



1(79)/2023

ISSN 1507-4757

# UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

## materiały i studia

- 
- ▶ Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie
- 
- ▶ Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE. Wybrane aspekty
- 
- ▶ Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS
- 
- ▶ Podstawowe założenia dotyczące struktury niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego i ich znaczenie dla rolniczego ubezpieczenia pielęgnacyjnego
- 
- ▶ Zjawisko wypalenia zawodowego wśród pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zajmujących się windykacją nienależnie pobranych świadczeń
- 
- ▶ Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS
- 
- ▶ „Mama Cztery Plus”. Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających
- 



KASA ROLNICZEGO  
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

1(79)/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 2021 rok – 100

Wersja online: [www.krus.gov.pl/czasopismo/](http://www.krus.gov.pl/czasopismo/)

---

## Spis treści

Wstęp	5
<hr/>	
<b>Joanna Pawłowska-Tyszko</b>	
Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie	7
<i>Social risk and the social insurance system in agriculture</i>	39
<hr/>	
<b>Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak</b>	
Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE. Wybrane aspekty	69
<i>Polish system of business insurance in agriculture and related spheres during accession processes and during membership in the EU. Selected aspects</i>	103
<hr/>	
<b>Ewa Giza, Marian Podstawka</b>	
Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS	137
<i>Occupational diseases of farmers insured with the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)</i>	149
<hr/>	
<b>Erich Koch</b>	
Podstawowe założenia dotyczące struktury niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego i ich znaczenie dla rolniczego ubezpieczenia pielęgnacyjnego	161
<i>Fundamental assumptions of the structure of German nursing care insurance and their importance for farmers' nursing care insurance</i>	177
<hr/>	
<b>Magdalena Brzękowska</b>	
Zjawisko wypalenia zawodowego wśród pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zajmujących się windykacją nienależnie pobranych świadczeń	191
<i>Occupational burnout phenomenon among the employees of the Agricultural Social Insurance Fund involved in collection of unduly drawn benefits</i>	209

**Renata Cieślak, Anna Kryst**

Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS 225

*Standards of plain language and its impact on the quality of customer service of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)* 245

---

**Agnieszka Nowak, Izabela Dymała**

„Mama Cztery Plus”. Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających 265

*“Mama Cztery Plus”. The essence of supplementary parental allowances* 287

---

## Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy!

Z wielką przyjemnością oddajemy do Państwa rąk kolejne – 79. wydanie naszego czasopisma naukowego „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”.

Rolnictwo to sektor, który jest szczególnie podatny na różnego rodzaju ryzyka. Liczne badania potwierdzają, że ryzykami, które istotnie mogą zachwiać stabilnością funkcjonowania gospodarstw rolnych, a co za tym idzie całego sektora, są ryzyka społeczne. W pierwszym artykule pt. *Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie* autorka podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, czy obecny system zabezpieczenia społecznego funkcjonujący w rolnictwie, a realizowany w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, radzi sobie z aktualnymi wyzwaniami ekonomicznymi, zdrowotnymi i socjalnymi.

W bieżącym numerze zamieszczamy pierwszą część artykułu pt. *Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych, w trakcie procesów akcesyjnych oraz członkostwa w UE. Wybrane aspekty*. Autorzy przeprowadzili analizę prawno-organizacyjnych uregulowań polskiego systemu ubezpieczeń rolnych, odnoszących się do wszystkich działów gospodarki rolnej oraz obszarów pokrewnych. Wykazali, że stan kryzysowy, wywołany przemianami natury ustrojowo-rynkowej wczesnego okresu gospodarki rynkowej, trwa nadal, pogłębiany dodatkowo szkodliwymi zjawiskami zewnętrznymi natury przyrodniczo-społecznej oraz szeregiem przyczyn natury wewnętrznej. Pierwsza część artykułu poświęcona jest okresowi przedakcesyjnemu i przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W opracowaniu *Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS* przeczytają Państwo o chorobach zawodowych rolników, które są objęte ubezpieczeniem w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Przedstawiono w nim strukturę rodzajową, ilościową i przestrzenną chorób zawodowych rolników w latach 2012–2021. Ukazano także działalność prewencyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W Europie odrębne ubezpieczenie pielęgnacyjne nadal pozostaje rzadkością. Stąd postulat możliwie najpełniejszego zabezpieczenia społecznego uwzględniającego ryzyko opieki długoterminowej, który jest wysuwany przez wiele środowisk z uwagi na zmiany demograficzne zachodzące w całej Europie. Niemcy wprowadziły powszechny ustawowy system ubezpieczeń pielęgnacyjnych w 1995 roku i stale go rozwijają, co jest uznawane za wzór na arenie międzynarodowej. W artykule związanym z tym tematem przybliżamy podstawowe założenia dotyczące struktury niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego i ich znaczenie dla rolniczego ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Autor omówił m.in. takie zagadnienia

jak: odrębny charakter ubezpieczenia pielęgnacyjnego, rola ubezpieczenia pielęgnacyjnego, zakres ubezpieczenia (ubezpieczenie powszechne), solidarne finansowanie i organizacja.

W niniejszym wydaniu zamieszczamy kolejne trzy prace przygotowane na zakończenie studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” w ramach współpracy z Akademią Kaliską im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego.

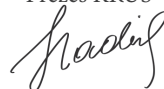
Pierwsza z nich pt. *Zjawisko wypalenia zawodowego wśród pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zajmujących się windykacją nienależnie pobranych świadczeń* przedstawia zespół czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych determinujących jakość wykonywanych zadań i zachowań urzędników państwowych w kontekście przedwczesnego wypalenia zawodowego na podstawie własnych doświadczeń autorki oraz pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Znalazły się w niej również propozycje rozwiązań mające zapobiegać temu zjawisku wśród urzędników państwowych.

W listopadzie 2022 roku Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dołączyła do grona sygnatariuszy „Deklaracji Prostego Języka”. Przyjmując Deklarację, Prezes dr Aleksandra Hadzik podkreśliła, że jej podpisanie to krok do bardziej skutecznej komunikacji z naszymi beneficjentami, a upraszczanie języka urzędowego to proces, który wymaga odpowiedniej edukacji urzędników i ćwiczeń w komunikowaniu się z interesantami. O tym, w jaki sposób stosowanie prostego języka w urzędzie wpływa na jakość obsługi klienta, dowiedzą się Państwo z kolejnego opracowania pt. *Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS*.

Z istotą rodzicielskich świadczeń uzupełniających można zapoznać się w ostatniej pracy publikowanej w niniejszym wydaniu – przygotowanej na zakończenie studiów podyplomowych w Akademii Kaliskiej. W opracowaniu tym usystematyzowano wiedzę z zakresu rodzicielskich świadczeń uzupełniających zarówno dla osób zainteresowanych, jak i pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, co pozwoli rozwiązać wątpliwości związane z ustalaniem prawa do ww. świadczenia.

Życzymy Państwu interesującej lektury i zachęcamy do regularnego sięgania po nasz periodyk.

Z wyrazami szacunku –  
Prezes KRUS



dr Aleksandra Hadzik

# Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

*Joanna Pawłowska-Tyszko*

---

## Abstrakt

Sektorem, który jest szczególnie podatny na różnego rodzaju ryzyka, jest rolnictwo. Chodzi tu przede wszystkim o ryzyka o charakterze produkcyjnym, instytucjonalnym, jak również społecznym. Ryzykami, które istotnie mogą zachwiać stabilnością funkcjonowania gospodarstw rolnych, a co za tym idzie całego sektora, są ryzyka społeczne, co potwierdzają liczne badania. Stąd istotne wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy obecny system zabezpieczenia społecznego funkcjonujący w rolnictwie, a realizowany w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) radzi sobie z aktualnymi wyzwaniami ekonomicznymi, zdrowotnymi i socjalnymi.

Celem opracowania jest przegląd i ocena rozwiązań istniejących w systemie ubezpieczenia społecznego rolników pod kątem łagodzenia ryzyka społecznego w rolnictwie.

**Słowa kluczowe:** KRUS, rolnictwo, ryzyko społeczne, system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

---

Joanna Pawłowska-Tyszko, dr inż., Zakład Rachunkowości Gospodarstw Rolnych, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERGiŻ PIB).



---

## Wstęp

Poszukiwania sposobów radzenia sobie ze skutkami zdarzeń losowych towarzyszą człowiekowi od momentu uświadomienia sobie istnienia różnorodnych zagrożeń, które warunkują jego egzystencję. Początkowo ryzyka identyfikowane w społecznościach lokalnych nie były przedmiotem zainteresowania instytucji państwowych. Gdy ich użyteczność została dostrzeżona przez władze publiczne, kluczowym zagadnieniem było ujęcie tych zagrożeń i ich skutków w określone ramy prawne, tak aby mogły stanowić przedmiot ochrony. Należy tutaj zwrócić uwagę, że jednym z sektorów, który jest szczególnie podatny na różnego rodzaju ryzyka jest rolnictwo. Dzieje się tak, ponieważ określone zagrożenia pojawiające się w rolnictwie, jak np.: zagrożenia klimatyczne, klęski żywiołowe, zanieczyszczenia, rosnąca specjalizacja gospodarstw rolnych, liberalizacja i globalizacja gospodarki, choroby zawodowe oraz starzenie się społeczeństwa wiejskiego potęgują zmiany w jego otoczeniu. W obliczu tych wielorakich zagrożeń polityki publiczne oferują zestaw różnych instrumentów mających na celu ograniczenie zagrożeń i ich skutków, takich jak ubezpieczenia upraw, system klęsk żywiołowych, ubezpieczenia społeczne itp.

Stąd też aby na poziomie strategicznym skutecznie zarządzać ryzykiem w rolnictwie, konieczna jest wszechstronna ocena charakteru zagrożeń, na które narażone są gospodarstwa rolne. To dzięki kompleksowej ocenie ryzyka decydenci mogą podejmować świadome decyzje dotyczące sposobów jego ograniczania oraz wspierać mechanizmy, które pozwolą ludziom przetrwać najcięższe okresy kryzysu. Jest to szczególnie istotne bowiem obecna dekada to bardzo burzliwy okres w historii ludzkości, w którym to – jak podają autorzy opracowania „The Global Risks Report 2023”<sup>1</sup> – powrót do tzw. „nowej normalności” po pandemii Covid-19 został szybko zakłócony przez wybuch wojny na Ukrainie, co zapoczątkowało nową serię kryzysów energetycznych i żywnościowych, a tym samym wywołało kolejne problemy. Problemy te mogą szczególnie dotyczyć sferę rolnictwa.

Ponieważ niemożliwe jest wyeliminowanie wszystkich zagrożeń w rolnictwie, szczególnie ważne jest, aby mechanizmy zarządzania ryzykiem przyczyniały się do wzrostu gospodarczego poprzez działalność rolniczą oraz umożliwiały powszechne uczestnictwo we wzroście gospodarczym. Grupą ryzyk, które odgrywają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa gospodarstwa rolnego, a przede wszystkim rolnika i jego rodziny, są ryzyka o charakterze społecznym. Świadomość istnienia ryzyka społecznego w rolnictwie oraz jego zdefiniowanie mają zasadnicze znaczenie dla racjonalizowania postępowania z tym ryzykiem w ramach polityki zabezpieczenia społecznego,

---

1. World Economic Forum, *The Global Risk Report 2023*, 18th Edition, styczeń 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>, dostęp 30.05.2023.

kierowanej do rodzin rolniczych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że dla realnego zabezpieczenia społecznego szczególne znaczenie ma nie tylko sprawne funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, lecz także innych form ochrony socjalnej.

Jak ważne są badania nad ryzykiem społecznym, świadczą wyniki przedstawione w raporcie „The Global Risks Report”<sup>2</sup>, w którym wskazano najważniejsze rodzaje ryzyka o różnym zasięgu globalnym i różnym stopniu materializacji<sup>3</sup> w podziale na pięć kategorii: ryzyka ekonomiczne, środowiskowe, geopolityczne, społeczne i technologiczne. Wyniki prezentowane w raporcie wskazują, że wśród ryzyk, które mogą w najbliższym czasie zmaterializować się i stać się krytycznym zagrożeniem dla świata, wiodące będą ryzyka o charakterze społecznym oraz środowiskowym, które wynikają z podstawowych trendów geopolitycznych i gospodarczych. Prognozuje się, że najbardziej dotkliwie w najbliższej perspektywie (do 2025 roku) – wśród 10 wymienianych globalnych ryzyk – będzie zagrożenie kryzysem kosztów utrzymania, potęgowane przez presję inflacyjną. Na piątym miejscu wymienia się rozpad spójności społecznej oraz polaryzację społeczeństwa prowadzącą do spadku stabilności społecznej, dobrobytu oraz produktywności gospodarczej. Listę tych ryzyk zamyka przymusowa migracja na dużą skalę, która stanowi poważne wyzwanie w perspektywie długoterminowej.

Jeśli na to nałożymy krytyczne ryzyka o charakterze środowiskowym, które będą dominować w najbliższej dekadzie i potęgować pogłębianie się ryzyk społecznych (zwłaszcza niepowodzenia związane z łagodzeniem zmian klimatycznych, jak również nasilające się katastrofy naturalne prowadzące do utraty różnorodności biologicznej i upadku ekosystemu), to prowadzenie badań w tym obszarze wydaje się nieuniknione, a nawet konieczne. Co więcej traktowanie tego ryzyka jako powszechnie występującego pozwala uwypuklić problem gospodarstw rolnych, które nie pozostają obojętne na skutki ryzyk społecznych. Stąd istotne wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy obecny system zabezpieczenia społecznego rolników, realizowany w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) radzi sobie z aktualnymi wyzwaniami ekonomicznymi, zdrowotnymi i socjalnymi.

