance contracts
2008	Introduction of an obligation to insure min. 50% of the crop area against some risks for farmers who received direct payments for agricultural land
2015	Abolition of the maximum acreage limit (300 ha) eligible for a premium subsidy
2005–2022	Increase in premium subsidies from 50% to 65%

Source: Own elaboration.

In its current form, the purpose of the Act is to define the rules of:

- the application of premium subsidies for the conclusion of insurance contracts against the risk of the effects of contingencies;

49. Uzasadnienie do ustawy z 7 lipca 2005 roku o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249. See also: M. Kaczała, K. Łyskawa, *Wpływ ubezpieczeń dotowanych upraw na wynik finansowy wybranych rodzajów produkcji roślinnej*, “Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 4, pp. 33–55.

- the conclusion and performance of compulsory insurance contracts to insure crops against certain risks arising from the effects of contingencies, and
- the provision of targeted subsidies to cover part of the compensation for drought damage.

Now, the Act governs the following insurance contracts:

- crops of cereals, maize, oilseed rape, agrimony, hops, tobacco, ground vegetables, fruit trees and bushes, strawberries, potatoes, sugar beet or legumes, starting from sowing or planting up to harvest, against the risk of damage caused by hurricane, flood, heavy rain, hail, lightning, landslide, avalanche, drought, negative effects of wintering and spring frost;
- cattle, horses, sheep, goats, poultry or pigs against the risk of damage caused by hurricane, flood, heavy rain, hail, lightning, landslide, avalanche and as a result of emergency slaughter.

Premium subsidies are available to farmers where insurance covers the risks of: flood, hail, heavy rain, drought, effects of wintering or spring frost, hurricane, lightning, avalanche, landslide. In the current legal status, the subsidy amounts to a maximum of 65% of the premium, if the insurance premium does not exceed⁵⁰:

- 9% of the insured crop's value;
- 12% of the insured crop's value for crops grown on class 5 farmland;
- 15% of the insured crop's value for crops grown on class 6 farmland.

Apart from the premium subsidies themselves, the maximum tariff rates applied by insurance companies in subsidised insurance contracts have also become the main tool of State influence on the agricultural insurance system. It is also worth noting that the maximum subsidy is currently 65% and has been increased compared to previous statutory provisions⁵¹.

Another tool for implementing the State's policy towards subsidised agricultural insurance is the minimum damage levels eligible for compensation. For the risk of drought (damage to the main crop), this level is min. 25%, for other risks – at least 10%.

By way of comparison, it is worth noting at this point the highlighted aspect of the state's contribution to the financing of agricultural insurance in other European countries, as shown in the following table, using 2019 as an example. In most EU Member States, two basic general patterns can be distinguished, i.e. a national

50. If the premium rate exceeds 9%, 12%, 15%, the subsidies for these premiums will be reduced in proportion to the percentage of the increase (this does not apply to insurance for fruit trees and bushes and strawberries). For more on this topic, see i.a.: B. Napiórkowski, *Ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne w rolnictwie*, Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Olsztynie, Olsztyn 2022, pp. 5–9.

51. For more information, see i.a.: S.H. Nowak, R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2022, nr 1(77), pp. 144–146.

Polish system of business insurance in agriculture and related areas during

insurance scheme and EU subsidies premium subsidies under Pillar II. However, in as many as eight countries (Finland, Sweden, Denmark, Germany, the UK, Ireland and Slovakia) no such subsidies are generally available.

Table 3. Subsidised agricultural insurance in European Union countries in 2019

Country	Subsidised agricultural insurance
Finland	
Sweden	
Denmark	
Germany	No public subsidies
UK	
Ireland	
Slovakia	
Poland	
Czech Republic	
Austria	
Slovenia	
Bulgaria	National insurance scheme
Greece	
Spain	
Luxembourg	
Cyprus	
Netherlands	
Belgium	
France	
Italy	
Portugal	
Croatia	EU premium subsidies – Pillar II
Romania	
Hungary	
Lithuania	
Latvia	
Estonia	

Source: Own elaboration on the basis of: European Court of Auditors, Special Report 23/2019: Farmers' income stabilisation: comprehensive set of tools, but low uptake of instruments and overcompensation need to be tackled, eca.europa.eu, access 31.07.2022.

In addition to the intended effects of insurance premium subsidies, subsidies have had the negative effect of reducing interest especially in voluntary agricultural insurance. Aid granted from the State budget to prevent the impact of natural disasters has a similar effect⁵². Although these provisions of the said Act have been repeatedly amended, the authors believe that the system of supporting agricultural insurance with subsidies still remains ineffective and that the intended objectives have not been achieved. This is chiefly due to funding and disaster relief targeting the effects of damage outside the insurance system and despite the failure to meet the obligation to insure crops⁵³.

Disaster relief in the form of structural funds or *ad hoc* payments are typical risk management tools in agriculture alongside, for example, mutual funds, insurance used in most EU countries. Differences include the scale and scope of the State Treasury's exposure and the level of exposure and relationship of budget support to the insurance system. The solutions applied include e.g.⁵⁴:

- no assistance if the farmer has not concluded an insurance contract offered in the relevant market;
- covering only those losses that relate to uninsured risks;
- providing assistance to farmers who have taken out basic crop insurance (e.g. against hail risk).

It is worth noting at this point that the primary risk covered in EU countries is hail risk. Other risks are often regarded as uninsurable.

52. C. Klimkowski lists several factors causing a reduction in demand for agricultural production insurance. These include, in addition to disaster relief, no risk unbundling, information asymmetry, moral hazard, high administrative costs: C. Klimkowski, *Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2011, nr 41, pp. 129–131.

53. For more information, see i.a.: S.H. Nowak, R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2022, nr 1(77), pp. 145–146. In assessing the effectiveness of the subsidy system, the authors refer i.a. to the report of the Supreme Audit Office (source: Supreme Audit Office, *Informacja o wynikach kontroli, Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych*, KRR.430.009.2019, reg. no. 21/2020/P/19/047/KRR, Warszawa 2020, www.nik.gov.pl, access 16.02.2022).

54. M. Łozowski, Z. Obstawski, *Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej*, "Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2009, nr 2(51), pp. 185–196.

Summary and conclusions

The findings prove the validity of the claim that systemic solutions are the basic source of the deep crisis of the business insurance system in Polish agriculture and associated areas, including rural households and related areas which lack universal property insurance schemes. In this matter, the hypothesis suggesting that between 2004 and 2022, despite the significant improvement in material farming conditions and the increase in the possibility of applying diversified risk management instruments, if only those introduced and offered by the EU (including through the Common Agricultural Policy), and a steady increase in the quality and quantity of insurance (starting from the collapse of the agricultural insurance system after 1990), the insurance of agriculture and rural and small town households is still in a phase of a certain stagnation in relation to possibilities and expectations, especially in terms of quantitative and generic universality⁵⁵, proves to be equally valid.

Tracing the transformations of the Polish insurance system and its functioning in the contemporary model allows to notice a range of problems, including both those related to political transition (e.g. abolition of an economically significant set of statutory insurances – *ex lege*) and new ones, typical of the development phases of the economy (economic and social crises, commercialisation of insurance, the state divesting its welfare and control functions, or minimising the social functions of insurance business).

For Polish agriculture and its accompanying spheres – where compulsory forms of insurance, but with pro-social aspects (as if to compensate for the former) were commonplace in the last two centuries – the new model of business insurance has experienced a number of disadvantages, some of which have not yet been resolved, and some are in fact unresolvable in the current political and social system.

Despite the favourable trends of the continuous development of insurance products in commodity agriculture, the benefits of the technicalisation and mechanisation of the insurance services, and the many positive developments and trends associated with participation in EU structures, as well as the experience of the insurance and compensation practices of the sector and related spheres of personal and property insurance (e.g. small households), which used to be subject to universal insurance

55. The opinion on the inefficiency and low effectiveness of the agricultural insurance system (supported by the state budget subsidies) in place in Poland can be found i.a. in: M. Soliwoda, A. Kurdyś-Kujawska, *Identyfikacja reguł podejmowania decyzji ubezpieczeniowych* [in:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, ed. M. Soliwoda, Warszawa, Institute of Agricultural and Food Economics, 2021, pp. 407–408.

cover before 1990, suggest that the role of business insurance has been significantly marginalised. This was due both to the implementation of systemic principles (e.g. the abolition of the statutory insurance system) and the lack of adequate interest in certain types of protection – on the part of the supply side of the market and the potential recipients of insurance services who, prior to 1990, were covered by a universal (statutory) form of protection.

The diminishing importance of the protection role of insurance in agriculture and related sectors can be also attributed to the decline in the control and welfare role of the state, if only for ideological reasons. This role was supposed to be taken over by the self-regulating financial-insurance market, which unfortunately has not been satisfactorily fulfilled.

Even though the Polish business insurance market has belonged to the EU market, with its diverse range of agricultural risk management tools, for almost 20 years, the Polish state, irrespective of the political affiliation of successive governments, has so far failed to take appropriate corrective legislative and organisational-practical initiatives in this area. The beneficial compensatory power of the insurance premium subsidy system created under the EU Common Agricultural Policy and supported by modest public benefits in cases of catastrophic damage has been wrongly overconfided in.

The Polish solutions for crop and animal insurance premium subsidies, as implemented in practice, do not seem to have the intended effects in terms of their universality and completeness of the protection system. A similar view should be taken of the solutions adopted in Poland for the compensation of (mass and catastrophic) material damage, as implemented in the form of state aid benefits, which have proved, in the authors' opinion, insufficient for a comprehensive and complete compensation for the consequences of increasingly widespread damage⁵⁶. However, it is also worth noting at this point the measures taken in the years 2020–2022, manifested i.a. in an increase in agricultural spending, primarily motivated by the need for the state

56. The legislator's lack of a comprehensive approach and response to catastrophic risk is indicated in: A. Piotrowska, *Rola państwa w rozwoju ubezpieczeń katastroficznych* [in:] *Ryzyko ubezpieczeniowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021, pp. 155–187, https://www.researchgate.net/publication/358770168_ROLA_PANSTWA_W_ROZWOJU_UBEZPIECZEN_KATASTROFICZNYCH_THE_GOVERNMENT'S_ROLE_IN_THE_DEVELOPMENT_OF_CATASTROPHIC_INSURANCE, access 8.11.2023. In the abstract to her study, the author argues for "the introduction of a uniform regulation covering the various catastrophic events along with the regulation of the controversial issue of the ratio of insurer payments, as well as grounds for and the amount of benefits from public funds, would replace the currently existing patchy solutions including only certain catastrophic events (mainly floods)".

to support the agricultural sector and protect agricultural producers from the effects of climate disasters, infectious diseases and rising inflation^{57,58}.

Another under-recognized phenomenon related to the lack of universality of agricultural insurance is the neglect of insurance contribution to the state participation in the rules of indemnity liability on the part of insurers, and the minimization (right up to the abandonment) of the financial preventive function (from the premium funds or balance sheet surpluses of insurers) for the implementation of projects to secure or support prevention.

This is compounded by the relatively low prevalence of mutual insurance companies and their use in the Polish agricultural risk management system. These companies bring together agricultural entrepreneurs, especially non-commercial – local and regional ones. In spite of the existing legal regulations that enable the operation of such insurance entities and mutual funds, the strong position of commercial enterprises – in the absence of sufficient state support – does not allow for greater development of mutual insurance in the form of, for example, a small mutual insurance company or a mutual membership association.

Although the Polish insurance market has been operating under a liberal market model for many years, mutual insurance, including that covering the rural farming risk, still fails to make its mark here, both in terms of the number of insured persons and the types of risks that should be covered under today's risk conditions. The relatively modest offering of niche insurers, compounded by too low collateral capital, is insufficient to meet protection needs. Without special, stronger than to date, state interest and optimum support (using the state institutions already in place and ready for such developments), the aid system currently in place does not meet the expectations of the agricultural sector.

The loss of importance of the protection role of business insurance – marginalised even in statistical terms⁵⁹ – for Polish agriculture has shifted the main impetus of

57. A. Czyżewski, R. Kata, A. Matuszczak, *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022, Studium porównawcze*, "Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists" 2022, t. XXIV, nr 3, <https://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-e6240153-9fb5-49a0-9774-3ee7246250c0>, access 8.11.2023.

58. Annual support for agriculture and rural areas in Poland is estimated at a total of around PLN 45–55 billion per year, with the level of support closely linked to the multi-annual budgets of the European Union, source: J. Misiąg, *Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2023, t. 67, nr 2, https://www.dbc.wroc.pl/Content/122138/Misiag_Misiag_Rozmiary_i_algorytmy_podzialu.pdf, access 8.11.2023.

59. Which did not mean at all that EU legislation or national legal and practical regulations did not allow for the rapid development of compulsory types of insurance, both in third party liability insurance and other forms of insurance cover (e.g. collision insurance or securities for credit and loan contracts).

state aid measures for the agricultural sector and rural areas to EU measures and resources. It is noteworthy that the EU aid programmes for agriculture that have been developed for many years (with Poland's participation for about 20 years) – in the form of equalisation of development opportunities, further extended to combating poverty and social exclusion in these areas – in view of the inadequate legal and organisational requirements of the EU bodies and with the effective lobbying policy of some Polish farming milieus⁶⁰ have been directed mainly to support the income generation aspect of agriculture, i.e. to maintain the income status quo, rather than to secure or develop the sector's production potential⁶¹. The latter direction of support would create an opportunity to improve the living conditions of all members of the community, including those who need it most (i.a. non-agricultural families).

Under Polish conditions, it is in these categories of needs that the numerous milieus in rural areas who do not meet the conditions for making a living from agricultural production or who do not have other sources of income sufficient to support themselves should be placed. The EU aid programmes, like the national one, do not contain any programme references to business insurance, which may have been due, for example, to the fact that the pre-existing programmes providing for state liability for damages, and their aid role, were wrongly regarded in the neo-liberal economy as state interference in economic markets, and their implementation – if only involving state aid – was regarded as the nationalisation of insurance and deemed undesirable in the ideologically conceived market role of the state.

Meanwhile, the rapidly growing compensation needs call for – legally and practically – effective measures to involve the state in compensation or assistance and welfare functions, also in the spheres of agriculture and related areas, taking into account the significant compensatory capacities available in insurance methods.

So far, interest in this issue has been limited to a few theoretical papers authored by small groups of specialists from various fields of science and practice.

The need to solve these problems is becoming all the more urgent as, with almost universal regularity, new types of threats “erupt”, be they social, natural (e.g. pandemic

60. R. Lewandowski, *Jaka polityka wobec wsi i rolnictwa* [in:] *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, ed. I. Jędrzejczyk, Warszawa, Wyd. SGGW, 2008, pp. 51–64. See also: W. Michna, *Raport o wpływie Wspólnej Polityki Rolnej na tendencje polaryzacji gospodarstw rolnych w ramach poszczególnych makroregionów kraju*, cz. 1, Raport nr 93, Warszawa, IERiGŻ, 2008.

61. See e.g. C. Klimkowski, *Ubezpieczenia produkcji rolnej...*, op. cit. Cf. also R. Zelwianiński, *O potrzebie powszechnego ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych. Wybrane problemy*, “Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2012, nr 12, p. 12, and, possibly most extensively, as early as in 2002, M. Więckowski, *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003, pp. 520–530.

risk)⁶², or, finally, political and economic (e.g. related to the global situation after Russia's aggression against Ukraine).

The conclusions of the above considerations give rise to several proposals and suggestions, including the need to make efforts to urgently create adequate legal and organisational opportunities, universal (and, therefore, rather compulsory) agricultural protection and insurance programmes, using the corresponding elements of state supervision and welfare functions, and the mutuality format as the cheapest and most socially just.

It would be hardly feasible to expect the introduction of appropriate solutions without a prior in-depth study of the current state of the agricultural sector, its needs and the possibilities of meeting them, both in the current and potential future form of solutions as regards the scope, form, conditions of concluding and performing insurance contracts.

Being split into mutually opposing sides in terms of insurance interests, the current Polish insurance market is deeply imbalanced, with the insurers having an advantage. Therefore, it would be desirable to set up a moderation and modernisation programme (a sort of “National Programme for the Reconstruction of the Insurance Sector”) that would meet the interests of the market stakeholders and would:

define the scope of the research work and its objective performers;

prepare a report on the state of Polish business insurance (including agriculture and rural areas), possibly according to the principles of the current statutory classification of insurance;

identify the needs for modernisation and moderation of the business insurance model (including in agriculture), taking into account the dynamic development of social and natural risks and the demand arising from the country's socio-economic development prospects in the information revolution phase.

62. This is discussed by S.H. Nowak and R. Nowak, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze...*, op. cit.

Bibliography

- Balcerowicz L.**, *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów, Wybór tekstów i wystąpień*, Warszawa, Wyd. Zysk i S-ka., 2012.
- Banasiński A.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltex, 1993.
- Brodecki Z., Marek W., Mogilski W. et al.**, *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, "Studia Ubezpieczeniowe" 1989, t. X.
- Brzostek M.**, *Rola ubezpieczeniowa w strukturze organizacyjnej publicznego zakładu ubezpieczeń w Polsce*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1976, nr 2.
- Czekaj Z.**, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2.
- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A.**, *Ważniejsze relacje w wydatkach budżetów rolnych Polski w latach 2015–2022. Studium porównawcze*, "Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists" 2022, t. XXIV, nr 3, <https://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-e6240153-9fb5-49a0-9774-3ee7246250c0>, access 8.11.2023.
- Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej**, *Wspólna polityka rolna w skrócie*, agriculture.ec.europa.eu, access 25.03.2023.
- Parlament Europejski**, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, <https://www.europarl.europa.eu/>, access 28.03.2023.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy**, *Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom*, eca.europa.eu, access 31.07.2022.
- Handschke J., Łyskawa K.**, *Społeczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych [w:] Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Wyd. SGH, 2010.
- Harvey D.**, *A Brief History of Neoliberalism* (wyd. polskie *Neoliberalizm. Historia katastrofy*), Wyd. Książka i Prasa, 2008.
- Holly R.**, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego – podsumowanie dyskusji w zespole tematycznym II* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Holly R., Nowak A.** (red.), *Insurance In the Polish Segment of the European Market A.D. 2004*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2004.
- Jągła W.**, *KRUS a obowiązkowe ubezpieczenia rolnicze*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2003, nr 4.
- Jankowski R., Gudź P.**, *Wspólna polityka Rolna UE: Ewolucja mechanizmów i instrumentów*, "Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2021, t. 14.

- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.**, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2.
- Jędrzejczyk I.**, *Inwestycje sektora ubezpieczeniowego w świetle transatlantyckiego dialogu inwestycyjnego i handlowego* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015.
- Jędrzejczyk I.**, *Ubezpieczenia wobec celów rozwoju regionalnego w świetle dokumentów strategicznych UE* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń (na przykładzie województwa świętokrzyskiego)*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012.
- Kaczala M., Łyskawa K.**, *Wpływ ubezpieczeń dotowanych upraw na wynik finansowy wybranych rodzajów produkcji roślinnej*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2020, nr 4.
- Klimowski, C.**, *Ubezpieczenia produkcji rolnej – stan obecny i perspektywy*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2011, nr 41.
- Kołodko G.**, *Dokąd zmierza gospodarka?*, "Rzeczpospolita – Ekonomia & Rynek", 15.07.2021.
- Kołodko G.**, *Globalizacja rynków finansowych* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Komisja Europejska**, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Unia Europejska, *Czym jest i czym się zajmuje Urząd Publikacji Unii Europejskiej*, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/20550>, access 8.11.2023.
- Kowalewski E.**, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001* [in:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.
- Kowalewski E., Ziemiak M., Mogilski W.W.**, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (wykaz z komentarzem)*, Warszawa, Polska Izba Ubezpieczeń, 2013.
- Kreid E.**, *Siła płynąca z wiekowych tradycji* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.
- Krukowski P., Malinowska K., Nowak S. et al.**, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeń podmiotów sektora wydobywczego* [in:] *Przemysł Wydobywczo-przetwórczy węgla i rud żelaza a rozwój gospodarczy. Elementy historii, rola ubezpieczeń, potrzeby i kierunki rozwoju*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa – Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Edward Mitek, 2014.
- Krzyżanowski J.T.**, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w Polsce*, wyd. II, Warszawa, CeDeWu, 2018.
- Kulawik J.**, *Przesłanki i wpływ na decyzje ubezpieczeniowe oraz skutki i zasady racjonalnego subsydiowania ubezpieczeń rolnych* [in:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2021.
- Lewandowski R.**, *Jaka polityka wobec wsi i rolnictwa* [in:] *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, Wyd. SGGW, 2008.
- Łańcucki J.**, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa, Poltext, 1993.
- Łozowski M., Obstawski Z.**, *Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2(51).

- Łyskawa K.**, *Ubezpieczenia dotowane upraw w Polsce a idea zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych w Unii Europejskiej*, "Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu" 2009, nr 127.
- Łyskawa K.**, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce* [in:] *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warszawa, Poltext, 2015.
- Malinowska K., Nowak S., Śliwiński A.**, *Wzajemność ubezpieczeniowa jako forma realizacji ubezpieczeniowej* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, red. nauk. S. Nowak, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, 2012.
- Malinowska K.**, *Konflikt interesów w działalności brokerskiej w świetle obowiązującego prawa i tendencji europejskich* [in:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Warszawa, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
- Misiąg J.**, *Rozmiary i algorytmy podziału publicznego wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2023, t. 67, nr 2, https://www.dbc.wroc.pl/Content/122138/Misiag_Misiag_Rozmiary_i_algorytmy_podzialu.pdf, access 8.11.2023.
- Mogilski W.W.**, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych. Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, "Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu", 2008, nr 1197.
- Mogilski W.W.**, *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, "Prawo Asekuracyjne" 1997, nr 1.
- Mogilski W.W.**, *Podstawowe kierunki zmian prawnych dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych*, "Prawo – Ubezpieczenia – Reasekuracja" 1999, nr 11.
- Mogilski W.W.**, *Przymus ubezpieczenia na tle projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2015, nr 1.
- Najwyższa Izba Kontroli**, *Informacja o wynikach kontroli. Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych, KRR.430.00.2019*, nr ewid. 21/2020/P/19/07/KRR, Warszawa 2020, www.nik.gov.pl, access 16.03.2023.
- Napiórkowski B.**, *Ubezpieczenia obowiązkowe i dobrowolne w rolnictwie*, Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Olsztynie, Olsztyn 2022.
- Narodowy Bank Polski**, *Raport Roczny 2005*, Warszawa, NBP, 2006, https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport_roczny/raport_2005.pdf, access 2.04.2023.
- Nègre F., Parlament Europejski**, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/103/wspolna-polityka-rolna-wpr-a-traktat>, access 28.03.2023.
- Nowak R.**, *Nowe przepisy o ubezpieczeniach rolnych w odbiorze społecznym*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1985, nr 6.
- Nowak R.**, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU, 1993.
- Nowak S.H.**, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Warszawa, SGGW, 2015.
- Nowak, S.H.**, *Ubezpieczenia na tle realizacji przepisów wykonawczych do ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, PUG Nr 11/1986.

- Nowak S.H.**, *Gotowość konkurencyjna polskiego rynku ubezpieczeń* [in:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Warszawa, Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, 2015.
- Nowak S.H.**, *Problematyka szkody i odszkodowania w prawie odszkodowawczym a zakres ubezpieczeniowej odpowiedzialności gwarancyjno-repartycyjnej*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1982, nr 12.
- Nowak S.H.**, *Szkoda i zakres jej kompensacji w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1983, nr 2.
- Nowak S.H.**, *Nowa ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1984, nr 10.
- Nowak S.H.**, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).
- Nowak S.H., Jagodziński J.**, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń* [w:] *Polski obszar europejskich rynków finansowo-ubezpieczeniowych A.D. 2017*, red. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2017.
- Nowak S.H., Nowak R.R.**, Artykuł recenzyjny do pracy zbiorowej *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Łódź, "Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2015, nr 19(2).
- Nowak S.H., Nowak R.R.**, *Polskie ubezpieczenia gospodarcze wobec zjawisk katastroficznych, w tym pandemicznych (wpływ zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych)*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2022, nr 1(77).
- Olszewski P.**, *Kanclerz Jacek Małachowski (1737–1821)*, Kielce, Agencja "JP" s.c., 2013.
- Orlicka J.**, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2006, nr 1(29).
- Orlicka J., Orlicki M.**, *Obowiązkowe ubezpieczenie budynków rolniczych w świetle nowej regulacji – wybrane zagadnienia*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2003, nr 4(20).
- Orlicki M.**, *Przymusowe ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków*, "Studia Ubezpieczeniowe" 2009.
- Ortyński K.**, *Rynek ubezpieczeniowy nowych członków Unii Europejskiej (krajów nowej Unii)* [in:] *Jednolity rynek ubezpieczeń Unii Europejskiej (Procesy rozwoju i integracji)*, red. J. Monkiewicz, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
- Piotrowska A.**, *Rola państwa w rozwoju ubezpieczeń katastroficznych* [in:] *Ryzyko ubezpieczeniowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021, https://www.researchgate.net/publication/358770168_ROLA_PANSTWA_W_ROZWOJU_UBEZPIECZEN_KATASTROFICZNYCH_THE_GOVERNMENT'S_ROLE_IN_THE_DEVELOPMENT_OF_CATASTROPHIC_INSURANCE, access 8.11.2023.
- Płonka M.**, *Idea wzajemności wobec wyzwań rynku ubezpieczeniowego XXI wieku* [in:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 2008.
- Podstawka M., Pawłowska-Tyszko J.**, *Rozwój rynku ubezpieczeń wzajemnych* [in:] *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania*

Polish system of business insurance in agriculture and related areas during

- ryzykiem (pilotaż), Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022.
- Pokrzyński L.**, *150 lat ubezpieczeń na ziemiach polskich w latach 1803–1914* [in:] *150 lat ubezpieczeń w Polsce*, Warszawa 1960.
- Polska Izba Ubezpieczeń**, Raporty roczne z lat 2010–2021, <https://piu.org.pl/raport-roczny-piu/>, access 6.03.2023.
- Polska Izba Ubezpieczeń**, *Ubezpieczyciele wypłacili poszkodowanym niemal 22,5 mld zł*, <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-poszkodowanym-niemal-225-mld-zl/>, access 30.03.2023.
- Polska Izba Ubezpieczeń**, *Ubezpieczyciele wypłacili poszkodowanym ponad 11,5 mld zł*, <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-poszkodowanym-ponad-115-mld-zl/>, access 30.03.2023.
- Poznański K.Z.**, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Wyd. Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, 2020.
- Praca zbiorowa**, *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.
- Praca zbiorowa**, *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.
- Praca zbiorowa**, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego, Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- Przewalska K.**, *Przebudowa polskiego prawa ubezpieczeniowego* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- Przybytniowski J.W., Bucki D.**, *Historia ubezpieczeń gospodarczych w Polsce i na ziemi kieleckiej* [in:] *Almanach Świętokrzyski*, t. III, *Świętokrzyski obszar rynków finansowo-ubezpieczeniowych oraz jego rola inwestycyjno-ochronna w procesie uprzemysłowienia regionu*, red. S. Nowak, A.Z. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, IGUiOR i Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.
- Rogers P.P., Schönfelder B., Schütte E.**, *Insurance In Socialist Est Europe*, New York, Westport, London, Praeger, 1988.
- Rojewski K.**, *Stan ubezpieczenia polskiego rolnictwa oraz wysokość odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez żywioły* [in:] *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2002.
- Rozporządzenie Ministra Finansów** z 3 kwietnia 1997 roku w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, Dz. U. 1997 nr 36 poz. 220.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)** nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347/608.
- Rudke M.**, *Dobre polisy przyniosły sukces w rankingu*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2021.
- Sangowski T.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltext, 2001.

- Sangowski T.**, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju* [in:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002, s. 179–229.
- Sąd Najwyższy**, Wyrok z 13.05.1983 roku w sprawie ARN 6/83.
- Soliwoda M.**, *Weryfikacja praktyczna proponowanych produktów ubezpieczeniowych i skonstruowanie systemu holistycznego zarządzania ryzykiem (pilotaż)*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2022.
- Soliwoda M., Herda-Kopańska J., Gorzelak A. et al.**, *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie – rozwiązania krajowe i międzynarodowe. Rolnictwo Polskie i UE 2020+ wyzwania, szanse, zagrożenia, propozycje*, red. nauk. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2016.
- Soliwoda M., Kurdyś-Kujawska A.**, *Identyfikacja reguł podejmowania decyzji ubezpieczeniowych* [in:] *Analizy popytu i podaży na rynku ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2021.
- Sopoćko A.**, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Standar A., Mrówczyńska-Kamińska A.**, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń – wybrane aspekty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 20.
- Stankiewicz D.**, *Wspólna polityka rolna*, <http://orka.sejm.gov.pl>, access 27.03.2023.
- Studenci przedmiotu “Systemy ubezpieczeń”**, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Wydz. Zarządzania, 1997–2004.
- Szelągowska A.**, *Rozwój systemu zarządzania ryzykiem w rolnictwie* [in:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE „Europa 2020” z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, Warszawa 2012.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą**, 25.03.1957.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**, 26.10.2012, Dz. Urz. UE C 326/47, wersja skonsolidowana.
- Nowak A.Z., Fuchs D., Nowak S.** (red.), *Umowa ubezpieczenia. Dyskusja nad formą prawną i treścią uwarunkowań*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
- Ustawa z 28 marca 1952 roku o ubezpieczeniach państwowych**, Dz. U. 1952 nr 20 poz. 130.
- Ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych z 20.09.1984 r.**, Dz. U. nr 45 poz. 242.
- Ustawa z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej**, Dz. U. nr 59 poz. 344 ze zm.
- Ustawa z 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych**, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.
- Ustawa z 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich**, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.
- Walcerz D.**, *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, PZU S.A., 1993.

Polish system of business insurance in agriculture and related areas during

- Warkało W.**, *Ubezpieczenia utraconych korzyści, ubezpieczenia wartości nowej i ubezpieczenie w wartości ataksowanej a zasada odszkodowania* [in:] *Materiały II Światowego Kongresu Prawa Ubezpieczeniowego (niem. Zweiter Weltkongress für Versicherungsrecht)*, t. II Karlsruhe 1987.
- Wąsiewicz A.**, *Koncepcja legislacyjnej przebudowy systemu prawa ubezpieczeń gospodarczych*, "Prawo Asekuracyjne" 1997, nr 3(12).
- Wąsiewicz A.**, *Umowa ubezpieczenia*, "Prawo Asekuracyjne" 1997, nr 3.
- Więckowski M.**, *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzywania i oczekiwania*, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Wilkin J., Nurzyńska I.** (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA 2008.
- Zelwiański R.**, *O potrzebie powszechnego ubezpieczenia budynków od ognia i innych zdarzeń losowych – wybrane problemy*, "Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2012, nr 12(1).

received: 13.04.2023
accepted: 06.06.2023



Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej

Dawid Korzeniewski

Abstrakt

Prawo administracyjne w sposób ogólny może być definiowane jako ten fragment porządku prawnego, który normuje strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej w swoistych dla niej formach działania (reguluje administrację publiczną w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym). Nawiązując do treści funkcji administracji publicznej, na prawo administracyjne składa się uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja wartości wyróżnionych przez organy administracji publicznej ze względu na dobro wspólne. Pojęcie dobra wspólnego nawiązuje do podstaw aksjologicznych tej gałęzi prawa, ponieważ agreguje ono wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości w celu realizacji których stanowi się prawo¹.

Należy zwrócić uwagę również na to, że poprzez wprowadzenie jednolitych procedur załatwiania spraw urzędowych postępowanie administracyjne zapewnia ochronę obywateli przed samowolą organów administracji publicznej.

Celem opracowania jest prezentacja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) jako uporządkowanego katalogu. Zasady te stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej. Urzędnik w zakresie wskazanym przepisami prawa administracyjnego prowadzi postępowanie administracyjne. Aby mógł właściwie wykonywać nałożone na niego obowiązki ustawowe, powinien posiadać stosowną wiedzę w dziedzinie prawa.

Słowa kluczowe: kodeks postępowania administracyjnego, obowiązywanie zasad ogólnych, postępowanie administracyjne, zasady ogólne postępowania administracyjnego.

1. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56.

Dawid Korzeniewski, słuchacz studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, kierownik w Samodzielnym Referacie ds. Ogólnych, Placówka Terenowa KRUS w Ostrowie Wielkopolskim, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Urzędnik, aby mógł właściwie wykonywać nałożone na niego obowiązki ustawowe, powinien posiadać wiedzę z zakresu prawa. Niewątpliwie ważna jest znajomość przepisów postępowania administracyjnego oraz zasad, które nim kierują. Do podstawowych zadań organów administracji publicznej należy podejmowanie działań na rzecz realizacji interesu publicznego. Wydawanie decyzji administracyjnych, zaświadczeń czy zasad obliczania terminów procesowych to tylko niektóre z kompetencji, jakie posiadają organy administracji publicznej. Należy pamiętać, że każdemu obywatelowi przysługuje prawo do złożenia skargi lub wniosku dotyczącego działania określonego organu administracji publicznej. Zasady ogólne odgrywają szczególną rolę w postępowaniu administracyjnym, ponieważ wyznaczają ramy tego postępowania, jak również mają wpływ na stosowanie norm prawa materialnego. Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w art. 6–16 k.p.a.² ma charakter sporny i dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości jedynie fakt, że zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i obowiązują w nim w pełnym zakresie.

Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje zakresem regulacji kilka odrębnych postępowań, uregulowanych w osobnych działach kodeksu. Wspólną cechą tych postępowań jest przede wszystkim to, że są one prowadzone przez organy administracji publicznej. Kodeks ten zasięgiem regulacji obejmuje np. postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawach skarg i wniosków czy postępowanie szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Ponadto zawiera w swej treści przepisy dotyczące postępowań wyłączonych³.

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będzie obowiązywanie zasad ogólnych w postępowaniu jurysdykcyjnym jako uporządkowanym, normatywnym katalogu zasad stanowiących wytyczne dla organów administracji publicznej.

2. Ustawa z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.), t.j. Dz. U. 2023 poz. 775.

3. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 12.

Obowiązwanie zasad ogólnych w postępowaniu

Zasady prawa należą do najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych⁴. Problematyka ta stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych oraz praktyki prawniczej. J. Wróblewski wprost pisał, że zagadnienie zasad prawa stanowi punkt przecięcia problematyki teoretycznoprawnej oraz praktyki poszczególnych systemów obowiązującego prawa⁵. Kategoria zasad prawa na gruncie prawoznawstwa charakteryzowana jest niejednoznacznie⁶. Rozważaniom w tej materii towarzyszy dostrzegalne zamieszanie pojęciowe⁷. Terminowi „zasada prawa” „przypisuje się nie jedno, lecz kilka zasadniczo różnych znaczeń, a definicję usiłuje się sformułować tak, jakby w każdym przypadku chodziło o jedno tylko, zawsze to samo, pojęcie”⁸.

Charakterystyczne jest i to, że w poszczególnych dyscyplinach dogmatycznych formułowane są różne katalogi zasad prawa, jak również wiązane są z nimi rozmaite charakterystyki. Nie ułatwia to zrozumienia tej skomplikowanej materii. Słusznie wskazuje się, że „powszechne przeświadczenie w jurysprudencji o ponadprzeciętnej doniosłości zasad prawa nie idzie w parze ani z konsensusem teoretycznoprawnym, ani tym bardziej z uzgodnieniem między dogmatycznym, w ramach którego należałoby nie tylko ustalić istotę zasad prawa w ramach danej gałęzi lub subgałęzi i nanieść te ustalenia na gałęzie pokrewne (...), ale również uwzględnić, przynajmniej w jakimś zakresie, dorobek teorii prawa w kontekście ogólnosystemowym”⁹.

Warto wskazać, że w literaturze raczej nie formułuje się zastrzeżeń co do potrzeby posługiwania się samą konstrukcją zasad prawa¹⁰. Opracowania o charakterze monograficznym, systematycznym, jak również dydaktycznym powszechnie

4. Por. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, s. 11.
5. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42, s. 17.
6. Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1, s. 81.
7. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 roku)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21.
8. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 59.
9. L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, s. 318.
10. Por. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 319.

się do niej odwołują. W polskim porządku prawnym termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Znamienne jest przy tym, że przekonanie o tym, że zasady prawa pełnią istotną rolę w dyskursie i praktyce prawniczej nie jest poparte konsensusem co do tego, jaki jest status zasad zawartych w treści przepisów prawa w stosunku do wypowiedzi prawodawcy. Nie budzi wątpliwości fakt, że zasady ogólne uregulowane w rozdziale 2 działu I k.p.a. (art. 6–16), podobnie jak wszystkie inne przepisy działu I k.p.a., dotyczą przede wszystkim jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie. Należy podkreślić, że postępowanie to stanowi fundament k.p.a. i zostało uregulowane w działach I, II, IV i IX. Jego celem jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji. Według tej procedury lub z niewielkimi odchyleniami od niej załatwiana jest większość spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (np. sprawy budowlane, wodne)¹¹. W art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. zostały określone przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym (tzw. przesłanki dopuszczalności drogi administracyjnej). Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustalenie istnienia lub nieistnienia tych przesłanek przesądza o możliwości stosowania przepisów o jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym przy rozstrzyganiu i rozpatrywaniu danej sprawy administracyjnej. Wyróżnić można następujące przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym: (1) rodzaj organu stosującego prawo, (2) rodzaj stosowanego prawa, (3) rodzaj decyzji stosowania prawa, (4) rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa¹².

Pierwszą przesłanką jest rodzaj organu stosującego prawo. Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (stosującym prawo) jest organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (art. 1 pkt 1 k.p.a.) lub organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (art. 1 pkt 2 k.p.a.)¹³. Organy administracji w znaczeniu ustrojowym to organy powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Ich utworzenie i powoływanie, strukturę, zakres działania i wzajemny stosunek określają przepisy ustrojowego prawa administracyjnego (zawarte w Konstytucji RP, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tzw. ustawach samorządowych

11. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 53, 61.

12. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 27.

13. *Ibidem*.

i innych aktach prawnych)¹⁴. Do organów administracji w znaczeniu ustrojowym należy zaliczyć: organy administracji rządowej (państwowej) i organy samorządu terytorialnego. Zaznaczyć trzeba, że upoważnienie danego organu do prowadzenia postępowania administracyjnego, którego cel realizuje się w wydaniu decyzji, musi mieć oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego materialnego. Ustalenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne nie powinno sprawiać większych trudności w przypadku organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, gdyż przepisy ustrojowego prawa administracyjnego wyodrębniają tę kategorię organów państwowych¹⁵. Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może być także organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Są to podmioty niebędące w istocie organami administracji, ale mogące prowadzić postępowanie administracyjne i załatwiać sprawy w formie decyzji, gdy są do tego powołane *ex lege* lub na podstawie porozumień. Wymienić tu należy zwłaszcza: inne (tj. niebędące organami administracji) organy państwowe (np. Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Narodowego Banku Polskiego), organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych (np. zakładów, agencji), organy organizacji społecznych (tj. organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, zwłaszcza stowarzyszenia i rozmaite izby zawodowe)¹⁶. Podkreślić należy, że upoważnienie wskazanych organów do prowadzenia postępowania musi bezpośrednio wynikać z przepisów ustawowych lub z zawieranych porozumień i dotyczyć spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Podstawowe znaczenie dla uznania wymienionych organów za organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie wykonują one tzw. funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, czy też wykonują własne funkcje o charakterze organizatorskim¹⁷.

Drugą przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj stosowanego prawa. Organy administracji publicznej prowadzące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne stosują normy prawa administracyjnego materialnego¹⁸. Do podstawowych etapów stosowania norm prawa administracyjnego materialnego należy zaliczyć: (1) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych materiałów i przyjętej teorii dowodowej, (2) ustalenie stanu prawnego, tj. hipotezy normy prawnej na podstawie uznawanych reguł wykładni

14. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 75.

15. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 27.

16. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 81.

17. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 28.

18. *Ibidem*.

prawa, (3) subsumpcję, tzn. podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy (czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi prawnemu), (4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej, które znajduje swoje odzwierciedlenie w decyzji administracyjnej będącej „produktem” finalnym procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego¹⁹. Podkreślić należy, że materialne prawo administracyjne wyznacza nie tylko uprawnienia i obowiązki jednostek oraz podmiotów administracji niepodporządkowanych, lecz także kompetencje organu do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Podstawę decyzji administracyjnej stanowią normy materialnego prawa administracyjnego, zatem decyzja administracyjna jest aktem procesu stosowania norm tego prawa. Organ administracji publicznej prowadzący ogólne postępowanie administracyjne stosuje również odpowiednie normy proceduralne, które określają warunki wydawania decyzji administracyjnych. Prawo stosowane przez organy administracji publicznej jest powszechnie obowiązujące (art. 87 Konstytucji). Warto zaznaczyć, że postanowienia aktu wymienionego we wskazanym przepisie Konstytucji mogą stanowić podstawę prawną wydania decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi przez organ administracji publicznej. Wskazana zasada ma odpowiednie zastosowanie do decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia²⁰.

Trzecią przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj decyzji stosowania prawa. Przepisy kodeksu regulujące ogólne postępowanie administracyjne będą miały zastosowanie wówczas, gdy przepisy prawa materialnego przewidują rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji lub gdy z treści rozstrzygnięcia wynika, że jest to decyzja w rozumieniu k.p.a. W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym decyzją stosowania prawa jest „decyzja”, względnie „decyzja administracyjna”, w rozumieniu art. 104 k.p.a. Przepisy ogólnego postępowania administracyjnego nie będą miały zastosowania, gdy prawo ustanawia rozstrzygnięcie sprawy w innej formie niż decyzja lub gdy określone obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisu prawa²¹. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Wyróżniamy decyzje merytoryczne i niemerytoryczne. Decyzja merytoryczna rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Do decyzji merytorycznych zaliczamy: (1) decyzje konstytutywne (kształtujące sytuację prawną

19. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 52.

20. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 29.

21. Ibidem.

adresata), których treścią może być: przyznanie, odmowa przyznania albo cofnięcie uprawnienia bądź nałożenie lub zniesienie pewnego obowiązku, (2) decyzje deklaratoryjne (wiążąco ustalające sytuację prawną adresata), których treścią może być: stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego uprawnienia albo stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego obowiązku. Decyzje niemerytoryczne nie rozstrzygają natomiast o istocie sprawy. Wyróżnić tu można decyzję o umorzeniu postępowania oraz decyzję kasacyjną organu odwoławczego²². Decyzja administracyjna to akt kończący postępowanie, niekoniecznie rozstrzygający sprawę co do meritum. Podkreślić należy, że wszystkie decyzje wywołują skutki procesowe, kończąc sprawę w danej instancji. Ponadto decyzje merytoryczne wywołują skutki materialnoprawne. Zasadniczo decyzje konstytutywne wywołują skutki od chwili ich ustatecznienia się, zaś deklaratoryjne od chwili, gdy istnieją okoliczności, z zaistnieniem których ustawa wiąże powstanie z mocy prawa określonych skutków prawnych²³. Warto zwrócić uwagę na fakt, że termin „decyzja” użyty w art. 104 i n. k.p.a. dla oznaczenia aktu kończącego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne nie jest jedyną nazwą stosowaną w naszym prawodawstwie dla oznaczenia takiego aktu. Używa się też nazw²⁴: zezwolenie, pozwolenie, zgoda, nakaz itp. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 18 października 1985 roku²⁵ stwierdził, że o uznaniu danego aktu za decyzję przesądza jego treść, a nie nazwa. Użycie takiej czy innej nazwy na oznaczenie formy załatwienia sprawy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt wydany przez organ administracji publicznej, który rozstrzyga o prawach lub obowiązkach konkretnie oznaczonego adresata albo w inny sposób kończy postępowanie jurysdykcyjne w danej instancji.

Czwartą przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa. W ogólnym postępowaniu administracyjnym sprawa będąca przedmiotem stosowania prawa jest sprawą indywidualną. Właściwość sprawy wynika stąd, że jest ona rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej ustalającej konsekwencje prawne stosowanej normy prawa administracyjnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata i w konkretnie określonej sprawie²⁶. Należy zwrócić uwagę, że przepisy kodeksu wymagają, aby przedmiotem decyzji była sprawa indywidualna, zaliczana do właściwości organów administracji publicznej. Organ administracji prowadzący

22. Z.R. Kmieciak, op. cit., s. 126.

23. Ibidem, s. 127.

24. Ibidem.

25. II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

26. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 30.

jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może działać tylko w zakresie swojej właściwości. „Właściwość organu stanowi materię ustawową, z czego wynika, że chodzi o sprawy, które ustawa wyraźnie wprowadziła do zakresu kompetencji poszczególnych organów”²⁷. Wskazane przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu (tj. decyzji jako formy załatwienia sprawy oraz sprawy indywidualnej) są ze sobą nierozzerwalnie powiązane z uwagi na to, że przedmiotem decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. mogą być wyłącznie sprawy indywidualne²⁸.

Podsumowując, należy podkreślić, że zasadniczym obszarem regulacji przepisów k.p.a. jest jurysdykcyjne postępowanie administracyjne²⁹. Kumulatywne spełnienie wskazanych przesłanek dopuszczalności drogi administracyjnej stanowi podstawę do prowadzenia tego postępowania na podstawie przepisów k.p.a., co jest uzasadnione tym, że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane w sensie proceduralnym, a przede wszystkim – merytorycznym³⁰. Zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione tylko w ogólnym postępowaniu administracyjnym i z oczywistych względów obowiązują w nim we wszystkich jego stadiach i instancjach. W toku całego postępowania administracyjnego na organie ciąży zatem obowiązek stosowania zasad ogólnych k.p.a. Organy administracji publicznej są także zobowiązane do współstosowania zasad ogólnych z innymi przepisami k.p.a., które pozostają w merytorycznym lub funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami³¹.

Zasady postępowania administracyjnego

Zasada praworządności

Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W doktrynie wskazuje się, że „postępowanie administracyjne jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, który obejmuje następujące etapy: (1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; (2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych

27. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 15.

28. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 30.

29. E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991, nr 12, s. 53.

30. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 36.

31. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 36.

materiałów i przyjętych teorii dowodowych oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy; (3) subsumcja faktu, uznanego za udowodniony, pod stosowaną normę prawną; (4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy³². Z kolei, jak wyjaśnia judykatura, „zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 k.p.a.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego³³. Jak wynika z powyższego zasada praworządności obejmuje działanie: na podstawie przepisów prawa – przepisów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP oraz w granicach prawa.

Zasada prawdy obiektywnej

Zgodnie z art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej: stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada ta w odróżnieniu od zasady prawdy formalnej nakłada na organ obowiązek podejmowania czynności w zakresie postępowania dowodowego nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu tak, aby mogło dojść do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Deklaracja wyrażona w art. 7 k.p.a. znajduje swoje odbicie w treści art. 77 k.p.a., który dotyczy obowiązków nakładanych na organ w zakresie zbierania i oceny dowodów. Działanie organu „z urzędu” nie zwalnia od współdziałania w tym zakresie podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Jak wyjaśnia orzecznictwo, „realizując zasadę prawdy obiektywnej na podstawie art. 7 i 77 § 1 k.p.a., organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu³⁴. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 23 marca 2017 roku – wskazał, że „na podstawie

32. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 87 [za:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972, s. 52.

33. Wyrok NSA z 26 października 2016 roku, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.

34. Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.

art. 7 k.p.a. strona postępowania administracyjnego również posiada inicjatywę dowodową i, w przypadku posiadania informacji przydatnych dla wyjaśnienia sprawy, powinna z inicjatywy tej korzystać – złożyć wnioski dowodowe i przedłożyć dokumenty na potwierdzenie swojego stanowiska. Organ prowadzi postępowanie, gromadząc dowody z urzędu, jak również na wniosek strony, która może domagać się przeprowadzenia określonych dowodów bądź przedkładać organowi znajdujące się w jego posiadaniu dokumenty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie, ewentualnie może wskazywać, gdzie dokumenty takie się znajdują, a obowiązkiem organu jest – stosownie do art. 78 § 1 k.p.a. – takie żądanie uwzględnić³⁵. Należy pamiętać, że obowiązek dokonywania samodzielnych ustaleń faktycznych wiąże także organ odwoławczy, który „zobowiązany jest samodzielnie ustalić okoliczności faktyczne istotne dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w tym uwzględnić także te, które nie zostały rozważone przez organ I instancji i to bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy”.

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony

Zgodnie z treścią wprowadzonego art. 7a § 1 k.p.a. „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest:

- nałożenie na stronę obowiązku,
- ograniczenie uprawnienia,
- odebranie uprawnienia,

a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. W takiej sytuacji ustawodawca nakazuje interpretować wątpliwości na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Dodatkowo przepis ten nie znajdzie zastosowania, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny oraz sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 2 k.p.a.).

35. Wyrok WSA w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.

*Zasada współdziałania
organów administracji publicznej*

Zasada ta wynikająca z treści art. 7b k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania ze sobą w zakresie niezbędnym do: dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dokładnego wyjaśnienia stanu prawnego sprawy, przy uwzględnieniu interesu społecznego, słusznego interesu obywateli, sprawności postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Warto podkreślić, jak wskazuje doktryna, że jego sensem jest „podniesienie do rangi zasady ogólnej nakazu współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. Sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji”³⁶. Doktryna wyróżnia tzw. współdziałanie materialne (art. 106 § 1 k.p.a.) oraz współdziałanie procesowe (art. 52 i 76a § 1 k.p.a.)³⁷.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli

Zasada pogłębiania zaufania obywateli wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a. ma szczególne znaczenie w kontekście uzasadnienia rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Przepis z jednej strony określa sposób prowadzenia postępowania (budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej), z drugiej strony – kryteria postępowania (zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 czerwca 2016 roku „w kontekście art. 8 k.p.a. doniosłą rolę pełni uzasadnienie decyzji. Nie może ono być sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasadnienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to że przyczyną tego są istotne powody. Decyzje nakładające określone obowiązki prawne powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi wynikać zatem, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął

36. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

37. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych oraz dokonał oceny tych materiałów³⁸. Dodatkowo § 2 omawianego przepisu wskazuje na konieczność zachowania czegoś, co nazwać można stabilnością orzeczniczą. Przepis ten nie zakazuje odmiennie podchodzić do danego zagadnienia nawet w takim samym stanie faktycznym i prawnym, niemniej dopuszcza taką praktykę w uzasadnionych przypadkach. „Organy administracji mogą zmieniać pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, które powinno zapaść w danego typu sprawach, ale musi taką zmianę dokładnie uzasadnić zwłaszcza wtedy, gdy dotyczy tego samego adresata. Dlatego też zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji – w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany – stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli³⁹”.

Zasada informowania stron

Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zasada ta obowiązuje organy administracji publicznej do stosowania szerokiego systemu pouczeń o okolicznościach prawnych, jak również faktycznych, które nie tylko mają, lecz także mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Co więcej, nakłada ona na organy obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 27 kwietnia 2017 roku zasada informowania stron nie ma charakteru absolutnego. W orzeczeniu tym wskazano bowiem, że „organy administracyjne nie mogą zastąpić profesjonalnego pełnomocnika, a więc kompleksowo informować stron o wszelkich aspektach podejmowanych przez nie czynności procesowych, ani też podejmować działań za strony. Nie mogą również uprzedzać stron o treści rozstrzygnięcia, po to zwłaszcza, aby umożliwić im odpowiednią reakcję. Obowiązek informowania stron, określony w art. 9 k.p.a., nie

38. 7 II SA/Op 10/16, Legalis Nr 1558039.

39. Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2016 roku, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.

oznacza konieczności udzielania stronie wszelkich informacji prawnych, w tym o konsekwencjach zaistnienia wszelkich możliwych stanów faktycznych dotyczących jej sytuacji prawnej związanej z prowadzonym postępowaniem. Dyspozycja normy prawnej, zawartej w art. 9 k.p.a., nie może być również utożsamiana z obowiązkiem zawiadomiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów⁴⁰. Z drugiej strony orzecznictwo wskazuje na pewne szczególne obowiązki organu w stosunku do uczestników niereprezentowanych przez fachowego pełnomocnika. Zagadnieniem tym zajął się NSA w wyroku z 9 marca 2017 roku, w którym wskazano, że „strona niereprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, pouczona jedynie o konieczności wniesienia odwołania za pośrednictwem organu I instancji w stosownym terminie mogła pozostawać w błędnym przekonaniu, że wniesienie przedmiotowego środka zaskarżenia poprzez nadanie go przesyłką pocztową u jakiegokolwiek operatora wywoła skutek procesowy”⁴¹. Zasada informowania stron nie może być utożsamiana z prawem organu do dowolnej interpretacji treści żądania strony, w tym zakresie wskazuje się, że w razie niejednoznaczności stanowiska strony organ winien ją wezwać do sprecyzowania stanowiska, nie jest bowiem władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma⁴².

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada ta nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego, a więc rzeczywistego i realnego udziału w każdym stadium postępowania, a nadto nakazuje przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy umożliwienie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do procesu⁴³. Należy podkreślić, że organ – jak to wskazano wyżej – ma obowiązek zapewnienia stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy⁴⁴. Rzeczą strony jest jednak skorzystanie z tego uprawnienia. W wyroku z 20 czerwca 2017 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał,

40. I OSK 770/16, Legalis Nr 1632441.

41. II OSK 1675/16, Legalis Nr 1579047.

42. Zob. wyrok NSA z 18 października 2016 roku, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.

43. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

44. Wyrok NSA z 27 czerwca 2017 roku, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.

że „zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym kreuje prawo, a nie obowiązek uczestniczenia w czynnościach jurysdykcyjnych; faktyczne uczestnictwo strony w czynnościach jurysdykcyjnych nie jest też warunkiem sine qua non ich prawidłowości. To strona jest dysponentem swojego prawa procesowego i to ona decyduje o tym, czy zechce z niego skorzystać, czy też nie – przy czym, by móc tę decyzję podjąć, powinna mieć wiedzę o wszczęciu postępowania oraz informacje o istotnych czynnościach. Ilekroć ich nie otrzymuje, tylekroć dochodzi już do naruszenia przepisów postępowania, ale jego ranga jest względna”⁴⁵. Zgodnie z przepisem art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na: niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo grożącą niepowetowaną szkodę materialną, przy czym organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 3 k.p.a.).

Zasada przekonywania

Analizując zasadę wyrażoną w art. 11 k.p.a., przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na to, że jej realizacja jest możliwa przez prawidłową praktykę w zakresie realizacji zasad: informowania, czynnego udziału stron w postępowaniu. Dodatkowo realizacja tej zasady odbywać się powinna przez prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej⁴⁶. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 września 2013 roku „w uzasadnieniu organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Uzasadnienie to jest elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności i słuszności przyjętego rozstrzygnięcia. Zasada przekonywania nie zostanie zaś zrealizowana, gdy organ pominię milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy. Takie działanie organu pozostanie nadto w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a., tj. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa”⁴⁷. Naruszenie zasady przekonywania poprzez niewłaściwe uzasadnienie decyzji niepozwalające na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy, skutkuje jej uchynieniem⁴⁸.

45. II SA/Kr 152/17, Legalis Nr 1629803.

46. Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 roku, III SA/Łd 532/13, Legalis Nr 976841.

47. IV SA/Wa 702/13, Legalis Nr 791601.

48. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.

Zasada szybkości i prostoty postępowania

Zasada ta oznacza, że proces załatwienia sprawy administracyjnej rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, ustalenie stanu prawnego, dokonanie prawidłowej subsumpcji oraz wydanie orzeczenia merytorycznego ma nastąpić szybko, tzn. bez zbędnej zwłoki. Dodatkowo zasada ta nakłada na organy administracji obowiązek stosowania możliwie najprostszycy środków załatwienia sprawy, a w sprawach niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień – obowiązek ich załatwienia niezwłocznie. Jak wskazuje się w nauce prawa „realizacja zasady ogólnej szybkości postępowania jest zagwarantowana przepisami określającymi terminy załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a.); środkami obrony przed przewlekłością oraz bezczynnością organów administracji publicznej (art. 37 § 1 k.p.a., art. 3 § 2 pkt 8 i 9 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz odpowiedzialnością pracownika organu administracji publicznej (art. 38 k.p.a.)”⁴⁹. Naruszeniem zasady szybkości postępowania jest jego przewlekłość. Jak wskazano w wyroku NSA z 9 maja 2017 roku „przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej ma miejsce, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie i – mimo ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu albo nie podjął stosownej czynności. Zauważyć przy tym należy, że przewlekłość postępowania występuje w przypadku podejmowania przez organ czynności niezmiernych bezpośrednio do załatwienia sprawy (organ powinien wykonywać czynności celowe, a nie jakiegokolwiek) albo co prawda organ podejmuje czynności w sprawie, ale czyni to w znacznych odstępach czasu, a także w przypadku przedłużania przez organ zakończenia postępowania i nieustannego wyznaczania nowych terminów zakończenia sprawy bez podania rzeczywistych i uzasadnionych przyczyn takiego działania – co prowadzi do znacznego przesunięcia w czasie załatwienia sprawy decyzją administracyjną”⁵⁰. W kontekście zasady szybkości postępowania należy mieć również na względzie to, że organ dążąc do załatwienia sprawy administracyjnej, wykonuje czynności takie i tylko takie, które w konkretnym postępowaniu są niezbędne. „Z brzmienia art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 78 k.p.a. należy wyciągnąć wniosek, że dowody, które przeprowadza organ powinny być dostateczne do rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Oznacza to, że ich ilość powinna być dostosowana do okoliczności konkretnej sprawy, tak by wyjaśniały ją w sposób wystarczający do podjęcia merytorycznego

49. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

50. 9 II OSK 951/16, Legalis Nr 1625231.

rozstrzygnięcia. Zbędne jest więc mnożenie środków dowodowych mających za zadanie wykazanie jasnej już, bo ustalonej w inny sposób tezy. Stałoby to bowiem w sprzeczności z inną niż obowiązek należytego wyjaśnienia sprawy podstawową zasadą postępowania administracyjnego, a wyrażoną w art. 12 k.p.a.”⁵¹

Zasada polubownego załatwiania spraw

Zasada ta stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do załatwiania spraw administracyjnych w drodze konsensusu bez potrzeby wkraczania w sferę praw i obowiązków jednostki aktem władczym o charakterze decyzji administracyjnej. Zasada ta może być zrealizowana w sprawach, których charakter na to pozwala. W tego typu postępowaniach ustawa obliguje organy do podejmowania czynności zmierzających do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach (art. 13 § 1 k.p.a.). W tym zakresie organ podejmuje czynności skłaniające strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Co więcej, organy administracji publicznej podejmują wszystkie czynności uzasadnione na danym etapie postępowania i umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy (art. 13 § 2 k.p.a.). W literaturze wskazuje się, że „dyrektywa polubownego załatwiania spraw wypływająca z art. 13 k.p.a. adresowana jest zarówno do stron postępowania, jak i organu administracji, przed którym toczy się postępowanie. Zobowiązanie organu administracji do nakłaniania stron do zawarcia ugody czy przeprowadzenia mediacji, w tym poprzez informowanie o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy, jest konsekwencją przyjęcia również innych zasad postępowania administracyjnego, przede wszystkim zasady ochrony interesów indywidualnych (art. 7 k.p.a.), zasady informowania zwanej zasadą doradztwa fachowego (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.)”⁵². Egzemplifikacją powyższej zasady jest wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego rozdziału poświęconego mediacji, jak również instytucji ugody. Jak wskazuje judykatura „organ administracji publicznej zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 k.p.a. obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej

51. Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.

52. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

w formie ugody. Jednak winien to czynić w sytuacjach, kiedy na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzeżga realną szansę ugodowego jej załatwienia. Zatem w tym względzie właściwe jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji. Natomiast nie może nakazać stronom zawarcia ugody, a więc bez wyraźnej woli stron postępowania, nie może z własnej inicjatywy podejmować czynności zmierzających do ugody⁵³.

Zasada pisemności postępowania

Zasada ta nakłada na organ obowiązek pisemnego załatwienia sprawy lub w drodze dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczanego środkami komunikacji elektronicznej⁵⁴. Wyjątkiem od tej zasady jest załatwienie sprawy w formie ustnej przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek: gdy przemawia za tym interes strony, przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. W takiej sytuacji treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. W doktrynie pojawiły się zróżnicowane poglądy odnośnie do zakresu obowiązywania zasady pisemności. Część nauki prawa opowiadała się za jej ograniczeniem tylko do fazy decyzyjnej (W. Dawidowicz, S. Rozmaryn), część zaś opowiadała się za jej szerszym rozumieniem wskazując, że w toku postępowania administracyjnego jeszcze przed fazą decyzyjną wiele czynności winno mieć formę pisemną, np. protokoły⁵⁵. W zakresie tym wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z 10 lutego 2011 roku wskazał, że zasada pisemności nakazuje załatwianie spraw administracyjnych w formie pisemnej. Pojęcie „załatwianie spraw” odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygania sprawy w formie decyzji, a zatem decyzje administracyjne (ugody) powinny mieć formę pisemną. Także inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania powinny być zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego utrwalone na piśmie lub posiadać formę pisemną, np. wezwania (art. 54), protokoły i adnotacje (rozdział 2 k.p.a.), podania (art. 63), tym bardziej że w interesie stron leży „dopilnowanie utrwalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności w dokumentach sprawy” (art. 69 § 1 w zw. z art. 86 k.p.a.). Odstępstwo od zasady pisemnego załatwienia sprawy, a zatem

53. Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 roku, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.

54. T.j. Dz. U. 2017 poz. 570.

55. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

ustne załatwienie sprawy, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2)⁵⁶. Odnosnie ustnego ogłoszenia decyzji wskazuje się, że obowiązek sporządzenia stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę ciąży na organie. „Strona nie może więc być obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu co do sporządzenia protokołu lub adnotacji, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było”⁵⁷.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa”. W związku z tym wyraźne brzmienie art. 15 k.p.a. jest jedynym potwierdzeniem ogólnej reguły zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. „Istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sprawa administracyjna jest dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, po raz pierwszy w I instancji, a następnie w II instancji. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, którego przedmiotem nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej”⁵⁸. Organ odwoławczy nie jest tylko organem kontrolnym, a załatwia sprawę również merytorycznie⁵⁹. Naruszeniem zasady dwuinstancyjności może być sytuacja w której uzasadnienie decyzji organu II instancji pozbawione jest właściwego ustosunkowania się do zarzutów odwołania, braku odniesienia się i oceny wszystkich okoliczności sprawy i dowodów pozwalających na ocenę prawidłowości stanowiska zajętego przez organ I instancji⁶⁰.

56. I SA/Sz 932/10, Legalis Nr 377147.

57. Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 roku, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.

58. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144 i n.; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowo administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 925.

59. Wyrok NSA z 25 maja 2017 roku, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.

60. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.

Zasada trwałości decyzji

Decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Odwołanie nie służy od decyzji: wydanych w II instancji, wydanych w I instancji, od których w drodze wyjątku nie służy odwołanie, co do których strona uchybiła terminowi do złożenia odwołania i nie został jej przywrócony termin do jego złożenia⁶¹. Ostateczność decyzji oznacza zatem ostateczne załatwienie sprawy w administracyjnym toku instancji. Naruszenie tej zasady, tzn. ponowne załatwienie tej samej sprawy administracyjnej skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji późniejszej z mocy art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Ograniczenie zasady trwałości decyzji administracyjnej wynikać może bądź z przepisów kodeksu, bądź też ustaw szczególnych (art. 16 §1 zd. 2 k.p.a.) i jak wskazuje nauka prawa – winno być interpretowane ściśle. Judykatura podnosi, że decyzja ostateczna korzysta z tzw. domniemania legalności, a zatem „jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisane go trybu postępowania”⁶². Kodeks postępowania administracyjnego zawiera również definicję decyzji prawomocnej wskazując, że jest nią taka decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu. W polskim systemie prawnym funkcjonuje również zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych, które mogą być w tym trybie zaskarżone z powodu niezgodności z prawem.

Podsumowanie

Artykuł przedstawia zasady ogólne k.p.a. jako uporządkowany katalog zasad, które stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej. Cel pracy został osiągnięty. Podsumowując należy wskazać, że w literaturze raczej nie formułuje się zastrzeżeń co do potrzeby posługiwania się samą konstrukcją zasad prawa⁶³. Opracowania o charakterze monograficznym, systematycznym, jak również dydaktycznym powszechnie się do niej odwołują. W polskiej tradycji termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami, pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Znamienne jest przy

61. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

62. Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 roku, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.

63. Por. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012, s. 319.

tym, że przekonanie o tym, że zasady prawa pełnią istotną rolę w dyskursie prawnym i praktyce prawniczej, nie jest poparte konsensusem co do tego, jaki jest status zasad w stosunku do wypowiedzi prawodawcy zawartych w treści przepisów prawa. Należy stwierdzić, że przepisy k.p.a. odnoszące się do ogólnego postępowania administracyjnego stanowią obszar pełnego działania zasad ogólnych⁶⁴. W doktrynie i judykaturze panuje zgodny pogląd, że powinny być one stosowane we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, łącznie z trybami nadzwyczajnymi weryfikacji decyzji ostatecznych. Zakres obowiązywania i stosowania zasad ogólnych nie ogranicza się do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Mimo braku odpowiedniego odesłania NSA wielokrotnie wskazywał, stosując wykładnię systemową, że niektóre zasady ogólne mają pełne zastosowanie także w administracyjnych postępowaniach uproszczonych. Zauważyć należy, że zasady ogólne powinny być stosowane także w stosunku do postępowań pozakodeksowych, unormowanych w innych aktach regulujących procedurę administracyjną. Praca prezentuje zasady ogólne k.p.a. jako uporządkowany katalog zasad, które stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Adamiak B., Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Adamiak B.**, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Bojanowski E.**, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991, nr 12.
- Hauser R., Wierzbowski M.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 [za:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J.**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum, 1978.
- Kmieciak Z.R.**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Leszczyński L., Maroń G.**, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1.
- Leszczyński L.**, *Zasady prawa – założenia podstawowe [w:] Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1.