Celem opracowania jest przegląd i ocena rozwiązań istniejących w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, obsługiwanych przez KRUS pod kątem łagodzenia ryzyka społecznego w rolnictwie.

Do analizy materiału badawczego wykorzystano źródła literaturowe oraz dane statystyczne KRUS.

2. Ibidem.

3. W raporcie wyłoniono kategorie ryzyka poddane analizie uwzględniającej horyzont czasowy obejmujący trzy okresy materializacji ryzyka, tj. krótkoterminowy (ryzyka krytyczne mające się zmaterializować w ciągu najbliższych 2 lat), średnioterminowy (materializacja w ciągu 5 lat) oraz długoterminowy (egzystencjonalne zagrożenia, które mają się zmaterializować w ciągu najbliższych 10 lat).

## Ryzyko społeczne i jego interakcje z pozostałymi kategoriami ryzyka w rolnictwie

W literaturze brak jest zarówno jednolitej definicji ryzyka, jak i jednolitej jego klasyfikacji. Jest to kategoria interdyscyplinarna, a każda z dyscyplin stara się stworzyć swój podział i tak dopasować go do swoich potrzeb, by konkretne zdarzenia mogły być z łatwością klasyfikowane do określonej kategorii. Z problemem tym spotykamy się również w rolnictwie.

Najbardziej ogólnie ryzyko to inherentna właściwość każdej aktywności postrzegana jako prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków czy zajścia zdarzenia niepożądanego<sup>4</sup>. W tym kontekście ryzyko dotyczy praktycznie każdego podmiotu, który ocenia dane zdarzenie negatywnie. Podmiotami ekonomicznymi narażonymi na ryzyko i uczestniczącymi w zarządzaniu ryzykiem są zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe. Odniesienie się do podmiotowości ryzyka ma istotne znaczenie w odpowiednim jego zdefiniowaniu i klasyfikacji. Stąd też do podstawowych obszarów ryzyka zaliczyć należy: ryzyka związane z makrootoczeniem (w tym m.in. politycznym, technicznym, ekonomicznym, środowiskowym, społecznym), ryzyka związane z mikrootoczeniem (np. dostawców, odbiorców, klientów, konkurentów) oraz wewnętrzne ryzyka przedsiębiorstwa (np. organizacyjne, prawne, finansowe).

Kluczowe dla rozważań niniejszej pracy jest ryzyko społeczne występujące w obszarze makrootoczenia, które w ostatnich latach wzbudza duże zainteresowanie zarówno w rozważaniach prowadzonych w ramach ubezpieczeń społecznych, jak i w doktrynie zabezpieczenia społecznego, również na polu społecznej odpowiedzialności. Co więcej analizowanie tego ryzyka poprzez pryzmat działalności rolniczej sprawia, że problem ryzyka społecznego dotyka również podmioty, które przez wiele lat pozbawione były ochrony socjalnej.

Rozpatrując problem ryzyka społecznego warto podkreślić, że jednym z elementów, który odróżnia ryzyka społeczne od pozostałych ryzyk są zachowania ryzykowne, które należy traktować jako przejawy dążenia do rozwoju i zaspokajania potrzeb. R. Opora<sup>5</sup>, odwołując się do teorii Mertona, tłumaczy występowanie zachowań ryzykownych jako normalną reakcją na nienormalną sytuację. To co implikuje zachowania ryzykowne to właściwości indywidualne danej osoby, cechy środowiska

4. B.W. Husted, *Risk management, real options and corporate social responsibility*, „Journal of Business Ethics” 2005, Vol. 60.

5. R. Opora, *Nieletni niedostosowani społecznie, lecz odporni psychicznie [w:] Resilience. Teoria-badania-praktyka*, red. W. Junik, Warszawa, Wydawnictwo PARPA, 2011.

społecznego, jak również gospodarczego, otoczenie zewnętrzne i efekty ich interakcji, które wiążą się ze zwiększonym ryzykiem powstawania szeregu nieprawidłowości o charakterze przyczynowo-skutkowym. Mogą być one niespecyficzne – takie, których wystąpienie może powodować szereg niepożądanych zdarzeń lub specyficzne – takie, których występowanie powoduje wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia określonych typów zdarzeń. Istotą ryzyka jest bowiem odniesienie go do skutków, jakie może wywołać pewne zjawisko czy wydarzenie. Ch. Yoe<sup>6</sup> podaje dwa rodzaje źródeł ryzyka: pochodzenia naturalnego i będące wynikiem działalności człowieka. Obydwa, mimo różnej siły sprawczej, pociągają za sobą podobne skutki. I tak np. wzrost ekstremalnych zjawisk pogodowych (huraganów, burz, deszczów nawalnych, susz), wzrost katastrof naturalnych czy starzenie się człowieka, choroby itp. – w odniesieniu do jednostki ludzkiej – powodują ryzyko utraty życia, majątku, zdrowia, pracy. Analogicznie wysoki poziom bezrobocia/nadmierne zatrudnienie strukturalne, dysproporcje w dochodach, wzrost liczby katastrof ekologicznych wywołanych działalnością człowieka (wyciek ropy do mórz, pożary lasów), wybuchy pandemii czy trudne do opanowania choroby chroniczne związane z nieodpowiednim działaniem człowieka skutkują podobnymi stratami. W przypadku tych drugich należy jednak wkalkulować dodatkowo m.in. zniszczenie równowagi ekosystemu, wystąpienie kryzysu gospodarczego, wzrost niepokoju, łamanie praw człowieka oraz chaos polityczny i społeczny. Oznacza to, że negatywne skutki działalności ludzkiej mają dużo szerszy zasięg i często głębsze negatywne konsekwencje dla stabilności poszczególnych sektorów gospodarki, niż te wynikające z ryzyka pochodzenia naturalnego.

W literaturze przedmiotu ryzyko społeczne określa się również przez pryzmat zmian, jakie zachodzą w wykształceniu, poglądach czy zachowaniach ludzi, co sprawia, że możemy traktować je – zdaniem B. Kytla i J.G. Ruggiego<sup>7</sup> – jako wynik zagrożenia płynącego ze strony podmiotu, którego dotyczy dana kwestia oraz jego wrażliwości na wpływ. Stąd też ryzyko społeczne może tworzyć nowe wzorce dla konsumentów, a tym samym wpływać na ich oczekiwania<sup>8</sup>.

Niezwykle istotną, dla zrozumienia społecznego charakteru ryzyka, definicję zaprezentowała H. Mamzer<sup>9</sup>, która uważa, że ryzyko powiązane jest z poczuciem

6. Ch. Yoe, *Principles of Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*, Boca Raton, CRC Press, 2012.

7. B. Kytla, J.G. Ruggie, *Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 10, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2005.

8. A. Adamska, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw – podstawowe zagadnienia* [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia*, red. A. Fierla, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2009.

9. H. Mamzer, *Poczucie bezpieczeństwa ontologicznego, Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2013.

niepewności wynikającej z fragmentacji rzeczywistości i jej płynności, niemożności jej ogarnięcia i poznawczego opanowania. Jej zdaniem ryzyko jest pojmowane jako niepewność i wzrastające poczucie braku kontroli nad światem, który nieustannie się zmienia i będzie się zmieniać. Definicja ta wyjaśnia, że to w jaki sposób jednostka poradzi sobie z danym ryzykiem zależy od uwarunkowań psychicznych, społecznych, środowiskowych, jak również charakteru danego ryzyka.

Powyższe definicje wskazują, że ryzyko społeczne należy traktować w kategoriach zagrożeń. Trudno bowiem znaleźć argumenty, które wskazywałyby na wymierne (ekonomiczne, finansowe) szanse, jakie mogą pojawić się w związku z urzeczywistnieniem się tego rodzaju ryzyka. Należy jednak zauważyć, że analizując zjawisko ryzyka społecznego poprzez wymiar psychologiczny, można dostrzec również pewne pozytywne aspekty, jakie mogą pojawić się w związku z zaistnieniem tego rodzaju ryzyka. Przykładem może być zmiana miejsca pracy na skutek pojawienia się choroby zawodowej, co może skutkować znalezieniem nowego miejsca pracy, znacznie lepszym uposażeniem, a więc – pojawieniem się znacznie wyższego poczucia zadowolenia. Patrząc jednak przez pryzmat gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza osoby nim zarządzającej, taka sytuacja musi być analizowana znacznie szerzej, bowiem może wiązać się ona z poważnym zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania takiego podmiotu, w szczególności małego gospodarstwa o charakterze rodzinnym.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że zdarzenia losowe, które wpływają na życie gospodarcze jednostek, powodując zmniejszenie ich dochodów lub zwiększając ich wydatki, stanowią zaburzenie społeczne, na które należy zareagować, ingerencja państwa w ten obszar wydaje się być nieunikniona. W tym kontekście polityka państwa kierowana do różnych jednostek nie może pomijać gospodarstw rolnych, które w polskich warunkach należy traktować również jako gospodarstwa domowe i co więcej element społeczności wiejskiej, która nie pozostaje obojętna na oddziaływanie ryzyka.

Jak zauważa jednak J. Kulawik<sup>10</sup>, zarządzanie ryzykami społecznymi przez państwa generuje poważne problemy motywacyjne wśród obywateli, zwłaszcza w kontekście osłabiania ich bodźców do samoobrony<sup>11</sup> i samoubezpieczenia<sup>12</sup> na skutek uruchamiania narzędzi pozarynkowych. Zwraca uwagę na to również M.N. Rothbard, który wskazuje, że interwencje państwowe sprzyjają wzrostowi bezczynności<sup>13</sup>.

10. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

11. Samoobrona – strategia zarządzania ryzykiem polegająca na redukcji prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka społecznego.

12. Samoubezpieczenie – strategia zarządzania ryzykiem polegająca na ograniczeniu skutków materializacji ryzyka społecznego.

13. M.N. Rothbard, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Chicago – Warszawa, Fijorr Publishing, 2009.

Taka sytuacja powoduje występowanie dwóch zjawisk opisywanych w literaturze jako dylemat Samarytanina<sup>14</sup> oraz zagrożenie charytatywności<sup>15</sup>. Oba zjawiska przedstawiają sytuację, w której istnienie pomocy publicznej, wsparcie osób poszkodowanych na skutek zaistnienia ryzyk katastroficznych i systemowych demotywuje jednostki do poprawy swojej sytuacji w okresach długich i prowadzi do niedoubezpieczenia. To powoduje, że wszelka pomoc budżetowa dla ofiar katastrof prowadzi do wypierania nie tylko ubezpieczeń majątkowych, lecz także społecznych<sup>16</sup>. Jak zauważa J. Kulawik<sup>17</sup>, z takim zjawiskiem mamy do czynienia przy wspieraniu polskich rolników po wystąpieniu suszy i innych anomalii pogodowych, co stanowi poważną barierę w upowszechnianiu ubezpieczeń rolnych. Co więcej przekłada się to również na osłabianie systemu ubezpieczenia społecznego rolników, który wprowadza interwencyjne rozwiązania w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka różnych kryteriów klasyfikacji ryzyka, a w kontekście niniejszych rozważań uwagę zwraca kategoria ryzyk o charakterze rodzajowym (osobowych i majątkowych), które są wyróżnikami tzw. ryzyka socjalnego, uznawanego za ryzyko społeczne ze względu na społeczny zasięg i społeczne konsekwencje dostrzeganych zagrożeń i powodowanych przez nie strat<sup>18</sup>. Straty te mogą być rozpatrywane w kategoriach finansowych: kosztu, braku, wydatku, zmniejszenia zysku (dochodu). Precyzyjniejsze i bardziej pojemne dla kategoryzacji ryzyk społecznych jest stwierdzenie, że pojawienie się ryzyka osobowego może mieć również skutek o charakterze niefinansowym (np. utartę bliskiej osoby). Oznacza to, że ryzyko społeczne da się również kategoryzować w aspekcie finansowym i niefinansowym. Możliwe jest zatem stwierdzenie, że społeczne ryzyko finansowe w sensie ekonomicznym odnosi się do konkretnego gospodarstwa domowego, a społeczne ryzyko niefinansowe należy odnieść do rodziny i osób związanych ze sobą emocjonalnie (tabela 1). Ryzyka, które dotyczą gospodarstw domowych, są z natury ryzykami społecznymi.

14. J.M. Buchanan, *The Samaritan's dilemma* [w:] *Altruism, Morality and Economic Theory*, ed. E.S. Pelps, New York, Russel Sage Foundation, 1975, s. 110–115.

15. T. Lewis, D. Nickerson, *Self-insurance against natural disaster*, „Journal of Environmental Economics and Management” 1989, Vol. 16, s. 1–12.

16. P.A. Raschky, F. Zahn, *Natural hazard insurance in Europe: tailored response to climate change are needed*, „Environmental Policy and Governance” 2011, Vol. 21, No. 1, s. 820–823; D. Osberghaus, *The determinants of private flood mitigation measures in Germany – evidence from a nationwide survey*, „Ecological Economics” 2015, Vol. 110, s. 1105–1110; M.A. Andor, D. Osberghaus, M. Simora, *Natural disaster and governmental aid: is there a charity in hazard*, „Ecological Economics” 2020, Vol. 169, s. 330–335.

17. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, „Ubezpieczenia w rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

18. Szumlicz T., *Szkoła ubezpieczenia społecznego – założenia teoretyczne i konsekwencje praktyczne*, Warszawa, SGH, Katedra Ubezpieczenia Społecznego, 2001.

Tabela 1. Podział ryzyk społecznych

Kryterium	Podział ryzyk		
Podmiotowe	Ryzyko przedsiębiorstwa	Ryzyko gospodarstwa domowego	Ryzyko jednostki/rodziny
Charakter ryzyka	Ryzyko gospodarcze	Ryzyko społeczne	
Ekonomiczne	Ryzyko finansowe		Ryzyko niefinansowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [w:] Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych*, red. nauk. M. Soliwoda, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020.

Klasyczny katalog ryzyk społecznych rekomendowany przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP)<sup>19</sup> obejmuje następujące rodzaje ryzyka:

- choroby – ryzyko to ma złożony charakter, niejednorodny, przysługują świadczenia zdrowotne i pieniężne związane z utratą zarobku z powodu choroby;
- macierzyństwa – wsparcie materialne i świadczenia zdrowotne w związku z utratą zarobku w okresie ciąży, porodu, połogu i potrzeby opieki zdrowotnej w tych okresach;
- inwalidztwa – niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek działalności zawodowej w ustalonym stopniu, jeżeli można przypuszczać, że będzie trwała, w związku z czym następuje utrata zarobków;
- śmierci żywiciela rodziny – utrata przez wdowę lub dzieci środków utrzymania z powodu śmierci żywiciela rodziny;
- wypadku przy pracy i choroby zawodowej – ryzyko złożone, szeroko i precyzyjnie określone (szeroki katalog świadczeń);
- bezrobocia – utrata zarobków z powodu niemożności otrzymania odpowiedniego zatrudnienia przez osobę chronioną zdolną do pracy i mogącą ją podjąć;
- starości – zapewnienie środków do życia po osiągnięciu ustalonego wieku;
- nagłych wydatków;
- konieczności utrzymania dzieci – wsparcie materialne i rzeczowe rodzin wychowujących dzieci.

19. Recommendation No. 67, *Recommendation concerning Income Security [w:] Convention and Recommendation Adopted by the International Labour Conference 1919–1966*, Geneva 1966, s. 461 i nast.; Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Parcy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Genewa 1952.



T. Szumlicz<sup>20</sup> podkreśla, że katalog ryzyk społecznych jest stale aktualizowany i elastyczny, a co za tym idzie do powyższych grup ryzyka dodaje ryzyko niedołęstwa starczego (ang. *old-age infirmity*) jako niewydolność czynnościową wieku starczego (uwalniając w ten sposób od ryzyka niedołężności ryzyko choroby czy ryzyko starości). J. Kulawik wskazuje natomiast, że lista ryzyk społecznych wymienianych przez polskich badaczy jest obecnie zbyt wąska i proponuje rozszerzenie jej o ryzyka klimatyczne i związane z nimi ryzyko katastrof naturalnych<sup>21</sup>. Takie podejście wydaje się być uzasadnione, ryzyka klimatyczne i systemowe implikują bowiem szereg problemów o charakterze materialnym, społecznym, zdrowotnym i psychologicznym, a także zmuszają instytucje państwowe do podejmowania działań interwencyjnych. Jak zauważa J. Kulawik taka sytuacja ma bezpośrednie odniesienie do systemu ubezpieczenia społecznego rolników i wskazuje, że po każdym kataklizmie prolonguje się lub zawiesza płatności rolników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne<sup>22</sup>. To sprawia, że w dłuższej perspektywie pojawianie się takich rozwiązań może osłabiać fundamenty systemu, w którym występuje luźne powiązanie świadczeń z płaconymi składkami. Takie podejście potwierdzają również badania A. Giddensa, który zauważa, że przeobrażenia, jakie zachodzą w ostatnich dekadach, należy łączyć z tzw. rozwojem nowoczesności, który niesie zmiany charakteru zagrożeń<sup>23</sup>. Wyróżnia on dwa rodzaje ryzyk: naturalne oraz wytworzone. Ryzyko naturalne jest tym, które generowane jest przez zewnętrzne wobec człowieka i społeczeństwa siły natury i wiąże się ze zmianami klimatu, chorobami. Ryzyka wytworzone stanowią ryzyka, które powstają w wyniku działań człowieka, wytworzone przez sam proces modernizacji. Ryzyka te przenikają się wzajemnie i potęgują narastanie problemów społecznych (np. chorób, nierówności społecznych itp.). Konkludując, Giddens uważa, że choć nadal zachodzą katastrofy naturalne, to jednak wszelkie kryzysy (zmiany klimatu, wzrost cen żywności, Covid-19, zmiany na rynkach energii itp.) są skutkiem decyzji człowieka.

Wszystkie wymienione grupy ryzyka informują o stałym lub czasowym braku możliwości zarobkowania, które ze względu na prawa obywateli do pracy, jak również powszechność zagrożenia tym ryzykiem, są ograniczane w ramach mniej lub bardziej rozbudowanych systemów zabezpieczeniowych państwa. W większości

20. T. Szumlicz T., *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawowa wiedza o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 1(132).

21. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).

22. *Ibidem*, s. 10

23. A. Giddens: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984. Wyd. polskie w przekładzie: S. Amsterdamski, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Poznań, Zysk i S-ka Wydawnictwo, 2003.



państw ochrona ryzyka socjalnego (społecznego) jest obligatoryjna, prawnie zdefiniowana, wykonywana przez instytucje publiczno-prywatne i organa państwa. Problemem jest natomiast dopasowanie katalogu ryzyk społecznych obejmowanych zabezpieczeniem do warunków społeczno-gospodarczych danego państwa oraz ustalenie ich hierarchii, zwłaszcza w kontekście coraz większego znaczenia ryzyka starości. Potwierdzają to badania GUS<sup>24</sup>, z których wynika, że udział osób starszych w populacji mieszkańców Polski systematycznie rośnie. Na koniec 2020 roku liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,8 mln i w stosunku do roku 2019 zwiększyła się o 1,0%. Odsetek osób starszych w populacji Polski osiągnął poziom 25,6%. Według prognozy GUS liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 roku wyniesie 13,7 mln. Osoby te będą stanowiły około 40% ogółu ludności Polski. Jak podaje GUS<sup>25</sup>, proces starzenia się społeczeństwa jest bardziej zaawansowany na polskiej wsi aniżeli w miastach, co jest związane z odpływem z terenów wiejskich młodej części społeczeństwa w poszukiwaniu pracy i generalnie lepszych warunków życia oraz szerszych możliwości realizacji pragnień i aspiracji życiowych.

Powyższe uwarunkowania, istnienie różnych rodzajów ryzyka o charakterze społecznym, jak również klimatycznym oraz pogłębiający się proces starzenia się ludności, stawiają trudne wyzwania o wielopłaszczyznowym wymiarze, a więc nie tylko w sferze ekonomicznej, lecz także psychologicznej, zdrowotnej, a przede wszystkim socjalnej. Jak wskazano powyżej, Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy wymienia różne ryzyka uznane i objęte prawami socjalnymi. Ich ograniczanie ma istotne znaczenie w zarządzaniu ryzykiem społecznym przez państwo. Warto bowiem podkreślić, że gospodarstwo domowe powinno zarządzać swoimi ryzykami, biorąc pod uwagę zorganizowany przez państwo system zabezpieczenia społecznego, z którego korzysta, aby osiągnąć określony poziom bezpieczeństwa socjalnego. Dla realnego zabezpieczenia społecznego szczególne znaczenie ma sprawne funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, czyli tych rozwiązań systemu zabezpieczenia społecznego, które odwołują się do katalogu ryzyk społecznych i ubezpieczeniowych zasad organizacji wspólnot ryzyka. Jak zauważa Jończyk<sup>26</sup>, pojęcie wspólnoty ryzyka ma sens o tyle, o ile odnosi się tylko do tych członków wspólnoty ryzyka, którzy są zdrowi, aktywni w sensie gospodarczym i gotowi do ponoszenia tego kosztu. Co więcej, podkreśla on, że dla wspólnoty ryzyka charakterystyczna

24. E. Kamińska-Gawryluk (kier.), *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r. Analizy statystyczne*, Warszawa-Białystok, GUS US Białystok, 2021.

25. Ibidem.

26. J. Jończyk, *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2001.

jest asymetria, w której wyraża się sens solidarności. Oznacza to, że we wspólnocie ryzyka nie ma związku pomiędzy wkładem a zrealizowaną korzyścią, co wynika ze zróżnicowanej zdolności dźwigania ciężaru ryzyka i różnego stopnia podatności członków wspólnoty na ryzyko i jego skutki. Powyższe wskazuje, że system zabezpieczenia społecznego, w tym system ubezpieczeń społecznych, odgrywa zasadniczą rolę w ograniczaniu ryzyka o charakterze społecznym. Jest on oparty na katalogu ryzyk społecznych i ubezpieczeniowych zasad organizacji wspólnot ryzyka. Problemem pozostaje nadal fakt, że systemy te ograniczają się jedynie do identyfikacji ryzyka społecznego i finansowania jego skutków, pomijając aspekt zarządzania nim, tj. obejmującego trzy strategie radzenia sobie z ryzykiem (prewencję, zapobieganie, aktywne postępowanie z ryzykiem).

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy wspólnota ryzyka zorganizowana w ramach systemu ubezpieczeniowego rolników realizowanego przez KRUS spełnia powyższe warunki? Znalezienie odpowiedzi jest niezmiernie istotne, bowiem wyngrodzenia, dochody z działalności rolniczej bądź z działalności gospodarczej tylko w wyjątkowych przypadkach pozwalają na zgromadzenie oszczędności wystarczających do utrzymania się przy życiu po utracie pracy lub zaprzestaniu działalności zawodowej. Jak podaje S. Kawula<sup>27</sup>, w większości przypadków brak podstawowego źródła dochodu (przy braku alternatywnych źródeł utrzymania gospodarstwa domowego) powoduje dysfunkcyjność ekonomiczną rodziny, a w skrajnych przypadkach może zagrozić podstawą biologicznej egzystencji jej członków.

Konstruując jednak systemy zabezpieczenia społecznego w rolnictwie, należy brać pod uwagę fakt, że podmioty wykonujące swoją działalność w zakresie rolnictwa i agrobiznesu, niezależnie od formy prawno-organizacyjnej, wielkości czy doświadczenia, narażone są na występowanie różnych rodzajów ryzyka zarówno o charakterze społecznym, jak i gospodarczym. Taka sytuacja wynika w szczególności z nieprzewidywalności zdarzeń gospodarczych, pogodowych, zmian klimatu, zmienności cen, restrykcji w handlu, zmian w standardach i normach dotyczących żywności oraz zwiększającej się troski o środowisko naturalne. Te i inne czynniki powodują stałe zagrożenie dla działalności rolnej, a tym samym mogą zagrozić bezpieczeństwu socjalnemu rodzin rolniczych. Zwraca na to uwagę T. Szumlicz, który zauważa, że ryzyko powstające na poziomie gospodarstwa domowego może powodować stratę nie tylko w zakresie już posiadanych dóbr, lecz także obejmuje również zagrożenie utraty oczekiwanych zasobów tego gospodarstwa<sup>28</sup>.

27. S. Kawula, *Kształt rodziny współczesnej: szkice familiologiczne*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006.

28. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

Podejście T. Szumlicza do zarządzania ryzykiem społecznym w kontekście nowych wyzwań jest jednak zbyt wąskie, na co zwraca uwagę J. Kulawik<sup>29</sup> i proponuje rozszerzyć je o holistyczną koncepcję zarządzania ryzykiem społecznym (SRM) R. Holzmana i S. Jorgensena<sup>30</sup>. Koncepcja SRM dokonuje nie tylko identyfikacji ryzyk społecznych i sposobu finansowania ich negatywnych skutków przez sektor publiczny, lecz także pomaga różnym jednostkom gospodarczym zarządzać ryzykiem oraz udzielać wsparcia osobom skrajnie biednym. Oznacza to, że SRM korzysta z różnego rodzaju instrumentów publicznych, rynkowych i nieformalnych, tworząc z nich różnego rodzaju kombinacje, mające przyczynić się do wzrostu i rozwoju społeczno-ekonomicznego gwarantującego odpowiedni poziom życia (m.in. dostęp do podstawowej edukacji i opieki społecznej). Tym samym zachęca do podejmowania bardziej ryzykownych aktywności, zwracając uwagę na synergie między różnymi programami interwencji, które mogą być pomocne w redukowaniu biedy i ubóstwa.

Warto w tym miejscu podkreślić, że ryzyko społeczne, a co więcej zarządzanie nim, należy traktować bardzo szeroko, związane jest ono bowiem ze stratami określonych grup społecznych spowodowanych mniej lub bardziej przewidywanymi zdarzeniami. Takie podejście może być przyczynkiem do konstruowania dedykowanych systemów zabezpieczenia społecznego, które wpisują się w charakter ryzyka w danym sektorze czy też możliwość jego ograniczania. Należy również zauważyć, że dobrze skonstruowane dedykowane systemy zabezpieczenia społecznego, pozostające w synergii z innymi rozwiązaniami rynkowymi mającymi na celu ochronę ryzyk społecznych, rozumianych w ich szerokim znaczeniu (o czym wspomniano wyżej), mogą stanowić fundament powiększania dobrobytu społecznego oraz dynamizacji rozwoju ekonomicznego i wzrostu gospodarczego. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić, że straty w rolnictwie powodują osłabienie ekonomiczne przemysłu spożywczego, wzrost cen produktów żywnościowych, a co za tym idzie wypłatę odszkodowań dla przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem i sprzedażą żywności.

Takie szerokie podejście do zagadnienia ryzyka jest szczególnie istotne w działalności rolniczej, która stanowi dla rodziny rolnika zarówno warsztat pracy i źródło dochodów, jak i zaplecze socjalne dla gospodarstwa domowego. Trudno oddzielić bowiem gospodarstwo domowe rolnika od gospodarstwa rolnego. To powoduje, że w przypadku działalności rolniczej może dojść do komasacji różnych ryzyk. Dzieje się tak dlatego, że z jednej strony działalność rolnicza jest głównym źródłem dochodów rolniczych gospodarstw domowych, co w przypadku pojawienia się

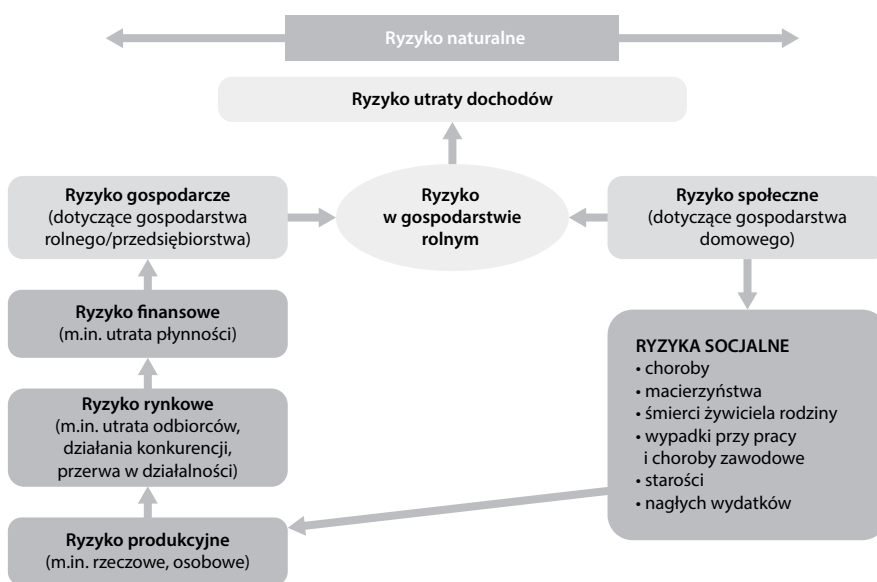
29. J. Kulawik, op. cit.

30. *Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach*, Paris, OECD, 2009; *Managing Risk in Agriculture. Policy Assessment and Design*, Paris, OECD, 2011, s. 22–27.

## Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

zagrożeń o charakterze gospodarczym, produkcyjnym może implikować pojawianie się ryzyka o charakterze społecznym, w szczególności ryzyka nagłej utraty dochodów, a co za tym idzie – ryzyka utraty pracy. Z drugiej – zagrożenie o charakterze socjalnym (choroba, inwalidztwo, starość itp.) wpływają z kolei na niemożność wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym i tym samym stają się podstawą do zachwiania stabilnością finansową gospodarstwa i pojawienia się również ryzyka dochodowego. Oznacza to, że w rolnictwie – patrząc z perspektywy rodzajów występowania ryzyka i zależności, jakie pomiędzy nimi występują – istotna wydaje się klasyfikacja ryzyk według kryterium podmiotowego na ryzyka dotyczące gospodarstwa domowego oraz ryzyka odnoszące się do przedsiębiorstwa wraz z analizą związków, jakie pomiędzy nimi występują. Takie podejście pozwala na szerszy ogląd sytuacji i podjęcie odpowiednich działań począwszy od strategii prewencyjnych, zapobiegawczych do aktywnego postępowania z ryzykiem. Na wykresie 1 przedstawiono schemat zależności pomiędzy różnymi rodzajami ryzyka w sektorze rolnym.

Wykres 1. Interakcje ryzyka społecznego z innymi rodzajami ryzyka w rolnictwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Pawłowska-Tyszko Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [w:] M. Soliwoda, Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020.

Przeprowadzona analiza występowania ryzyka w gospodarstwie rolnym oraz jego wpływu na różne aspekty życia rolnika i jego rodziny wraz z licznym powiązaniem, jakie pojawiają się pomiędzy różnymi rodzajami ryzyka, wskazują na potrzebę holistycznego podejścia do zarządzania ryzykiem w rolnictwie, na co zwraca uwagę koncepcja SRM opisana powyżej i szerzej analizowana przez J. Kulawika i innych badaczy<sup>31</sup>. Podejście to powinno jednak objąć trzy obszary występowania ryzyka: środowiskowy, gospodarczy oraz społeczny, które nie mogą być traktowane rozłącznie. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że punktem wyjścia dla zabezpieczenia podstawowych potrzeb rolników jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, które w dalszej kolejności pozwala na sprawne zarządzanie ryzykiem gospodarczym i naturalnym występującym w obszarze rolnictwa. Takie bezpieczeństwo może zapewnić dobrze zorganizowany w ramach wspólnot ubezpieczeniowych system ubezpieczeń społecznych, który należy traktować jako element systemu zarządzania ryzykiem społecznym.

### Zabezpieczenie społeczne i jego rola w ograniczaniu ryzyka społecznego w rolnictwie

Kierowanie do rolnictwa różnych środków i działań publicznych zwanych zabezpieczeniem społecznym i mających na celu ochronę obywateli nosi znamiona społecznej odpowiedzialności państwa w zakresie łagodzenia różnych ryzyk społecznych. Jest to zatem odpowiedź państwa na oczekiwania społeczne rolników w zakresie rozliczenia się ze swoich ustawowych funkcji. Tą odpowiedzialność możemy rozpatrywać na różnych poziomach. Poziom pierwszy jest to odpowiedzialność prawna, czyli zobowiązanie do przestrzegania regulacji wynikających ze stanowionego systemu prawnego. Kolejny poziom to odpowiedzialność dobrowolna, czyli wchodzenie przez państwo w rolę państwa opiekuńczego, dbającego o dobrostan społeczeństwa. Trzeci poziom, najbardziej złożony, to strategiczna odpowiedzialność państwa związana z tworzeniem wartości i dążeniem do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez skuteczność ekonomiczną.

Wszystkie te działania muszą jednak wynikać z przepisów prawa i na ich podstawie mogą być konstruowane. Zadania i kompetencje właściwych ministrów, m.in. w różnych sferach związanych z zabezpieczeniem społecznym, reguluje ustawa

31. J. Kulawik, op. cit.; *Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach*, op. cit.; R. Holzmann, S. Jorgensen, *Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond*, „International Tax and Public Finance” 2001, Vol. 8, s. 12–13.

z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej<sup>32</sup>. Ustawa ta odnosi się do całokształtu środków i działań publicznych, za pomocą których państwo stara się chronić swoich obywateli przed groźbą niemożności zaspokojenia potrzeb podstawowych, wspólnie uznawanych za ważne<sup>33</sup>. Motywem pojawienia się koncepcji zabezpieczenia społecznego była realizacja celu społecznego i stworzenie takiej struktury społecznej, w której każdy będzie mógł korzystać z dobrobytu, adekwatnie do potencjału sił produkcyjnych<sup>34</sup>.

Zabezpieczenie społeczne bierze swój początek z pomocy społecznej oraz ubezpieczeń społecznych. Jest istotnym elementem polityki państwa, chroniącym obywateli przed ryzykiem niezdolności do pracy na skutek starości, inwalidztwa, wypadku, choroby itp. Mówi o tym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (...). Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>35</sup>. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej<sup>36</sup> zabezpieczenie społeczne obejmuje następujące obszary:

- ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne;
- fundusze emerytalne, pomoc społeczną i świadczenia dla osób i gospodarstw domowych w trudnej sytuacji materialnej i społecznej;
- przeciwdziałanie patologiom;
- rządowe programy w zakresie pomocy społecznej, w szczególności dla osób i gospodarstw domowych w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- świadczenia socjalne, zatrudnienie, rehabilitację społeczną i zawodową dla osób z niepełnosprawnością;
- ekonomię społeczną, przedsiębiorczość społeczną, w tym spółdzielczość socjalną;
- kombatantów i osoby represjonowane;
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, z wyjątkiem rzeczowych świadczeń leczniczych.

Oznacza to, że ubezpieczenia społeczne stanowią jeden z elementów szerszej pojmowanego narzędzia polityki społecznej państwa, jakim jest system

32. Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2020 poz. 1220, 2327.

33. G. Szpor (red. nauk.), *System ubezpieczeń społecznych, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, VIII Wydanie, 2013.

34. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2010.

35. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 16 lipca 1997 roku, art. 67.

36. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji, op. cit.

zabezpieczenia społecznego, stanowiący podstawowy element bezpieczeństwa społecznego (socjalnego)<sup>37</sup> obywateli. Pojęcie to jest jednak różnorodnie definiowane.

Najbardziej ogólną definicję zabezpieczenia społecznego prezentuje J. Piotrowski<sup>38</sup>, który definiuje je jako całość urządzeń publicznych zapewniających ochronę przed niedostatkiem. Rozbudowaną definicję zabezpieczenia społecznego, wskazującą na grupy chronionego ryzyka, przedstawiła Międzynarodowa Organizacja Pracy<sup>39</sup>. Według niej jest to ochrona, którą społeczeństwo zapewnia swoim członkom przez szereg środków publicznych chroniących przed zagrożeniami gospodarczymi i społecznymi, wynikającymi ze wstrzymania albo znacznego obniżenia poziomu zarobków z powodu choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy, bezrobocia, inwalidztwa, starości i śmierci, zapewnienie opieki lekarskiej i zasiłku rodzinom z dziećmi.

Biorąc pod uwagę mnogość grup ryzyka, jak również społeczną konieczność ich ograniczania, mechanizm zabezpieczeniowy zbudowany jest z wielu podsystemów (filarów), wpisujących się w ochronę obywatela na różnych płaszczyznach jego potrzeb, wykorzystujący różne instrumenty wsparcia uzależnione od faktycznej sytuacji beneficjenta. Podstawowe rodzaje świadczeń społecznych, które związane są z materializacją poszczególnych rodzajów ryzyka społecznego przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Świadczenia społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego a rodzaje ryzyka społecznego

Rodzaj ryzyka społecznego	Zdarzenia	Strata	Podstawowe świadczenie pieniężne
Choroba	Choroba uniemożliwiająca świadczenie pracy lub działalność zarobkową	Brak wynagrodzenia za pracę	Zasiłek chorobowy
Macierzyństwo	Nieświadczenie pracy z powodu urodzenia dziecka	Brak wynagrodzenia za pracę	Zasiłek macierzyński

37. W literaturze przedmiotu można rozróżnić pojęcie bezpieczeństwa społecznego od socjalnego. Według A. Rajkiewicz (1998) istotę bezpieczeństwa socjalnego stanowią gwarancje uzyskania pomocy zewnętrznej w przypadkach zdarzeń losowych i w innych sytuacjach prawem bądź umowami określonych. Natomiast bezpieczeństwo społeczne definiowane jest m.in. jako: Celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego (B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak, 1994) lub też jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego (J. Auleytner, 2011). W rozumieniu socjalno-ekonomicznym bezpieczeństwo społeczne kojarzone jest z zabezpieczeniem społecznym.

38. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1996.

39. International Labour Organisation, *Introduction to social Security*, Switzerland 1984.



## Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Rodzaj ryzyka społecznego	Zdarzenia	Strata	Podstawowe świadczenie pieniężne
Inwalidztwo	Utrata niezdolności do pracy	Brak (lub ograniczone) możliwości zarobkowania	Renta inwalidzka (z tytułu niezdolności do pracy)
Śmierć żywiciela rodziny	Śmierć żywiciela rodziny	Utrata środków utrzymania	Renta rodzinna
Wypadek przy pracy, choroba zawodowa	Wypadek przy pracy powodujący chorobę lub niezdolność do pracy lub śmierć żywiciela	Brak wynagrodzenia za pracę; ograniczone (lub brak) możliwości zarobkowania; utrata środków utrzymania	Zasiłek chorobowy; renta inwalidzka; renta rodzinna
Bezrobocie	Brak pracy zarobkowej (niewystarczająca liczba miejsc pracy) dla osób zdolnych do pracy	Brak dochodu z pracy	Zasiłek dla bezrobotnych
Starość	Decyzja skorzystania ze świadczenia emerytalnego	Ograniczenie lub brak dotychczasowego dochodu z pracy	Emerytura
Niedostatek	Kumulacja różnych zdarzeń losowych	Brak środków utrzymania	Świadczenie rodzinne

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Pawłowska-Tyszko, Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [w:] M. Soliwoda, Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020. W opracowaniu wykorzystano materiały z: T. Szumlicz, Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego [w:] Ubezpieczenia, podręcznik akademicki, red. nauk. J. Handschke i J. Monkiewicz, Warszawa, Wydawnictwo Poltext, 2010 oraz K. Bielawska, Ubezpieczenia społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego [w:] Ubezpieczenia, red. nauk. M. Iwanowicz-Drozdowska, Wyd. II, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018.*

Wszystkie rodzaje świadczeń społecznych mają charakter ustawowy, a sposób ich funkcjonowania zależy od ustawodawcy i dopasowany do potrzeb świadczeniobiorców. Elementami zabezpieczenia społecznego są: ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe); zaopatrzenie społeczne (świadczenia dla osób niepełnosprawnych oraz kombatanów) i w sposób uzupełniający – pomoc społeczna (świadczenia pieniężne – zasiłki stałe, okresowe, celowe itp. oraz świadczenia niepieniężne – prewencyjne).