64. E. Bojanowski, op. cit., s. 51.

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Komentarz do art. 1–103, LEX 2010.
- Ochendowski E.**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Przybysz P.M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Safjan M.**, *Zasady prawa prywatnego [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku** – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. 2013 poz. 267.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2012.
- Wróbel A.** [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Wróbel A.** [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kraków 2000.
- Wróblewski J.**, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42.
- Wyporska-Frankiewicz J.**, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowno administracyjnego [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku**, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.
- Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 roku**, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.
- Wyrok NSA z 18 października 2016 roku**, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.
- Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku**, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.
- Wyrok NSA z 25 maja 2017 roku**, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.
- Wyrok NSA z 26 października 2016 roku**, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.
- Wyrok NSA z 27 czerwca 2017 roku**, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.
- Wyrok NSA z 18 listopada 1993 roku**, IIIARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 roku**, III SA/Łd 532/13, Legalis Nr 976841.
- Wyrok WSA w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku**, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku**, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2016 roku**, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.
- Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 roku**, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.
- Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 roku**, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku**, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.
- 7 II SA/Op 10/16**, Legalis Nr 1558039.
- I OSK 770/16**, Legalis Nr 1632441.
- I SA/Sz 932/10**, Legalis Nr 377147.
- II CR 320/85**, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

II OSK 1675/16, Legalis Nr 1579047.

II OSK 951/16, Legalis Nr 1625231.

II SA/Kr 152/17, Legalis Nr 1629803.

IV SA/Wa 702/13, Legalis Nr 791601.

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach, 27–29 maja 2010 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

otrzymano: 03.10.2023
zaakceptowano: 13.10.2023

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



General principles of the Code of Administrative Procedure as guidelines for public administration authorities

Dawid Korzeniewski

Abstract

In general terms, administrative law can be defined as the part of the legal system that regulates the structure and functioning of public administration authorities in specific forms (in terms of the entities concerned and subject matter). With regard to the nature of the functions of public administration authorities, administrative law consists of an orderly set of legal norms, the rationale for which is the direct observance of the values identified by public administration authorities as being in the common interest. The concept of the common interest refers to the axiological foundations of this branch of law, as it aggregates all values specified in the Constitution and statutes for the implementation of which the law is made¹.

By introducing uniform procedures for handling official cases, the administrative procedure ensures the protection of citizens from arbitrariness on the part of public administration authorities.

The purpose of this article is to present the general principles of the Code of Administrative Procedure, CAP (PL: *Kodeks postępowania administracyjnego*, k.p.a.) as a structured catalogue. These principles provide guidance for public administration authorities. An official conducts administrative proceedings to the extent specified by administrative law. In order to properly fulfil their statutory duties, an official should have relevant knowledge of law.

Keywords: code of administrative procedure, applicability of general rules, administrative proceedings, general rules of administrative proceedings.

1. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, p. 56.

Dawid Korzeniewski, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a manager at the Independent General Affairs Department, Ostrów Wielkopolski KRUS branch office, Poznań regional office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

In order to properly fulfil their statutory duties, an official should have relevant knowledge of law. Undoubtedly, it is important to know the rules of administrative proceedings and the principles that govern them. One of the basic tasks of public administration authorities is to take action to promote the public interest. Issuing administrative decisions, certificates or rules for calculating procedural time limits are only some of the powers that public administration authorities enjoy. Every citizen has the right to file a complaint or request concerning the action of a specific public administration authority. General principles play a special role in administrative proceedings, since they set the framework for such proceedings, and also have an impact on the application of substantive-law norms. The issue of the scope of applicability of the general principles set out in Articles 6 to 16 of the CAP² is arguable and debatable. The only issue that is not arguable is that the general principles in the CAP are norms of law that have been set apart in jurisdictional administrative proceedings and apply to them to the full extent.

The Code of Administrative Procedure is applicable to several separate types of proceedings, regulated in separate sections of the code. These proceedings have a common feature, which is primarily that they are conducted by public administration authorities, and this encompasses, for example, issuance of certificates, processing complaints and requests, or special proceedings in social security cases. Furthermore, the Code includes provisions on excluded proceedings³.

The subject of analysis in this article will be the applicability of general principles in jurisdictional proceedings as an orderly, normative catalogue of rules that provide guidance for public administration authorities.

2. Ustawa z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (CAP), t.j. Dz. U. 2023 poz. 775.

3. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, p. 12.

Applicability of general principles in proceedings

Principles of law are among the most fundamental research subjects in sciences of law⁴. These issues are of interest in both legal theory and specific sciences of law, as well as legal practice. J. Wróblewski states explicitly that the issue of principles of law is a point of intersection of theoretical and legal issues and the practice of the various systems of existing law⁵. The category of principles of law in legal studies is not characterised unambiguously⁶. There is some confusion when considering this matter due to the related concepts⁷. The term “principle of law” “is attributed not one, but several fundamentally different meanings, and attempts are made to define it as if this was a question of only one, and always the same concept”⁸.

It is also characteristic that different dogmatic disciplines formulate different catalogues of principles of law, and associate various characteristics with them. This does not make this complex matter any easier to understand. It is rightly pointed out that “the widespread belief expressed in jurisprudence that the principles of law are of supreme importance does not go hand in hand with either a theoretical-legal consensus, let alone an inter-dogmatic agreement, in the framework of which it would be necessary not only to establish the essence of the principles of law within a given branch or sub-branch and to apply these findings to related branches (...), but also to take into account, at least to some extent, the achievements of legal theory in a system-wide context”⁹.

Literature rather does not stipulate that the structure itself of principles of law has to be used¹⁰. Studies of a monographic, systematic, as well as didactic nature commonly make reference to it. In the Polish legal system, the term “principle of

4. Cf. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [in:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, p. 11.
5. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a “ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42, p. 17.
6. Cf. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1, p. 81.
7. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [in:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 May 2010)*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011, p. 21.
8. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [in:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, p. 59.
9. L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze* [in:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, p. 318.
10. Cf. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [in:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, p. 319.

law” is most often reserved for the applicable legal norms, which are characterized by certain features that allow them to be distinguished and contrasted with those norms in the system that are not considered principles of law. At the same time, it is important that the belief that principles of law play an important role in legal discourse and practice is not supported by a consensus on the status of the principles contained in the provisions of law vis-a-vis statements made by the legislator. There is no doubt that the general principles regulated in Section I(2) of the CAP (Articles 6 to 16), like all other provisions in Section I, are primarily concerned with jurisdictional administrative proceedings and apply to the full extent within it. These proceedings are the foundation of the CAP and are regulated in Sections I, II, IV and IX. The purpose of these proceedings is to resolve an individual case by way of a decision. Most cases are resolved by way of an administrative decision (e.g., construction, water cases) subject to this procedure, or with slight deviations from it¹¹. Article 1(1) and (2) of the CAP set out the prerequisites for the application of the rules on general administrative proceedings (prerequisites for admissibility of the administrative procedure). Determining whether these prerequisites exist determines whether provisions on jurisdictional administrative proceedings are applicable in the review and adjudication of a given administrative case. The prerequisites for the applicability of the provisions on general administrative proceedings are as follows: (1) the type of authority applying the law, (2) the type of law applied, (3) the type of law-applying decision, (4) the type of case that is the subject matter of a law-applying decision¹².

The first prerequisite is the type of authority applying the law. The authority conducting jurisdictional administrative proceedings (applying the law) is a public administration authority in the constitutional sense (Article 1.1 of the CAP) or a public administration authority in the functional sense (Article 1.2 of the CAP)¹³. In the constitutional sense, administration authorities are authorities established exclusively or primarily to carry out public administration tasks. Their creation and appointment, structure, scope of activity and mutual relationships are determined by the provisions of administrative system law (contained in the Constitution of the Republic of Poland, the Act on the Head of a Voivodship and Government Administration in a Voivodship, the local government acts and other legal acts)¹⁴.

11. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, pp. 53, 61.

12. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, p. 27.

13. *Ibidem*.

14. Z.R. Kmieciak, *op. cit.*, p. 75.

In the constitutional sense, administration authorities include government (state) administration authorities and local government authorities. The power of a given authority to conduct administrative proceedings, the purpose of which is achieved in issuing a decision, must be supported by the provisions of generally applicable substantive administrative law. Identifying the authority that conducts administrative proceedings should not cause major difficulties in the case of public administration bodies in the constitutional sense, since the provisions of constitutional administrative law distinguish this category of state authorities¹⁵. The authority conducting jurisdictional administrative proceedings can also be a public administration authority in the functional sense. These are entities which are not actually administration authorities but which conduct administrative proceedings and settle matters in the form of decisions when they are appointed *ex lege* or under agreements. In particular, other state authorities (i.e., other than administration authorities) need to be mentioned (e.g., the Inspector General for Personal Data Protection, the President of the National Bank of Poland), authorities of state and local government organisational units (e.g., establishments, agencies), bodies of social organisations (i.e., professional, local government, cooperative and other social organisations, especially associations and various professional chambers)¹⁶. The powers of the designated authorities to conduct proceedings must be stated expressly in statutory provisions or an agreement, and must concern the matters specified in Article 1.1 of the CAP. When considering the said authorities as public administration authorities in the functional sense, it is of primary importance to determine whether in a particular case they perform the so-called outsourced functions of public administration, or whether they perform their own functions of an organisational nature¹⁷.

The second prerequisite for the application of the provisions on general administrative proceedings is the type of law applied. Public administration authorities conducting jurisdictional administrative proceedings apply substantive administrative law norms¹⁸. The basic stages in the application of substantive administrative law norms include: (1) clarification and determination of the facts on the basis of the collected material and the accepted theory of evidence, (2) determination of the legal status, i.e. the hypothesis of the legal norm on the basis of the recognized rules of interpretation of law, (3) subsumption, i.e. subsumption of the facts considered proven under the hypothesis of the applied norm (i.e., determining whether the facts correspond to the legal status), (4) binding determination of the legal consequences of

15. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, p. 27.

16. Z.R. Kmieciak, *op. cit.*, p. 81.

17. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, p. 28.

18. *Ibidem*.

the proven facts on the basis of the accepted legal norm, which is reflected in the administrative decision that is the “final product” of the process of applying the norms of substantive administrative law¹⁹. Substantive administrative law determines not only the powers and duties of individuals and non-subordinate administration entities, but also the authority’s powers to adjudicate an administrative case. The basis of an administrative decision is the norms of substantive administrative law, and therefore an administrative decision is an act of the process of applying the norms of this law. A public administration authority conducting general administrative proceedings also applies the relevant procedural norms that set out the conditions for issuing administrative decisions. Laws applied by public administration authorities are universally binding (Article 87 of the Constitution). The provisions of the act mentioned that Article 87 of the Constitution may provide a legal basis for a public administration authority to issue a decision imposing certain obligations on natural or legal persons and organisations that are not state organisational units. This principle applies accordingly to administrative decisions granting rights²⁰.

The third prerequisite for the application of the provisions on general administrative proceedings is the type of law applied. The provisions within the code that govern general administrative proceedings will apply when the substantive law provides that an administrative case is adjudicated in the form of a decision, or when it follows from the adjudication made that it is a decision within the meaning of the CAP. In jurisdictional administrative proceedings, a law-applying decision is a “decision” or “administrative decision” within the meaning of Article 104 of the CAP. The rules of general administrative proceedings will not apply when the law provides that a case is adjudicated in a form other than a decision, or when certain obligations arise directly from a provision of law²¹. Pursuant to Article 104 § 2 of the CAP, decisions resolve the case on its merits in whole or in part, or otherwise terminate the case in a given instance. A distinction is made between substantive and non-substantive decisions. A substantive decision resolves the case on its merits. Substantive decisions include: (1) constitutive decisions (forming the legal situation of the addressee), and these may concern granting, denying, or revoking a right, or imposing or abolishing a certain obligation, (2) declaratory decisions (establishing the legal situation of the addressee in a binding manner), and these may concern declaration that a certain right has arisen or expired by operation of law, or a declaration that a certain obligation has arisen or expired by operation of law.

19. Z.R. Kmieciak, *op. cit.*, p. 52.

20. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, p. 29.

21. *Ibidem*.

Non-substantive decisions, on the other hand, do not resolve the case on its merits. A distinction can be made between a decision to discontinue proceedings and a cassation decision of the appellate authority²². An administrative decision is an act that terminates proceedings, not necessarily resolving the case on its merits. All decisions have procedural effects, terminating the case in a given instance. In addition, substantive decisions have substantive legal effects. As a general rule, constitutive decisions have effects from the moment they become final, while declaratory decisions have effects from the moment circumstances exist to which the law attributes legal effects²³. The term “decision”, as used in Article 104 et seq. of the CAP to designate an act that terminates jurisdictional administrative proceedings, is not the only name used in Polish law to designate such an act. The following names are also used²⁴: permit, permission, consent, approval, order, etc. In a judgment of 18 October 1985²⁵, the Supreme Administrative Court held that it is the nature of an act, not its name, that determines whether it is considered a decision. The use of one name or another to designate the form of adjudication of a case has no bearing on the legal nature of the act in question as a decision, if it is an act issued by a public administration authority that rules on the rights or obligations of a specifically designated addressee or otherwise terminates jurisdictional proceedings in a given instance.

The fourth prerequisite for the application of provisions on general administrative proceedings is the type of case that to which a law-applying decision relates. In general administrative proceedings, a case to which the law is applicable is an individual case. Jurisdiction over a case derives from the fact that it is adjudicated in the form of an administrative decision that establishes the legal consequences of the applied norm of administrative law with respect to a specifically designated addressee and in a specifically defined case²⁶. Under the CAP, the subject matter of a decision must be an individual case that falls within the jurisdiction of public administration authorities. An administration authority conducting jurisdictional administration proceedings may act only within the scope of its competence. “The competence of an authority is a statutory matter, and thus encompasses matters expressly specified by law as falling within the competence of individual authorities”²⁷. The indicated prerequisites for the application of the provisions on general proceedings (i.e., a decision as a form of adjudication of a case and the individual case) are inextricably

22. Z.R. Kmieciak, op. cit., p. 126.

23. Ibidem, p. 127.

24. Ibidem.

25. II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

26. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., p. 30.

27. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, p. 15.

linked due to the fact that only individual cases can be the subject matter of a decision within the meaning of Article 104 § 2 of the CAP²⁸.

In conclusion, the fundamental sphere regulated by the CAP is jurisdictional administrative proceedings²⁹. For administrative proceedings to be admissible, these described prerequisites must exist cumulatively, as the basis for conducting these proceedings under the CAP, which is justified by the fact that they are closely interrelated and conditioned in a procedural and, above all, substantive sense³⁰. The general principles of the CAP are norms of law that have been singled out only in general administrative proceedings and, for obvious reasons, apply to them at all stages and in all instances. Therefore, throughout the administrative proceedings, the authority has an obligation to apply the general principles of the CAP. Public administration authorities are also obliged to apply general principles jointly with other provisions of the CAP that have a substantive or functional relationship with one or more principles³¹.

Principles of administrative procedure

Rule of law

Pursuant to Article 6 of the CAP, public administration authorities act on the basis of law. Literature points out that “administrative proceedings are an organised process of applying the law, and this comprises the following stages: (1) determining what norm applies in a sense sufficiently defined for the purposes of adjudication; (2) considering a fact proven on the basis of certain materials and accepted theories of evidence and the framing of that fact in the language of the applicable norm; (3) the subsumption of the fact, considered proven, under the applicable norm of law; (4) determining the legal consequences of the fact considered proven under the applicable norm in a binding manner”³². In turn, case law states that “according to the general principle of the rule of law (Article 6 of the CAP), which has the value of a constitutional principle (Article 7 of the Constitution of the Republic of

28. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., p. 30.

29. E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, “Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991, nr 12, p. 53.

30. M. Jaškowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, p. 36.

31. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., p. 36.

32. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, p. 87 [citing:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972, p. 52.

Poland), administration authorities have an obligation to act on the basis and within the limits of law. This, in turn, implies, in particular, the duty of administrative authorities to examine and adjudicate cases as the law stands at that time (i.e., as of the date the authority issues a decision)³³. As can be seen from the above, the principle of the rule of law involves acting on the basis of the provisions of law – provisions of universally binding law within the meaning of Article 87 of the Constitution of the Republic of Poland, and within the limits of law.

The principle of objective truth

Pursuant to Article 7 of the CAP, public administration authorities uphold the rule of law, and take all necessary actions *ex officio* or at the request of the parties to investigate the facts thoroughly and to adjudicate the case, taking into account the public interest and the legitimate interest of citizens. This principle, unlike the principle of formal truth, means that an authority has an obligation to conduct evidentiary proceedings not only upon request, but also *ex officio*, so that facts can be thoroughly examined and the case can be adjudicated in a manner that serves the public interest and the legitimate interests of citizens. The declaration formulated in Article 7 of the CAP is reflected in the text of Article 77 of the CAP, which deals with the duties imposed on the authority with respect to collecting and evaluating evidence. The fact that the authority acts “*ex officio*” does not mean that the participating entities are not required to cooperate in this regard. As case law explains, “in implementing the principle of objective truth under Articles 7 and 77 § 1 of the CAP, although the authority is required to thoroughly gather and consider all the evidence, the party is not released from the obligation to cooperate in clarifying the facts of the case. This is because it should provide all the information necessary to establish the facts of the case, as well as make available the evidence in its possession³⁴. A similar position was taken by the Voivodeship Administrative Court in Szczecin in a judgment of 23 March 2017 – stating that “based on Article 7 of the CAP, a party to administrative proceedings also has the initiative to adduce evidence and, if it has information useful for clarifying the case, it should use this initiative – submit requests for evidence and submit documents to confirm its position. The authority conducts the proceedings, gathering evidence *ex officio*, as well as at the request of a party, which may demand that certain evidence be taken or the authority be provided with documents in its possession that may affect the outcome, or may indicate

33. Wyrok NSA z 26 października 2016 roku, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.

34. Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.

where such documents are located, and the authority is required – pursuant to Article 78 § 1 of the CAP – to grant such a request³⁵. The obligation to make autonomous findings of fact is also binding on the appellate authority, which “is required to autonomously determine the facts relevant to the examination and outcome of the case, including those that were not considered by the first-instance authority, and regardless of the reason for the same”.

The principle of the benefit of the doubt

Pursuant to the introduced Article 7a § 1 of the CAP: “if administrative proceedings are conducted to impose an obligation on a party or to limit or nullify a party’s rights, and there are doubts regarding the nature of the legal norm, such doubts must be adjudicated upon in favour of the party, unless this is contrary to the conflicting interests of the parties or the interests of third parties directly affected by the outcome of the proceedings”. This provision is applicable when administrative proceedings are conducted:

- to impose an obligation on a party,
- to limit a right,
- to nullify a right,

and doubts remain about the nature of the legal norm in the case. In such a situation, the law requires that doubts be interpreted in favour of a party, unless this is contrary to the conflicting interests of the parties or the interests of third parties directly affected by the outcome of the proceedings. In addition, this provision will not apply if an important public interest, including the vital public interest, and in particular security, defence or public order, as well as the personal affairs of officers and professional soldiers, so require (Article 7a § 2 of the CAP).

The principle of cooperation between public administration bodies

This principle, derived from Article 7b of the CAP, imposes an obligation on public administration authorities to cooperate with one another to the extent necessary to thoroughly investigate the facts of the case and thoroughly determine the legal circumstances in the case, taking into account the public interest, the legitimate interest of citizens, and the expediency of the proceedings, using resources appropriate for the nature, circumstances and complexity of the case. It is pointed out in literature that its meaning is “to raise to the status of a general principle the mandate

35. Wyrok WSA w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.

of cooperation between administration authorities in connection with the need to determine the circumstances of the case in fact and in law, without formalizing the ways of this cooperation. Therefore, administration authorities have an obligation to cooperate with one another whenever this will help to resolve the case more quickly. The method of cooperation should be appropriate for the situation³⁶. Literature distinguishes between substantive cooperation (Article 106 § 1 of the CAP) and procedural cooperation (Articles 52 and 76a § 1 of the CAP)³⁷.

The principle of further inspiring citizens' trust

The principle of further inspiring citizens' trust formulated in Article 8 § 1 of the CAP is of particular importance in the context of stating reasons for decisions issued by public administration authorities. This provision, on the one hand, defines the manner in which proceedings are conducted (inspiring trust of its participants in the public authority), and on the other – the criteria for the proceedings (the principles of proportionality, impartiality and equal treatment). As indicated in a judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 2016, “in the context of Article 8 of the CAP, a statement of reasons for a decision plays a significant role. It cannot be framed in general terms. The function of a statement of reasons is to convince a party that its position has been considered, and if a different decision has been reached, that the reasons for this are important. Decisions imposing certain legal obligations should be accompanied by a convincing and clear statement of reasons, both as to the facts and as to the law, so that there is no doubt that all circumstances relevant to the case have been comprehensively considered and evaluated, and that the final decision is the logical consequence thereof. Therefore, it must be apparent from the decision that the authority did not fail to consider the arguments put forward by the party, did not disregard evidence relevant to the outcome of the case, and that it evaluated this evidence³⁸. In addition, § 2 of the provision in question indicates the need to maintain what can be called jurisprudential stability. This provision does not prohibit a different approach to an issue even in view of the same factual and legal circumstances, but nevertheless allows such practice in justified cases. “Administration authorities may change their view as to the correct decision to be made in a given type of case, but must state the reasons for this change thoroughly, especially when it concerns the same addressee. Therefore, changes in

36. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

37. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

38. 7 II SA/Op 10/16, Legalis Nr 1558039.

legal views expressed in the decisions of administration authorities – with respect to the same addressee, issued in the light of the same facts, and citing the same legal basis for the decision and without stating further reasons for the change – undoubtedly constitutes a violation of Article 8 of the CAP, as it may reasonably cause the citizens' trust in state authorities to be undermined and have a negative impact on the awareness and legal culture of citizens³⁹.

The principle of provision of information to parties

Public administration authorities have an obligation to duly and fully inform the parties about the factual and legal circumstances that may affect the determination of their rights and obligations that are the subject matter of administrative proceedings. The authorities must ensure that parties and other persons participating in the proceedings are not harmed by ignorance of the law, and to this end provide them with the necessary explanations and guidance. This principle requires public administration authorities to apply a broad system of instructions on legal as well as factual circumstances that not only have, but also may have, an impact on the determination of the rights and obligations of the parties that are subject matter of the proceedings. Moreover, it requires the authorities to ensure that parties and other participants in the proceedings are not harmed by ignorance of the law. As the Supreme Administrative Court explained in its judgment of 27 April 2017, the principle of provision of information to parties is not absolute. Indeed, the judgment stated that “administration authorities cannot be a substitute for professional legal representation, and therefore comprehensively inform the parties about all aspects of their procedural actions, nor can they take action for the parties. They cannot give the parties advance notice of the content of a decision, especially in order to allow them to respond appropriately. The obligation of provision of information to the parties, as set out in Article 9 of the CAP, does not imply that a party must be provided with all of the legal information, including the consequences of all potential circumstances concerning its legal situation related to the proceedings. Also, a requirement derived from a legal norm, contained in Article 9 of the CAP, cannot be equated with the obligation to notify a party of generally applicable, published legal acts and the resulting obligations or consequences of failure to comply with specific provisions⁴⁰. On the other hand, case law points to certain special obligations of the authority with respect to participants who do not have professional legal representation. This issue

39. Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2016 roku, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.

40. I OSK 770/16, Legalis Nr 1632441.

was addressed by the Supreme Administrative Court in a judgment of 9 March 2017, stating that “a party that does not have professional legal representation, advised only of the necessity of filing an appeal through the first-instance authority in due time, may have mistakenly believed that filing the appeal in question by posting it by mail at any operator would have procedural effect”⁴¹. The principle of provision of information to the parties cannot be equated with the authority’s right to arbitrarily interpret the content of a party’s request. In this regard it is pointed out that if that the position of a party is ambiguous, the authority should call on the party to clarify its position, as it does not have the power to autonomously determine the nature of the submission filed⁴².

The principle of active participation of the parties in the proceedings

This principle imposes on the public administration authority an obligation to ensure active, and as such actual and real, participation of the parties at each stage of the proceedings, and furthermore mandates that before the case is examined on its merits, the parties be given the opportunity to comment on the evidence and materials collected. It is pointed out in literature that the principle of active participation of the parties in the proceedings implements the constitutional principle of the right to due process⁴³. As stated above, an authority has an obligation to ensure that a party has a right to take an active part in the proceedings, which should be reflected in the case file⁴⁴. However, the party is free to decide whether or not to exercise this right. In a judgment of 20 June 2017, the Voivodeship Administrative Court in Kraków stated that “the principle of active participation of a party in administrative proceedings creates a right, not an obligation, to participate in jurisdictional processes; Also, the actual participation of a party in jurisdictional processes is not a sine qua non condition for the procedure to be conducted correctly. The procedural right is vested in the party, and the party is free to decide whether or not to exercise its procedural right – with the proviso that, in order to make such a decision, the party has to be aware that the proceedings have been instigated and have knowledge of the relevant actions. Whenever the party is not provided with this, this by itself is a violation of the rules of procedure, but its severity is relative”⁴⁵. Accord-

41. II OSK 1675/16, Legalis Nr 1579047.

42. See the judgment of the Supreme Administrative Court: wyrok NSA z 18 października 2016 roku, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.

43. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

44. Wyrok NSA z 27 czerwca 2017 roku, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.

45. II SA/Kr 152/17, Legalis Nr 1629803.

ing to Article 10 § 2 of the CAP, public administration authorities may deviate from the principle of active participation of the parties in the proceedings only in cases of severe urgency due to danger to human life or health or risk of irreparable property damage, while the public administration authority has an obligation to record in the case file, by way of annotation, the reasons for deviation from the principle of active participation in the proceedings (Article 10 § 3 of the CAP).

The principle of persuasive argument

Analysing the principle formulated in Article 11 of the CAP, it is pointed out in literature that that this principle can be observed through correct practice in implementing the principles of providing information and active participation of parties in the proceedings. In addition, this principle should be observed by providing a correct statement of reasons for the administrative decision⁴⁶. A judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 11 September 2013 states that “in the statement of reasons the administration authority must explain to the parties the arguments that it considered when adjudicating the case. It is definitely a statement of reasons that is the element that causes a party to be convinced that the decision adopted is well founded and correct. The principle of persuasive argument, on the other hand, will not be properly observed if the authority omits certain assertions or fails to refer to facts relevant to the case. Furthermore, such action by the authority will run counter to the principle formulated in Article 8 of the CAP, i.e. the principle of further inspiring citizens’ trust in state authorities⁴⁷. Violation of the principle of persuasive argument by providing an incorrect statement of reasons for a decision that does not inform a party of the motives that guided the authority when adjudicating the case, results in the decision being annulled⁴⁸.

The principle of expediency and simplicity of proceedings

This principle means that the process of adjudicating an administrative case, understood as establishing the facts, determining the legal status, making the correct subsumption and issuing a decision on the merits, is to take place expeditiously, i.e. without undue delay. In addition, this principle imposes on administration authorities an obligation to use the simplest possible means of adjudicating a case, and in

46. Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 roku, III SA/Ld 532/13, Legalis Nr 976841.

47. IV SA/Wa 702/13, Legalis Nr 791601.

48. See the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw: wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.

cases that do not require the collection of evidence, information or investigation – to settle them without undue delay. As legal scholars have noted, “observance of the general principle of expediency of proceedings is guaranteed by the provisions defining the time limits for handling cases (Article 35 of the CAP); the means of defence against excessive delay and failure to act on the part of public administration authorities (Article 37 § 1 of the CAP, Article 3 § 2.8 and 2.9 of the Act on Proceedings before Administrative Courts) and the liability of an employee of a public administration authority (Article 38 of the CAP)”⁴⁹. The principle of expediency of proceedings is violated if they are protracted. A judgment of the Supreme Administrative Court of 9 May 2017 states that “excessive delay in conduct of proceedings by a public administration authority occurs when, within the time limit prescribed by law, the body has not taken the requested actions in the case or has been dilatory in conducting the proceedings and – despite the statutory obligation – has not concluded the proceedings by issuing a decision, order, or any other act in due time, or has not taken the appropriate action. It should be noted here that excessive delay in proceedings occurs when the authority takes actions not directly aimed at resolving the case (the authority should perform actions related to the subject matter of the case, and not all and any actions) or, although the authority takes actions in the case, it does so at significant intervals of time, or when the authority delays conclusion of the proceedings and regularly sets new deadlines for concluding the case without providing actual and legitimate reasons for such action – which leads to a significant postponement of adjudication of the case in the form of an administrative decision”⁵⁰. In the context of the principle of expediency of proceedings, in addition, the authority, when seeking to adjudicate upon an administrative case, performs such and only such actions as are necessary in particular proceedings. “From the wording of Articles 7, 77 § 1 and 78 of the CAP, it should be concluded that the evidence the authority admits and examines should be sufficient to fairly examine the case. This means that the number of items of evidence should be in line with the circumstances of a particular case, so that they provide sufficient information to adjudicate the case on its merits. It is therefore unnecessary to employ multiple evidentiary measures designed to demonstrate an already plain argument that has been established by other means. Indeed, this would run counter to a fundamental principle of administrative procedure other than the obligation to duly examine the case formulated in Article 12 of the CAP”⁵¹.

49. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

50. 9 II OSK 951/16, Legalis Nr 1625231.

51. Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.

The principle of amicable settlement of cases

This principle reflects the legislator's wish for administrative cases to be settled by consensus without the need to encroach on the rights and obligations of the individual by way of a sovereign act in the form of an administrative decision. This principle can be implemented in cases in which the nature of the case allows. In this type of proceedings, authorities are required by law to take steps to amicably resolve disputes and determine the rights and obligations that are the subject matter of the proceedings in cases falling within their jurisdiction (Article 13 § 1 of the CAP). In this regard, the authority takes actions to induce the parties to reach a settlement in cases involving parties with conflicting interests and requiring mediation. Moreover, public administration authorities take all actions that are reasonable at a given stage of the proceedings and that make mediation or settlement possible, and in particular advise on the possibilities and benefits of amicable settlement of the case (Article 13 § 2 of the CAP). It is stated in literature that "the requirement for amicable settlement of cases derived from Article 13 of the CAP is addressed to both the parties to the proceedings and the administrative authority before which the proceedings are pending. The administrative authority's obligation to convince the parties to settle or mediate, including by informing them of the possibilities and benefits of amicable settlement of the case, is a consequence of the adoption of other principles of administrative procedure as well, primarily the principle of protection of individual interests (Article 7 of the CAP), the principle of provision of information to the parties, known as the principle of professional advice (Article 9 of the CAP) and the principle of persuasive argument (Article 11 of the CAP)"⁵². This principle is illustrated by the insertion into the Code of Administrative Procedure of a chapter on mediation, as well as the institution of a settlement. As stated in case law, "in accordance with the general principle of amicable settlement of cases formulated in Article 13 of the CAP, a public administration authority is obliged to inform the parties of the admissibility of having a given administrative case resolved in the form of a settlement. However, it should do so in situations where, based on the circumstances of the case, the extent to which the parties are in dispute and the parties' approach to the subject matter, the authority sees genuine prospects of having the case settled amicably. As such, in this regard, it is also appropriate to refer to the life experience of employees of administration authorities. On the other hand, the authority cannot order the parties to conclude a settlement, and therefore, without

52. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

the express will of the parties to the proceedings, cannot on its own initiative take actions aimed at reaching a settlement⁵³.

The principle of written proceedings

This principle imposes on the authority an obligation to handle the case in writing or by means of an electronic document within the meaning of the Act of 17 February 2005 on Digitalisation of Activities of Public Authorities and Service by means of electronic communication⁵⁴. An exception to this principle is settling a case orally when the following conditions are jointly met: the interest of the party so requires and this is not prevented by a provision of law. In such a situation, the content and significant motives of such a settlement should be recorded in the file in the form of a report or an annotation signed by the party. Different views have emerged in literature regarding the scope of the principle of written proceedings. Some legal scholars advocated its restriction only to the decision-making stage (W. Dawidowicz, S. Rozmaryn), while some advocated a broader understanding of it, stating that in the course of administrative proceedings even before the decision-making stage, many actions should take written form, e.g. reports⁵⁵. In this regard, the Voivodeship Administrative Court in Szczecin, for instance, adopted a standpoint and stated in its judgment of 10 February 2011 that the principle of written proceedings mandates that administrative cases be handled in writing. The term “handling of cases” primarily refers to the adjudication of a case in the form of a decision, so administrative decisions (rulings) should be in writing. Also, in accordance with the provisions of the CAP, other procedural actions of the authority and the parties (participants) to the proceedings should be recorded in writing or take written form, such as summonses (Article 54), reports and annotations (Chapter 2 of the CAP), and applications (Article 63), especially since it is in the interest of the parties to “ensure that all circumstances relevant to the case are recorded in the case documents” (Article 69 § 1 in conjunction with Article 86 of the CAP). A deviation from the principle of handling a case in writing, and as such handling a case orally, is allowed only if the interests of the party so require, and this is not prevented by a provision of law (Article 14 § 2)⁵⁶. Regarding the oral pronouncement of the decision, it is incumbent on the authority to produce a relevant report or annotation signed by a party. “As such, a party cannot bear the negative consequences of the failure of an

53. Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 roku, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.

54. Consolidated text: t.j. Dz. U. 2017 poz. 570.

55. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

56. I SA/Sz 932/10, Legalis Nr 377147.

authority to fulfil this obligation to prepare a report or annotation, provided that the decision was pronounced orally, and thus the absence of a report or annotation on the oral pronouncement of the decision does not determine that there was no such pronouncement⁵⁷.

The principle of two-instance administrative proceedings

Pursuant to Article 78 of the Constitution of the Republic of Poland, “Each party shall have the right to appeal against judgments and decisions made in the first instance of proceedings. Exceptions to this principle and the procedure for such appeals shall be specified by statute.” Therefore, the explicit wording of Article 15 of the CAP is the only confirmation of the general principle that judgments and decisions issued in the first instance of proceedings are appealable. “The essence of the principle of two-instance administrative proceedings (Article 15 of the CAP) is that the same case determined by the content of the contested decision is examined and ruled upon twice by two different authorities. An administrative case is examined and ruled upon twice, in the first and second instances. Dual review means that an investigation must be conducted twice, and appellate proceedings, which do not involve a review of the decision, but re-examination of the administrative case, are structured accordingly⁵⁸. The appellate authority is not just a review body; it also reviews the case on its merits⁵⁹. The principle of two-instance proceedings is violated if a statement of reasons for the decision of the second-instance authority does not properly address the grounds for appeal, contains no reference or evaluation of all the circumstances of the case, and does not include evidence to assess whether the authority of first instance ruled correctly⁶⁰.

The principle of permanence of decisions

A final decision is a decision against which there is no appeal or request for re-examination (Article 16 § 1 of the CAP). No appeal is available against decisions issued in the second instance, issued in the first instance, which by way of exception

57. Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 roku, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.

58. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, p. 144 et seq.; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowno administracyjnego* [in:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010, p. 925.

59. Wyrok NSA z 25 maja 2017 roku, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.

60. See the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw: wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.

are not subject to appeal, and for which a party has missed the time limit for filing an appeal and the time limit for its filing has not been reinstated⁶¹. The finality of a decision therefore means that a case has been finally handled at the administrative level. Violation of this principle, i.e., repeat review of the same administrative case, results in the invalidity of the later decision under Article 156 § 1.3 of the CAP. Limitation of the principle of permanence of an administrative decision may be provided for in the CAP, or special laws (second sentence of Article 16 §1 CAP). Legal scholars point out that this principle must be interpreted strictly, while under case law a final decision is subject to a presumption of legality, and as such “it is valid and should be enforced as long as it is not amended, cancelled or annulled by a competent authority and subject to the prescribed procedure”⁶². The Code of Administrative Procedure also contains a definition of a final decision, stating that it is a final decision that cannot be challenged in court. In the Polish legal system, there is also the principle of judicial review of administrative decisions, as they can be contested under this procedure on the grounds of illegality.

Conclusion

The article presents the general principles of the Code of Administrative Procedure as an orderly catalogue of principles which provide guidance for public administration authorities. The goal of the article has been achieved. In conclusion, literature rather does not formulate reservations regarding the need to use the very structure of principles of law⁶³. Monographic, systematic, and didactic papers commonly refer to it. In the Polish legal system, the term “principle of law” is most often reserved for the applicable legal norms, which have certain features that allow them to be distinguished and contrasted with those norms in the system that are not considered principles of law. At the same time, importantly, the belief that principles of law play an important role in legal discourse and practice is not supported by a consensus on the status of the principles vis-a-vis the legislator’s statements contained in the provisions of law. Provisions in the Code of Administrative Procedure relating to general administrative proceedings are the area in which the general principles operate to the full extent⁶⁴. There is a consensus in literature and case law

61. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

62. Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 roku, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.

63. Cf. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [in:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012, p. 319.

64. E. Bojanowski, op. cit., p. 51.

that they should be applied at all stages of administrative proceedings, including extraordinary procedures for reviewing final decisions. The scope and applicability of the general principles is not limited to jurisdictional administrative proceedings. Despite the lack of an appropriate reference, the Supreme Administrative Court has repeatedly stated, using a systemic interpretation, that certain general principles are also fully applicable in administrative simplified proceedings. The general principles should also be applied to proceedings not covered by the CAP, that are regulated in other acts governing administrative procedure. The article presents the general principles of the Code of Administrative Procedure as an orderly catalogue of principles that provide guidance for public administration authorities.

Bibliography

- Adamiak B., J. Borkowski**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Adamiak B., Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Adamiak B.**, *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Bojanowski E.**, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, "Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie" 1991, nr 12.
- Hauser R., Wierzbowski M.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 [citing:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972.
- Jandy-Jendroška K., Jendroška J.**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [in:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum, 1978.
- Kmieciak Z.R.**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Leszczyński L., Maroń G.**, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1.
- Leszczyński L.**, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [in:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Komentarz do art. 1–103, LEX 2010.
- Ochendowski E.**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Przybysz P.M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Safjan M.**, *Zasady prawa prywatnego* [in:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku** – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. 2013 poz. 267.

General principles of the Code of Administrative Procedure as guidelines

- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** [in:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2012.
- Wróbel A.** [in:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Wróbel A.** [in:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kraków 2000.
- Wróblewski J.**, *Prawo obowiązujące a "ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, Series I, 1965/42.
- Wyporska-Frankiewicz J.**, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowno administracyjnego* [in:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Wyrok WSA** w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.
- Wyrok NSA** z 14 kwietnia 2017 roku, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.
- Wyrok NSA** z 18 października 2016 roku, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.
- Wyrok NSA** z 24 maja 2017 roku, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.
- Wyrok NSA** z 25 maja 2017 roku, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.
- Wyrok NSA** z 26 października 2016 roku, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.
- Wyrok NSA** z 27 czerwca 2017 roku, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.
- Wyrok NSA** z 18 listopada 1993 roku, IIIIARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok WSA** w Łodzi z 19 marca 2014 roku, III SA/Łd 532/13, Legalis Nr 976841.
- Wyrok WSA** w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.
- Wyrok WSA** w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.
- Wyrok WSA** w Warszawie z 17 maja 2016 roku, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.
- Wyrok WSA** w Warszawie z 21 marca 2012 roku, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.
- Wyrok WSA** w Warszawie z 28 listopada 2005 roku, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.
- Wyrok WSA** w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.
- 7 II SA/Op 10/16**, Legalis Nr 1558039.
- I OSK 770/16**, Legalis Nr 1632441.
- I SA/Sz 932/10**, Legalis Nr 377147.
- II CR 320/85**, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.
- II OSK 1675/16**, Legalis Nr 1579047.
- II OSK 951/16**, Legalis Nr 1625231.
- II SA/Kr 152/17**, Legalis Nr 1629803.
- IV SA/Wa 702/13**, Legalis Nr 791601.
- Zieliński M.**, *Konstytucyjne zasady prawa* [in:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.

General principles of the Code of Administrative Procedure as guidelines

Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [in:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.*

Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach, 27–29 maja 2010 roku, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

received: 03.10.2023
accepted: 13.10.2023

This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)



Charakterystyka kryteriów regulujących obszary zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników

Hanna Pawlak, Renata Urbaniak

Abstrakt

Elementami systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce są m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Obie te instytucje zasadniczo funkcjonują w sposób, który nie powoduje kolizji zakresów podejmowanej działalności. Są jednak pewne formy aktywności zawodowej, których podjęcie przez ubezpieczonego rolnika lub domownika powoduje, że dochodzi do zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych. Mowa o pozarolniczej działalności gospodarczej, umowie agencyjnej, umowie zlecenia lub innej umowie o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz pełnieniu funkcji w radzie nadzorczej.

Głównym celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób i poprzez jakie mechanizmy regulowany jest obszar związany z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu, w którym kompetencje KRUS i ZUS nakładają się na siebie oraz przybliżenie aktów normatywnych, które wprowadzają regulacje w tym zakresie.

Słowa kluczowe: pełnienie funkcji w radzie nadzorczej, pozarolnicza działalność gospodarcza, ubezpieczenie społeczne, umowa agencyjna, umowa zlecenia.

Hanna Pawlak, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, specjalista w Wydziale ds. Ubezpieczeń w Placówce Terenowej KRUS w Kaliszu, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Renata Urbaniak**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, starszy inspektor w Wydziale ds. Ubezpieczeń w Placówce Terenowej KRUS w Kaliszu, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

System zabezpieczenia społecznego powstał w odpowiedzi na potrzebę zapewnienia choć minimalnych warunków życia, w przypadku wystąpienia ryzyk, takich jak: starość, choroba, bezrobocie. Stanowi on gwarancję państwa, że środki na podstawową egzystencję zostaną zapewnione nawet wtedy, gdy ubezpieczony sam nie będzie w stanie ich sobie zapewnić ze względów losowych¹.

W Polsce istnienie systemu zabezpieczenia społecznego zapewnia Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej², a realizację zadań wynikających z ochrony ubezpieczeniowej realizują między innymi:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej,
- Narodowy Fundusz Zdrowia³.

Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania w kręgu zainteresowań pozostają ZUS oraz KRUS. Są to w pewnym sensie instytucje bliźniacze. Zajmują się obsługą osób ubezpieczonych w zakresie obejmowania ubezpieczeniem oraz przyznawaniem i wypłatą świadczeń. ZUS ma charakter powszechny i obejmuje m.in. pracowników oraz przedsiębiorców, KRUS został natomiast wyodrębniony z powszechnego systemu ubezpieczeniowego na mocy Ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴, aby zająć się ludźmi pracującymi w gospodarstwach rolnych oraz ich rodzinami.

Od momentu powołania do życia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ww. ustawą ZUS i KRUS, w zakresie obejmowania ubezpieczeniem społecznym, funkcjonowały oddzielnie i nie oddziaływały na siebie w żaden sposób. Nie było więc potrzeby wprowadzania reguł, które określałyby ich funkcjonowanie we wspólnych obszarach, ponieważ takich nie było. Zmiany przyniósł rok 1996. Wówczas do Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 roku wprowadzono zmianę⁵. Treść ustawy rozszerzono o art. 5a, który dał „(...) możliwość wyboru rolniczego lub powszechnego ubezpieczenia społecznego dla

1. K. Lechowicz, M. Łuszczuk, *Kierunek zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 179, s. 188.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

3. K. Lechowicz, M. Łuszczuk, op. cit., s. 13.

4. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

5. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

rolników – przedsiębiorców⁶. Zmiana ta spowodowała, że dopuszczono możliwość „zbiegnięcia się tytułów do ubezpieczeń społecznych”⁷ w sytuacji, gdy rolnik zajmował się działalnością rolniczą oraz podjął się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności.

Kolejne zmiany weszły w życie za sprawą Ustawy z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁸. Na mocy art. 5b⁹ rolnik lub domownik, który spełnił określone warunki, mógł rozszerzyć swoją aktywność zawodową o podjęcie pracy na podstawie m.in. umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym¹⁰ stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, umowy agencyjnej, powołania do rady nadzorczej i nadal pozostać w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Celem opracowania jest wyodrębnienie, analiza oraz próba oceny kryteriów regulujących obszar, w którym dochodzi do nakładania się kompetencji KRUS i ZUS w zakresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu oraz przybliżenie aktów prawnych, które te regulacje wprowadzają. Trzeba zwrócić uwagę na pewną warunkowość podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS przy jednoczesnym prowadzeniu zarówno działalności gospodarczej, jak i podjęciu dodatkowego zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz pełnienia funkcji w radzie nadzorczej. Nie wszyscy rolnicy, którzy podlegają ubezpieczeniu społecznemu w KRUS, mają możliwość wyboru, czy chcą należeć do rolniczego, czy też powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Wprowadzono kryteria, które niejako segregują rolników na tych, którzy mogą pozostać w KRUS, pomimo podjęcia dodatkowej aktywności zawodowej oraz na tych, którzy po podjęciu takiej aktywności zostaną wyłączeni z ubezpieczenia społecznego rolników.

6. D. Puślecki, *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe” 2015, t. XVII, z. 2, s. 202.

7. Ibidem, s. 202.

8. Ustawa z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.

9. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

10. Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 2023 poz. 1610.

Kryteria regulujące obszary zachodzenia na siebie kompetencji KRUS i ZUS w zakresie ubezpieczenia społecznego

Wśród kryteriów regulujących obszar zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS można wyróżnić:

- wielkość gospodarstwa rolnego,
- prowadzenie działów specjalnych,
- staż podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników,
- kwotę wiążącą się z dochodami, czyli limit przychodu lub „roczną kwotę graniczną”,
- chęć kontynuacji ubezpieczenia w KRUS,
- pracę w gospodarstwie rolnym,
- rodzaj prowadzonej działalności oraz sposób rozliczania się z urzędem skarbowym.

Rolnicy i domownicy, którzy zdecydowali się pozostać w KRUS z działalnością gospodarczą, po spełnieniu określonych warunków, podlegają ubezpieczeniu społecznemu tylko w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Z tego tytułu są zobowiązani do uiszczania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w podwójnej wysokości, jak stanowi art. 17. ust. 2 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹¹. Mogą pozostać w ubezpieczeniu społecznym rolników, pomimo skorzystania z prawa przysługującego osobom ubezpieczonym w systemie powszechnym jeszcze w jednej sytuacji, mianowicie w przypadku wykonywania umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz pełnienia funkcji w radzie nadzorczej. Pod kątem ubezpieczeniowym podjęcie tych aktywności związane jest z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym w ZUS zgodnie z Ustawą z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych¹², ale rolnik lub domownik jest także osobą pracującą w gospodarstwie rolnym. Nadal musi więc uiszczać składki z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

11. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

12. Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.

Wielkość gospodarstwa rolnego

Tylko osoby, które spełnią określone warunki, mogą stać się „rolnikami-dwuzawodowcami”¹³ i wkroczyć w obszar, który jest zawieszony pomiędzy dwoma systemami ubezpieczeniowymi, powszechnym i rolniczym. Pierwszym kryterium, które to reguluje jest wielkość gospodarstwa rolnego, które stanowi podstawę objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Zarówno w art. 5a oraz art. 5b Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁴ pojawia się ten sam wymóg, który muszą spełnić chętni do stania się „dwuzawodowcami”. Mianowicie istotny jest fakt podlegania ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy. Art. 7 wspomnianej ustawy wskazuje, kto może zostać objęty ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim z mocy ustawy, natomiast art. 16 reguluje obejmowanie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z mocy ustawy. Reasumując: ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim oraz emerytalno-rentowym z mocy ustawy może zostać objęty rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, a także domownik, który pracuje w gospodarstwie razem z rolnikiem i spełnia wymagania zawarte w art. 6 ust 2¹⁵ pod warunkiem, że nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu oraz nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Aby jednak mieć pełen obraz sytuacji, należy także przeanalizować definicje zawarte w art. 6 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ich analiza wskazuje na kolejne warunki, które muszą zostać spełnione. Otóż rolnik zobowiązany jest prowadzić działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym, które zgodnie z ustawą, należy utożsamiać z każdym gospodarstwem, które służy prowadzeniu działalności rolniczej. Dalsza analiza wskazuje, że gospodarstwo, które jest podstawą ubezpieczenia, nie musi być własnością rolnika, wystarczy, jeśli będzie w jego posiadaniu oraz jeśli rolnik będzie na tych gruntach prowadził działalność rolniczą. Podleganie ubezpieczeniu w myśl ustawy jest więc związane z pracą w gospodarstwie, a nie z byciem właścicielem. Co istotne, rolnik nie musi w żaden sposób udowodniać, że taką działalność prowadzi. Jak zauważa Jerzy Bieluk: „W ustawie nie wprowadzono (...)

13. Termin „rolnik-dwuzawodowiec” przywołujemy za Damianem Puśleckim, który użył go w artykule: *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (op. cit., s. 201) na określenie rolnika oraz domownika, który poza działalnością rolniczą podejmuje się wykonywania dodatkowej aktywności zawodowej w postaci wykonywania umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, a także prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności.

14. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

15. Ibidem.

mechanizmu sprawdzającego, czy naprawdę jest prowadzona jakakolwiek produkcja rolna, czy ziemia jest odłogowana¹⁶. Co więcej art. 38 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pozwala nam na domniemanie, że właściciel gruntów rolnych zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach.

Podsumowując, rolnik, który chce stać się „dwuzawodowcem”, musi zostać objęty ubezpieczeniem społecznym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Aby decyzja o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników mogła zostać wydana, rolnik musi być właścicielem lub dzierżawcą gruntów rolnych o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego lub być ich posiadaczem albo użytkownikiem. Ponadto nie może podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu, nie może pobierać zasiłków po ustaniu takiego ubezpieczenia oraz żadnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W stosunku do domownika rolnika opisanego wcześniej stosuje się podobne zasady, z wyłączeniem tych – związanych z własnością, użytkowaniem lub dzierżawieniem gruntów rolnych. Za to konieczne jest złożenie zgodnego oświadczenia o pracy w gospodarstwie rolnym. Tutaj po raz kolejny mamy do czynienia z domniemaniami wynikającym z art. 38 pkt 4 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, że osoba bliska rolnikowi, spełniająca warunki określone w art. 6 pkt 2 lit. a i b wspomianej ustawy, stale pracuje w gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy – jeżeli okoliczność ta została stwierdzona zgodnym oświadczeniem rolnika i tej osoby¹⁷.

Prowadzenie działań specjalnych

Podstawę do objęcia ubezpieczeniem z mocy ustawy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stanowi nie tylko określony areal posiadanej, dzierżawionej lub użytkowanej ziemi, lecz także prowadzenie działań specjalnych produkcji rolnej. Mianem działań specjalnych stanowiących podstawę do objęcia rolniczym ubezpieczeniem społecznym określamy rodzaje działalności gospodarczej, które zgodnie z załącznikiem do Ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁸, zakwalifikowano do odrębnej kategorii. Działaniami specjalnymi są więc następujące rodzaje upraw i produkcji: uprawa roślin w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawa grzybów i ich grzybni, hodowla drobiu

16. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*, Białystok, Temida 2, 2013, s. 318.

17. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

18. Ibidem.

rzeźnego i nieśnego, zakłady wylęgu drobiu, hodowla zwierząt futerkowych, prowadzenie pasiek, hodowla i chów świń¹⁹. Posiadanie działów specjalnych wiąże się z takimi samymi przywilejami i prawami jak posiadanie, dzierżawienie lub użytkowanie gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego. Co ważne, prowadzenie działów specjalnych samo w sobie stanowi podstawę do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników i nie musi być powiązane z użytkowaniem czy posiadaniem ziemi.

Okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników

Wpływ na możliwość pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników, pomimo rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności, ma także staż podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Rolnik lub domownik rozpoczynający prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej może kontynuować ubezpieczenie społeczne rolników, jeśli podlegał ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez okres co najmniej 3 lat²⁰.

Możliwość wyboru rolniczego lub powszechnego ubezpieczenia społecznego dla rolników-przedsiębiorców została wprowadzona za sprawą Ustawy z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹. Na mocy wprowadzonych regulacji rolnik lub domownik, który co najmniej przez rok podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i rozpoczął prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy tej działalności, mógł nadal podlegać ubezpieczeniu w KRUS²². Ze spełnienia powyższego warunku, czyli wcześniejszego podlegania ubezpieczeniu przez okres roku, zwolnieni byli ci przedsiębiorcy, którzy 1 stycznia 1997 roku podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeniowemu z tytułu prowadzonej działalności, lecz na 31 grudnia 1996 roku spełniali warunki do podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS²³. Zmiany w tym zakresie przyniosła Ustawa z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie

19. Załącznik do Ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

20. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

21. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

22. W. Jagła, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2014, s. 96.

23. *Ibidem*, s. 96.

niektórych ustaw²⁴. Wtedy między innymi wydłużono wymagany okres wcześniejszego ubezpieczenia w KRUS bezpośrednio poprzedzający rozpoczęcie przez rolników lub domowników prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej z jednego do trzech lat.

Jeżeli chodzi o warunek związany z okresem wcześniejszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, aby móc zachować prawo do kontynuacji ubezpieczenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, pomimo objęcia ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych z tytułu podjęcia umowy zlecenia, umowy agencyjnej czy powołania do rady nadzorczej, ciężko jest mówić o stażu. Istotne jest, by w momencie objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem powszechnym w ZUS rolnik lub domownik podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy, co wynika z art. 5b Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁵.

*Kwota wiążąca się z dochodami,
czyli limit przychodu i „roczna kwota graniczna”*

Kolejnym ważnym kryterium regulującym obszar, w którym rolnicy i domownicy mogą funkcjonować jednocześnie w sferze powszechnego oraz rolniczego ubezpieczenia społecznego jest kwota, która wiąże się z osiąganymi dochodami. Osoba podlegająca rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu i prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracująca przy tej działalności może pozostać w rolniczym ubezpieczeniu społecznym pod warunkiem, że kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza określonej „kwoty granicznej”²⁶. Powyższa kwota podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług²⁷ i zgodnie z art. 5a pkt. 9 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁸ jest ogłaszana przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia. Rolnik lub domownik, będący jednocześnie przedsiębiorcą, jest zobowiązany do corocznego składania zaświadczenia naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego lub oświadczenia

24. Ustawa z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

25. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

26. Ibidem.

27. Ibidem.

28. Ibidem.

o wysokości należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

W przypadku rolników oraz domowników objętych ubezpieczeniem społecznym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – i jednocześnie wykonujących dodatkową aktywność na podstawie umowy zlecenia, umowy agencyjnej lub powołania do rady nadzorczej – również pojawia się pewne obwarowanie finansowe. Jak czytamy w art. 5b Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁹ kontynuacja ubezpieczenia społecznego jest możliwa dla osób podlegających ubezpieczeniu z mocy ustawy, jeżeli w rozliczeniu miesięcznym przychód osiągany z tytułu wykonywania umów wymienionych powyżej nie przekracza kwoty równej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Przekroczenie wskazanej kwoty skutkuje wyłączeniem z ubezpieczenia społecznego rolników, lecz co istotne, tylko na okres tych miesięcy, w których wspomniany próg został przekroczony. Sami ubezpieczeni zobligowani są do informowania Kasy o zawartych umowach zleceniach lub innych umowach o podobnym charakterze, wskazanych w art. 5b, oraz do dostarczania na bieżąco rachunków lub zaświadczeń z informacją o osiągniętych dochodach.

Progi związane z uzyskiwanymi dochodami z tytułu podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej lub pracy na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz powołania do rad nadzorczych są wyraźnym sygnałem, że w zamiarze ustawodawcy to działalność rolnicza ma być tą główną, a dodatkowa aktywność zawodowa ma stanowić tylko niewielką formę wsparcia ogólnego dochodu rolnika czy też domownika.

Kontynuacja ubezpieczenia w KRUS

Umowa zlecenia, umowa agencyjna, powołanie do rady nadzorczej oraz pozarolnicza działalność gospodarcza stanowią samodzielny, obowiązkowy tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym w ZUS. Kluczowa w tym zakresie staje się możliwość wyboru, ponieważ to rolnik lub domownik decyduje, czy kontynuować ubezpieczenie społeczne rolników, pomimo podjęcia aktywności dających tytuł do objęcia powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, czy też zrezygnować z podlegania ubezpieczeniu w KRUS i zostać ubezpieczonym w systemie ZUS.

Osoba, która rozpoczyna prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy tej działalności i jednocześnie podlega ubezpieczeniu społecznemu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, musi dokonać wyboru, czy

29. Ibidem.

chce podlegać rolniczemu czy też powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 5a ust. 1 pkt. 1 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁰ może nadal podlegać ubezpieczeniu w KRUS pod warunkiem, że złoży oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności.

Chęć kontynuacji ubezpieczenia jest także jednym z warunków pozostania w ubezpieczeniu w KRUS przez osoby, które podejmują się wykonywania umowy zlecenia, umowy agencyjnej lub zostają powołani do rad nadzorczych. W art. 5b Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³¹ istnieje, nie wyrażone wprost, założenie, że rolnik lub domownik podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, chce kontynuować ubezpieczenie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ma przy tym prawo do odstąpienia od tego ubezpieczenia po złożeniu oświadczenia o rezygnacji z podlegania ubezpieczeniu w KRUS, jednak data wyłączenia z ubezpieczenia nie może być wcześniejsza niż data złożenia oświadczenia³².

Praca w gospodarstwie rolnym

Rolnicy i domownicy mogą podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, pomimo rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub wykonywania umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia lub powołanych do rad nadzorczych pod warunkiem, że nadal kontynuują prowadzenie działalności rolniczej. W przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej wymóg ten wynika wprost z zapisu art. 5a. ust. 1 pkt 2. Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³³. Kontynuacja ubezpieczenia jest możliwa, jeśli nadal prowadzona jest jednocześnie działalność rolnicza lub stała praca w gospodarstwie rolnym powyżej 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym. KRUS nie jest jednak wyposażony w żadne instrumenty, które umożliwiłyby weryfikację pod tym kątem rolników i domowników stających się dwuzawodowcami.

Konieczność kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym musi zostać zachowana również w trakcie umowy zlecenia, umowy agencyjnej, powołania do rady nadzorczej, lecz nie wynika ona wprost z art. 5b,

30. Ibidem.

31. Ibidem.

32. Ibidem.

33. Ibidem.

który jako jedyny w całej Ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁴ traktuje o tej formie dodatkowej aktywności zawodowej. We wspomnianym artykule znajdziemy zapis, że z prawa do podlegania w Kasie, pomimo objęcia ubezpieczeniem w ZUS, zachowują rolnicy i domownicy, którzy podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy. W art. 6 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁵ w definicji rolnika czytamy m.in., że rolnikiem jest osoba prowadząca działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, domownik natomiast to osoba bliska rolnikowi, która stale pracuje w gospodarstwie rolnym. Rezygnacja z działalności rolniczej sprawiłaby, że używanie określeń rolnik i domownik w stosunku do tych osób byłoby nieuzasadnione, podobnie jak podleganie w KRUS. I w tym przypadku jednak wymóg kontynuowania pracy w gospodarstwie rolnym jest trudny do zweryfikowania, ale możliwy.

*Rodzaj prowadzonej działalności
oraz sposób rozliczania się z urzędem skarbowym*

Każda osoba fizyczna rozpoczynająca prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej musi dokonać wyboru formy opodatkowania z tytułu tej działalności. Rolnicy stający się także przedsiębiorcami również muszą podjąć decyzję w tym zakresie. Dla tych, którzy chcą rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej i wykonywać tzw. wolny zawód, jest to tym bardziej istotny wybór, gdyż może mieć konsekwencje w postaci wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników. Sam fakt rozpoczęcia działalności gospodarczej w zakresie wolnego zawodu nie przesądza jeszcze o konieczności wyłączenia z tego ubezpieczenia rolników. Dopiero w połączeniu z wyborem ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych jako formy opodatkowania stanowi podstawę do ustania ubezpieczenia w Kasie. Informację o prowadzonej działalności należy podać we wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Istotny jest tu numer PKD (Polska Klasyfikacja Działalności), pod którym kryje się konkretny profil działalności gospodarczej.

Dla osób wykonujących wolny zawód przewidziano jeszcze jeden warunek określony w art. 5a ust. 10 pkt. 2.

34. Ibidem.

35. Ibidem.

Ocena rozwiązań regulujących obszar pozostający pod jednoczesnym wpływem powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczeniowego

Na mocy Ustawy z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁶ rolnicy i domownicy zyskali możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności. Wojciech Jagła zauważył, że: „Poszerzyła ona dotychczasowe funkcje systemu o możliwość wspierania drobnej przedsiębiorczości prowadzonej przez rolników i domowników ubezpieczanych w KRUS (...). Wprowadzenie takiej zmiany było dobrodziejstwem dla rolników, szczególnie z niewielkimi gospodarstwami rolnymi, ponieważ tańsze ubezpieczenie powiększało ich dochody³⁷. Aby rolnicy i domownicy mogli kontynuować ubezpieczenie rolnicze, pomimo podjęcia tej dodatkowej aktywności, muszą nadal pracować w gospodarstwie rolnym. W związku z tym, że jest to wymóg trudny do weryfikacji, tak naprawdę głównym kryterium staje się posiadanie gospodarstwa rolnego powyżej 1 ha przeliczeniowego. Spełnienie tego kryterium nie jest jednak jednoznaczne z kontynuowaniem działalności rolniczej.

Zdaniem Jerzego Bieluka próg powierzchniowy rodzący obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy powinien być wyższy. Można by też uzależnić powstanie powyższego obowiązku od wysokości osiągniętych dochodów z działalności rolniczej. A wszystko po to, by umożliwić korzystanie z preferencyjnego ubezpieczenia społecznego tylko tym, którzy faktycznie zajmują się pracą w gospodarstwie rolnym³⁸. Pomimo podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, kontynuowanie działalności rolniczej nie powinno budzić wątpliwości. W końcu to nadal rolnik, tylko wyposażony w możliwość pozyskania dodatkowego źródła dochodu. Wymóg kontynuacji pracy w gospodarstwie – przy rozpoczęciu prowadzenia działalności – jest niemożliwy do weryfikacji przez jednostki KRUS, a dokumentowanie stanu posiadanej ziemi nie przybliży do poznania stanu faktycznego.

System ubezpieczenia społecznego rolników ma za zadanie wspierać osoby ubezpieczone. Działalność rolnicza ze względu na jej specyficzny charakter musi być szczególnie chroniona. Spośród innych form aktywności zawodowej wyróżniają ją cykliczność, sezonowość, ryzyko związane z warunkami naturalnymi, brak mobilności w kwestii miejsca wytwarzania oraz przenikanie się gospodarstw rolnego

36. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

37. W. Jagła, op. cit., s. 96.

38. J. Bieluk, op. cit., s. 332.

i domowego. Prowadzenie działalności rolniczej wiąże się więc ze znacznym ryzykiem. Ci, którzy mimo to chcą kontynuować tę działalność, szukają innych form zabezpieczenia finansowego. Jak zauważa Daniela Zabielska: „Spadek znaczenia rolnictwa, jako dziedziny zapewniającej materialny byt ludności wiejskiej, sprzyja szukaniu nowych źródeł dochodów (...). Rolnicy niezadowoleni z osiągniętych dochodów zaczynają szukać innych źródeł zarobkowania, poza obszarem dotychczasowej działalności”³⁹. Wobec ciągłego spadku liczby osób ubezpieczonych w KRUS, zajmujących się działalnością rolniczą, rozwiązania mające na celu spowolnienie tego procesu – m.in. przez stworzenie przestrzeni, w której rolnicy i domownicy ponosząc niskie koszty ubezpieczenia społecznego, będą mogli uzyskać dodatkowe środki na utrzymanie – wydają się być bardzo potrzebne.

Obecny stan prawny umożliwia pozostanie w ubezpieczeniu tylko tym rolnikom i domownikom, których podatek należny z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w poprzednim roku podatkowym nie przekroczył „rocznej kwoty granicznej”. Istnieje więc tu wyraźna reguła, która stanowi, że działalność ta ma raczej formę uzupełnienia dochodów – formę wsparcia. Dla Puśleckiego taka konstrukcja jest jak najbardziej odpowiednia. Jego zdaniem ubezpieczeniu w KRUS powinny podlegać te osoby, których przynależność do określonej grupy nie budzi wątpliwości, również w przypadku podjęcia dodatkowej aktywności zawodowej (działalności gospodarczej). „Kwota graniczna” stoi natomiast na straży, aby ta dodatkowa działalność nie stała się wiodąca⁴⁰.

Nie brakuje jednak głosów, że ograniczenia związane z wysokością podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej tłamszą przedsiębiorczość rolników i domowników. Zdaniem Wojciecha Jagły rolnicy nie są w stanie rozwinąć się „(...) z obawy przed utratą prawa do kontynuacji ubezpieczenia w KRUS wskutek przekroczenia progu dochodowego”⁴¹. Jak twierdzi dalej system „Nie dopuszcza bowiem do rozwoju tej działalności, ograniczając inicjatywę rolnika i perspektywę jej pomyślnej kontynuacji”⁴². Podobnego zdania jest Bożena Kłós, która uważa, że rolnicy i domownicy „(...) jeżeli nie chcą stracić prawa do ubezpieczenia w KRUS – muszą ograniczać działalność pozarolniczą do dochodów kwotowo niewiele przewyższających minimalną płacę netto. Taki dochód nie

39. D. Zabielska, *Wybór formy opodatkowania dochodów rolników rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 92, s. 129.

40. D. Puślecki, *Rolnik-przedsiębiorca ...*, op. cit., s. 437.

41. W. Jagła, op. cit., s. 8.

42. Ibidem, s. 8.

daje szans na dorobienie się warsztatu pracy w rolnictwie lub poza nim pozwalającego osiągać wyniki niezbędne do godnego utrzymania siebie i rodziny⁴³.

Istnienie progów związanych z dochodami uzyskiwanymi z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w naszym przekonaniu jest mimo wszystko słuszną koncepcją. Pozwalanie rolnikom i domownikom na uzyskiwanie dodatkowych dochodów w nieograniczonej kwocie, przy jednoczesnym opłacaniu preferencyjnych składek z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu, nie jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Koszty związane z ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej są znacznie niższe w KRUS niż w ZUS. Jednak możliwość opłacania preferencyjnych składek na ubezpieczenie społeczne dla rolników i domowników jest formą rekompensaty za ryzyko związane z wykonywaną działalnością i musi być ona zachętą dla tych, którzy w rolnictwie chcą pozostać ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Ten parasol ochronny przed wyższymi składkami powinien być jednak rozpostarty tylko nad tymi, którzy do tego bezpieczeństwa się przyczyniają, a więc są producentami rolnymi. Taka weryfikacja pracy w gospodarstwie nie jest możliwa do przeprowadzenia w obecnym systemie prawnym. Jest to kwestia, która wymagałaby wprowadzenia dodatkowych rozwiązań, zmuszenia ubezpieczonych w KRUS i prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujących przy tej działalności do przedstawiania dowodów, potwierdzających pracę w gospodarstwie rolnym.

Na koniec rozważań dotyczących wykonywania przez ubezpieczonych w KRUS dodatkowych aktywności zawodowych przywołać należy słowa Damiana Puśleckiego: „Rolnik-przedsiębiorca i rolnik wykonujący umowę cywilnoprawną to nadal podmioty spełniające określone ustawowo przesłanki z definicji rolnika, wspomagający dochody dodatkową, drobną działalnością zawodową. Jedynie taka konstrukcja jest dopuszczalna w rolniczych ubezpieczeniach społecznych. Dziś instytucja ta jest swoistym uprzywilejowaniem, instrumentem wsparcia dla tych podmiotów (...). Instytucja pozostawania w KRUS stanowiła i stanowi poważny instrument wsparcia dla rolników⁴⁴.