Powyższe elementy tworzą system zabezpieczenia społecznego, który jest jednym z elementarnych praw człowieka. Jego zadaniem jest realizacja polityki społeczno-ekonomicznej państwa, co oznacza, że system ten stanowi gwarancję państwa do zapewniania obywatelom minimum egzystencji<sup>40</sup>. Pomiędzy trzema obszarami

40. Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.



zabezpieczenia społecznego występują oczywiste różnice, ale również i podobieństwa. Kwestią łączącą wszystkie te obszary jest ich publiczno-prawny charakter. Zabezpieczenie społeczne z jednej strony stanowi zespół działań i form realizowanych w interesie publicznym, z drugiej zaś realizowane jest przez podmioty należące do szeroko rozumianej administracji państwowej (w tym również podmioty prywatne powołane do świadczenia pomocy społecznej). Wśród podobieństw należy wyróżnić także identyczne przesłanki udzielania wsparcia, które we wszystkich przypadkach prowadzą się do swoistego dla każdego elementu katalogu ryzyk (w przypadku ubezpieczeń są to ryzyka losowe – podeszły wiek, niezdolność do pracy, wypadek przy pracy; w odniesieniu do pomocy socjalnej mówimy o ryzykach socjalnych – ubóstwie, bezdomności, bezrobociu, niepełnosprawności, czyli tzw. trudnych sytuacjach życiowych). Ryzyko, które towarzyszy trudnym sytuacjom życiowym, normatywnie wiąże się również ze świadczeniami zaopatrzenia społecznego. Wśród cech, które wyraźnie wskazują na odmienny charakter tych trzech obszarów, należy wymienić sposób i źródło ich finansowania, na bazie którego dokonuje się podział elementów zabezpieczenia społecznego. Tak zorganizowany system zabezpieczenia społecznego może stanowić punkt wyjścia do budowy holistycznego systemu zarządzania ryzykiem społecznym na wzór koncepcji SRM, o której wspomniano wyżej. Nadbudowę dla tak skonstruowanego systemu powinna stanowić solidna polityka makroekonomiczna, dobre rządzenie, dostęp do podstawowych usług społecznych, dobrze skonstruowany system zachęt do podejmowania aktywności zawodowej – o korzystniejszych relacjach zysk-ryzyko oraz silne związki między instrumentami publicznymi, rynkowymi i nieformalnymi.

Najbardziej powszechnym instrumentem zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia, które można definiować na różne sposoby. W aspekcie ekonomicznym ubezpieczenie jest to urządzenie gospodarcze, którego celem jest łagodzenie lub pełna likwidacja finansowych skutków zdarzeń losowych przez rozłożenie ciężaru tych skutków na wiele podmiotów, którym owe zdarzenia zagrażają<sup>41</sup>. Z punktu widzenia organizacyjno-finansowego ubezpieczenie to scentralizowany fundusz ubezpieczeniowy pochodzący z wpłat wnoszonych na ten fundusz przez jego uczestników<sup>42</sup>. W aspekcie prawnym ubezpieczenie jest stosunkiem prawnym łączącym ubezpieczyciela z ubezpieczającym, na podstawie którego zakład ubezpieczeń zobowiązuje się spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę<sup>43</sup>.

41. E. Bogacka-Kisiel, *Finanse osobiste. Zachowania – Produkty – Strategie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.

42. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

43. Kodeks cywilny, Dz. U. 2014 poz. 121.

## Formy łągodzenia ryzyka społecznego w systemie ubezpieczeń społecznych rolników<sup>44</sup>

W większości krajów europejskich zadania redukcji ryzyka społecznego i organizacji systemów zabezpieczeniowych (w tym systemów ubezpieczeniowych) zostały przekazane państwu (częściowo zostają one przejęte również przez sektor prywatny). Funkcje zabezpieczenia społecznego realizowane są za pomocą trzech następujących technik: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej, które zostały wyodrębnione przede wszystkim na podstawie metod finansowania oraz praw i obowiązków podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do świadczeń. Funkcja ubezpieczeniowa realizowana jest za pomocą systemów ubezpieczeń publicznych, inicjowanych i organizowanych przez państwo, które chce w ten sposób zapewnić większości społeczeństwa określony standard bezpieczeństwa socjalnego. Systemy te są bardzo wrażliwe na stopień sprawiedliwości, solidarności oraz wspólnotowości.

W systemach ubezpieczeń powszechnych do nabycia uprawnień wymagane jest opłacanie składek dostosowanych do rozmiaru ryzyka i wysokości dochodów, a powstały w ten sposób fundusz jest źródłem pokrycia wydatków na świadczenia (co wynika z zasady solidaryzmu społecznego). Wysokość i warunki przyznawania świadczeń są określone ustawowo przy użyciu zobiektywizowanych kryteriów, a same świadczenia są zróżnicowane i zależne od wysokości opłacanych składek (osiąganych dochodów). Nabycie prawa do świadczenia następuje w momencie spełnienia się warunków przewidzianych w ustawach o ubezpieczeniach społecznych, w przypadku KRUS – ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>45</sup>.

Zastosowanie ubezpieczenia społecznego pozwala na rozproszenie skutków określonego ryzyka o charakterze społecznym na całą populację i dzięki temu ustabilizowanie poziomu konsumpcji gospodarstw domowych. Dostęp do produktów finansowych, w tym ubezpieczeń, jest uznawany przez Komisję Europejską jako ważny element normalnego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa, mający na celu zapewnienie ochrony i zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa<sup>46</sup>. Ewentualny brak lub utrudnienie dostępu do ubezpieczeń może zakłócić normalne funkcjonowanie gospodarstwa domowego. Wynika to ze zwiększającego się

44. Rozdział został opracowany na podstawie J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim* [w:] M. Soliwoda, *Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych*, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020.

45. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.

46. Karta praw podstawowych UE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/17 – 14.12.2007, Art. 34 – Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, 2007.

zapotrzebowania na racjonalne zarządzanie różnymi ryzykami, w tym ryzykami społecznymi.

Analiza ubezpieczeń społecznych w Polsce wskazuje na równoległe funkcjonowanie dwóch niezależnych systemów ubezpieczeniowych:

- 1) systemu kierowanego do sektora pracowniczego, administrowanego przez ZUS oraz
- 2) systemu przeznaczanego dla rolników, administrowanego przez KRUS.

Obowiązujący obecnie system ubezpieczeń społecznych rolników reguluje ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, która weszła w życie 1 stycznia 1991 roku<sup>47</sup>. W Polsce ludność rolnicza – podobnie jak w innych krajach europejskich – była ostatnią grupą społeczno-zawodową objętą ubezpieczeniem społecznym. Proces tworzenia się systemu ubezpieczenia społecznego rolników trwał wiele lat i można wyodrębnić w nim trzy etapy<sup>48</sup>:

- pierwszy etap, poprzedzający powstanie właściwego systemu ubezpieczenia, obejmował lata 1962–1977; renta przysługiwała rolnikom w zamian za ziemię przekazaną na własność państwa<sup>49</sup>;
- drugi etap w latach 1977–1990, w którym funkcjonował system ubezpieczeniowy oparty na zasadzie przyznawania emerytur w przypadku sprzedaży państwu określonego wolumenu towarów<sup>50</sup>;
- trzeci etap zapoczątkowany w 1991 roku, prawo do świadczeń zostało tu uzależnione od opłacania składek; dokonana na początku lat 90. reforma systemu zabezpieczenia społecznego wyłączyła rolników z powszechnego ubezpieczenia społecznego, a odrębność systemu podkreśliło powołanie wyspecjalizowanej instytucji – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – odpowiedzialnej za realizację zadań tylko z zakresu ubezpieczenia rolników.

System powstał w początkowym okresie transformacji ustrojowej w wyniku realizacji postulatów środowisk wiejskich oraz przy wykorzystaniu wzorów z ubezpieczenia społecznego dla rolników w krajach Unii Europejskiej. Nadano mu charakter zaopatrzeniowo-socjalny, charakterystyczny dla europejskich systemów ubezpieczenia społecznego dla rolników.

47. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.

48. B.M. Wawrzyniak, B. Wojtasik, *Przejawy aktywności ekonomicznej ludności związanej z rolnictwem*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 2005, nr 4(1).

49. Ustawa z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166; ustawa z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15; ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.

50. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268, nowelizacja ustawy z 1988 roku zlikwidowała zasadę „emerytura za towar”.

Patrząc przez pryzmat funkcji systemów ubezpieczeniowych, np. zabezpieczania skutków ryzyka społecznego, dokonano przeglądu systemu ubezpieczenia społecznego rolników pod kątem możliwości łagodzenia ryzyk społecznych za pomocą różnorodnych świadczeń przy zachowaniu ubezpieczeniowych zasad organizacji wspólnot ryzyka. Szczególnie zwrócono uwagę na rodzaje ryzyk chronionych w ramach tego systemu.

Przegląd zapisów ustawowych<sup>51</sup> wskazuje, że w systemie wyodrębnia się dwa rodzaje ubezpieczenia społecznego (ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie), które są finansowane na odrębnych zasadach i realizują różne świadczenia. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest finansowane z Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), który jest państwowym funduszem celowym. Przychodami tego funduszu są składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, opłacane przez ubezpieczonych rolników i domowników, dotacje uzupełniające z budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe wynikające z ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników, dotacja celowa na składki na ubezpieczenie zdrowotne osób ubezpieczonych w gospodarstwach poniżej 6 ha przeliczeniowych, refundacja ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie wydatków na świadczenia z innego ubezpieczenia społecznego wraz z dodatkami. Należy wspomnieć, że udział ubezpieczonych w finansowaniu tego funduszu jest niewielki i wynosi ok. 8–10%. Główną jego część stanowi natomiast dotacja budżetowa.

Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest systemem pozabudżetowym, samofinansującym się ze środków Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FS). Przychody FS pochodzą ze składek rolników i działalności kapitałowej tego funduszu. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest dostosowane do możliwości samofinansowania się funduszu składkowego. Jego zadaniem jest zapewnienie płynności finansowej i zagwarantowanie rolnikom wypłacania należnych im jednorazowych i krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

Z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wypłacane są świadczenia długookresowe, a więc emerytury rolnicze, renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, renty rodzinne. Renty z tytułu niezdolności do pracy wypadkowe i renty rodzinne wypadkowe również są wypłacane z tego ubezpieczenia, chociaż są typowymi świadczeniami z ubezpieczenia wypadkowego. Ubezpieczenie emerytalne uprawnia także do zasiłku pogrzebowego, dodatku pielęgnacyjnego do emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej. Tabela 3 przedstawia instrumenty łagodzenia wybranych ryzyk społecznych poprzez ww. fundusze.

51. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, op. cit.

Tabela 3. Łagodzenie ryzyk społecznych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników

Rodzaj ryzyka	Fundusz	Rodzaj świadczenia	Warunki wypłaty świadczenia
Ryzyko choroby	Fundusz Składowy	Zasiłek chorobowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obejmuje ubezpieczonego rolnika, jego małżonka i domowników</li> <li>– Choroba powodująca niezdolność do pracy nieprzerwanie co najmniej przez 30 dni, nie dłużej jednak niż przez 180 dni. Jeżeli po wyczerpaniu 180-dniowego okresu zasiłkowego ubezpieczony jest nadal niezdolny do pracy, a w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokuje odzyskanie zdolności do pracy, okres zasiłkowy przedłuża się na czas niezbędny do jej przywrócenia, nie dłużej niż o dalsze 360 dni</li> <li>– Świadczenie wypłacane za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy, trwającej nieprzerwanie co najmniej 30 dni, nie dłużej jednak niż przez 180 dni</li> </ul>
Ryzyko macierzyństwa	Fundusz Składowy	Zasiłek macierzyński	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bycie matką albo ojcem dziecka</li> <li>– Przystosowanie dziecka w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 14. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do ukończenia 14. roku życia</li> <li>– Przyjęcie na wychowanie dziecka i wystąpienie do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie jego przysposobienia, w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 14. roku życia</li> <li>– Przyjęcie dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia</li> </ul>
		Zasiłek macierzyński dla ojca	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ojcu przysługuje zasiłek macierzyński z tytułu przysposobienia/przyjęcia dziecka na wychowanie, w sprawie którego wydane zostało postanowienie sądu opiekuńczego o przysposobieniu rodzinie, nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 14. roku życia</li> <li>– Zasiłek macierzyński przysługuje ojcu dziecka, jeżeli wcześniej matka pobierała zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka</li> <li>– Przez okres 9 tygodni i jest wypłacany w kontynuacji pobranego przez matkę zasiłku macierzyńskiego</li> </ul>

## Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Rodzaj ryzyka	Fundusz	Rodzaj świadczenia	Warunki wypłaty świadczenia
Ryzyko wypadku przy pracy i rolniczej choroby zawodowej	Fundusz Składowy	Jednorazowe odszkodowania z tytułu stałego lub trwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obejmuje ubezpieczonego rolnika, domownika, pomocnika rolnika oraz członka rodziny ubezpieczonego</li> <li>– Stały lub długotrwały uszczerbek zdrowia wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej</li> <li>– Śmierć wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej</li> </ul>
Ryzyko śmierci żywiciela	Fundusz Emerytalno-Rentowy	<p>Renta rodzinna</p> <p>Dodatek dla sieroty zupełnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Śmierć żywiciela rodziny, który był ubezpieczony w KRUS, emeryta lub rencisty z ustalonym prawem do emerytury. Rentę otrzymują: dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione, przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, małżonek (wdowa, wdowiec), rodzice, w tym również ojczym i macocha oraz osoby przysposabiające</li> <li>– Dodatek przysługuje w wysokości określonej w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych</li> <li>– Jeżeli do renty rodzinnej uprawnione są sieroty zupełne, część renty rodzinnej przysługującej każdej z tych sierot zwiększa się o taki dodatek</li> </ul>
Ryzyko inwalidztwa	Fundusz Emerytalno-Rentowy	<p>Renta rolnicza</p> <p>Renta rolnicza szkoleniowa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trwała lub okresowa całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym</li> <li>– Całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu lub nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów</li> <li>– Niezdolność do pracy, powodująca celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na trwałą całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym</li> </ul>

*Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie.*

Tabela 3. Łagodzenie ryzyk społecznych w systemie ubezpieczenia społecznego rolników (cd.)