43. B. Kłos, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 133.

44. D. Puślecki, *Ubezpieczenie rolników...*, op. cit. , s. 206.

Podsumowanie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego realizują zadania z zakresu obejmowania ubezpieczeniem społecznym oraz przyznawaniem i wypłatą świadczeń. Są instytucjami bliźniaczymi, lecz przeznaczonymi dla innych grup społecznych. Co do zasady funkcjonują oddzielnie, odrębnie i bezkolizyjnie. Na zasadzie wyjątku należy więc traktować obszar, który został utworzony na mocy Ustawy z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁵, a następnie poszerzony zgodnie z postanowieniami Ustawy z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶, w którym rolnicy i domownicy mogą korzystać z określonych możliwości, które są zarezerwowane dla osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeniowym.

Lista pozarolniczych aktywności zawodowych, których może się podjąć rolnik lub domownik, aby nadal pozostać ubezpieczonym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest ograniczona i zamyka się w art. 5a oraz 5b Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴⁷. Należą do nich prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpraca przy prowadzeniu tej działalności oraz podjęcie wykonywania umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 Ustawy z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁸, lub powołania do rady nadzorczej. Wykonywanie czynności wymienionych powyżej rodzi obowiązek podlegania powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych i tylko w obszarze, w którym nachodzą na siebie kompetencje dwóch organów ubezpieczeniowych, rolnicy oraz domownicy mogą je wykonywać, oczywiście po spełnieniu określonych warunków, bez obaw o wyłączenie z rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Głównym celem opracowania było zbadanie, w jaki sposób i poprzez jakie akty normatywne regulowany jest obszar, w którym dochodzi do nakładania się na siebie kompetencji KRUS i ZUS w kwestii podlegania ubezpieczeniu społecznemu oraz ocena jak powyższe regulacje wpływają na funkcjonowanie rolników i domowników. Przeprowadzona analiza umożliwiła wyodrębnienie kryteriów regulujących obszary, w którym dochodzi do zbiegu prawa do powszechnego i rolniczego

45. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

46. Ustawa z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.

47. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

48. Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.

ubezpieczenia społecznego. Zaliczamy do nich: (1) wielkość gospodarstwa rolnego, (2) posiadanie działów specjalnych, (3) staż podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, (4) kwotę wiążącą się z dochodami, czyli limit przychodu lub roczną kwotę graniczną, (5) chęć kontynuacji ubezpieczenia w KRUS, (6) pracę w gospodarstwie rolnym, a także (7) rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, (8) sposób rozliczania się z urzędem skarbowym. Powyższe kryteria służą wyizolowaniu grupy, która w obszarze oddziaływań dwóch systemów ubezpieczeniowych może funkcjonować. Możliwość ta stanowi formę wsparcia dla rolników i domowników poprzez umożliwienie im uzyskania dodatkowego źródła dochodów, które z kolei sprawia, że poczucie ryzyka, jakie niesie za sobą produkcja rolnicza jest mniej dokuczliwe, a pamiętać należy, że kondycja polskiej wsi ma bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

Bibliografia

- Bieluk J.**, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*, Białystok, Temida 2, 2013.
- Jacyszyn J.**, *Wolność gospodarcza a wolny zawód*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, CIII.
- Jągła W.**, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, red. W. Józwiak, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2014.
- Kłos B.**, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24).
- Konstytucja** Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Lechowicz K., Łuszczak M.**, *Kierunek zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 179.
- Podstawka M.**, *Dlaczego KRUS?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60.
- Podstawka M.**, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37.
- Puślecki D.**, *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Prawa Rolniczego” 2017, nr 2(21).
- Puślecki D.**, *Rolnik-przedsiębiorca w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Studia Iuridica Lublensia” 2017, Vol. XXVI, 1.
- Puślecki D.**, *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe” 2015, t. XVII, z. 2.
- Puślecki D.**, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd Prawa Rolniczego” 2014, nr 2(15).

Charakterystyka kryteriów regulujących obszary zachodzenia na siebie zadań KRUS i ZUS

- Sala S.**, *System ubezpieczenia społecznego rolników – wybrane zagadnienia*, „Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, z. 267.
- Ustawa** z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 2023 poz. 1610.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.
- Ustawa** z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.
- Ustawa** z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.
- Ustawa** z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
- Ustawa** z 1 lipca 2005 roku zmieniająca ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.
- Ustawa** z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.
- Ustawa** z 21 października 2016 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.
- Ustawa** z 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. 2023 poz. 221.
- Ustawa** z 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 poz. 2105 ze zm.
- Zabielska D.**, *Wybór formy opodatkowania dochodów rolników rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 92.

otrzymano: 27.09.2023
zaakceptowano: 19.10.2023



Description of the criteria governing the areas of overlap between the competence of KRUS and ZUS in respect of farmers who are subject to social insurance

Hanna Pawlak, Renata Urbaniak

Abstract

The Social Insurance Institution (PL: *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, ZUS) and the Agricultural Social Insurance Fund (PL: *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, KRUS) are among the constituent parts of the social security system in Poland. In principle, both institutions function in such a way that there is no overlap between the areas of their competence, but there are certain forms of professional activity which, when carried out by an insured farmer or his/her household member, result in an overlap between the social insurance titles. These include in particular a non-agricultural business activity, an agency contract, a contract of mandate or other contract for the provision of services to which the provisions on the mandate apply and serving on a supervisory board.

The main aim of the article is to analyse the ways to deal with and mechanisms which govern cases when the competence of KRUS and ZUS overlaps for certain farmers subject to social insurance and to present the normative acts containing regulations in this area.

Keywords: serving on a supervisory board, non-agricultural business activity, social insurance, agency contract, contract of mandate.

Hanna Pawlak, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a specialist in the Insurance Department, Kalisz KRUS branch office, Poznań regional office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Renata Urbaniak**, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, a senior inspector in the Insurance Department, Kalisz KRUS branch office, Poznań regional office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

The social security system was created in response to the need to guarantee at least a minimum standard of living in the event of risks such as old age, illness and unemployment. It is a guarantee from the state that the means of subsistence will be provided even if the insured person is unable to provide them themselves for fortuitous reasons¹.

In Poland, the existence of a social security system is guaranteed in the country's constitution² and the tasks arising from the insurance cover are performed by, among others:

- Social Insurance Institution,
- Agricultural Social Insurance Fund,
- Ministry of Family and Social Policy,
- National Health Fund³.

For the purposes of this paper, the relevant bodies are ZUS and KRUS. In a sense, these institutions are mirror images of each other. They provide services to insured persons in relation to insurance cover and the granting and payment of benefits. ZUS is a universal system that applies to employees and sole proprietors, among others, while KRUS was separated from the general insurance system by the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers⁴ in order to meet the needs of persons working on farms and their families.

Since the establishment of the Agricultural Social Insurance Fund under the above-mentioned Act, ZUS and KRUS have provided social insurance cover separately and have not influenced each other in any way. Therefore, it was not necessary to introduce rules determining their operation in common areas, as there were no such areas. This changed in 1996 when an amendment to the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers was enacted⁵. Article 5a was added to the act, which allows farmers with the status of sole proprietor to choose between agricultural and general social insurance⁶. This amendment meant that the possibility of “overlapping

1. K. Lechowicz, M. Łuszczczyk, *Kierunek zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, “Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 179, p. 188.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

3. K. Lechowicz, M. Łuszczczyk, op. cit., p. 13.

4. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

5. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

6. D. Puślecki, *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, “Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe” 2015, t. XVII, z. 2, p. 202.

social insurance titles⁷ was allowed in a situation where a farmer was engaged in an agricultural activity and simultaneously took up a non-agricultural business activity or collaborated in the pursuit of such an activity.

Subsequent amendments were introduced by the Act of 23 October 2014 amending the Act on the social insurance system and certain other acts⁸. According to Article 5b⁹, a farmer or a member of the household who met certain conditions could extend their professional activity, inter alia, on the basis of a contract of mandate (PL: *umowa zlecenie*) or other contract for the provision of services governed by the Civil Code provisions on a mandate¹⁰, an agency contract or appointment to a supervisory board and continue to be covered by social insurance for farmers.

This article distinguishes, analyses and evaluates the criteria governing the area of overlap between the competence of KRUS and ZUS in respect of farmers who are subject to social insurance and provides an overview of legal acts introducing the relevant regulations. Attention should be drawn to a certain conditionality of eligibility for the KRUS social insurance cover for persons conducting a business activity and simultaneously taking up additional employment on the basis of an agency contract, contract of mandate or other contract for the provision of services to which the provisions on mandate apply and serving on a supervisory board. Not all farmers who are insured under the KRUS social insurance scheme can choose whether they want to belong to the agricultural or the general social insurance system. Criteria have been introduced to divide farmers into those who can remain in KRUS despite taking up an additional professional activity and those who are excluded from the farmers' social insurance scheme after taking up such an activity.

Criteria governing the areas of overlap between the competence of KRUS and ZUS in social insurance

Among the criteria governing the areas of overlap between the tasks of KRUS and ZUS, the following can be distinguished:

- the size of the agricultural holding,
- participation in the special types of agricultural production,

7. Ibidem, p. 202.

8. Ustawa z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.

9. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

10. Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 2023 poz. 1610.

Description of the criteria governing the areas of overlap between the competence of KRUS and ZUS

- the duration of cover under the social insurance scheme for farmers,
- the amount associated with income, i.e. the revenue limit or the “annual limit amount”,
- the intention to maintain KRUS insurance,
- the work in the agricultural holding,
- the type of business activity performed and the method of settlement with the tax office.

Farmers and household members who carry out a business activity but have opted to remain insured with the KRUS are subject to social insurance only under the Agricultural Social Insurance Fund if they fulfil certain criteria. For this reason, they are obliged to pay a pension insurance contribution in double the amount as stipulated in Article 17 (2) of the Act on the social insurance of farmers¹¹. They can remain in the farmers’ social insurance system and exercise the right of persons insured in the general system in another situation, namely if they perform an agency contract, contract of mandate or other contract for the provision of services to which the provisions on mandate apply and if they serve on a supervisory board. The commencement of these activities gives rise to the obligation to be subject to social insurance in the Social Insurance Institution in accordance with the Act of 13 October 1998 on the social insurance system¹², however a farmer or a household member is also a person working in an agricultural holding. They must therefore continue to pay contributions to the Agricultural Social Insurance Fund because they are insured under the farmers’ social insurance scheme.

The size of the agricultural holding

Only persons who fulfil certain conditions can become “dual-profession farmers”¹³ and, so to speak, enter the area in between the two insurance systems, general and agricultural. The first relevant criterion is the size of the agricultural holding, which constitutes the basis for being covered by the farmers’ social insurance scheme.

11. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

12. Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.

13. The term “dual-profession farmer” (PL: *rolnik-dwuzawodowiec*) was coined by Damian Puślecki, who used it in his article on the Agricultural Social Insurance Fund coverage for farmers performing civil law contracts and pursuing a business activity (PL: *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, op. cit., p. 201) to describe a farmer and the farmer’s household member who, apart from agricultural activity, commences to perform an additional professional activity on the basis of an agency contract, a contract of mandate or other contract for the provision of services to which the provisions on mandate apply or who commences to serve on a supervisory board or conduct a non-agricultural business activity or collaborates in the performance of such activity.

Article 5a and Article 5b of the Act on the social insurance of farmers¹⁴ lay down the same requirement that must be met by those wishing to become “dual-profession farmers”, namely the fact that they enjoy full insurance cover under the Act. Article 7 of the aforementioned Act indicates who may be covered by accident, sickness and maternity insurance under the Act, while Article 16 governs the pension insurance cover under the Act. To summarize, a farmer whose agricultural holding includes the area of agricultural land above 1 conversion hectare or a special type of agricultural production, as well as a household member who works on the farm together with the farmer and meets the requirements contained in Article 6 (2)¹⁵ is eligible for accident, sickness, maternity and pension insurance under the Act provided that they are not members of another social insurance scheme and do not have an established right to a pension or social insurance benefits.

However, to get a complete picture of the situation, the definitions in Article 6 of the Act on the social insurance of farmers must also be analysed. They indicate further conditions that must be met. The farmer is obliged to carry out an agricultural activity in an agricultural holding, which, according to the law, is to be equated with any farm or farmstead used for carrying out an agricultural activity. Further analysis shows that the farm that serves as the basis for the insurance does not have to be owned by the farmer, it is sufficient if it is in his possession and he carries out agricultural activities on the land. To be insured under the Act, the person concerned must therefore work on a farm but does not need to be the owner. It is important to note that the farmer does not have to prove that they carry out such activity. As Jerzy Bieluk notes: “The Act does not introduce (...) any mechanism to check whether agricultural production is actually taking place or whether the land has been set aside”¹⁶. In addition, Article 38 of the Act on the social insurance of farmers allows it to be assumed that the owner of land classified as agricultural land or the tenant of such land is carrying out an agricultural activity on this land.

To summarise, a farmer who wishes to obtain the “dual-profession” status must be insured with the Agricultural Social Insurance Fund. In order for a decision confirming insurance cover under the farmers’ social insurance scheme to be issued, the farmer must be the owner or tenant of agricultural land with an area of more than 1 conversion hectare or to be holder or user of such land. In addition, the farmer cannot be covered by other social insurance scheme, cannot receive allowances after the termination of such insurance and any social insurance benefits.

14. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208

15. Ibidem.

16. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne* [in:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*, Białystok, Temida 2, 2013, p. 318.

Similar rules apply to the farmer's household member described above, with the exception of the requirements related to the ownership, use or lease of the agricultural land. Instead, both the farmer and the household member must submit a unanimous declaration confirming that they are working on the farm. This is yet another example of the presumption arising from Article 38 (4) of the Act on the social insurance of farmers that a farmer's relative who fulfils the conditions set out in Article 6 (2) (a) and (b) of that Act works in the agricultural holding on a permanent basis and is not in an employment relationship with the farmer. The presumption is based on a joint declaration by the farmer and the person concerned¹⁷.

Participation in special types of agricultural production

The basis for insurance with the Agricultural Social Insurance Fund by law is not only the specific area of land owned, leased or used, but also the participation in special types of agricultural production. The special types of agricultural production that form the basis for entitlement to agricultural social insurance are defined as the types of business activity that are classified as a separate category in accordance with the Annex to the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers¹⁸. Accordingly, these are the following special types of cultivation and production: cultivation of plants in greenhouses and heated foil tunnels, cultivation of mushrooms and their mycelium, breeding of poultry for slaughter and laying, poultry hatcheries, breeding of fur animals, keeping of beehives, breeding and rearing of pigs¹⁹. Participation in special types of agricultural production entails the same privileges and rights as owning, leasing or using an agricultural holding of more than 1 conversion hectare. It is important to note that participation in the special types of agricultural production is an independent basis for entitlement to farmers' social insurance and does not have to coincide with the use or ownership of land.

The duration of cover under the social insurance scheme for farmers

The possibility of retaining insurance cover under the farmers' social insurance scheme for a person who engages or collaborates in a non-agricultural business activity also depends on how long the person has been insured under the KRUS

17. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

18. Ibidem.

19. Załącznik do Ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

social insurance scheme. A farmer or household member who takes up a non-agricultural business activity may retain their insurance cover under the farmers' social insurance scheme if they have been fully insured under the law for at least 3 consecutive years²⁰.

The Act of 12 September 1996 amending the Act on the social insurance of farmers gave people with the dual status of farmers and sole proprietors the option of choosing between agricultural and general social insurance²¹. Under the regulations introduced, a farmer or household member who has been subject to statutory social insurance for farmers for at least one year and has taken up (or collaborates in) a non-agricultural business activity may retain insurance cover under the KRUS system²². Sole proprietors who were insured under the general insurance system on 1 January 1997 due to their business activity, but who met the conditions for compulsory social insurance under the KRUS system on 31 December 1996, were exempted from fulfilling the above condition, i.e. having to be subject to compulsory insurance for farmers for one year beforehand²³. Changes in this respect were brought by the Act of 2 April 2004 amending the Act on the social insurance of farmers and amending certain acts²⁴. At that time, the required period of insurance in KRUS immediately prior to the commencement of a non-agricultural business activity by farmers or household members was extended from one year to three years.

It is difficult to talk about a duration in relation to previous coverage by social insurance for farmers as a condition of eligibility to retain the right to continue insurance in the Agricultural Social Insurance Fund, despite being covered by social insurance in the Social Insurance Institution due to taking up a contract of mandate, an agency contract or an appointment to a supervisory board. It is important that a farmer or household member is subject to full statutory social insurance for farmers at the time of enrolment in the general statutory insurance scheme with the Social Insurance Institution, as prescribed in Article 5b of the Act on the social insurance of farmers²⁵.

20. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

21. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

22. W. Jagła, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, chapter entitled *Funkcja wspierania drobnej przedsiębiorczości*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2014, p. 96.

23. Ibidem, p. 96.

24. Ustawa z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

25. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

*The amount associated with income,
i.e. the revenue limit and the “annual limit amount”*

Another important criterion for the cases where farmers and their household members can be simultaneously covered by general and agricultural social insurance is the amount related to their income. A person who is subject to agricultural social insurance and at the same time carries out, or collaborates in, a non-agricultural business activity may remain subject to agricultural social insurance provided that the amount of income tax due for the previous tax year on the income from the non-agricultural business activity does not exceed the specified “limit amount”²⁶. The above amount is subject to annual indexation with the price index for goods and services²⁷ and, pursuant to Article 5a (9) of the Act on the social insurance of farmers²⁸, is officially announced by the minister responsible for rural development in Monitor Polski, the official gazette of the Republic of Poland. A farmer or household member who is also a sole proprietor is obliged to submit an annual certificate to the head of the competent tax office or a statement on the amount of income tax due for the previous tax year on the income from the non-agricultural business activity.

A certain financial requirement has also been introduced for farmers and household members who are insured under the Agricultural Social Insurance Fund scheme and at the same time carry out an additional activity on the basis of a contract of mandate, an agency contract or an appointment to a supervisory board. As provided for in Article 5b of the Act on the social insurance of farmers²⁹ persons insured under the law may maintain their social insurance cover provided that their monthly income from the fulfilment of the above-mentioned contracts does not exceed the amount corresponding to the statutory minimum wage. If the specified amount is exceeded, the person concerned is no longer entitled to farmers’ social insurance, but only for the number of months in which the threshold is exceeded. The insured persons themselves are obliged to inform the Fund of the concluded contracts of mandate or other contracts of a similar nature, as specified in Article 5b, and to submit bills of account or certificates with details of their income on an ongoing basis.

Thresholds related to income from taking up a non-agricultural business activity or work on the basis of an agency contract, a contract of mandate or another contract for the provision of services to which the provisions on mandate apply and from the appointment to a supervisory board are a clear signal that the legislator perceives the agricultural

26. Ibidem.

27. Ibidem.

28. Ibidem.

29. Ibidem.

activity as the core one, and that the additional professional activity is to constitute only a minor form of support for the farmer's or household member's general income.

Maintaining KRUS insurance

The contract of mandate, the agency contract, the appointment to a supervisory board and the non-agricultural business activity constitute an independent, compulsory title to be covered by social insurance with ZUS. The choice is crucial in this respect, because it is the farmer or household member who decides whether to remain in the farmers' social insurance scheme, despite carrying out activities that give rise to a title to coverage under the general social insurance system, or whether to opt out of the KRUS scheme and join the insurance system maintained by ZUS.

Anyone who takes up a non-agricultural business activity or starts working with such a business and at the same time is subject to social insurance with the Agricultural Social Insurance Fund must choose between the agricultural and general social insurance schemes. Pursuant to Article 5a (1) (1) of the Act on the social insurance of farmers³⁰ such a person may maintain their insurance with KRUS provided that they declare their wish to do so, no later than within 14 days of taking up their non-agricultural business activity or starting working with such a business.

The willingness to maintain coverage is also one of the prerequisites for persons who undertake to perform a contract of mandate, an agency contract or are appointed to supervisory boards to remain insured with KRUS. Pursuant to Article 5b of the Act on the social insurance of farmers³¹ it is assumed, though not explicitly stated, that the farmer or household member who is subject to agricultural insurance under the Act wishes to continue insurance with the Agricultural Social Insurance Fund. At the same time, they have the right to withdraw from the KRUS insurance scheme after submitting an opt out statement, whereby the time of exclusion from the insurance may not be before the time of submission of the statement³².

Working in the agricultural holding

Farmers and household members may be subject to farmers' social insurance, even if they carry out a non-agricultural business activity or perform an agency contract, a contract of mandate or other contract for the provision of services to which the

30. Ibidem.

31. Ibidem.

32. Ibidem.

provisions on mandate apply or who have been appointed to supervisory boards, provided that they continue to carry out the agricultural activity. In the case of non-agricultural business activity, this requirement results directly from Article 5a (1) (2) of the Act on the social insurance of farmers³³. It is possible to maintain agricultural social insurance, if a person simultaneously continues carrying out an agricultural activity or working permanently in an agricultural holding with an area of more than 1 conversion hectare or in a special type of agricultural production. However, KRUS does not have any instruments to check farmers and household members who become dual-profession farmers in this respect.

The requirement to continue carrying out an agricultural activity or working in an agricultural holding must also be maintained during the contract of mandate, agency contract, appointment to the supervisory board, but it does not arise directly from Article 5b, the only Article in the entire Act on the social insurance of farmers³⁴ that deals with this form of additional professional activity. It is stipulated in the said Article that farmers and household members who are fully covered by agricultural insurance under the Act continue to have the right to be insured with KRUS, even if they opt for the ZUS social security scheme. The definition of a farmer as laid down in Article 6 of the Act on the social insurance of farmers³⁵ reads as follows: a farmer is a person who carries out an agricultural activity in an agricultural holding in their possession, while a household member is the farmer's relative who works permanently in an agricultural holding. Cessation of an agricultural activity would make the use of the terms "farmer" and "household member" unjustified for these persons, as would being subject to insurance in KRUS. In this case, however, the requirement to continue working in an agricultural holding is difficult to verify, but possible.

*The type of business activity performed
and the method of settlement with the tax office*

Every natural person who takes up a non-agricultural business activity must choose a form of taxation for that activity. Farmers who also become sole proprietors have to make a decision in this regard as well. This is an even more important decision for those who want to take up a business activity and pursue the so-called liberal profession, as it can have consequences in the form of exclusion from agricultural social insurance. The mere fact of commencing a business activity in connection

33. Ibidem.

34. Ibidem.

35. Ibidem.

with a liberal profession does not determine the need to opt out of agricultural social insurance. Only in connection with the choice of tax on registered income without deductible costs as a form of taxation does it constitute a reason for terminating insurance with the Agricultural Social Insurance Fund. Information on the business activity carried out should be provided in the application for registration in the Central Register and Information on Economic Activity (CEIDG). What is important here is the PKD (Polish Classification of Activities) number, under which a specific business profile is hidden.

For persons pursuing liberal professions, a further condition is laid down in Article 5a (10) (2).

Evaluation of solutions regulating the area under the simultaneous influence of the general and agricultural social insurance schemes

The Act of 12 September 1996 amending the Act on the social insurance of farmers³⁶ provided farmers and their household members with the opportunity to pursue a non-agricultural business activity or to work for such businesses. Wojciech Jagła noted that: “It [the Act] has extended the existing functions of the system to include the possibility of supporting small businesses run by farmers and household members who are insured in KRUS (...). The introduction of such a change has been a boon for farmers, especially those who run small agricultural holdings, as cheaper insurance has increased their income”³⁷. In order to maintain agricultural insurance despite taking up such an additional activity, farmers and household members must continue to work in an agricultural holding. Since this requirement is difficult to verify, the most important criterion becomes ownership of an agricultural holding with an area of more than 1 conversion hectare. However, the fulfilment of this criterion is not synonymous with the continuation of an agricultural activity.

In Jerzy Bieluk's opinion, the area threshold that triggers the legal obligation to be insured under the agricultural social insurance scheme should be higher. Another possibility is to make compulsory agricultural social insurance dependent on the amount of agricultural income earned. The above solutions would guarantee that only those who really work in an agricultural holding can benefit from preferential social

36. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

37. W. Jagła, op. cit., p. 96.

insurance³⁸. Despite taking up a non-agricultural business activity, the continuation of the agricultural activity should not give rise to any doubts. After all, such a person is still a farmer, only equipped with the possibility of earning an additional income. The requirement to continue working in an agricultural holding – while taking up a business activity – cannot be verified by KRUS units, and keeping the inventory of the land owned does not bring the facts any closer.

The farmers' social insurance scheme is designed to support insured persons. Agricultural activity requires special protection due to its special nature. It differs from other forms of professional activity in its cyclical nature, its seasonality, the risks associated with natural conditions, the lack of mobility with regard to the place of production, and the mixing of agricultural and domestic operations. Pursuing an agricultural activity is therefore associated with a considerable risk. Those who nevertheless want to continue this activity are looking for other forms of financial security. As Daniela Zabielska observes: "The declining importance of agriculture, as an area that provides material livelihood for the rural population encourages the search for new sources of income (...). Farmers who are dissatisfied with their income begin to look for other sources of income that go beyond the scope of their current activity"³⁹. Given the continuous decline in the number of people insured in KRUS who are engaged in agricultural activity, solutions to slow down this process – including by creating a space where farmers and household members will be able to obtain additional means of subsistence while bearing low social insurance costs – appear to be urgently needed.

Under current laws only those farmers and household members whose tax due on their business activity in the previous tax year did not exceed the "annual limit amount" can maintain insurance. So, there is a clear rule here that says that this activity has a form of income supplementation – a form of support. For Puślecki, such a structure is very appropriate. In his opinion, those persons whose membership of a group in question is beyond doubt should be insured in KRUS, even if they take up an additional professional activity (business activity). The "limit amount", on the other hand, ensures that this additional activity does not become the leading one⁴⁰.

However, there is no shortage of voices saying that restrictions on the amount of income tax on non-agricultural business income are stifling the entrepreneurship of farmers and homemakers. According to Wojciech Jagła, farmers are unable to expand "for fear of losing the right to be insured in KRUS as a result of exceeding the

38. J. Bieluk, op. cit., p. 332.

39. D. Zabielska, *Wybór formy opodatkowania dochodów rolników rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą*, "Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2011, nr 92, p. 129.

40. D. Puślecki, *Rolnik-przedsiębiorca ...*, op. cit., p. 437.

income threshold”⁴¹. As he goes on to explain, the system “does not allow this activity to be expanded, which limits the farmer’s initiative and the prospect of continuing this activity successfully”⁴². Bożena Kłos expresses a similar opinion, stating that if farmers and household members “do not want to lose the right to insurance in KRUS – must limit their non-agricultural activities to an income that slightly exceeds the net minimum wage. With such an income, there is little chance of acquiring skills in or outside agriculture that would enable a farmer or his family to make the profits necessary for a decent living”⁴³.

In our opinion, the existence of thresholds for income from non-agricultural business activity is nevertheless a valid concept. It is not compatible with the principle of social justice to allow farmers and household members to earn an unlimited additional income while paying social insurance contributions on preferential terms. The costs associated with insurance for a non-agricultural business activity are much lower in KRUS than in ZUS. However, the possibility of paying preferential social insurance contributions for farmers and household members is a form of compensation for the risks associated with the activity and must be an incentive for those who wish to stay in agriculture for the sake of the country’s food security. However, this protective umbrella against higher contributions should only be stretched over those who contribute to this security, i.e. agricultural producers. Under the laws currently in force, it is not possible to check who is working in an agricultural holding. In order to solve this problem, additional measures would be required to oblige insured persons in the KRUS system who additionally carry out a non-agricultural business activity or collaborate in such an activity to provide evidence confirming their work in an agricultural holding.

To conclude the discussion on the performance of additional professional activities by those insured under the KRUS system, let us recall the words of Damian Puślecki: “A farmer/sole proprietor and a farmer who enters into a civil contract are still persons who pass the legal test to define a ‘farmer’ and merely supplement their income with proceeds from an additional (and marginal) professional activity. This is the only construction that is permitted in agricultural social insurance. Nowadays, this arrangement is a certain kind of privilege, an instrument of support for those actors (...). The possibility of maintaining insurance cover under the KRUS system has always been an important tool to support farmers”⁴⁴.

41. W. Jagła, op. cit., p. 8.

42. Ibidem, p. 8.

43. B. Kłos, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, “Studia BAS” 2010, nr 4(24), p. 133.

44. D. Puślecki, *Ubezpieczenie rolników...*, op. cit., p. 206.

Summary

The Social Insurance Institution and the Agricultural Social Insurance Fund perform tasks in connection with the granting of social insurance cover and the granting and payment of the corresponding benefits. They are mirror-image organisations, but each is responsible for a different social group. As a rule, they work separately, independently and without collision. Accordingly, the area created by the Act of 12 September 1996 amending the Act on the social insurance system and certain other acts is to be regarded as an exception⁴⁵. This area was subsequently extended in accordance with the provisions of the Act of 23 October 2014 amending the Act on the social insurance system and certain other acts⁴⁶ where farmers and their household members can take advantage of certain options reserved for those insured under the general insurance system.

The exhaustive list of non-agricultural professional activities that a farmer or a household may carry out in order to continue to be insured under the Agricultural Social Insurance Fund is set out in Articles 5a and 5b of the Act on the social insurance of farmers⁴⁷. These activities include the exercise of a non-agricultural business activity or collaboration in the exercise of such an activity and the commencement of the performance of the contract referred to in Article 6(1)(4) of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system⁴⁸ or an appointment to a supervisory board. The pursuit of the above-mentioned activities leads to compulsory insurance in the general social insurance system, and only in the area where the responsibilities of the two insurance institutions overlap can farmers and household members pursue these activities – under certain conditions, of course – without running the risk of being excluded from the agricultural social insurance scheme.

The main purpose of this article was to analyse how and through which normative acts the area of KRUS and ZUS overlapping responsibilities regarding compulsory social insurance are regulated and how these regulations affect the way farmers and household members operate. The analysis in the paper has made it possible to distinguish between the criteria that regulate the area in which the title to general and agricultural social insurance overlaps. These include: (1) the size of the agricultural

45. Ustawa z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.

46. Ustawa z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.

47. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

48. Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.

holding, (2) participation in the special types of agricultural production, (3) the duration of cover under farmers' social insurance scheme, (4) the amount associated with the income, i.e. the revenue limit or the annual limit amount, (5) the intention to maintain KRUS insurance, (6) the work in the agricultural holding, and (7) the type of business activity performed, (8) the method of settlement with the tax office. The above criteria serve to identify a group that can function in the area of interaction between two insurance systems. This possibility is a form of support for farmers and household members, providing them with an additional source of income, which in turn makes the risk of agricultural production less burdensome, and it should not be forgotten that the state of the Polish countryside has a direct impact on the country's food security.

Bibliography

- Bieluk J.**, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne* [in:] *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*, Białystok, Temida 2, 2013.
- Jacyszyn J.**, *Wolność gospodarcza a wolny zawód*, "Przegląd Prawa i Administracji" 2015, CIII.
- Jągła W.**, *Problemy ubezpieczenia społecznego rolników*, red. W. Józwiak, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2014.
- Kłos B.**, *Ubezpieczenia społeczne rolników a rozwój obszarów wiejskich*, "Studia BAS" 2010, nr 4(24).
- Konstytucja** Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Lechowicz K., Łuszczuk M.**, *Kierunek zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, "Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach" 2014, nr 179.
- Podstawka M.**, *Dlaczego KRUS?*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2016, nr 60.
- Podstawka M.**, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2010, nr 37.
- Puślecki D.**, *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, "Przegląd Prawa Rolniczego" 2017, nr 2(21).
- Puślecki D.**, *Rolnik-przedsiębiorca w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Studia Iuridica Lublinsia" 2017, Vol. XXVI, 1.
- Puślecki D.**, *Ubezpieczenie rolników wykonujących umowy cywilno-prawne i prowadzących działalność gospodarczą w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, "Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe" 2015, t. XVII, z. 2.
- Puślecki D.**, *Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, "Przegląd Prawa Rolniczego" 2014, nr 2(15).
- Sala S.**, *System ubezpieczenia społecznego rolników – wybrane zagadnienia*, "Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk" 2017, z. 267.

Description of the criteria governing the areas of overlap between the competence of KRUS and ZUS

- Ustawa** z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 2023 poz. 1610.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.
- Ustawa** z 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1996 nr 124 poz. 585.
- Ustawa** z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2023 poz. 1230.
- Ustawa** z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.
- Ustawa** z 1 lipca 2005 roku zmieniająca ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.
- Ustawa** z 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2014 poz. 1831.
- Ustawa** z 21 października 2016 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2016 poz. 2043.
- Ustawa** z 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. 2023 poz. 221.
- Ustawy** z 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 poz. 2105 ze zm.
- Zabielska D.**, *Wybór formy opodatkowania dochodów rolników rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą*, "Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2011, nr 92.

received: 27.09.2023
accepted: 19.10.2023



Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie

Elżbieta Ostrysz

Abstrakt

Motywowanie jest jednym z zasadniczych elementów zarządzania w przedsiębiorstwie. Umożliwia ono aktywizację zawodową pracowników pozwalającą na efektywniejsze wykonywanie przez nich czynności służbowych, a tym samym może przyczynić się do zwiększenia obrotów w firmie oraz zadowolenia klientów. Motywowanie jest świadomym procesem celowego oddziaływania na postępowanie ludzi – członków organizacji przy pomocy różnorodnych bodźców, tj. form i sposobów motywacyjnych – zarówno płacowych, jak i pozapłacowych.

Motywowanie związane jest z funkcjonowaniem każdej organizacji, firmy czy instytucji państwowej. Jest ono elementem zarządzania zasobami ludzkimi i jednostką, co sprawia, że zasadnym stało się prowadzenie badań w przedmiotowym zakresie.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja motywacji oraz pozyskanie informacji na temat czynników motywujących do pracy pracowników Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie.

W artykule posłużono się wieloma publikacjami znawców literatury przedmiotu, co podkreśla jej walor poznawczy. Wykorzystano również badania empiryczne, przeprowadzone przy pomocy narzędzia badawczego w postaci kwestionariusza ankiety.

Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, motywacja, motywowanie, pracownik.

Elżbieta Ostrysz, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, kierownik Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Motywowanie uznawane jest za jeden z pierwszoplanowych elementów zarządzania organizacją. Dzięki niemu dokonuje się aktywizacja zawodowa osób zatrudnionych w organizacji. Wpływa ono także na efekty pracy, wielkość obrotów w firmie czy zadowolenie klientów. Prawidłowe wykorzystanie sposobów motywacyjnych przez przełożonych niesie ze sobą wymierne korzyści dla całej organizacji czy instytucji. Tym samym motywacja jest zagadnieniem, które zasługuje na objęcie go procesem badawczym.

Celem artykułu jest identyfikacja motywacji oraz pozyskanie informacji na temat czynników motywujących do pracy pracowników Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie.

Niniejszy artykuł przedstawia praktyczny aspekt dotyczący motywowania pracowników. Zawiera on teoretyczną identyfikację pojęcia „motywacja” według różnych znawców. Ponadto przedstawia teorie motywowania oraz charakteryzuje modele motywacji. Opisuje również sposoby motywowania pracowników. Wskazuje on na czynniki wpływające na kreowanie motywacji u pracowników oraz stanowi charakterystykę dwóch zasadniczych sposobów motywacji, tj. motywatorów finansowych i motywatorów pozafinansowych. Dodatkowo przybliży podział sposobów motywacji według różnych autorów.

Artykuł przedstawia także wnioski z przeprowadzonych badań empirycznych – realizowanych przy pomocy kwestionariusza ankiety. Badania te dotyczyły motywowania pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Motywowanie pracowników – aspekt teoretyczny

Zaangażowanie pracowników w pracy stanowi bardzo istotny element funkcjonowania każdej organizacji czy instytucji, co sprawia, że przełożeni stosują różne formy wpływania na zachowanie pracowników, w efekcie przynoszące organizacji wymierne korzyści. Wszelkie działania tego typu w literaturze przedmiotu występują pod pojęciem motywacji. Konieczne zatem staje się omówienie wskazanego pojęcia.

Charakteryzując termin motywacja, warto przedstawić ujęcie psychologiczne oraz teorie zarządzania, które wskazują na istnienie dwóch założeń, a mianowicie:

- motywowanie pracowników znacząco wpływa na zadania¹ realizowane w ramach organizacji;
- motywacja nie jest działaniem łatwym i prostym – nawet w przypadku zastosowania różnorodności oraz ilości stosowanych metod².

W tym miejscu należy zauważyć, że współcześnie dostrzega się istnienie różnorodnych definicji motywacji oraz motywowania. Przykładowo T. Sztucki wskazuje, że motywowanie „odnosi się do regulacji zachowania zaspokajającego potrzeby i dążącego do określonego celu. Ma wiele znaczeń obejmujących namawianie, pobudzanie, dawanie impulsu, inspirowanie, skłanianie, symulowanie, zachęcanie, kuszenie czy prowokowanie. Są to pozytywne lub negatywne potrzeby, cele, pragnienia i dążenia, które skłaniają jednostkę lub oddalają od konkretnych działań, akcji lub zachowań”³.

Znawca literatury przedmiotu J. Penc wskazuje, że „motywacja jest mechanizmem psychologicznym uruchamiającym i organizującym zachowanie człowieka, a tym samym skierowanym na osiągnięcie pożądanego celu. Jest ona więc wewnętrzną siłą człowieka, porównywalną do siły fizycznej”⁴.

Zdaniem G. Bartkowiak motywacja jest procesem aktywizującym zachowanie człowieka i sprawiającym, że pragnie on indywidualnie zaspokajać własne potrzeby przy pomocy osiągnięcia i realizacji zadań organizacyjnych, jakie związane są z wykonywaną pracą⁵. R. Gryffin traktuje motywację jako układ sił skłaniających ludzi do zachowywania się w określony sposób. Warto dodać, że zdaniem Gryffina motywacja decyduje również o osiągnięciach jednostki⁶.

Przechodząc do dalszych rozważań, należy zauważyć, że można wyszczególnić różne teorie motywacji, traktowane jako różnorodne poglądy na motywację, wynikające z systematycznego poznawania złożoności ludzkiej natury⁷. Warto również pamiętać, że współcześnie nie istnieje jedna uniwersalna teoria motywacji ludzkiej, co podkreśla znawca G. Maniak⁸.

1. W przypadku przedsiębiorstwa produkcyjnego są to efekty produkcyjne, (przypis autora).
2. G. Bartkowiak, *Psychologia zarządzania*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1999, s. 119.
3. T. Sztucki, *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady metody*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 1998, s. 206–207.
4. J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998, s. 137.
5. G. Bartkowiak, op. cit., s. 119–120.
6. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWN, 2006, s. 545.
7. S. Borkowska, *Motywacja i motywowanie [w:] Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, PWN, Warszawa 2006, s. 317.
8. G. Maniak, *Wprowadzenie do zarządzania zasobami ludzkimi*, Szczecin, Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, 2001, s. 114.

Niektórzy specjaliści dzielą teorię motywacji na dwie grupy, a mianowicie na wczesne teorie motywowania i współczesne teorie motywowania. Pierwsza z wyszczególnionych grup teorii dotyczy wczesnych koncepcji motywacji, które stworzono na bazie dwóch elementów, tj.:

- zarządzania naukowego, które zakłada, że fundamentalnymi czynnikami, jakie wpływają na wykonywanie zadań pracowniczych, są motyw ekonomiczny, lenistwo oraz dążenie do minimalizacji wysiłku, najskuteczniejszym narzędziem jest natomiast płaca;
- szkoły stosunków międzyludzkich, która wskazuje, że człowiek to istota społeczna, a najważniejszym problemem są stosunki pomiędzy kierownictwem i pracownikami lub pomiędzy samymi pracownikami; w ramach tego elementu wyszczególnić możemy występowanie czynników materialnych i pozaekonomicznych.

Druga z wyszczególnionych grup to współczesne teorie motywowania, które ukształtowały się na bazie szkoły stosunków współczesnych, takich jak:

- teorie treści – podkreślające znaczenie potrzeb traktowanych jako podstawowy motywator działania; teorie te dotyczą głównie czynników wewnętrznych;
- teorie procesu – nakładające nacisk zarówno na motywy działania, jak i na proces wyboru wzorów i kierunków zachowań; teorie te określają, w jaki sposób i przy pomocy jakich celów motywowane są dane osoby;
- teorie wzmocnień – wskazujące, że zmiany zachowań indywidualnych stanowią efekt stosowanych wzmocnień i zdobytych dotychczas doświadczeń; zajmują się one tym, w jaki sposób skutki wcześniejszego działania wywierają wpływ na zachowania w przyszłości w cyklicznym procesie uczenia się jednostki⁹.

Kontynuując problematykę dotyczącą motywacji, konieczne staje się wskazanie, że w teorii zarządzania wyróżnia się trzy następujące modele motywacji:

- 1) model tradycyjny, który często bywa kojarzony z F. Fayolem oraz naukową organizacją pracy; wiodącym założeniem tego modelu jest pogląd, że przełożeni, którzy kierują swoimi zespołami pracowników w organizacji powinni tak organizować pracę, aby podwładni wykonywali powtarzalne zadania (kilkukrotne realizowanie takich samych zadań, cykliczne wykonywanie zadań)¹⁰; podwładni powinni natomiast dokonywać analizy własnych

9. A. Pietroń-Pyszczyk, *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menażerów*, Wrocław, Wydawnictwo Marina, 2007, s. 18.

10. J. Penc, *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Łódź, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, 2008, s. 491–492.

działań i na tej podstawie muszą wyciągać wnioski, które będą prowadziły do efektywniejszej pracy i lepszego wykonywania powierzonych im obowiązków¹¹; zgodnie z założeniami tego modelu najlepszym sposobem motywacyjnym są wynagrodzenia, praca wszystkich pracowników jest natomiast jedynym elementem wpływającym na rozwój organizacji¹²;

- 2) model stosunków współdziałania, którego twórcą był E. Mayo; założeniem tego modelu jest pogląd, że pieniądze stanowią jedyny motywator do podjęcia jakichkolwiek działań przez podwładnych; model ten umożliwia pracownikom większą swobodę w podejmowaniu decyzji; zgodnie z nim przełożeni mają obowiązek informowania podwładnych o obecnym stanie organizacji/instytucji dotyczącej jej funkcjonowania, strategii i rozwoju¹³;
- 3) model zasobów ludzkich, według którego stosunki współdziałania oparte są na manipulacji pracowników¹⁴; motywatorami, które przedstawia omawiany model są: zadowolenie z pracy, rozwój pracowników, docenienie przez pracodawcę, osiągnięte korzyści finansowe; zgodnie z założeniami modelu zasobów ludzkich praca z natury nie jest niczym przyjemnym, natomiast pracownicy usiłują zrealizować wspólnie założone cele; za twórców tego modelu uważa się McGregora, Maslowa, Argyrisa, Likerta¹⁵.

Sposoby motywowania pracowników

Zasoby ludzkie stanowią podstawę funkcjonowania i rozwoju każdej istniejącej organizacji czy instytucji. Pracownicy, którzy dysponują właściwymi umiejętnościami i predyspozycjami stanowią dla pracodawcy cenny kapitał. Konieczne zatem staje się prowadzenie takich działań, których celem będzie podnoszenie wartości posiadanych zasobów ludzkich¹⁶. Jednym z najbardziej znaczących działań realizowanych w tym zakresie jest odpowiednia motywacja pracowników¹⁷.

-
11. I. Warwas, A. Rogozińska-Pawelczyk, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowoczesnej organizacji*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016, s. 23.
 12. J.A.F. Stoner, Ch. Wenkel, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011, s. 429.
 13. J. Sikora, *Motywowanie pracowników*, Bydgoszcz, Biblioteka Menedżera i Służby Pracowniczej, 2000, s. 18.
 14. J. M. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Warszawa, Difin, 2008, s. 47.
 15. J. Sikora, op. cit., s. 24–26.
 16. Z. Pawlak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Poltext, 2011, s. 9.
 17. J. Penc, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Warszawa, Difin, 2007, s. 1–20.

W tym miejscu należy zauważyć, że zdaniem D. Podmoroffa istnieje możliwość wykreowania motywacji u pracowników przy pomocy stworzenia im właściwego środowiska pracy, na które wpływ mają cztery czynniki, a mianowicie:

- 1) stosowane metody zarządzania muszą być akceptowane przez całą organizację czy instytucję oraz kulturę z nią związaną; metody te nie tylko ułatwiają przełożonym kierowanie daną organizacją, lecz także umożliwiają motywowanie podwładnych i korygowanie ich zachowań;
- 2) kierownictwo, czyli cechy i wartości, jakie wywierają wpływ na kierowanie zespołem – to dzięki nim kształtuje się stosunek pracowników do wykonywanej pracy oraz podwładnych;
- 3) osoby, którymi się zarządza, czyli cechy, wartości i poglądy osób określające, w którym kierunku i w jaki sposób można nimi kierować;
- 4) praca, jaką należy wykonać w celu prawidłowego funkcjonowania instytucji czy organizacji¹⁸.

Przechodząc do dalszych rozważań, należy wskazać, że kreowanie motywacji u pracowników odbywa się przy wykorzystaniu sposobów motywacji, czyli określenia, w jaki sposób powinien zachowywać się pracodawca, aby jego zachowanie wpłynęło na postępowanie pracownika¹⁹.

Współcześnie rozróżnia się dwa zasadnicze sposoby motywowania pracowników: motywatory finansowe oraz motywatory pozafinansowe²⁰. Konieczne, z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, stało się ich scharakteryzowanie.

Motywatory finansowe

Motywatory finansowe stanowią najczęściej stosowany i powszechnie uznawany za najskuteczniejszy sposób motywowania pracowników. Warto zauważyć, że pomimo obowiązkowego wypłacania pracownikom wynagrodzenia za pracę, motywatory finansowe bywają stosowane równolegle i występują w różnorodnych formach – poczynając od bezpośredniej zapłaty za określone zadanie po rozbudowane systemy dodatkowych wynagrodzeń, które oparte są na procesach wartościowania stanowisk pracy lub ocenach pracowniczych²¹.

18. D. Podmoroff, *365 sposobów na codzienne motywowanie i nagradzanie pracowników*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2014, s. 49.

19. J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, op. cit., s. 203.

20. L. Koziół, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa – Kraków, PWN, 2002, s. 58–59.

21. J. Woźniak, *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa, PWN, 2012, s. 21.

Rozważając zagadnienia związane z motywatorami finansowymi należy wskazać najbardziej popularne motywatory zaliczane do tej grupy, a mianowicie:

- podwyżkę wynagrodzenia za pracę;
- premię motywacyjną, czyli świadczenie, do którego prawa nabywa pracownik spełniający określone wymogi wewnętrzne pracodawcy;
- nagrodę finansową mającą charakter uznaniowy i przyznaną zazwyczaj za szczególne osiągnięcia zawodowe lub godne naśladowanie postawy;
- dodatek za pracę oznaczający dodatek finansowy do wynagrodzenia za np. pracę w godzinach nadliczbowych czy pracę w porze nocnej²².

Motywowanie pozapłacowe

Drugim z wyszczególnionych przez autorkę niniejszego artykułu sposobów motywowania pracowników jest motywowanie pozapłacowe. Wśród tych sposobów motywowania najczęściej wyszczególnia się:

- pochwałę stanowiącą komunikat, który dostarcza osobie zatrudnionej pozytywną opinię związaną z wykonywaną przez nią pracą;
- gratulacje – pisemny sposób okazania wdzięczności pracownikowi za dobrze wykonywaną pracę;
- uznanie, czyli docenienie pracownika za wzorowe wykonywanie obowiązków służbowych;
- dyplom – sposób docenienia pracownika za jego zaangażowanie w wykonywanie obowiązków służbowych;
- udział w szkoleniach finansowanych przez pracodawcę i umożliwiających pracownikowi zdobycie nowych kwalifikacji lub umiejętności bądź podwyższenie obecnych;
- dofinansowanie do nauki oznaczające dopłatę bądź sfinansowanie w całości kosztów kształcenia, np. na studiach wyższych, studiach podyplomowych, specjalistycznych kursach;
- zwrot kosztów dojazdu do pracy umożliwiający zmniejszenie kosztów dojazdu do pracy przez pracownika;
- dopłatę do wypoczynku, częściową lub całkowitą refundację kosztów wypoczynku;
- dodatkowe pakiety ubezpieczeniowe, stanowiące dodatkowe ubezpieczenie dla pracownika;
- pakiety sportowe, czyli karnety wstępu do ośrodków rekreacyjno-sportowych;

22. Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa, PWE, 2008, s. 225.

- bony podarunkowe, które pracownik może wykorzystać w określonych sklepach, restauracjach, agencjach turystycznych na własne potrzeby;
- bilety finansowane przez pracodawcę, np. bilety do kina czy teatru;
- imprezy integracyjne oznaczające spotkania pracowników danej organizacji/instytucji w luźnej atmosferze;
- nagrody rzeczowe, nagrody finansowane przez pracodawcę za dobre wyniki w pracy;
- kredyty pracownicze na atrakcyjnych warunkach²³.

Podział sposobów motywacji

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że problematyka motywowania pracowników stanowi zainteresowanie wielu znawców literatury przedmiotu, a poszczególni autorzy wskazują na istnienie różnych sposobów motywowania. Tym samym autorka niniejszego artykułu postanowiła przedstawić różnorodne podziały sposobów motywacji według wybranych autorów. Podział ten zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 1. Podział sposobów motywacji według poszczególnych autorów

Autor	Sposoby motywacji
A. Stabryła	<p>Sposób motywacji wspomaga proces decyzyjny, planistyczny i kontrolny w organizacji. Tym samym zalicza się do niego:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) czynniki motywacyjne, takie jak: <ul style="list-style-type: none"> – środowisko pracy, do którego zaliczane jest społeczne środowisko pracy, lokalizacja organizacji, środowisko naturalne, wyposażenie, sytuacja ekonomiczna – środki zachęty, oznaczające bodźce materialne i niematerialne – środki perswazji, wychowawcze oddziaływanie na podwładnych 2) system zadaniowy organizacji, czyli katalog zadań, sposoby formułowania zadań, rozliczanie zadań 3) koszty pracy 4) system partycypacyjny pracowników, do którego zalicza się: <ul style="list-style-type: none"> – zakres decyzji podejmowanych przez pracowników – zakres współdecydowania kierownictwa i pracowników – zakres negocjacji, np. w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia itp. – zakres kontroli – opiniowanie – konsultacje

23. M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Wydawnictwo Placet, 2008, s. 17–18.

Autor	Sposoby motywacji
G. Gruszyńska-Malec	Sposoby motywowania uwzględniają mechanizmy nagradzania jako główny instrument systemu motywowania. Sposobami motywacyjnymi są: 1) nagrody materialne, w skład których wchodzi zarówno nagrody pieniężne, jak i nagrody pozapieniężne 2) nagrody niematerialne, czyli np. awans, dostęp do informacji firmowych, pochwała, wyróżnienie, możliwość wykonywania obowiązków służbowych na specjalistycznym sprzęcie
A. Szalkowski	Sposoby motywacji obejmują następujące czynniki: 1) podsystem zarządzania 2) podsystem wartościowania prac 3) podsystem bodźców materialnych 4) podsystem bodźców pozamaterialnych 5) podsystem bodźców socjalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Kraków – Kluczbork, Wydawnictwo Antykwa, 1997, s. 187; G. Gruszyńska-Malec, *Koncepcja systemu motywacji pracowniczej*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 1999, nr 5, s. 17–19; A. Szalkowski (red.), *Wprowadzenie do zarządzania personelem*, Kraków, Wydawnictwo AE, 2000, s. 158–159.

Motywowanie pracowników KRUS – wnioski z przeprowadzonych badań ankietowych

Przedstawione treści teoretyczne z zakresu teorii motywacji wprowadzają badania empiryczne związane z motywowaniem pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wskazywane badania przeprowadzono przy pomocy metody badania opinii (sondażu diagnostycznego) wykorzystującej technikę ankietowania. Narzędziem badawczym wykorzystanym w procesie badawczym był kwestionariusz ankiety. Próbę badawczą stanowili pracownicy Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie. Dokładną charakterystykę próby badawczej przedstawiono poniżej.

W Placówce Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie zatrudnionych jest 11 osób w pełnym wymiarze czasu pracy: kierownik, główny specjalista, starszy specjalista, inspektor, aprobant, trzech samodzielnych inspektorów oraz trzech specjalistów. W badaniu ankietowym uczestniczyli wszyscy pracownicy placówki poza kierownikiem, który prowadził badania.

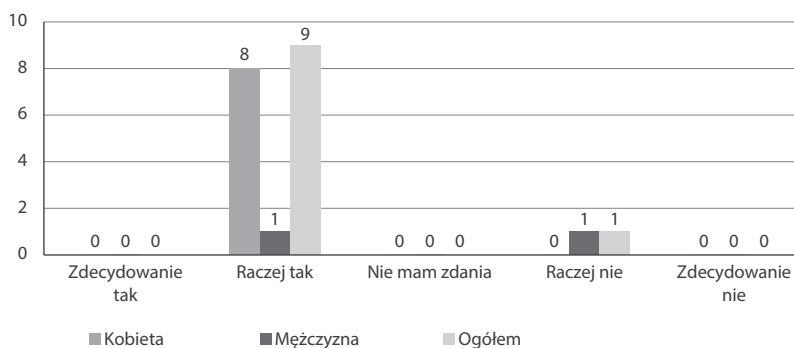
Wśród osób uczestniczących w przeprowadzonym badaniu ankietowym udział wzięło dwóch mężczyzn (20% ogółu badanych) oraz osiem kobiet (80% ogółu badanych). Wśród respondentów były trzy osoby w przedziale wiekowym 36–45 lat (stanowili oni 30% ogółu badanych), trzy osoby w wieku 46–55 lat (30% ogółu badanych) oraz cztery osoby w wieku 56 lat i więcej (40% ogółu badanych). Wśród osób

uczestniczących w badaniu było sześć osób zamieszkujących obszary wiejskie oraz cztery osoby mieszkające na terytorium miasta. Osoby te posiadały wykształcenie średnie (4 osoby) oraz wyższe (6 osób). Wśród ankietowanych nie było osób posiadających wykształcenie zawodowe.

Badania ankietowe przeprowadzono wśród osób z długim stażem pracy w KRUS: 60% ankietowanych to osoby z ponad 21-letnim stażem pracy (6 osób), a dwie osoby – z doświadczeniem zawodowym w przedziale 16–20 lat stażu pracy. W badaniu wzięły również udział osoby, które miały mniejsze doświadczenie zawodowe: jedna osoba pracowała krócej niż pięć lat oraz jedna osoba ze stażem pracy klasyfikującym się w przedziale 6–10 lat.

W toku realizowanych badań autorka przeanalizowała stopień zadowolenia z wykonywanej pracy, jaki deklarują pracownicy KRUS. Odpowiedzi w tym zakresie przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie ankietowe: czy jest Pan/Pani zadowolona/y z wykonywanej pracy?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość pracowników KRUS w Pleszewie jest zadowolona z wykonywanej pracy. Osoby te stanowią 90% osób uczestniczących w badaniu. Tylko jeden pracownik Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie zadeklarował niezadowolenie. Na takie wskazanie może mieć wpływ wiele czynników, np. dalekie dojazdy do pracy, wysokie aspiracje zawodowe, niezgodność kierunku wykształcenia lub zbyt słabe bodźce motywacyjne.

Istotne znaczenie z punktu obranej tematyki pracy miało zbadanie, co najbardziej motywuje do pracy pracowników PT KRUS w Pleszewie. Wyniki w tej kwestii zaprezentowano poniżej.

Wykres 2. Rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie ankietowe: co Panią/Pana najbardziej motywuje do pracy?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Pracownicy Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie zadeklarowali, że bodźcem motywującym ich do pracy są rzeczy materialne. Jedna osoba, która uczestniczyła w badaniu ankietowym stwierdziła, że motywują ją zarówno rzeczy materialne, jak i niematerialne.

Wskazanie przez respondentów czynników materialnych jako wiodącego bodźca motywującego do pracy spowodowało, że autorka postanowiła zbadać, które bodźce płacowe stanowią największą motywację do pracy wśród pracowników PT KRUS w Pleszewie. Odpowiedzi w tym zakresie zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie ankietowe: który z bodźców płacowych najbardziej motywuje Panią/Pana do pracy?

Bodźce płacowe najbardziej motywujące do pracy	Liczba wskazań			
	kobieta	mężczyzna	ogółem	% wskazań
Podwyżka wynagrodzenia	8	2	10	76,9
Premia motywacyjna	2	0	2	15,4
Nagroda finansowa	0	0	0	0
Dodatek za pracę	0	0	0	0
Inne, jakie?	1	0	1	7,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Najbardziej motywującym bodźcem płacowym dla pracowników PT KRUS w Pleszewie jest podwyżka wynagrodzenia. Na tę odpowiedź wskazali wszyscy respondenci (76,9% ogółu udzielonych odpowiedzi). W przedmiotowym zakresie dwie osoby zaznaczyły również premię motywacyjną (2 kobiety), a jedna osoba wskazała na inną odpowiedź niż wyszczególnione w kafeterii i tym samym wskazała na godne wynagrodzenie.

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy

Istotne znaczenie dla prowadzącego badanie miało również zorientowanie się, jak wygląda opinia respondentów w zakresie najbardziej motywujących do pracy bodźców pozapłacowych. Uzyskane odpowiedzi zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie ankietowe: który z bodźców pozapłacowych najbardziej motywuje Panią/Pana do pracy?

Bodźce pozapłacowe najbardziej motywujące do pracy	Liczba wskazań		
	kobieta	mężczyzna	ogółem
Pochwały, gratulacje, uznanie	3	1	4
Dyplomy	0	0	0
Szkolenia	1	0	1
Dofinansowanie do nauki	0	0	0
Zwrot kosztów dojazdu do pracy	1	0	1
Dopłata do wypoczynku	8	1	9
Dodatkowe pakiety ubezpieczeniowe	0	0	0
Pakiety sportowe	0	0	0
Bony подарunkowe	0	0	0
Bilety finansowane przez pracodawcę	0	0	0
Imprezy integracyjne	0	0	0
Nagrody rzeczowe	0	0	0
Pracownicze programy emerytalne	0	0	0
Kredyty pracownicze na atrakcyjnych warunkach	2	2	4
Inne, jakie?	2	0	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Zdaniem pracowników Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie najbardziej motywującymi bodźcami pozapłacowymi są: (1) dopłata do wypoczynku – 9 wskazań; (2) pochwały, gratulacje, uznanie – 4 wskazania; (3) kredyty pracownicze na atrakcyjnych warunkach – 4 wskazania; (4) szkolenia – 1 wskazanie; (5) zwrot kosztów dojazdu do pracy – 1 wskazanie.

Wśród pracowników PT KRUS uczestniczących w badaniu dwie osoby wskazały na inne niż wyszczególnione bodźce pozapłacowe motywujące do pracy. Były to: paczki świąteczne oraz dobra atmosfera.

Podejmując się realizacji procesu badawczego dotyczącego problematyki motywacji pracowników PT KRUS autorka postanowiła zbadać, które czynniki najbardziej motywują osoby zatrudnione. Odpowiedzi w tym zakresie przedstawiono w tabeli 4.

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie ankietowe: który z czynników motywujących najbardziej motywuje Panią/Pana do pracy?

Czynniki motywujące do pracy	Liczba wskazań		
	kobieta	mężczyzna	ogółem
Zaufanie przełożonego	7	1	8
Możliwość doskonalenia/rozwoju zawodowego	1	0	1
Swoboda działania, autonomia	1	1	2
Listy pochwalne, gratulacje, dyplomy	0	0	0
Wyrazy uznania i celebrowanie zdobytych osiągnięć ze strony przełożonego	0	0	0
Motywuja mnie tylko bodźce płacowe, reszta czynników jest nieistotna	1	2	3
Inne, jakie?	3	0	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Najbardziej motywującym do pracy czynnikiem, zdaniem ankietowanych, jest zaufanie przełożonego. Pracownicy zdają sobie sprawę, że prawidłowe wykonywanie przez nich obowiązków służbowych nie tylko znacząco wpływa na jakość wykonywanych przez nich zadań, lecz także zostaje docenione przez przełożonego i przekłada się na wzrost jego zaufania. Trzy osoby uczestniczące w badaniu ankietowym (1 kobieta i 2 mężczyźni) wskazały, że motywują je tylko bodźce płacowe, natomiast reszta czynników jest dla nich nieistotna. Fakt ten powoduje, że można stwierdzić, że aż 33% pracowników to osoby, dla których stymulantem do pracy jest pieniądź i tylko w taki sposób są w stanie pracować efektywniej. Dla dwóch respondentów czynnikiem motywującym do pracy jest również swoboda działania, autonomia. Świadczy to o tym, iż osoby te samodzielnie chcą wykonywać powierzone im zadania, uwzględniając tym samym kolejność i czas ich wykonywania. Jedna osoba wskazała, że motywuje ją możliwość doskonalenia/rozwoju zawodowego – wskazanie to niewątpliwie wzbudza satysfakcję ze strony przełożonych, ponieważ szeroko rozumiany rozwój pracownika nie tylko jest związany z prawidłowością i efektywnością wykonywanych zadań, lecz także dotyczy większych perspektyw oraz szybszego uczenia się w przypadku wprowadzenia jakichkolwiek zmian prawnych, organizacyjnych, proceduralnych i innych. Trzech ankietowanych wskazało również swoje odpowiedzi w zakresie dotyczącym czynników motywujących ich do pracy. Wśród tych odpowiedzi znalazły się tylko i wyłącznie czynniki płacowe, a mianowicie – nagrody finansowe (2 osoby), bodźce płacowe (1 osoba).

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy

Dociekania autorki sprawiły, że postanowiła ona również zbadać, które z bodźców płacowych najbardziej demotywią pracowników do pracy. Odpowiedzi zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie ankietowe: który z bodźców płacowych najbardziej demotyduje Panią/Pana do pracy?

Bodźce płacowe demotywiąjące do pracy	Liczba wskazań		
	kobieta	mężczyzna	ogółem
Brak lub niski wymiar podwyżki wynagrodzenia	8	2	10
Brak lub niski wymiar premii motywacyjnej	1	0	1
Brak lub niski wymiar nagrody finansowej	0	0	0
Brak dodatków za pracę, np. w godzinach nadliczbowych	0	0	0
Inne, jakie?	1	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Ankietowani jednoznacznie stwierdzili, że bodźcem płacowym, który najbardziej demotyduje ich do pracy, jest brak lub niski wymiar podwyżki wynagrodzenia (100% ankietowanych). Do przedmiotowych bodźców respondenci zaliczyli także brak lub niski wymiar premii motywacyjnej (1 wskazanie) oraz niskie wynagrodzenie (1 wskazanie odpowiedzi inne).

Adekwatnie do wcześniejszego pytania, autorka zbadała również, które z bodźców pozapłacowych najbardziej demotywią pracowników PT KRUS w Pleszewie do pracy. Wyniki w tym zakresie prezentuje poniższa tabela.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie ankietowe: który z bodźców pozapłacowych najbardziej demotyduje Panią/Pana do pracy?

Bodźce pozapłacowe demotywiąjące do pracy	Liczba wskazań		
	kobieta	mężczyzna	ogółem
Brak lub zbyt mała ilość pochwał, gratulacji	0	0	0
Brak lub zbyt mała ilość szkoleń i możliwości rozwoju	2	1	3
Brak lub zbyt mała ilość dofinansowań do nauki	0	0	0
Brak zwrotów kosztów dojazdu do pracy	5	0	5
Brak lub zbyt niskie dopłaty do wypoczynku	2	1	3
Brak dodatkowych pakietów ubezpieczeniowych	0	1	1
Brak pakietów sportowych	2	0	2

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy

Bodźce pozapłacowe demotywuujące do pracy	Liczba wskazań		
	kobieta	mężczyzna	ogółem
Brak bonów podarunkowych	4	1	5
Brak biletów finansowanych przez pracodawcę	0	0	0
Brak imprez integracyjnych	0	1	1
Brak nagród rzeczowych	0	0	0
Brak pracowniczych programów emerytalnych	0	0	0
Brak kredytów pracowniczych na atrakcyjnych warunkach	0	0	0
Inne, jakie?	1	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Wśród czynników pozapłacowych najbardziej demotywuujących do pracy pracowników Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie znalazły się: (1) brak zwrotu kosztów dojazdu do pracy – 5 wskazań; (2) brak bonów podarunkowych – 5 wskazań; (3) brak lub zbyt mała ilość szkoleń i możliwości rozwoju – 3 wskazania; (4) brak lub zbyt niskie dopłaty do wypoczynku – 3 wskazania; (5) brak pakietów sportowych – 2 wskazania; (6) brak dodatkowych pakietów ubezpieczeniowych – 1 wskazanie; (7) brak imprez integracyjnych – 1 wskazanie; (8) brak atmosfery – 1 wskazanie (odpowieź inne).

Reasumując, należy zauważyć, że pracownicy Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie deklarują, iż najbardziej motywującymi czynnikami do pracy są bodźce płacowe. Pozostałe czynniki, tj. czynniki pozapłacowe odgrywają dla nich znikomą rolę. Tym samym konieczne staje się podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia zainteresowania pracowników czynnikami motywującymi pozapłacowymi, które podobnie jak czynniki płacowe odgrywają istotną rolę w procesie pracy. Faktem jest, że jednostka publiczna, jaką jest KRUS, posiada określony budżet na każdy rok funkcjonowania i nie zawsze możliwe jest udzielanie różnorodnych gratyfikacji pracownikom za prawidłowe, a nawet wyróżniające wykonywanie przez nich obowiązków służbowych.

Podsumowanie

Motywowanie traktowane jest w literaturze przedmiotu jako jeden z fundamentalnych elementów zarządzania organizacją. Fakt ten sprawia, że wielu badaczy interesuje się problematyką motywowania. Z racji swoich właściwości i wymiernych korzyści, jakie stanowią efekt prawidłowego doboru sposobu motywowania pracowników, stanowi ono również przedmiot zainteresowania menadżerów, kierowników, dyrektorów i innych osób funkcyjnych w różnorodnych organizacjach czy instytucjach.

Motywowanie jest procesem świadomego i celowego oddziaływania na zachowanie człowieka, grupy osób w procesie pracy. Umożliwia ono kreowanie warunków pozwalających pracownikom na zaspokojenie własnych potrzeb, a tym samym stanowi efekt ich wkładu w realizację założonych celów organizacji. System motywowania podwładnych obejmuje szereg warunków oraz czynników, które mają na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu motywacji zatrudnionych osób.