Rodzaj ryzyka	Fundusz	Rodzaj świadczenia	Warunki wypłaty świadczenia
Ryzyko starości	Fundusz Emerytalno-Rentowy	Emerytura rolnicza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Osiągnięcie wieku emerytalnego, który od 1 października 2017 roku wynosi 60 lat dla kobiety i 65 lat dla mężczyzny</li> <li>– Podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat</li> <li>– Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (w przypadku emerytury rolniczej tzw. „wcześniejszej”),</li> </ul>
		Świadczenia rodzicielskie uzupełniające (od 31.01.2019 roku)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bycie matką, która ukończyła 60 lat, urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci i nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania</li> <li>– Bycie ojcem, który ukończył 65 lat, wychował co najmniej czworo dzieci, w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę i nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania</li> </ul>
		Dodatek do emerytury rolniczej z tyt. opłacania podwójnej lub dodatkowej składki	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dla osób prowadzących poza działalnością rolniczą dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą</li> <li>– Dodatek z tytułu opłacania podwójnej lub dodatkowej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości 0,5% emerytury podstawowej za każdy pełny rok opłacania takich składek (od 1 marca 2023 roku)</li> </ul>
Ryzyko nagłych wydatków	Fundusz Emerytalno-Rentowy	Zasiłek pogrzebowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rekompensata kosztów pogrzebu po śmierci: ubezpieczonego, uprawnionego do emerytury lub renty z ubezpieczenia członka rodziny osoby, osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, lecz spełniała warunki do jej przyznania i pobierania</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

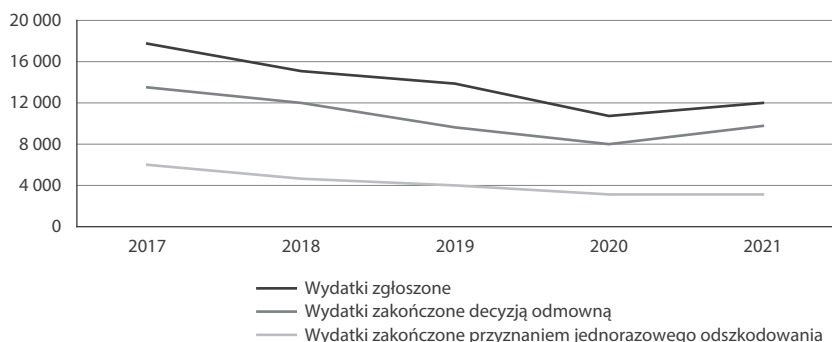
Należy zauważyć, że wszyscy członkowie wspólnoty ryzyka w systemie ubezpieczenia społecznego rolników korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy obowiązujących przepisów, jak pozostali obywatele należący do systemu powszechnego. Takie rozwiązanie nie narusza zasad społecznej solidarności i wpisuje się w zakres ubezpieczeniowych zasad wspólnoty ryzyka. Przedstawione w tabeli 3 rodzaje świadczeń wypłacanych z KRUS mają na celu

łagodzenie skutków różnego rodzaju ryzyk. Przegląd tych świadczeń wskazuje, że rolnicy należący do KRUS są odpowiednio zabezpieczeni przed skutkami ryzyk społecznych i w pełni mogą korzystać z szerokiego katalogu ryzyk, który wpisuje się w klasyczny katalog ryzyk społecznych rekomendowany przez Międzynarodową Organizację Pracy.

W celu oceny systemu pod kątem łagodzenia ryzyka społecznego dokonano porównania wybranych szkód z tyt. wypadków przy pracy w rolnictwie z wypłaconymi świadczeniami (rysunek 2). Z informacji zawartych na rysunku wynika, że w analizowanym okresie, z wyjątkiem 2021 roku, wystąpiła tendencja spadkowa wypadków zgłoszonych do KRUS. W ślad za tym zmniejszała się liczba decyzji odmownych, jak również liczba wypłaconych odszkodowań. Badania wskazują również, że w badanym okresie udział decyzji pozytywnych związanych z wypłatą świadczenia w stosunku do wypadków zgłoszonych zwiększa się nieznacznie i kształtuje się na poziomie od 73% w 2017 roku do 79% w 2021 roku. Jednocześnie maleje również udział decyzji odmownych z poziomu 32% w 2017 roku do 27% w 2021 roku. Decyzje odmowe dotyczą m.in. zdarzeń, które nie spowodowały stałego lub trwałego uszczerbku na zdrowiu (ok. 50%), nieuznania zdarzenia za wypadek przy pracy z powodu braku związku z pracą rolniczą w rozumieniu ustawy (ok. 27%). Stosunkowa wysoka skala odmów dotyczy niespełnienia obowiązków przez wnioskodawcę, tj. 19%. W latach 2019–2021 zmniejszyła się jednak wysokość jednorazowego odszkodowania z poziomu 6 161 zł w 2019 roku do 4 801 zł w 2021 roku, co oznacza spadek o ok. 12%, w stosunku do roku 2020 spadek ten pogłębił się o 4 p.p. Przykład ten wskazuje, że KRUS należycie wykonuje swoje zadania w zakresie realizacji funkcji ochronnej, dotyczącej chorób wypadków przy pracy. Dodać należy, że na przestrzeni ostatnich lat zmniejsza się również liczba wypadków przy pracy rolniczej, co można wiązać m.in. z modernizacją infrastruktury, która w dużej mierze przyczyniła się do zmniejszenia liczby zagrożeń. Niestety coraz powszechniejsza produkcja wielkotowarowa spowodowała pojawienie się nowych. KRUS od ponad trzydziestu lat prowadzi szeroko zakrojone działania prewencyjne na rzecz zwiększenia świadomości bezpieczeństwa rolników i ich rodzin, biorąc pod uwagę powszechnie występujące zagrożenia, jak również nowo powstałe. Działania te należy uznać również jako formę łagodzenia ryzyka społecznego w rolnictwie.



Wykres 2. Wypadki przy pracy w rolnictwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Warto również podkreślić, że we wspólnocie ryzyka nie ma związku pomiędzy wkładem a zrealizowaną korzyścią, co wynika ze zróżnicowanej zdolności dźwignia ciężaru ryzyka i różnego stopnia podatności członków wspólnoty na ryzyko i jego skutki. W systemie ubezpieczenia społecznego rolników wysokość składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest zróżnicowana i zależna od wielkości gospodarstwa rolnego. Podstawowa miesięczna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe za każdego ubezpieczonego wynosi 10% emerytury podstawowej. Rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych 50 ha przeliczeniowych i więcej, opłaca za siebie i współmałżonka dodatkową składkę miesięczną o zróżnicowanej wysokości w zależności od wielkości posiadanego areалу gospodarstwa rolnego<sup>52</sup>. W tabeli 4 przedstawiono wymiar składek na ubezpieczenie społeczne i jego związek z wielkością gospodarstwa. Ponadto za osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i jednocześnie prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujące przy prowadzeniu tej działalności składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe naliczana jest w podwójnym wymiarze składki podstawowej. Miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie za każdą osobę (w tym także za osobę, prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą lub gospodarstwo rolne powyżej 50 hektarów przeliczeniowych) podlegającą temu ubezpieczeniu w pełnym zakresie naliczana jest w podstawowej wysokości.

52. 12% emerytury podstawowej – w przypadku, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych; 24% emerytury podstawowej – w przypadku, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych; 36% emerytury podstawowej – w przypadku, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych, 48% emerytury podstawowej – w przypadku, gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 300 ha przeliczeniowych.

## Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Powyższe rozwiązania wskazują, że w systemie ubezpieczeń społecznych rolników wymiar składek jest zróżnicowany i wynika z różnych możliwości dźwignia ciężaru ryzyka rolników należących do tego systemu. To rozwiązanie wpisuje się w zasadę sprawiedliwości i solidarności społecznej.

**Tabela 4. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w II kwartale 2023 roku (w zł)**

Status ubezpieczonego i wielkość gospodarstwa rolnego	Wysokość składki na ubezpieczenie (w zł)							
	emerytalno-rentowe					wypadkowe chorobowe macierzyńskie		Składki łącznie od jednego ubezpieczonego kwartalnie
	podstawowa składka miesięczna	dotatkowa składka miesięczna	razem składka miesięczna (2+3)	kwartalnie	składka miesięczna	kwartalnie		
<b>Rolnik/małżonka (-ek) rolnika prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o pow. w ha przelicz.</b>								
do 50 ha	143,00	0,00	143,00	429,00	60,00	180,00	609,00	
powyżej 50 ha do 100 ha	143,00	172,00	315,00	945,00	60,00	180,00	1 125,00	
powyżej 100 ha do 150 ha	143,00	343,00	486,00	1 458,00	60,00	180,00	1 638,00	
powyżej 150 ha do 300 ha	143,00	515,00	658,00	1 974,00	60,00	180,00	2 154,00	
powyżej 300 ha	143,00	686,00	829,00	2 487,00	60,00	180,00	2 667,00	
<b>Domownik rolnika (w każdej kategorii obszarowej)</b>	143,00	0,00	143,00	429,00	60,00	180,00	609,00	
<b>Rolnik/małżonka (-ek) rolnika prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o pow. w ha przelicz.</b>								
do 50 ha	286,00	0,00	286,00	858,00	60,00	180,00	1 038,00	
powyżej 50 ha do 100 ha	286,00	172,00	458,00	1 374,00	60,00	180,00	1 554,00	
powyżej 100 ha do 150 ha	286,00	343,00	629,00	1 887,00	60,00	180,00	2 067,00	
powyżej 150 ha do 300 ha	286,00	515,00	801,00	2 403,00	60,00	180,00	2 583,00	
powyżej 300 ha	286,00	686,00	972,00	2 916,00	60,00	180,00	3 096,00	
<b>Domownik rolnika prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą (w każdej kategorii obszarowej)</b>	286,00	0,00	286,00	858,00	60,00	180,00	1 038,00	

Źródło: Opracowanie na podstawie danych KRUS.

KRUS odpowiada również na bieżące potrzeby jego beneficjentów, które pojawiają się w związku z materializacją ryzyk o różnym charakterze, jak np. pandemia Covid-19, a które istotnie implikują powstanie zagrożeń socjalnych. W 2020 roku

ustawą z 14 maja o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. 2020 poz. 875 ze zm.) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyznała rolnikom i domownikom objętym ubezpieczeniem społecznym rolników prawa do zasiłku z tytułu kwarantanny w związku z COVID-19. Zasiłek taki przysługuje ubezpieczonemu (z mocy ustawy lub na wniosek) rolnikowi i domownikowi z tytułu hospitalizacji w związku z COVID-19. W tabeli 5 przedstawiono zestawienie dotyczące zasiłków wypłaconych przez KRUS w czasie pandemii Covid-19. Z zaprezentowanych danych wynika, że w latach 2020–2022 wypłacił prawie 432 mln zł, a średnie świadczenie wyniosło nieco ponad 1 000 zł. Ponad 58% ogólnej kwoty przeznaczono na zasiłki opiekuńcze, przy czym największą ich wartość wypłacono w 2020 roku, w dalszej kolejności prawie 39% na wypłatę zasiłków z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją, a zaledwie 2% na zasiłki chorobowe wypłacone w związku z COVID-19. Wprowadzenie tego rozwiązania wskazuje na elastyczność systemu społecznego realizowanego przez KRUS i jego silne powiązania z ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą obywateli.