Współcześnie rozróżnia się dwa zasadnicze sposoby motywacji pracowników, które uwzględniają wykorzystany zestaw bodźców. Są to: motywacja finansowa (związana ze sferą ekonomiczną) oraz motywacja pozafinansowa (dotycząca sfery pozaekonomicznej). Wyszczególniane są również różne teorie i modele motywacji, które wyznaczają kierunki działania dla pracodawcy.

Warto podkreślić, że prawidłowa motywacja znacząco wpływa na działanie człowieka, a tym samym na wykonywane przez niego zadania służbowe w sposób prawidłowy i efektywny. Niestety motywacja nie jest działaniem prostym i łatwym, ponieważ trudno jest dokonać odpowiedniego doboru sposobu i metody motywacji dla całej zatrudnionej kadry w taki sposób, aby każdy pracownik był usatysfakcjonowany.

Faktem jest, że motywacja odgrywa znaczącą rolę w działalności wszystkich istniejących organizacji czy instytucji, w tym również Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przeprowadzone badania wykazały, że pracownicy Placówki Terenowej KRUS w Pleszewie deklarują, iż motywują ich rzeczy materialne, przede wszystkim podwyżka wynagrodzenia lub premia motywacyjna. W zakresie obejmującym bodźce pozaekonomiczne badani wskazali, że są to m.in.: dopłaty do wypoczynku, kredyty pracownicze na atrakcyjnych warunkach, pochwały, gratulacje, uznanie czy zwroty kosztów dojazdu do pracy. Zbadane zostały również czynniki, które najbardziej wpływają na motywację pracowników. Były to: zaufanie przełożonego, autonomia, swoboda działania oraz bodźce płacowe. W przypadku czynników demotywujących pracowników KRUS znaczącą rolę odgrywały: brak lub niski wymiar podwyżki wynagrodzenia, brak zwrotu kosztów dojazdu do pracy, brak bonów podarunkowych, brak lub zbyt mała ilość szkoleń i możliwości rozwoju.

Identyfikacja motywacji oraz pozyskanie informacji na temat czynników motywujących do pracy pracowników Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Pleszewie umożliwiły autorce niniejszego artykułu osiągnięcie założonego celu oraz dokonanie następujących stwierdzeń:

- motywacja jest znaczącym elementem funkcjonowania każdej organizacji i instytucji;
- dobór odpowiednich sposobów i metod motywacji przynosi wymierne korzyści dla organizacji;

- zasadniczym bodźcem motywacyjnym dla pracowników są motywatory finansowe;
- konieczne staje się systematyczne prowadzenie badań dotyczących motywacji, ponieważ umożliwi to prawidłowy dobór sposobów i metod motywacji podwładnych.

Potwierdza to tezę, że prawidłowa motywacja stanowi jeden z fundamentalnych elementów wpływających na zachowania pracowników, czego efektem jest efektywniejsza praca oraz zwiększenie zadowolenia pracowników, co z kolei przyczynia się do pozytywnych opinii o organizacji na zewnątrz.

Bibliografia

- Armstrong M.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 1998.
- Bartkowiak G.**, *Psychologia zarządzania*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1999.
- Borkowska S.**, *Motywacja i motywowanie* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa, PWN, 2006.
- Griffin R.W.**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWN, 2006.
- Gruszyńska-Malec G.**, *Koncepcja systemu motywacji pracowniczej*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 1999, nr 5.
- Kopertyńska M.W.**, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Wydawnictwo Placet, 2008.
- Kozioł L.**, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa – Kraków, PWN, 2002.
- Krupski R.**, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wałbrzych, Wydawnictwo IbS, 2004.
- Maniak G.**, *Wprowadzenie do zarządzania zasobami ludzkimi*, Szczecin, Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, 2001.
- Moczydłowska J.M.**, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Warszawa, Difin, 2008.
- Pawlak Z.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Poltext, 2011.
- Penc J.**, *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Łódź, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, 2008.
- Penc J.**, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998.
- Penc J.**, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Warszawa, Difin, 2007.
- Pietroń-Pyszczyk A.**, *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menedżerów*, Wrocław, Wydawnictwo Marina, 2007.
- Podmoroff D.**, *365 sposobów na codzienne motywowanie i nagradzanie pracowników*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2014.
- Sekuła Z.**, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa, PWE, 2008.

Skuteczność metod motywacyjnych na przykładzie Placówki Terenowej Kasy

- Sikora J.**, *Motywowanie pracowników*, Bydgoszcz, Biblioteka Menedżera i Służby Pracowniczej, 2000.
- Stabryła A.**, *Podstawy zarządzania firmą*, Kraków – Kluczbork, Wydawnictwo Antykwa, 1997.
- Stoner J.A.F., Wenkel Ch., Gilbert D.R.**, *Kierowanie*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.
- Szałkowski A.** (red.), *Wprowadzenie do zarządzania personelem*, Kraków, Wydawnictwo AE, 2000.
- Sztucki T.**, *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady metody*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 1998.
- Warwas I., Rogozińska – Pawelczyk A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowoczesnej organizacji*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016.
- Woźniak J.**, *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa, PWN, 2012.

otrzymano: 19.09.2023
zaakceptowano: 26.10.2023

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*



The effectiveness of motivation methods. A case study of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew

Elżbieta Ostrysz

Abstract

Motivation is one of the basic elements of enterprise management, enabling the empowerment of employees in the workplace so that they can perform their professional duties more efficiently and thereby contribute to increased company turnover and customer satisfaction. Motivation is a process of consciously and knowingly influencing the behaviour of people who are members of an organisation by means of various stimuli, whether related to wages or other aspects of the working environment.

Inherently tied to the functioning of each organisation, company or state institution, motivation is part of managing human resources and individuals, and therefore it is reasonable to make it an object of our study.

The purpose of this paper is to identify the meaning of motivation and obtain information about factors that motivate employees of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew to perform their jobs.

The article uses multiple publications in the literature, which serve to enhance its research value. Empirical studies were also conducted using a research tool in the form of a survey questionnaire.

Keywords: Agricultural Social Insurance Fund, motivation, motivating, employee.

Elżbieta Ostrysz, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects” at the President Stanisław Wojciechowski Calisia University in Kalisz, head of the KRUS branch office in Pleszew, Poznań regional office, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Introduction

Motivation is considered one of the major elements of managing an organisation, since it enables professional empowerment of employees. It also impacts in terms of the results of work, company turnover and customer satisfaction. The correct application of motivational methods by the management results in measurable benefits for the entire organisation or institution. As such, motivation is an issue deserving of study and research.

The purpose of this paper is to identify the meaning of motivation and glean information about factors that motivate employees of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew to perform their jobs.

The paper presents some practical aspect related to motivating employees and identifies the theoretical meaning of “motivation” according to various experts. In addition, various motivation theories have been enumerated and motivation models developed. Methods of motivating employees are also described. The paper notes the factors that contribute to building motivation among employees and characterises the two main methods of motivation, based on financial and non-financial factors. In addition, the classification of motivational methods according to different authors is discussed in some detail.

Conclusions from empirical studies conducted by means of a survey questionnaire are provided in the summary. The studies were related to Agricultural Social Insurance Fund employees.

Motivating employees – the theoretical aspect

The commitment of employees to their work is a very important contribution to the functioning of each organisation or institution. Accordingly, managers use various means to influence the behaviour of employees, producing measurable benefits to the organisation as a result. In the subject literature, all activities of this kind are described as motivation.

In describing motivation, it is worth discussing the psychological approach and management theories, which suggest the existence of two precepts, namely:

- motivating employees has a considerable impact on tasks¹ performed in the organisation;

1. In case of a manufacturing enterprise, the impact is noticeable in production output (author's footnote).

- motivation is neither easy nor simple, even when multiple different methods are applied².

Here it should be observed that there are various definitions of motivation and motivating. For example, T. Sawicki notes that motivation “relates to regulating behaviour that satisfies needs and works towards a specific goal. Motivation has a range of meanings, including soliciting, exciting, triggering, inspiring, persuading, stimulating, encouraging, tempting or provoking. These are positive or negative needs, objectives, desires and pursuits by which an individual is induced to or deterred from specific activities, actions or behaviours”³.

J. Penc indicates that “motivation is a psychological mechanism that triggers and organises human behaviour and is thereby oriented on a achieving a desired goal. It is therefore an internal human power, comparable to muscle power”⁴.

According to G. Bartkowiak, motivation is a process empowering human behaviour and making people want to individually satisfy their own needs by achieving and performing organisational tasks related to the work being done⁵. R. Griffin treats motivation as the set of forces that cause people to behave in certain ways. According to Griffin, motivation also largely determines what an individual is able to achieve⁶.

One can thus distinguish different theories of motivation, treated as views on motivation, and stemming from systematic exploration of the complexity of human nature⁷. It should also be remembered that there is no single universal theory of human motivation, a fact emphasised by G. Maniak⁸.

Some authorities divide motivation theories into two groups: early motivation theories and modern motivation theories. The first of these includes early concepts of motivation designed on the basis of two components, which are:

- scientific management, which assumes that fundamental factors affecting the performance of employee tasks are economic motive, laziness and the tendency to minimise one’s efforts, while wages are the most effective motivational tool;
- the human relations school, which notes that man is a social being and that the most important issue are relations between the management and employees or

2. G. Bartkowiak, *Psychologia zarządzania*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1999, p. 119.

3. T. Sztucki, *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady metody*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 1998, pp. 206–207.

4. J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998, p. 137.

5. G. Bartkowiak, op. cit., pp. 119–120.

6. R.W. Griffin, *Fundamentals of Management, 8th edition*, Boston, Cengage Learning, 2016, p. 294.

7. S. Borkowska, *Motywacja i motywowanie* [in:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa, PWN, 2006, p. 317.

8. G. Maniak, *Wprowadzenie do zarządzania zasobami ludzkimi*, Szczecin, Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, 2001, p. 114.

between the employees themselves. As part of this component, the existence of both material and non-economic factors can be identified.

The other group are modern motivation theories which grew out of the human relations school and include:

- content theories, stressing the importance of needs treated as basic motivators; these theories relate mostly to internal factors;
- process theories, emphasising both the motives of action and the process of choosing the patterns and directions of behaviour; these theories describe the ways and objectives that can motivate particular individuals;
- reinforcement theories, positing that changes in individual behaviour are the result of applied reinforcements and previous experience; these theories deal with how the effects of former activities influence future behaviours in a cyclical process of individual learning⁹.

It is necessary to note that management theory distinguishes between three motivation models:

- 1) the traditional model, often associated with F. Fayol and scientific organisation of work; the leading assumption in this model is that managers who manage their employee teams in the organisations should organise work so that employees perform repeatable tasks (whether by repeating the same task a number of times or a cycle of tasks)¹⁰, while employees need to analyse their own actions and draw conclusions to work more effectively and better perform the tasks entrusted to them¹¹; according to the assumptions of this model, wages are the best way to motivate, while the work of all employees is the only factor affecting the growth of the organisation¹²;
- 2) the relationships model by Elton Mayo; the basis of this model is the view that money is the only thing motivating subordinates to engage in any actions. The model grants employees more autonomy in decision-making and imposes on supervisors the obligation to keep their reports updated about the current condition of the organisation/institution as regards its functioning, strategy and development¹³;

-
9. A. Pietroń-Pyszczek, *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menażerów*, Wrocław, Wydawnictwo Marina, 2007, p. 18.
 10. J. Penc, *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Łódź, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, 2008, pp. 491–492.
 11. I. Warwas, A. Rogozińska-Pawelczyk, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowoczesnej organizacji*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016, p. 23.
 12. J.A.F. Stoner, Ch. Wenkel, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011, p. 429.
 13. J. Sikora, *Motywowanie pracowników*, Bydgoszcz, Biblioteka Menedżera i Służby Pracowniczej, 2000, p. 18.

- 3) the human resources model, in which relationships are based on manipulating employees¹⁴; the motivating factors in this model include satisfaction from work, employee development, appreciation by employer and financial benefits obtained. According to the assumptions of this model, work by its nature is never pleasant, while employees try to achieve the set objectives together. The authors of the model include McGregor, Maslow, Argyris and Likert¹⁵.

Methods of motivating employees

Human resources are the foundation on which the functioning and growth of every organisation and institution is based. For the employer, employees with suitable skills and aptitudes are a valuable capital. Therefore, it is necessary to engage in activities whose objective is to enhance the value of existing human resources¹⁶. One of the most important activities carried out in this respect is the suitable motivation of employees¹⁷.

Here it should be noted that according to D. Podmoroff it is possible to elicit motivation among employees by granting them the right working environment, which is affected by four factors, namely:

- 1) the management methods used must be accepted by the entire organisation or institution and the related culture; such methods help managers not only to manage the organisation, but also to motivate and correct behaviours;
- 2) management, or the traits and values affecting team leadership, is the factor influencing the attitude of employees to the work they do and their supervisors;
- 3) the manager, or the traits, values and views of people which determine where and how they can be led;
- 4) the work that needs to be done to ensure the proper functioning of an institution or organisation¹⁸.

14. J.M. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Warszawa, Difin, 2008, p. 47.

15. J. Sikora, op. cit., pp. 24–26.

16. Z. Pawlak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Poltext, 2011, p. 9.

17. J. Penc, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Warszawa, Difin, 2007, pp. 1–20.

18. D. Podmoroff, *365 ways to motivate and reward your employees every day*, Ocala, FL, Atlantic Publishing Group Inc., 2005, p. 57.

Before further discussion, it should be noted that building motivation among employees occurs by using motivation methods, or determining how the employer should act to affect the behaviour of the employee¹⁹.

There are two basic methods of motivating employees: financial and non-financial²⁰. From the viewpoint of this paper, it is necessary to characterise them.

Financial motivators

Financial motivators are methods of motivating employees most commonly used and universally regarded as the most effective. It should be noted that financial motivators are used in addition to mandatory work salary and take on various forms, from direct bonuses for specific tasks to elaborate systems of extra wages based on job valuation processes or employee reviews²¹.

Considering the issues related to financial motivators, the most popular motivators in this group should be listed:

- salary increases;
- motivation bonuses, the right to which is granted to employees meeting specific internal requirements of the employer;
- financial rewards, having a discretionary character and granted usually for special achievements in the workplace or exemplary behaviour;
- add-ons for special kinds of work, that is extra pay for working in overtime or night-time²².

Non-wage motivation

The other method of motivating employees distinguished by the author is non-wage motivation. These methods of motivation include most often:

- verbal praise, which communicates to the employee that their work has been viewed positively;
- written congratulations, a means of showing gratitude to the employee for work well done;
- recognition, or appreciation of the employee for perfect performance of their job duties;

19. J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, op. cit., p. 203.

20. L. Koziół, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa – Kraków, PWN, 2002, pp. 58–59.

21. J. Woźniak, *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa, PWN, 2012, p. 21.

22. Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa, PWE, 2008, p. 225.

- diploma, a means of appreciating the employee for their commitment to performing job duties,
- participation in training sessions financed by the employer, which allow the employee to acquire new or enhance existing qualifications;
- co-financing of education by covering the costs of learning, for example university studies, post-graduate studies and specialist courses, in whole or in part;
- refunding the cost of commuting to work, which allows the employee to reduce the costs of commuting;
- holiday subsidy, refunding the costs of holiday in whole or in part;
- extra insurance packages providing additional insurance to the employee;
- sport packages, or facility and sports passes;
- gift vouchers which an employee can use in specific stores, restaurants and tourist agencies for their own needs;
- tickets financed by the employer, for example to the cinema or theatre;
- integration events, or meetings of an institution's employees in a casual setting;
- in-kind rewards, or rewards financed by the employer for good work performance;
- attractive terms of loans for employees²³.

Classification of motivation methods

Special attention should be paid to the fact that multiple experts in subject literature display an interest in the issues of motivating employees and mention the existence of various motivation methods. The author of this paper has therefore decided to show the various classifications of motivational methods according to selected authors. These classifications are presented in the table below.

23. M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Wydawnictwo Placet, 2008, pp. 17–18.

Table 1. Division of motivational methods according to various authors

Author	Motivation methods
A. Stabryła	<p>A motivational method that supports the decision-making, planning and control processes in an organisation. Accordingly, it includes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) motivation factors, such as: <ul style="list-style-type: none"> – the working environment, which includes the social environment, the location of the organisation, the natural environment, furnishings and economic situation – incentives in the form of material and non-material stimuli – means of persuasion, which influence employees to mould them in various ways 2) the organisation's task system, or the list of tasks, methods of formulating tasks, and accounting for tasks 3) costs of work 4) the system of employee participation, which includes: <ul style="list-style-type: none"> – the scope of decisions made by employees – the scope of decisions made jointly by management and employees – the scope of negotiations, for example as regards the conditions of work, wages etc. – the scope of supervision – providing opinions – consultations
G. Gruszyńska-Malec	<p>Means of motivation take into account rewarding mechanisms as the main instrument of the motivational system. Means of motivation include:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) material rewards, which encompass both monetary and non-monetary rewards 2) non-material rewards, such as promotion, access to company information, praise, recognition, ability to perform job duties using specialist equipment
A. Szałkowski	<p>Means of motivation include the following factors:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) the management subsystem 2) the work valuation subsystem 3) the material stimuli subsystem 4) the non-material stimuli subsystem 5) the social stimuli subsystem

Source: Own study based on: A. Stabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Kraków – Kluczbork, Wydawnictwo Antykwa, 1997, p. 187; G. Gruszyńska-Malec, *Koncepcja systemu motywacji pracowniczej*, "Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1999, nr 5, pp. 17–19; A. Szałkowski (red.), *Wprowadzenie do zarządzania personelem*, Kraków, Wydawnictwo AE, 2000, pp. 158–159.

Motivating ASIF employees – conclusions from conducted survey research

The motivation theory framework discussed above serves as an introduction to empirical studies on motivating employees of the Agricultural Social Insurance Fund. The studies in question were conducted by means of an opinion poll (diagnostic poll) method using a survey technique. The study tool used in the research process was

a survey questionnaire. The study sample consisted of employees of the ASIF branch office in Pleszew. The exact characteristics of the study sample are given below.

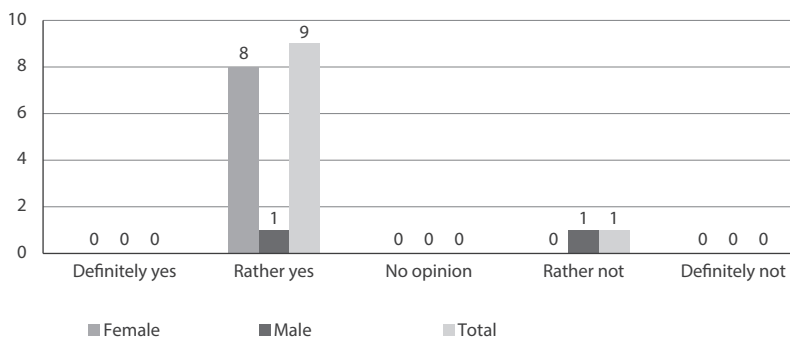
The Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew has a staff of 11 full-time employees: the manager, head clerk, senior clerk, reviewer, approver, three independent reviewers and three clerks. The survey questionnaire was filled out by all employees of the branch office except the manager, who carried out the study.

The population taking part in the survey study consisted of two males (20% of total) and eight females (80% of total). Respondents included three persons aged 36–45 (30% of the total), three aged 46–55 (30% of the total) and four aged 56 and above (40% of the total). Among the survey participants, six reside in rural areas and four in the town of Pleszew. Four of them had secondary education and six tertiary education. None of the participants had vocational education.

The survey was conducted among employees with multiple years of service at the ASIF. 60% of those surveyed (six persons) had served for more than 21 years and 20% between 16 and 20 years. The survey also included respondents with shorter work experience: one person working less than five years and one person working between six and 10 years.

As part of the conducted study, the author analysed the degree of job satisfaction declared by ASIF employees. Answers are shown in Figure 1.

Figure 1. The distribution of respondent answers to the survey question “are you satisfied with your job?”



Source: Own study based on conducted survey research.

The research shows that the decided majority of the ASIF Pleszew employees are satisfied with their jobs. Such persons account for 90% of survey participants. One employee of the ASIF Pleszew branch office declared lack of job satisfaction. Such an answer may be caused by various factors, such as commuting from afar, high job aspirations, incompatible education or too weak motivational stimuli.

From the viewpoint of the subject chosen for this article, it is important to investigate what motivates ASIF Pleszew branch office employees most. The results of this investigation are below.

Figure 2. The distribution of respondent answers to the survey question “what motivates you the most in your work?”



Source: Own study based on conducted survey research.

Employees of the ASIF Pleszew branch office declared that material benefits are the main stimulus that motivates them to work. One person participating in the survey stated that they were motivated by both material and intangibles elements.

Due to the identification of material factors as the leading stimulus motivating respondents to work, the author decided to examine which wage stimuli are the most motivating for ASIF Pleszew employees. Answers to this question are in Table 2.

Table 2. The distribution of answers to the survey question “which wage stimulus is the most motivating for you?”

The most motivating wage stimuli	Number of respondents			% of respondents
	female	male	total	
Salary raise	8	2	10	76.9
Motivational bonus	2	0	2	15.4
Financial reward	0	0	0	0
Add-on for special kinds of work	0	0	0	0
Other (please state)	1	0	1	7.7

Source: Own study based on conducted survey research.

The most motivating wage stimulus for employees of the ASIF Pleszew branch office is a salary raise. This answer was checked by all respondents (76.9% of all answers given). In this respect, two persons (both female) also checked the motivational bonus, and one checked the “other” answer and entered “fair wages”.

For the researcher, it was also of essential importance to discover what the respondents think are the most motivating non-wage stimuli. The answers are in the following table.

Table 3. The distribution of answers to the survey question “which non-wage stimulus is the most motivating for you?”

The most motivating non-wage stimuli	Number of respondents		
	female	male	total
Praise, congratulations, recognition	3	1	4
Diplomas	0	0	0
Training	1	0	1
Co-financing of education	0	0	0
Refund of commuting costs	1	0	1
Holiday subsidy	8	1	9
Additional insurance packages	0	0	0
Sport packages	0	0	0
Gift vouchers	0	0	0
Tickets financed by the employer	0	0	0
Integration events	0	0	0
In-kind rewards	0	0	0
Employee pension schemes	0	0	0
Attractive terms of loans for employees	2	2	4
Other (please state)	2	0	2

Source: Own study based on conducted survey research.

In the opinion of the employees of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew, the most motivating non-wage stimuli include: (1) holiday subsidy – nine responses, (2) praise, congratulations, recognition – four responses, (3) attractive terms of loans for employees – four responses, (4) training – one response, (5) refund of commuting costs – one response.

Among ASIF employees participating in the study, two persons noted other motivating non-wage stimuli in addition to those listed. These included Christmas packages and a pleasant workplace environment.

When undertaking research concerning the issue of motivating ASIF employees, the author decided to study what factors are the most motivating for the workforce. Answers are shown in Table 4.

Table 4. The distribution of answers to the survey question “what motivation factor is the most motivating for you?”

Factors motivating employees to work	Number of respondents		
	female	male	total
Trust of the manager	7	1	8
Opportunity for professional development	1	0	1
Discretion to act, autonomy	1	1	2
Letters of commendation, congratulations, diplomas	0	0	0
Tributes and celebration of achievements by the manager	0	0	0
I am motivated solely by wage stimuli; other factors are irrelevant	1	2	3
Other (please state)	3	0	3

Source: Own study based on conducted survey research.

The most motivating factor, in the opinion of the respondents, is the trust of the manager. The employees realise that the proper performance of their professional duties not only has a major impact on the quality of tasks they do, but is also recognised by a manager who is able to trust employees more. Three persons participating in the survey research (two female and one male) noted that they are motivated solely by wage stimuli and that other factors are irrelevant for them. This allows one to conclude that for 33% of employees the sole stimulus is money and this is the only way to make them work more effectively. For two respondents, motivating factors also included discretion to act and autonomy. This indicates that these persons want to deal with the tasks entrusted to them independently and decide the order and timing of their performance. One person noted that they are motivated by the opportunity for professional development. Such a response is undoubtedly satisfying for the managers, because broadly understood employee development not only affects the proper and effective performance of tasks, but also involves a wider perspective and faster learning in case of introducing any legal, organisational, procedural and other changes. Three respondents also provided answers as regards factors motivating them to work. These answers included solely wage factors, namely financial rewards (two persons) and wage stimuli (one person).

The investigations made so far led the author to examine which wage stimuli are the most demotivating for the employees. The answers have been presented in the following table.

Table 5. The distribution of answers to the survey question “what wage stimulus is the most demotivating for you?”

Wage stimuli demotivating employees to work	Number of respondents		
	female	male	total
Lack of or low salary raise	8	2	10
Lack of or low motivational bonus	1	0	1
Lack of or low financial reward	0	0	0
Lack of add-ons, for example for working overtime	0	0	0
Other (please state)	1	0	1

Source: Own study based on conducted survey research.

The respondents unambiguously decided that the wage stimulus that is most demotivating for them is the lack of or low salary raise (100% of respondents). Among such stimuli, the respondents also enumerated the lack of or low motivational bonus (one answer) and low wages (one answer under “other”).

In parallel with an earlier question, the author also examined what non-wage stimuli are the most demotivating for the ASIF Pleszew office employees. The results in this respect are shown in the following table.

Table 6. The distribution of answers to the survey question “what non-wage stimulus is the most demotivating for you?”

Non-wage stimuli demotivating employees to work	Number of respondents		
	female	male	total
Lack of or too few praises and congratulations	0	0	0
Lack of or too few training sessions and development opportunities	2	1	3
Lack of or low level of co-financing of education	0	0	0
No refund of commuting costs	5	0	5
Lack of or low level of holiday allowances	2	1	3
Lack of extra insurance packages	0	1	1
Lack of sport packages	2	0	2
Lack of gift vouchers	4	1	5
Lack of tickets financed by the employer	0	0	0
Lack of integration events	0	1	1
Lack of in-kind rewards	0	0	0
Lack of employee pension schemes	0	0	0
Lack of attractive terms of loans for employees	0	0	0
Other (please state)	1	0	1

Source: Own study based on conducted survey research.

The non-wage stimuli which are the most demotivating for employees of the ASIF Pleszew branch office include: (1) no refund of commuting costs – five replies, (2) lack of gift vouchers – five replies, (3) lack of or too few training sessions and development opportunities – three replies, (4) lack of or low level of holiday allowances – three replies, (5) lack of sport packages – two replies, (6) lack of extra insurance packages – one reply, (7) lack of integration events – one reply, (8) lack of right workplace environment – one reply (under “other”).

To summarise, employees of the ASIF Pleszew branch office declare that wage stimuli are factors that motivate them most. Other factors, including non-wage ones, are of negligible importance for them. Therefore, it becomes necessary to take action to increase the interest of employees in non-wage motivational factors, which, similar to wage factors, play a major role in the work process. A public entity such as ASIF has a limited budget for each year of its operations and it is not always possible to offer varied bonuses to employees for the correct, and even exemplary, performance of their duties.

Summary

Motivation is treated in the subject literature as one of the fundamental features of organisational management. Due to its features and the measurable benefits resulting from the right choice of employee motivation methods, motivation is also of interest to managers, leaders, directors and other executives in various organisations and institutions.

Motivation is a process of consciously and knowingly influencing people and groups of people in the work process. It offers an opportunity to set up conditions allowing employees to satisfy their own needs and is therefore the effect of their contribution to achieving objectives set by the organisation. The system of motivating employees includes a number of conditions and factors whose purpose is to ensure the right level of motivation among the workforce.

Two basic methods of employee motivation are distinguished according to the set of stimuli they use. These are financial motivation (related to the economic sphere) and non-financial motivation (involving the non-economic sphere). Various detailed theories and models of motivation also exist that set the directions for action to be taken by employers.

It should be stressed that the right motivation has a major impact on human activities and thereby also on the proper and effective performance of job tasks. Unfortunately, motivation is neither easy nor simple, because it is difficult to choose a suitable means and method motivation for the entire staff so as to ensure the satisfaction of every single employee.

It is a fact that motivation plays a major role in the activities of all existing organisations or institutions, and the Agricultural Social Insurance Fund is no exception.

The conducted studies have shown that employees of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew say they are motivated by material factors, primarily salary raises or motivational bonuses. As regards non-economic stimuli, the respondents noted benefits such as holiday allowances, attractive terms of loans for employees, praises, congratulations, recognition or refunding costs of commuting. Factors with the most of influence on employee motivation have also been studied. These included: trust of managers, autonomy, discretion to act and wage stimuli. As regards demotivating factors, a major role among ASIF employees is played by lack of or low level of salary raises, no refund of commuting costs, lack of gift vouchers, and lack or too few training sessions and development opportunities.

The identification of motivations and obtaining information about factors motivating employees of the Agricultural Social Insurance Fund branch office in Pleszew to perform their jobs allows the author of this paper to draw the following conclusions:

- motivation is a major feature of the functioning of each organisation and institution;
- choosing the right means and methods of motivation brings measurable benefits to the organisation;
- financial motivators are the primary motivational stimulus for employees;
- it is necessary to conduct systematic research on motivation since it allows for the correct choice of the means and methods of motivating employees.

This confirms the supposition that correct motivation is one of the fundamental features affecting the behaviour of employees, leading to more effective work and increased satisfaction of customers, which in turn contributes to positive opinions about the organisation.

Bibliography

- Armstrong M.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 1998.
- Bartkowiak G.**, *Psychologia zarządzania*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1999.
- Borkowska S.**, *Motywacja i motywowanie [in:] Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. H. Król, A. Ludwi-czyński, Warszawa, PWN, 2006.
- Griffin R.W.**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa, PWN, 2006.
- Gruszyńska-Malec G.**, *Koncepcja systemu motywacji pracowniczej*, "Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 1999, nr 5.
- Kopertyńska M.W.**, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Warszawa, Wydawnictwo Placet, 2008.

The effectiveness of motivation methods. A case study of the Agricultural Social Insurance Fund

- Koziol L.**, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa – Kraków, PWN, 2002.
- Krupski R.**, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wałbrzych, Wydawnictwo Ibs, 2004.
- Maniak G.**, *Wprowadzenie do zarządzania zasobami ludzkimi*, Szczecin, Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, 2001.
- Moczyłowska J.M.**, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Warszawa, Difin, 2008.
- Pawlak Z.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Warszawa, Poltext, 2011.
- Penc J.**, *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Łódź, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych, 2008.
- Penc J.**, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998.
- Penc J.**, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Warszawa, Difin, 2007.
- Pietroń-Pyszczek A.**, *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menażerów*, Wrocław, Wydawnictwo Marina, 2007.
- Podmoroff D.**, *365 ways to motivate and reward your employees every day*, Ocala, FL, Atlantic Publishing Group Inc., 2005.
- Sekuła Z.**, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa, PWE, 2008.
- Sikora J.**, *Motywowanie pracowników*, Bydgoszcz, Biblioteka Menedżera i Służby Pracowniczej, 2000.
- Stabryła A.**, *Podstawy zarządzania firmą*, Kraków – Kluczbork, Wydawnictwo Antykwa, 1997.
- Stoner J.A.F., Wenkel Ch., Gilbert D.R.**, *Kierowanie*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.
- Szałkowski A.** (red.), *Wprowadzenie do zarządzania personelem*, Kraków, Wydawnictwo AE, 2000.
- Szutcki T.**, *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady metody*, Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet, 1998.
- Warwas I., Rogozińska-Pawelczyk A.**, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowoczesnej organizacji*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016.
- Woźniak J.**, *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa, PWN, 2012.

received: 19.09.2023
accepted: 26.10.2023



Zabezpieczenie wypadkowe osób uprawnionych do emerytury rolniczej, które nie zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej*

Ernest Nasternak

Abstrakt

Opracowanie ma na celu wskazanie pożądanego kierunku zmian w części wypadkowej ubezpieczenia społecznego rolników, aby zapewnić ochronę ubezpieczeniową wszystkim osobom narażonym na wypadek przy pracy rolniczej. Potrzeba taka podyktowana jest przede wszystkim zmianami ustawowymi dokonanymi w 2022 roku. Zgodnie z nimi osoby uprawnione do emerytury rolniczej bez żadnych ograniczeń mogą łączyć pobieranie emerytury rolniczej w pełnej wysokości z prowadzeniem działalności rolniczej w posiadanych gospodarstwie rolnym, pozostając poza zakresem ochrony z ubezpieczenia wypadkowego. Należy mieć na względzie, że celem każdego systemu zabezpieczenia społecznego powinno być zapewnienie ochrony osobom wykonującym określoną działalność w postaci świadczeń z ubezpieczenia społecznego, co ma im zagwarantować zaspokojenie potrzeb, które ustawodawca uznał za istotne społecznie. Niewątpliwie za takie uznał objęcie ochroną ubezpieczeniową osób narażonych na wypadek przy pracy rolniczej przez stworzenie odrębnego uregulowania w tym zakresie w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stąd potrzeba rozważenia ww. zmian.

Słowa kluczowe: jednorazowe odszkodowanie, ubezpieczenie społeczne rolników.

* Artykuł przedstawia poglądy autora.

Ernest Nasternak, dr. nauk prawnych, radca prawny, Wydział Samochodów i Maszyn Roboczych, Politechnika Warszawska.