Tabela 5. Zasiłki wypłacone przez KRUS w czasie pandemii Covid-19 w latach 2020–2022

Okres		2020	2021	2022	Razem
<b>Zasiłki z tytułu objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją</b>	<b>Liczba świadczeń</b>	25 978	58 456	36 616	<b>121 050</b>
	<b>Kwota wypłat</b>	33 771 400	80 370 775	53 898 834	<b>168 041 009</b>
	<b>Średnia wysokość świadczenia</b>	1 300	1 375	1 472	<b>1 388</b>
<b>Zasiłki opiekuńcze</b>	<b>Liczba świadczeń</b>	145 458	80 743	10 048	<b>236 249</b>
	<b>Kwota wypłat</b>	178 991 017	68 361 026	6 450 320	<b>253 802 363</b>
	<b>Średnia wysokość świadczenia</b>	1 231	847	642	<b>1 074</b>
<b>Zasiłki chorobowe</b>	<b>Liczba świadczeń</b>	3 024	20 000	22 857	<b>45 881</b>
	<b>Kwota wypłat</b>	458 151	2 890 168	6 437 092	<b>9 785 411</b>
	<b>Średnia wysokość świadczenia</b>	152	145	282	<b>213</b>
<b>Ogółem kwota</b>	<b>Liczba świadczeń</b>	213 220 568	151 621 969	6 678 6246	<b>431 628 783</b>
	<b>Kwota wypłat</b>	174 460	159 199	69 521	<b>403 180</b>
	<b>Średnia wysokość świadczenia</b>	1 222	952	961	<b>1 071</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Należy również podkreślić, że KRUS jest tylko jednym z podmiotów, który zajmuje się łagodzeniem ryzyka społecznego w rolnictwie. W trakcie pandemii Covid-19 państwo wdrożyło wiele tzw. tarcz finansowych, które objęły również rolnictwo. Po pandemii Covid-19 wdrożono natomiast m.in. tarczę antykryzysową, a w czasie kryzysu energetycznego – tarczę solidarnościową, zwiększono również dopłaty do paliwa rolniczego do 2 zł na litr oleju napędowego. Te wszystkie działania mają się przyczynić do zachowania stabilności gospodarstw rolnych, które stanowią jeden z ważniejszych sektorów gospodarki, patrząc przez pryzmat bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Oceniając jednak takie działania, należy z jednej strony brać pod uwagę bieżące korzyści, z drugiej zaś należy rozważyć opisywany „dylemat Samarytanina” oraz „problem dobroczynności”, które mogą nieść długookresowe i nieodwracalne skutki w kontekście rozwoju sektora.

---

### Podsumowanie

Występowanie ryzyka w gospodarstwie rolnym oraz jego wielokierunkowego wpływu na różne aspekty życia rodziny rolnika wraz z licznymi powiązaniem jakie pojawiają się pomiędzy różnymi rodzajami ryzyka wskazują na potrzebę holistycznego podejścia do zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Podejście to powinno objąć trzy obszary występowania ryzyka: środowiskowy, gospodarczy oraz społeczny, które nie mogą być traktowane rozłącznie. Zasadne w tym celu byłoby wprowadzenie do zarządzania ryzykiem społecznym koncepcji „The Social Risk Management” (SRM) R. Holzmana i S. Jorgensena.

Zagrożeniami, które jednak pierwotnie mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji socjalnej rolników i tym samym zagrozić egzystencji ich gospodarstw (w tym również domowych), są ryzyka o charakterze społecznym.

Istnienie ryzyka społecznego daje podstawy decydom politycznym oraz innym instytucjom zarządzającym bezpieczeństwem socjalnym do podejmowania decyzji, w zakresie organizacji systemów zabezpieczenia społecznego. Istnienie systemu zabezpieczenia społecznego odgrywa zasadniczą rolę w ograniczaniu ryzyka o charakterze społecznym. Jest on oparty na katalogu ryzyk społecznych i ubezpieczeniowych zasadach organizacji wspólnot ryzyka.

Analiza systemu ubezpieczenia społecznego rolników pod kątem możliwości ograniczania ryzyka o charakterze socjalnym wskazuje, że rolnicy należący do KRUS są odpowiednio zabezpieczeni przed skutkami ryzyk społecznych i w pełni mogą korzystać z ich szerokiego katalogu, który wpisuje się w klasyczny katalog ryzyk społecznych rekomendowany przez Międzynarodową Organizację Pracy. System ten również wykazuje dużą elastyczność, co pozwala w pełni realizować jego funkcję

ochronną i ubezpieczeniową. Rolnicy otrzymują pełen zakres świadczeń w ramach szerokiego katalogu ryzyk socjalnych.

Przeгляд rozwiązań systemowych wskazuje, że w systemie ubezpieczeń społecznych rolników wymiar składek jest zróżnicowany i wynika z różnych możliwości dźwignia ciężaru ryzyka rolników należących do tego systemu. Jednocześnie wszyscy członkowie wspólnoty ryzyka w systemie ubezpieczenia społecznego rolników korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy obowiązujących przepisów, jak pozostali obywatele należący do systemu powszechnego. Takie rozwiązanie nie narusza zasad społecznej solidarności i wpisuje się w zakres ubezpieczeniowych zasad wspólnoty ryzyka.

## Bibliografia

---

- Adamska A.**, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw – podstawowe zagadnienia* [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw, Wybrane zagadnienia*, red. A. Fierla, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2009.
- Andor M.A., Osberghaus D., Simora M.**, *Natural disaster and governmental aid: is there a charity in hazard*, „Ecological Economics” 2020, Vol. 169.
- Auleytner J.**, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2011.
- Bielawska K.**, *Ubezpieczenia społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Ubezpieczenia*, red. nauk. M. Iwanowicz-Drozdowska, Wyd. II, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018.
- Bogacka-Kisiel E.**, *Finanse osobiste. Zachowania – Produkty – Strategie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.
- Buchanan J.M.**, *The Samaritan’s dilemma* [w:] *Altruism, Morality and Economic Theory*, ed. E.S. Pelps, New York, Russel Sage Foundation, 1975.
- Giddens A.**, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984, Wyd. polskie w przekładzie: S. Amsterdamski, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Poznań, Zysk i S-ka Wydawnictwo, 2003.
- Holzmann J., Jorgensen S.**, *Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond*, „International Tax and Public Finance” 2001, Vol. 8.
- Husted B.W.**, *Risk management, real options and corporate social responsibility*, „Journal of Business Ethics” 2005, Vol. 60.
- International Labour Organisation**, *Introduction to social Security*, Switzerland 1984.
- Jędrasik-Jankowska I.**, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa, 2010.
- Jończyk J.**, *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze, 2001.
- Kamińska-Gawryluk E.** (kier.), *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r., Analizy statystyczne*, Warszawa-Białystok, GUS US Białystok, 2021.

- Karta praw podstawowych UE**, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/17 – 14.12.2007, Art. 34 – Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, 2007.
- Kawula S.**, *Kształt rodziny współczesnej: szkice familiologiczne*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2006.
- Kodeks cywilny**, Dz. U. 2014 poz. 121.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 16 lipca 1997 roku, art. 67.
- Konwencja** nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Genewa 1952.
- Kulawik J.**, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 2(76).
- Kytle B., Ruggie J.G.**, *Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 10, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2005.
- Lewis T., Nickerson D.**, *Self-insurance against natural disaster*, „Journal of Environmental Economics and Management” 1989, Vol. 16.
- Mamzer H.**, *Poczucie bezpieczeństwa ontologicznego, Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2013.
- Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach**, 2009, Paris, OECD, 2009; *Managing Risk in Agriculture. Policy Assessment and Design*, Paris, OECD, 2011.
- Opora R.**, *Nieletni niedostosowani społecznie, lecz odporni psychicznie [w]: Resilience. Teoria-badania-praktyka*, red. W. Junik, Warszawa, Wydawnictwo PARPA, 2011.
- Osberghaus D.**, *The determinants of private flood mitigation measures in Germany – evidence from a nationwide survey*, „Ecological Economics” 2015, Vol. 110.
- Pawłowska-Tyszko J.**, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [w:] M. Soliwoda, Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020.
- Piotrowski J.**, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1996.
- Rajkiewicz A.**, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka społeczna” 1998, nr 3.
- Raschky P.A., Zahn F.**, *Natural hazard insurance in Europe: tailored response to climate change are needed*, „Environmental Policy and Governance” 2011, Vol. 21, No. 1.
- Recommendation No. 67, Recommendation concerning Income Security [w:] Convention and Recommendation Adopted by the International Labour Conference 1919–1966**, Geneva 1966.
- Rothbard M.N.**, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Chicago – Warszawa, Fijorr Publishing, 2009.
- Salwa Z.**, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- Szatur-Jaworska B., Firlit-Fesnak G.**, *Leksykon pojęć socjalnych*, Warszawa, Wydawnictwo ELIPSA, 1994.
- Szpor G.** (red. nauk.), *System ubezpieczeń społecznych, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, VIII Wydanie, 2013.
- Szumlicz T.**, *Szkola ubezpieczenia społecznego – założenia teoretyczne i konsekwencje praktyczne*, Warszawa, SGH – Katedra Ubezpieczenia Społecznego, 2001.

## Ryzyko społeczne a system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

- Szumlicz T.**, *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawowa wiedza o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 1(132).
- Szumlicz T.**, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa, 2005.
- Szumlicz T.**, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] J. Handschke i J. Monkiewicz, red. nauk., *Ubezpieczenia*, podręcznik akademicki, Warszawa, Wydawnictwo Poltext, 2010.
- Ustawa** z 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268. Nowelizacja ustawy z 1988 r. zlikwidowała zasadę „emerytura za towar”.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.
- Ustawa** z 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 33 poz. 140; ustawa z 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268. Nowelizacja ustawy z 1988 roku zlikwidowała zasadę „emerytura za towar”.
- Ustawa** z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.
- Ustawa** z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15; ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.
- Ustawa** z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.
- Ustawa** z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.
- Ustawa** z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2020 poz. 1220, 2327.
- Ustawa** z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15.
- Wawrzyniak B.M., Wojtasik B.**, *Przejawy aktywności ekonomicznej ludności związanej z rolnictwem*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 2005, nr 4(1).
- World Economic Forum**, *The Global Risk Report 2023*, 18th Edition, styczeń 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>, dostęp 30.05.2023.
- Yoe Ch.**, *Principles of Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*, Boca Raton, CRC Press, 2012.

otrzymano: 08.05.2023  
zaakceptowano: 22.06.2023



# Social risk and the social insurance system in agriculture

*Joanna Pawłowska-Tyszko*

---

## Abstract

A sector that is particularly susceptible to various risks is agriculture. These are primarily production-related, institutional as well as social risks. The risks which can substantially compromise the operational stability of farms, and therefore the entire sector, are social risks, which has been confirmed by numerous studies. Hence, it seems important to answer the question of whether the current social security system operating in agriculture and implemented within the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) is successful in addressing current economic, health and welfare challenges.

The study is intended to review and assess the solutions existing in the social insurance system for farmers with a view to mitigating social risk in agriculture.

**Key words:** KRUS, agriculture, social risk, social insurance system in agriculture.

---

Joanna Pawłowska-Tyszko, BEng PhD, Farm Accounting Department, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute (IERGiŻ PIB).



---

## Introduction

Humans have been searching for ways to address the consequences of contingencies since they became aware of the various risks that determine their existence. Initially, risks identified in local communities were of no interest to state institutions. Once their usefulness was recognised by public authorities, the key issue was to place these risks and their consequences within a specific legal framework so that they could be the subject of protection. It should be noted here that one of the sectors which is particularly susceptible to various risks is agriculture. This is due to the fact that specific hazards emerging in agriculture, such as: climate risks, natural disasters, pollution, increasing specialisation of farms, liberalisation and globalisation of the economy, occupational diseases and ageing of the rural population are amplifying the changes in its environment. Faced with these multiple hazards, public policies offer a set of diverse instruments to reduce risks and their consequences, such as insurance coverage for cultivated crops, the natural disaster system, social insurance, etc.

Hence, in order to effectively manage risk in agriculture at a strategic level, it is necessary to undertake a comprehensive assessment of the nature of hazards to which farms are exposed. It is through a comprehensive risk assessment that decision-makers can make informed decisions on how to mitigate risk and foster mechanisms that allow people to survive the most severe periods of crisis. This is particularly important because the current decade has been a very turbulent period in human history, in which – according to the authors of *The Global Risks Report 2023*<sup>1</sup> – the return to the so-called “new normal” after the COVID-19 pandemic was quickly disrupted by the outbreak of war in Ukraine, which set off a new series of energy and food crises, thus triggering further problems. These problems can especially affect the agricultural sphere.

As it is impossible to eliminate all hazards in agriculture, it is of particular importance that risk management mechanisms contribute to economic growth through agricultural activity and enable widespread participation in economic growth. A group of risks that play an essential role for security of a farm and, above all, of a farmer and their family, are social risks. Awareness of the existence of social risk in agriculture and defining it are essential to rationalise the way this risk is managed within the framework of the social security policy designed for farming families.

---

1. *The Global Risk Report 2023*, World Economic Forum, 18th edition, January 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>, access 30.05.2023.

In this respect, it should be noted that it is not only efficient functioning of the social insurance system, but also other forms of social protection that are particularly important for viable social security.

The importance of social risk research is demonstrated by the results presented in “The Global Risks Report”<sup>2</sup>, which identifies the most important risks of varying global scope and degree of materialisation<sup>3</sup> broken down into five categories: economic, environmental, geopolitical, social and technological risks. The results presented in the report indicate that social and environmental risks, driven by underlying geopolitical and economic trends, will prevail among the risks that may materialise in the near future and become a critical threat to the world. The threat of the cost-of-living crisis, compounded by inflationary pressure, is forecast to be the most acute in the near term (up to 2025) among the 10 global risks listed. The breakdown of social cohesion and the polarisation of society leading to a decline in social stability, welfare and economic productivity are ranked fifth. The list of these risks is completed by large-scale forced migration, which poses a major challenge in the long term.