Wstęp

W ustawie z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2023 poz. 208 i 337) ryzyka ubezpieczeniowe zostały podzielone na dwie części. Pierwsza część dotyczy ryzyk emerytalnych i rentowych, a druga – ryzyk związanych z wypadkiem, chorobą i macierzyństwem. Podział ten jest konsekwencją różnego sposobu organizacji i finansowania obu części ubezpieczenia społecznego rolników. Tylko ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest zbudowane na zasadzie samofinansowania. Środki na sfinansowanie tych świadczeń pochodzą w przeważającej mierze ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, które tworzą Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników posiadający osobowość prawną na podstawie ww. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Zasadniczo ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej. Oprócz rolnika z mocy ustawy temu ubezpieczeniu podlega domownik rolnika¹. Kolejnym warunkiem umożliwiającym podleganie temu ubezpieczeniu zarówno przez rolnika, jak i domownika jest to, że obaj nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie mają ustalonego prawa do zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego, do których przysługuje prawo z tytułu ubezpieczenia chorobowego na podstawie ustawy z 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. 2022 poz. 1732 ze zm.).

- Świadczeniami z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są:
- jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, (jednorazowe odszkodowanie);
 - zasiłek chorobowy.

Jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. To wsparcie przysługuje także członkom rodziny osoby ubezpieczonej, która zmarła wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub w związku z rolniczą chorobą zawodową.

1. Za domownika w myśl przepisów ustawy uznaje się osobę bliską rolnikowi, która: (a) ukończyła 16 lat, (b) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, (c) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

Zasiłek chorobowy przysługuje natomiast za okres czasowej niezdolności do pracy ubezpieczonemu, który z powodu choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni.

Analizowanemu ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy jeszcze pomocnik rolnika. Jest to osoba pełnoletnia, z którą rolnik zawarł umowę o pomocy przy zbiorach i o której mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Pomocnik rolnika podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu wyłącznie w zakresie ograniczonym do jednorazowego odszkodowania.

Ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim można również podlegać w pełnym zakresie na wniosek. Taka możliwość ma miejsce w sytuacji, gdy działalność rolnicza stanowi stałe źródło utrzymania rolnika lub domownika, ale nie spełniają oni warunków określonych dla rolnika i domownika, którzy podlegają temu ubezpieczeniu z mocy ustawy. Temu ubezpieczeniu na wniosek w pełnym zakresie może podlegać także osoba, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Co istotne osoby, które nie spełniają warunków do objęcia ich tym ubezpieczeniem z mocy ustawy i dodatkowo mają ustalone prawo do emerytury lub renty czy to z rolniczego, czy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, mogą być objęte tym ubezpieczeniem na wniosek, ale podobnie jak pomocnicy rolnika wyłącznie w zakresie uprawniającym do jednorazowego odszkodowania. Zatem dla przykładu, osoba uprawniona do emerytury rolniczej i prowadząca nadal działalność rolniczą może na swój wniosek zostać objęta ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym oraz macierzyńskim w ograniczonym zakresie i w razie stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej uzyskać – czy to ona, czy jej rodzina – w razie śmierci jednorazowe odszkodowanie ubezpieczonego.

Do 2016 roku jednym ze świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego był jeszcze zasiłek macierzyński. W związku ze zmianą zasad nabywania tego świadczenia i źródeł finansowania – od 2016 roku – świadczenie to przysługuje z drugiej części ubezpieczenia społecznego rolników, jaką jest ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Ze względu na to, że świadczenie to nie jest przedmiotem opracowania, nie będzie ono szerzej analizowane i przedstawiane.

W opracowaniu dominuje metoda badań dogmatyczno-prawnych, polegająca głównie na analizie norm prawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dodatkowo, po dokonaniu własnych ocen i prezentacji, sformułowano określone wnioski w zakończeniu.

Zabezpieczenie wypadkowe z ubezpieczenia społecznego rolników w kontekście zmian z 2022 roku

Przechodząc do analizy problemu będącego przedmiotem tego artykułu, należy wspomnieć, że zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego wymaga prowadzenia aktywnej polityki przez państwo w sferze stosunków społeczno-gospodarczych². Oznacza to, że państwo powinno stworzyć odpowiedni system ochrony na wypadek ryzyk społecznych, ale nie świadczy o tym, że musi ono wyręczać jednostkę od troski o swoje interesy i związanego z tym obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne, z czym wiąże się możliwość uzyskania odpowiedniego świadczenia w razie wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego.

Należy przypomnieć, że od początku funkcjonowania ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników jednym z warunków otrzymania świadczenia emerytalno-rentowego w pełnej wysokości było zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej³. Obecnie norma prawna ulegała zasadniczej zmianie w tym zakresie na podstawie ustawy z 28 kwietnia 2022 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2022 poz. 1155). Zgodnie z tą zmianą tylko osoby uprawnione do renty rolniczej są zobowiązane, co do zasady, zaprzestawać prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli chcą pobierać przyznane świadczenie w pełnej wysokości. Z kolei osoby uprawnione do emerytury rolniczej nie muszą zaprzestawać prowadzenia działalności rolniczej w celu uzyskania świadczenia w pełnej wysokości. Przedmiotowa zmiana jest pochodną oczekiwań świadczeniobiorców, którzy domagali się umożliwienia im prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej. Świadczy o tym treść uzasadnienia przedmiotowego projektu ustawy, zgodnie z którym zmiana ta jest konsekwencją licznych postulatów rolników, jak i organizacji rolniczych. Jest to zapewne częściowo uzasadnione ze względu na trudną sytuację gospodarczą i niskie rolnicze świadczenia emerytalne (co do zasady niewiele wyższe od najniższej emerytury). Ustawodawca pozbawił się jednak możliwości oddziaływania na zachodzące procesy w polskim rolnictwie, polegające na pożądanym dotychczas wymianie pokoleniowej. Historyczny przegląd

2. A.R. Tokarczuk wskazuje, że zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego wymaga od władz publicznych podjęcia interwencjonizmu, który stoi na bakier z liberalnym modelem demokratycznego państwa prawa: A.R. Tokarczuk, *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa* [w:] *Demokratyczne państwa prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 148.
3. Szerzej na ten temat E. Nasternak, *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 2(78).

ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego rolników⁴ ukazuje ewolucję wykorzystywanych instrumentów, w tym ubezpieczenia społecznego rolników, do realizacji celów polityki społecznej i rolnej. Rezygnacja z omawianego rozwiązania w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników może być przyczynkiem, a jednocześnie inspiracją do wskazania innych pozaubezpieczeniowych celów, które powinny być realizowane za pomocą tych przepisów. Artykuł ten nie jest jednak poświęcony ww. zagadnieniu, zatem nie będzie on poddany głębszej analizie.

Warto przypomnieć tylko, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵, skierowanym do Sejmu RP, nie zrezygnowano całkowicie z realizacji celów pozaubezpieczeniowych za pośrednictwem regulacji w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników. W rządowym projekcie skierowanym do Sejmu RP⁶, zaproponowano zmianę w art. 16 ust. 3, zgodnie z którą tytuł do podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy miało stanowić również prowadzenie działalności rolniczej przez osoby uprawnione do emerytury rolniczej. Jak wynika z uzasadnienia do tej zmiany, była to konsekwencja zmiany w art. 28, zgodnie z którą nie będzie już dochodziło do zawieszania wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej, jeżeli emeryt nie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. W ten sposób, zgodnie z intencją projektodawców zawartą w uzasadnieniu do projektu, opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe miało stanowić czynnik wpływający w umiarkowany sposób na wymianę pokoleń, a emeryci osiągający jednocześnie dochody z emerytury oraz działalności rolniczej mieli mieć natomiast większy udział w finansowaniu systemu ubezpieczenia, który tylko w niewielkim stopniu jest finansowany ze składek ubezpieczonych.

Zatem rezygnując z obowiązku zaprzestawania prowadzenia działalności rolniczej w celu wypłaty emerytury rolniczej w pełnej wysokości, projektodawca zamierzał wprowadzić inne rozwiązanie w postaci obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, które wpisywałoby się, jak wyżej zaznaczono, w logikę, na jakiej zbudowany jest odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników.

Z tego rozwiązania zrezygnowano jednak w trakcie prac parlamentarnych. Oznacza to, że ustawodawca postanowił, że część emerytalna ubezpieczenia społecznego rolników będzie pełnić wyłącznie funkcję socjalną, polegającą na zagwarantowaniu bezpieczeństwa materialnego bez związku z pełnioną dotychczas rolą instrumentu polityki państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w zakresie przemian generacyjnych na wsi. Należy zwrócić uwagę, że dotychczasowe rozwiązania w omawianym zakresie

4. Ibidem.

5. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – nr UD273 wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

6. Druk sejmowy nr 2185.

pełniły jeszcze dodatkowe funkcje, gdyż obowiązek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej łączył się przeważnie z przekazaniem następcy gospodarstwa rolnego bądź jego sprzedażą w celu powiększenia innego gospodarstwa. Tym samym zmiana generacyjna w gospodarstwie rolnym zachodziła za życia rolnika. To zapewniało ciągłość gospodarowania, zapobiegało nadmiernemu podziałowi gospodarstwa pomiędzy spadkobierców i tym samym konfliktom w sytuacji dokonywania podziału spadku.

W związku z tym, że na pierwszy plan ustawodawca postanowił wziąć rację osób uprawnionych do rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych, a także mając na względzie znaczącą dotację z budżetu państwa do systemu ubezpieczenia społecznego rolników, trudno jest się spodziewać dodatkowych zmian w tym zakresie. Niemniej warto rozważyć potrzebę zmian w części wypadkowej ubezpieczenia społecznego rolników, gdyż pojawiła się kolejna grupa ubezpieczonych pozostających poza ochroną z tego ubezpieczenia – osób uprawnionych do emerytury rolniczej, które kontynuują działalność rolniczą. Tak jak już wspomniano, władza publiczna nie może całkowicie wyręczać jednostki od troski o swoje sprawy życiowe i zgodnie z zasadą subsydiarności regulującą sferę stosunków społecznych w państwie demokratycznym, której wyraz dają przepisy Konstytucji RP, obywatele powinni uczestniczyć w realizacji m.in. systemu zabezpieczenia społecznego. Zasada subsydiarności odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu systemu demokratycznego, a jej znaczenie wyraźnie rośnie, także w wymiarze bezpieczeństwa socjalnego⁷. Szerszym pojęciem niż „bezpieczeństwo socjalne” jest „bezpieczeństwo społeczne”⁸. Bezpieczeństwo socjalne obejmuje wolność od tzw. ryzyk socjalnych, z kolei bezpieczeństwo społeczne oznacza „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienia realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek”⁹. Zatem ustawodawca powinien zwracać uwagę na potrzeby pojawiające się w związku z podejmowanymi zmianami obowiązującego prawa i dostosowywać do nich pozostałe uregulowania w obowiązującym ustawodawstwie. Mam tu na myśli emerytów, którzy obecnie nie są zobowiązani do zaprzestawiania prowadzenia działalności rolniczej i mogą ją kontynuować wraz z pobieraniem świadczenia emerytalnego. W związku z tym mogą być w znacznie lepszej sytuacji finansowej, gdyż oprócz dochodów z działalności rolniczej otrzymują świadczenie emerytalne z ubezpieczenia społecznego rolników. Jednak w związku z prowadzoną działalnością rolniczą nadal pozostają narażeni na ryzyko związane z wypadkiem przy

7. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 76.

8. M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające* [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Warszawa 2012, s. 11 i n.

9. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo socjalne* [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s. 20.

pracy rolniczej i dlatego ustawodawca nie powinien rezygnować zarówno z oddziaływania prewencyjnego wobec tej grupy osób, jak i dodatkowej pomocy z ubezpieczenia w sytuacji wystąpienia ryzyka związanego z tą działalnością. Zatem należy rozważyć zmianę polegającą na obowiązkowym objęciu tej grupy osób ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim w ograniczonym zakresie do jednorazowego odszkodowania, jak ma to miejsce w stosunku do pomocnika rolnika. Jest to tym bardziej uzasadnione, ponieważ w literaturze podkreśla się, że ubezpieczenie wypadkowe chroni ubezpieczonych, którzy przy realizacji swojej aktywności zawodowej są narażeni na doznanie szkody na zdrowiu pozostającej w związku przyczynowym z tą aktywnością. To ubezpieczenie powinno w szczególności chronić osoby nim objęte przed skutkami trwałej lub czasowej niezdolności do pracy oraz zmniejszonej sprawności, będącej następstwem wypadku przy pracy, wypadku zrównanego z wypadkiem przy pracy lub choroby zawodowej. Ponadto ubezpieczenie wypadkowe chroni uprawnione podmioty przed ekonomicznymi skutkami utraty żywiciela. Narzędziem ochrony są świadczenia m.in. o charakterze kompensacyjnym, alimentacyjnym przewidziane w ustawie¹⁰. W związku z tym dopuszczalne jest stwierdzenie, że ubezpieczenie wypadkowe ustanawia uprzywilejowaną ochronę szkód na osobie, doznanych w związku z pracą¹¹. W związku z tym, mając na względzie cel tego ubezpieczenia, nie powinniśmy obowiązkowo objęcia ubezpieczeniem wypadkowym traktować jako uciążliwości, lecz jako konsekwencję tego, że wykonywana działalność stanowi potencjalne zagrożenie doznania szkody na osobie w związku z pracą. Oznacza to, że założenia ubezpieczenia wypadkowego powinny wkraczać tam, gdzie ryzyko wypadku przy pracy istnieje i w ten sposób chronić ubezpieczonych, a sami ubezpieczeni powinni partycypować w tworzeniu tego systemu ochrony poprzez uiszczanie składek na ubezpieczenie wypadkowe. Zatem głównie z tego względu, że ubezpieczenie wypadkowe nie ma charakteru tylko pracowniczego, gdyż objęte są nim inne tytuły do ubezpieczenia, w tym działalność rolnicza, nie powinna budzić zdziwienia potrzeba wszystkich osób prowadzących m.in. działalność rolniczą, w tym osób uprawnionych do emerytury rolniczej, do podlegania temu ubezpieczeniu. Wynika to z tego, że ochroną ubezpieczenia wypadkowego są objęte różne formy świadczenia pracy (również prowadzenia działalności na własny rachunek), a istotą i decydującym kryterium do objęcia tym ubezpieczeniem powinno być ryzyko niemożności wykonywania pracy czy prowadzenia działalności, które do czasu zdarzenia ubezpieczeniowego były wykonywane, a po jego wystąpieniu – dzięki ubezpieczeniu – mogą zostać objęte ochroną.

10. G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2019, s. 115.

11. W. Witoszko, *Obowiązek ubezpieczenia wypadkowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 8, s. 18.

Podsumowanie

Potrzeba zmian w przedstawionym zakresie nie powinna budzić wątpliwości. Tym bardziej, że obowiązujące rozwiązania dotyczące tej części ubezpieczenia społecznego rolników nie przystają do zmiany, która weszła w życie w ubiegłym roku, a zgodnie z którą rolnicy po nabyciu prawa do emerytury rolniczej mogą prowadzić działalność rolniczą i nie dochodzi wtedy, tak jak dotychczas, do zawieszenia wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej. W ten sposób ustawodawca wsłuchując się w żądania ubezpieczonych i emerytów, zrezygnował z realizacji celów pozaubezpieczeniowych, jakie były realizowane przez odrębny system ubezpieczenia społecznego. Zachęcając emerytów do kontynuowania prowadzenia działalności rolniczej, nie dostrzeżono potrzeby objęcia tej grupy ubezpieczonych ochroną ubezpieczeniową ze względu na zagrożenia wypadkowe związane z tą działalnością. Brak właściwego rozwiązania w tym zakresie należy ocenić jako błąd, który wypada naprawić w trakcie kolejnej nowelizacji. Dopiero w efekcie dokonywanych korekt możliwe będzie ukształtowanie jednolitego i zupełnego systemu ubezpieczenia wypadkowego rolników, które w rezultacie powinno objąć wszystkie osoby prowadzące działalność rolniczą niezależnie od tego, czy ich głównym źródłem utrzymania jest działalność rolnicza, czy też działalność pozarolnicza. W związku z tym pierwszym krokiem do reformy w tym zakresie powinno być objęcie z mocy ustawy ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim osób, które nie zaprzestały prowadzenia działalności rolniczej po nabyciu prawa do emerytury rolniczej, a w dalszej kolejności objęcie wszystkich osób prowadzących działalność rolniczą – i narażonych na niebezpieczeństwo wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym – ubezpieczeniem w zakresie prawa do jednorazowego odszkodowania. Dodatkowo dzięki temu możliwe byłoby przekazywanie wszystkim ubezpieczonym wiedzy w zakresie prewencji wypadkowej, jaka jest dostarczana osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników. Co zatem istotne w obecnym stanie faktycznym i prawnym, znaczna grupa osób prowadzących działalność rolniczą pozostaje poza ochroną ubezpieczeniową, jaką gwarantuje ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz nie może korzystać z wiedzy na temat prewencji wypadkowej przekazywanej przez organ rentowy osobom podlegającym temu ubezpieczeniu. W związku z powyższym uzasadnione są zmiany w tym zakresie.

Bibliografia

- Brzeziński M.**, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające* [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Warszawa 2012.
- Dębicka A.J.**, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Nasternak E.**, *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 2(78).
- Księżopolski M.**, *Bezpieczeństwo socjalne* [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001.
- Szyburska-Walczak G.**, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2019.
- Tokarczuk A.R.**, *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa* [w:] *Demokratyczne państwa prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014.
- Witoszko W.**, *Obowiązek ubezpieczenia wypadkowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 8.

otrzymano: 04.04.2023
zaakceptowano: 16.10.2023



Protection against accidents for persons entitled to agricultural retirement pensions who did not stop conducting agricultural activities*

Ernest Nasternak

Abstract

The purpose of this study is to show the desired direction of changes in the accident component of social insurance of farmers, in order to provide protection against accidents to everyone at risk of accident during agricultural work. This need is dictated primarily by the statutory changes implemented in 2022 in which those entitled to agricultural retirement pensions can combine receiving a full agricultural retirement with no restrictions on conducting agricultural activities on their farm, but no longer subject to accident insurance. The objective of each social insurance system should be to provide protection in the form of social insurance benefits to persons conducting specific activities. Such benefits are supposed to guarantee that the requirements the legislator considers of essential social importance are satisfied. Undoubtedly, one of these is insurance coverage of persons liable to accidents during agricultural work by introducing separate regulations in this respect in the provisions concerning social insurance of farmers. Hence the need to consider these changes.

Keywords: one-time compensation, social insurance of farmers.

* The article presents the views of the author.

Ernest Nasternak, PhD in law, attorney-at-law, Faculty of Automotive and Construction Machinery, Warsaw University of Technology.

Introduction

In the Social Insurance of Farmers Act of 20 December 1990 (Dz. U. 2023, items 208 and 337), insurance risks were divided into two classes. The first class involves retirement and disability risks and the second risks related to accidents, sickness and maternity. This division is the consequence of the different way of organising and financing both components of the social insurance of farmers. Only the accident, sickness and maternity insurance part is based on the principle of self-financing. Funds for financing these benefits are derived primarily from accident, sickness and maternity insurance premiums that make up the Farmer Social Insurance Premium Fund, an entity granted legal personality by the aforesaid Social Insurance of Farmers Act.

Generally, based on this act, those subject to accident, sickness and maternity insurance include farmers whose farms comprise utilised agricultural land in excess of 1 conversion hectare or specialised branches of agriculture. In addition, the act provides that members of the farmer's household are also subject to insurance¹. Another condition that allows the farmer and members of their household to take advantage of the insurance is not being subject to another social insurance or not having an established right to retirement or disability pension or an established right to sickness benefit and rehabilitation allowance granted under sickness insurance pursuant to the act of 25 June 1999 on pecuniary benefits from social insurance in case of sickness and maternity (Dz. U. 2022, item 1732, as amended).

Benefits under accident, sickness and maternity insurance include:

- one-time compensation due to permanent or long-lasting damage to health or death due to an accident while performing agricultural work, or one-time compensation due to an agricultural occupational disease;
- sickness benefit.

A one-time compensation is paid to an insured person who has sustained permanent or long-lasting damage to health due to an accident while performing agricultural work or an agricultural occupational disease. Such support is also due to family members of the insured person if the insured person died due to an accident while performing agricultural work or in connection with an agricultural occupational disease.

1. Pursuant to the provisions of the act, a household member is defined as a close family member of the farmer who: (a) has completed 16 years of age, (b) resides together with the farmer in a joint household, on the agricultural farm or in close vicinity thereof, (c) regularly works on the agricultural farm and is has not entered into an employment relationship with the farmer.

On the other hand, a sickness benefit is granted for the period of any temporary inability to work to an insured person who is unable to work due to sickness for a continuous period of at least 30 days, but no more than 180 days.

The act also extends the accident, sickness and maternity insurance analysed here to farmer helpers, that is adults, mentioned in the provisions on social insurance of farmers, with whom the farmer has entered into a harvest assistance agreement. They are subject to accident, sickness and maternity insurance solely in the scope limited to one-time compensation.

A farmer may also be subject to accident, sickness and maternity insurance in the full scope on request. This can occur when a farmer or their household member is regularly deriving their livelihood from agriculture but does not meet the conditions of mandatory insurance of a farmer or their household member under the act. A request for the full scope of insurance may also be filed by a person who, being a farmer, has turned over lands on an agricultural farm they run for afforestation on principles specified in separate provisions.

Importantly, persons who do not meet the conditions for mandatory insurance under the act and also have an established right to retirement or disability pensions, whether under the agricultural or general social insurance system, may be covered by such insurance on request, but similar to farmer helpers solely in the scope limited to one-time compensation. Hence, for example, a person entitled to an agricultural retirement pension who continues to conduct agricultural activities may be subject to accident, sickness and maternity insurance in a limited scope on their request and obtain, or have their family members obtain one-time compensation in case of permanent or long-lasting damage to health or death due to accident while performing agricultural work or due to an agricultural occupational disease.

Until 2016, one of the benefits due under accident, sickness and maternity insurance was maternity benefit. Because of a change in the rules for qualifying for this benefit and the sources of its financing, since 2016 this benefit has been due from the other component of social insurance of farmers, namely retirement and disability insurance. Because this benefit is not the object of this article, it will not be analysed and discussed in more detail here.

This study uses predominantly a dogmatic and legal research method, which consists mostly of analysing the legal norms related to social insurance of farmers. In addition, after assessments and presentations made by the author, specific conclusions have been formulated in the summary.

Protection against accidents under social insurance of farmers in the context of the 2022 changes

Moving to analysis of the problem that is the object of this article, it must be mentioned that ensuring social welfare requires the state to pursue an active policy in the sphere of social and economic relations². This means that the state should set up a suitable system of protection against social risks, but does not suggest that it should replace the individual in caring for their interests and the related obligation of paying social insurance premiums, a consequence of which is the possibility of obtaining the relevant benefit if an insurance risk materialises.

It should be recalled that, since the Social Insurance of Farmers Act of 20 December 1990 entered into force, one of the conditions of obtaining the full amount of a retirement or disability benefit was to stop conducting agricultural activities³. The current legal norm has undergone an essential change in this respect pursuant to the Act of 28 April 2022 amending the Social Insurance of Farmers Act (Dz. U. 2022, item 1155). Pursuant to the change, only persons entitled to an agricultural disability pension are, as a rule, obliged to stop conducting agricultural activities if they wish to receive the full amount of the granted benefit. On the other hand, persons entitled to an agricultural retirement pension do not need to stop conducting agricultural activities in the same circumstances. The said change is the consequence of expectations of beneficiaries who demanded to be allowed to conduct agricultural activities after acquiring the right to an agricultural retirement pension. This is evidenced by the contents of the justification of the relevant bill, according to which the change was dictated by numerous proposals by both individual farmers and organisations of farmers. It is perhaps partly justified due to the difficult economic situation and the low agricultural retirement benefits (which as a rule are only slightly higher than the minimum retirement pension). The legislator, however, deprived itself of the ability to affect the processes taking place in Polish agriculture, consisting in the previously desirable generational replacement. A review of historic statutes related

2. A.R. Tokarczuk notes that ensuring social welfare requires public authorities to engage in interventionism that runs contrary to the liberal model of a democratic state of rule of law: A.R. Tokarczuk, *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa* [in:] *Demokratyczne państwa prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, p. 148.

3. For more on this cf. E. Nasternak, *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2022, nr 2(78).

to social insurance of farmers⁴ shows the evolution of instruments, including social insurance of farmers, used to achieve the objectives of social and agricultural policy. Abandoning this solution in the Social Insurance of Farmers Act may be a contribution and an inspiration to defining other non-insurance objectives which should be achieved by means of these provisions. The article does not, however, deal with these matters, therefore they will not be analysed in more detail.

It should just be recalled that the bill amending the Social Insurance of Farmers Act⁵ laid before the Sejm of the Republic of Poland did not entirely abandon achieving non-insurance objectives using regulations related to the social insurance of farmers. In the bill sent to the Sejm by the government⁶, a change in Article 16, item 3 was proposed, according to which the right to be subject to retirement and disability insurance under the act would also include conducting agricultural activities by persons eligible for an agricultural retirement pension. As the justification of the change shows, this was a consequence of amending Article 28, pursuant to which paying the agricultural retirement pension would no longer be suspended if the pensioner did not stop conducting agricultural activities. In this way, pursuant to the intention of the bill's authors to justify its enactment, paying retirement and disability insurance premiums was to be a factor moderately affecting generational replacement, while pensioners obtaining income from both retirement pensions and agricultural activities were to make larger contributions to the insurance system, financed from premiums of the insured person to a limited extent only.

Hence, abandoning the obligation to stop conducting agricultural activities in order to obtain payment of the full amount of an agricultural retirement pension, the bill's authors intended to introduce another solution in the form of obligatory payment of the retirement and disability insurance premium, which, as noted above, would support the logic on which the separate system of social insurance of farmers is based.

This solution was, however, abandoned in the course of parliamentary works. This means that following the decision of the legislator, the retirement component of the social insurance of farmers will have solely a social function, consisting of guaranteeing material safety without any connection to the previous role of this instrument of state policy aimed at agricultural and rural areas as regards generational changes in the countryside. It should be noted that former solutions in this respect also had additional functions, since the obligation to stop conducting agricultural

4. *Ibidem*.

5. Bill of the act amending the Social Insurance of Farmers Act – no. UD273 in the list of legislative and programmatic works of the Council of Ministers.

6. Sejm paper no. 2185.

activities usually involved transferring the agricultural farm to a successor or selling it to enlarge another farm. Hence the generational replacement in an agricultural farm took place while the farmer was still alive. This ensured continued farm management while preventing excessive division of the farm between heirs and hence conflicts when dividing up the inheritance.

Since the legislator decided to put the interests of persons eligible for agricultural retirement benefits center stage, and also considering that the system of social insurance of farmers is heavily subsidised from the state budget, further changes in this respect can hardly be expected. Nevertheless, the need for changes in the accident component of social insurance of farmers should be considered, since another group of insured people who are not protected under that insurance has appeared, namely persons entitled to an agricultural retirement pension who continue conducting agricultural activities. As already mentioned, public authorities cannot fully replace the individual in caring for their life interests and, according to the principle of subsidiarity that regulates the sphere of social relations in a democratic state, as expressed in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, citizens should take part in running, among other things, the social insurance system. The principle of subsidiarity plays a major role in the functioning of a democratic system and its importance is clearly growing, also in the social welfare dimension⁷. The notion of “social welfare” is a subtype of “social security”⁸. Social welfare includes freedom from so-called social risks, while social security means “a state of freedom from want of material means of subsistence and the existence of real guarantees allowing full development of individuals”⁹. Hence the legislator should pay attention to needs appearing due to changes undertaken in applicable law and adjust the remaining regulations of applicable legislation to them. I mean here pensioners who are currently not obliged to stop conducting agricultural activities and may continue them while receiving a retirement benefit. Consequently, their financial situation may be much better, since they receive a retirement benefit from the social insurance of farmers in addition to income from agricultural activities. However, due to ongoing agricultural activities they remain exposed to the risk related to accidents while performing agricultural work and hence the legislator should not forsake both preventive influence on that group and additional

7. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, p. 76.

8. M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające* [in:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Warszawa 2012, p. 11 et seq.

9. M. Książopolski, *Bezpieczeństwo socjalne* [in:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, p. 20.

assistance under insurance if the risk related to this activity materialises. Hence, a change should be considered consisting in obligatory accident, sickness and maternity insurance for that group of persons, in the scope limited to one-time compensation, as is the case with farmer helpers. This is even more justified because the legal literature stresses that accident insurance protects the insured person who, while performing their professional activities, is exposed to damage to health while remaining in a causal relationship with such activities. Such insurance should in particular protect persons subject to it against the consequences of permanent or long-lasting inability or reduced ability to work as a result of an accident at work, an accident equated with an accident at work or an occupational disease. In addition, accident insurance protects eligible individuals against the economic consequences of losing a sole income earner. Tools used for such protection include compensatory and alimony-like benefits provided for in statute¹⁰. Consequently, it may be said that accident insurance grants a privileged protection of personal injury sustained in connection with work¹¹. Therefore, bearing in mind the purpose of this insurance, we should not treat the obligation of paying accident insurance as a burden but as a consequence of the fact that the conducted activities carry a potential risk of personal injury in connection with work. This means that accident insurance should as a rule appear whenever there is a risk of accident at work and thereby protect the insured, while the insured themselves should participate in setting up this system of protection by paying accident insurance premiums. Hence, mostly because accident insurance is not limited to employees and is extended to other kinds of activities, including agricultural activities, it is not surprising that all persons conducting (among other things) agricultural activities, including persons entitled to an agricultural retirement pension, need to be covered by that insurance. The conclusion is that accident insurance protection extends to various forms of providing work (including self-employment) and the essence of and decisive factor in this insurance coverage should be the risk of inability to perform work or conduct activities performed before an insurance event occurs, a risk that can be safeguarded against thanks to insurance, if such an event materialises.

10. G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2019, p. 115.

11. W. Witoszko, *Obowiązek ubezpieczenia wypadkowego*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2020, nr 8, p. 18.

Summary

The need for changes in the discussed scope should not raise any doubts. This is especially so because the current solutions related to that part of the social insurance of farmers are not aligned with the change that entered into force last year, according to which farmers who acquired the right to an agricultural retirement pension may conduct agricultural activities without having the supplementary part of the pension suspended, as had been the case previously. In this manner the legislator, listening to the demand of the insured and pensioners, abandoned achieving the non-insurance objectives realised by the separate system of social insurance. While encouraging pensioners to continue conducting agricultural activities, the need to cover this group by insurance protection due to the threat of accidents related to such activities was disregarded. The lack of proper solutions in this respect should be considered as a mistake to be rectified in the next amending act. Only as a result of adjustments will it be possible to develop a uniform and complete system of accident insurance of farmers, which as a result should encompass everyone who conducts agricultural activities, regardless of whether agricultural or non-agricultural activities are their main source of income. As a consequence, the first step toward reform in this respect should be extending the statutory accident, sickness and maternity insurance coverage to persons who have not stopped conducting agricultural activities after acquiring the right to an agricultural retirement pension, and later on extending insurance coverage in the scope of the right to one-time compensation to all persons conducting agricultural activities and exposed to the threat of accident while working on an agricultural farm. In addition, this would allow providing all insured people with knowledge on how to prevent accidents, since such knowledge is already offered to those subject to the social insurance of farmers. What is therefore important in the current actual and legal circumstances is that a large group conducting agricultural activities remains outside insurance coverage guaranteed by accident, sickness and maternity insurance and cannot take advantage of knowledge on how to prevent accidents, which the disability authority provides to persons subject to the relevant insurance. Due to the above, changes in this respect are justified.

Bibliography

- Brzeziński M.**, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające* [in:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Warszawa 2012.
- Dębicka A.J.**, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Nasternak E.**, *Zmierzch pozaubezpieczeniowych funkcji części emerytalnej rolniczego ubezpieczenia społecznego*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2022, nr 2(78).
- Księżopolski M.**, *Bezpieczeństwo socjalne* [in:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001.
- Szyburska-Walczak G.**, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2019.
- Tokarczuk A.R.**, *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa* [in:] *Demokratyczne państwa prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Białystok 2014.
- Witoszko W.**, *Obowiązek ubezpieczenia wypadkowego*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2020, nr 8.

received: 04.04.2023
accepted: 16.10.2023



Recenzenci w 2022 roku

Recenzenci materiałów opublikowanych w półrocznych wydaniach „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” z 2022 roku

dr Tomasz Czuba, Mariusz Gorzowski, dr Aleksandra Hadzik, dr Tomasz Jedynak, dr hab. Beata Jeżyńska, Iwona Kaszuba, dr hab. Teresa Kurkowska, dr Katarzyna Maciejewska, dr Ernest Nasternak, dr hab. Adam Niewiadomski, dr hab. inż. Aneta Oniszczyk-Jastrzębek, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, dr n. o zdr. Maria Piotrowicz, prof. dr hab. Marian Podstawka, dr Damian Puślecki, dr hab. Grzegorz Strupczewski, dr hab. Damian Walczak, dr inż. Agnieszka Werenowska, dr n. med. Ewa Urban

Informacje dla autorów

1. Zapraszamy do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Do druku przyjmujemy wyłącznie wcześniej nieopublikowane, nowe opracowania.
2. Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczamy prace zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
3. Artykuł powinien zawierać tytuł, streszczenie w językach polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania oraz bibliografię, przypisy, a także notę o Autorze. Szczegółowe instrukcje dla Autorów znajdują się na stronie internetowej czasopisma: <http://www.krus.gov.pl/czasopismo/>.
4. Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych (nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej) w oddzielnie załączonym pliku.
5. Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Zastrzegamy sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
6. Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielimy telefonicznie pod numerami: **22 592-66-88**, **22 592-66-86**, **22 592-64-05** lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem czasopismo@krus.gov.pl.



KASA ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

www.gov.pl/krus