When this is superimposed with critical environmental risks that will dominate the next decade and exacerbate social risks (especially failures to mitigate climate change as well as escalating natural disasters leading to biodiversity loss and ecosystem collapse), research in this area seems inevitable and even indispensable. Moreover, regarding this risk as a common one helps to highlight the problem of farms that are not immune to the impact of social risks. Hence, it seems important to answer the question of whether the current social security system for farmers, implemented within the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), is successful in addressing current economic, health and welfare challenges.

The study is intended to review and assess the solutions existing in the social insurance system for farmers, operated by KRUS with a view to mitigating social risk in agriculture.

Literature sources and KRUS statistical data were used to analyse the research material.

---

2. Ibidem.

3. In the report, the identified risk categories are analysed within a timeframe of three periods of potential risk materialisation, i.e. the short term (critical risks expected to materialise within the next 2 years), the medium term (materialisation within 5 years) and the long term (existential risks expected to materialise within the next 10 years).

## Social risk and its interactions with other risk categories in agriculture

In the literature, there is neither a uniform definition of risk nor a uniform risk classification. It is an interdisciplinary category, and each discipline tries to establish its own breakdown and tailor it to its needs so that specific events can be easily classified into a particular category. We also face this problem in agriculture.

In the most general terms, risk is an intrinsic property of any activity perceived as the probability of a negative outcome or an undesirable event<sup>4</sup>. In this context, risk applies to virtually any entity that makes a negative assessment of an event. The economic actors exposed to risk and involved in risk management are both businesses and households. Reference to being a subject of risk is important to define and classify it appropriately. Hence, the primary areas of risk include: macro-environmental risks (including i.a. political, technical, economic, environmental, social risks), micro-environmental risks (e.g. suppliers, customers, clients, competitors) and internal corporate risks (e.g. organisational, legal, financial risks).

Central to the discussion of this study is social risk occurring in the macro-environment, which has attracted a great deal of interest in recent years in deliberations within social insurance and social security doctrine, including in the area of social responsibility. Moreover, analysing this risk from the perspective of agricultural activity means that the problem of social risk also affects those actors who have been deprived of welfare protection for many years.

When looking into the issue of social risk, it is worth emphasising that one of the elements that distinguishes social risks from other risks is that of risky behaviour, which should be seen as a manifestation of the drive for development and satisfying one's needs. R. Opora<sup>5</sup>, referring to Merton's theory, explains the occurrence of risky behaviour as a normal reaction to an abnormal situation. The factors that are implicit in risky behaviour are individual characteristics of the person, features of both the social and economic milieu, the external environment and the effects of their interaction, all of which are associated with an increased risk of a range of causal abnormalities. They can be non-specific – those whose occurrence can cause a range of adverse events, or specific – those whose occurrence increases the likelihood of certain types of events. Indeed, the essence of risk is to relate it to the consequences that

4. B.W. Husted, *Risk management, real options and corporate social responsibility*, "Journal of Business Ethics" 2005, Vol. 60.

5. R. Opora, *Nieletni niedostosowani społecznie, lecz odporni psychicznie* [in:] *Resilience. Teoria-badania-praktyka*, red. W. Junik, Warszawa, Wydawnictwo PARPA, 2011.

a certain phenomenon or event may have. Ch. Yoe<sup>6</sup> specifies two types of risk sources: natural and man-made. Both, despite their different driving forces, entail similar effects. Thus, for example, the increase in extreme weather events (hurricanes, storms, torrential rain, droughts), the increase in natural disasters or human ageing, disease, etc. – with regard to human beings – cause the risk of loss of life, property, health, work. Likewise, high levels of unemployment/structural over-employment, income disparities, an increase in man-made environmental disasters (oil spills in the seas, forest fires), pandemic outbreaks or unmanageable chronic diseases linked to improper human actions result in similar losses. For the latter, however, the damage to the ecosystem's balance, the occurrence of an economic crisis, increased unrest, human rights violations and political and social chaos, among others, must be additionally factored in. This means that the negative effects of human activity have a much wider range and often deeper negative consequences for the stability of individual economic sectors than those arising from risks of natural origin.

In the literature, social risk is also defined in terms of the changes that take place in people's education, views or behaviour, with the result that we can regard it – according to B. Kytte and J.G. Ruggie<sup>7</sup> – as a result of the threat emanating from the actor affected by an issue and their vulnerability to impact. Hence, social risk can create new patterns for consumers and thus influence their expectations<sup>8</sup>.

A definition which is extremely relevant for understanding the social nature of risk was presented by H. Mamzer<sup>9</sup>, who argues that risk is linked to a sense of uncertainty arising from the fragmentation of reality and its fluidity, the impossibility of comprehending and grasping it in cognitive terms. In her view, risk is conceived as uncertainty and a growing sense of lack of control over the world which constantly is and will be changing. This definition explains that the way an individual copes with a given risk depends on psychological, social and environmental determinants, as well as the nature of the risk in question.

The above definitions indicate that social risks should be considered as threats. Indeed, it is difficult to find arguments indicating tangible (economic, financial) opportunities that may arise from the materialisation of such risks. It should be noted, however, that when analysing the phenomenon of social risk through the psychological

6. Ch. Yoe, *Principles of Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*, Boca Raton, CRC Press, 2012.

7. B. Kytte, J.G. Ruggie, *Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 10, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2005.

8. A. Adamska, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw – podstawowe zagadnienia* [in:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw, Wybrane zagadnienia*, red. A. Fierla, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2009.

9. H. Mamzer, *Poczucie bezpieczeństwa ontologicznego, Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2013.

perspective, it is also possible to see some positive aspects that may arise from the occurrence of this type of risk. An example of this is a change of job due to the onset of an occupational disease, which can result in finding a new job, a much better salary and, therefore, the emergence of a much higher sense of satisfaction. However, when viewed through the perspective of a farm, and in particular of a person who manages it, such a situation must be analysed much more broadly, as it may involve serious risks to the efficient operation of an entity, particularly a small family farm.

Given the above, and the fact that contingencies that affect the economic life of individuals, causing a reduction in their income or an increase in their expenditure, constitute a social disruption which must be responded to, state intervention in this area seems inevitable. In this context, state policy directed at various entities cannot disregard farms, which in Polish conditions should also be treated as households and, moreover, an element of the rural community which is not immune to the effects of risk.

However, as J. Kulawik<sup>10</sup> notes, the management of social risks by the states generates serious motivational problems among citizens, especially in the context of weakening their impulse for self-defence<sup>11</sup> and self-insurance<sup>12</sup> as a result of putting in place non-market tools. This is also emphasised by M.N. Rothbard, who points out that state intervention promotes the growth of inactivity<sup>13</sup>. This situation gives rise to two phenomena described in the literature as the Samaritan's dilemma<sup>14</sup> and the threat posed by charity<sup>15</sup>. Both phenomena present a situation where the availability of public assistance, support provided to those affected by catastrophic and systemic risks demotivates individuals to improve their situation over long periods of time and leads to underinsurance. This results in any budgetary aid for disaster victims supplanting not only property insurance, but also social insurance<sup>16</sup>. As J. Kulawik<sup>17</sup> notes, such a phenomenon occurs when supporting Polish farmers after drought and

10. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, "Ubezpieczenia w rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).

11. Self-defence – a risk management strategy involving the reduction of social risk probability.

12. Self-insurance – a risk management strategy involving the reduction of impact of social risk materialisation.

13. M.N. Rothbard, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Chicago – Warszawa, Fijorr Publishing, 2009.

14. J.M. Buchanan, *The Samaritan's dilemma* [in:] *Altruism, Morality and Economic Theory*, ed. E.S. Pelps, New York, Russel Sage Foundation, 1975, p. 110–115.

15. T. Lewis, D. Nickerson, *Self-insurance against natural disaster*, "Journal of Environmental Economics and Management" 1989, Vol. 16, p. 1–12.

16. P.A. Raschky, F. Zahn, *Natural hazard insurance in Europe: tailored response to climate change are needed*, "Environmental Policy and Governance" 2011, Vol. 21, No. 1, p. 820–823. D. Osberghaus, *The determinants of private flood mitigation measures in Germany – evidence from a nationwide survey*, "Ecological Economics" 2015, Vol. 110, p. 1105–1110. M.A. Andor, D. Osberghaus, M. Simora, *Natural disaster and governmental aid: is there a charity in hazard*, "Ecological Economics" 2020, Vol. 169, p. 330–335.

17. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, "Ubezpieczenia w rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).

other weather anomalies, which is a serious barrier to the uptake of agricultural insurance. Moreover, this also translates into weakening the farmers' social insurance system which introduces intervention measures in the event of natural disasters.

The literature distinguishes several different criteria for risk classification and, in the context of the discussion presented here, attention is drawn to the category of generic (personal and property) risks, which are the distinguishing features of the so-called welfare risk, recognised as social risk because of the social reach and social consequences of the perceived threats and the losses they cause<sup>18</sup>. These losses can be considered in financial terms: those of cost, shortage, expense, profit (income) reduction. It is more precise and capacious for the categorisation of social risks to state that the emergence of a personal risk can also have a non-financial effect (e.g. bereavement of a loved one). This means that social risk can also be categorised in financial and non-financial terms. It is therefore possible to conclude that social financial risk in the economic sense refers to the individual household, while social non-financial risk should be referred to the family and persons who are bound together emotionally (Table 1). Risks that affect households are inherently social risks.

**Table 1. Classification of social risks**

Criterion	Classification of risks		
Subject type	Corporate risk	Household risk	Individual/family risk
Risk type	Business risk	Social risk	
Economic	Financial risk		Non-financial risk

Source: Own compilation based on J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [in:] Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych, red. nauk. M. Soliwoda, Warsaw, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2020.*

The classic catalogue of social risks recommended by the International Labour Organisation (ILO)<sup>19</sup> includes the following risks:

- sickness – a complex, heterogeneous risk, involving entitlement to health and cash benefits related to loss of earnings due to disease;
- maternity – material support and health benefits for loss of earnings during pregnancy, childbirth, the postpartum period and health care needs during these periods;

18. T. Szumlicz, *Szkoła ubezpieczenia społecznego – założenia teoretyczne i konsekwencje praktyczne*, Warsaw, SGH, Chair of Social Insurance, 2001.

19. Recommendation No. 67, *Recommendation concerning Income Security [in:] Convention and Recommendation Adopted by the International Labour Conference 1919–1966*, Geneva 1966, p. 461 ff.; *Social Security (Minimum Standards) Convention*, No. 102, Geneva 1952.

- invalidity – incapacity to engage in any occupational activity to a specified degree if it can be presumed to be permanent, resulting in a loss of earnings;
- death of breadwinner – loss of means of subsistence by the widow or children due to the death of the breadwinner;
- occupational accidents and diseases – a complex, broad and precisely defined risk (a broad catalogue of benefits);
- unemployment – loss of earnings due to the inability of a protected person who is capable and able to work to obtain suitable employment;
- old age – provision of a livelihood beyond a specified age;
- emergency expenses;
- child support obligations – material and in-kind support for families raising children.

T. Szumlicz<sup>20</sup> emphasises that the catalogue of social risks is constantly updated and flexible, thus adding to the above-mentioned risk groups the risk of old-age infirmity as a functional impairment of old age (thereby dissociating the risk of illness or old age from the risk of infirmity). J. Kulawik, in turn, points out that the list of social risks mentioned by Polish researchers is currently too narrow and proposes that it be extended to include climate risks and the corresponding risks of natural disasters<sup>21</sup>. Such an approach seems justified, as climate and systemic risks entail a range of material, social, health and psychological problems, and require state institutions to intervene. J. Kulawik notes that such a situation has direct relevance to the farmers' social insurance system, and indicates that farmers' social insurance contribution payments are prolonged or suspended after each disaster<sup>22</sup>. As a result, in the long term, the emergence of such solutions may undermine the foundations of a system in which the benefits are only loosely linked to the contributions paid. This approach is also confirmed by the research of A. Giddens, who notes that the transformations that have been taking place in recent decades should be linked to the so-called development of modernity, which brings about changes in the nature of threats<sup>23</sup>. He distinguishes between two types of risks: natural and manufactured. A natural risk is one that is generated by natural forces external to humans and society, and involves climate change, diseases. Manufactured risks are risks that

20. T. Szumlicz, *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawowa wiedza o systemie ubezpieczeń społecznych*, "Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka" 2017, nr 1(132).

21. J. Kulawik, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, "Ubezpieczenia w rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).

22. *Ibidem*, p. 10.

23. A. Giddens: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984. Polish edition translated by: S. Amsterdamski, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Poznań, Zysk i S-ka Wydawnictwo, 2003.

arise as a result of human actions, generated by the modernisation process itself. These risks are intertwined and amplify the rise of social problems (e.g. diseases, social inequality, etc.). In conclusion, Giddens believes that while natural disasters continue to occur, any crises (climate change, increasing food prices, COVID-19, changes in energy markets, etc.) are the result of human decisions.

All of the aforementioned risk groups communicate a permanent or temporary inability to secure gainful employment, which, due to the rights of citizens to work, as well as the prevalence of this risk, is limited by more or less extensive state security systems. In most countries, protection from welfare (social) risk is mandatory, legally defined, exercised by public-private institutions and state authorities. The problem, however, is to adapt the catalogue of social risks covered to the socio-economic conditions of the country in question and to prioritise them, especially in the context of the increasing importance of the risk of old age. This is confirmed by research by Statistics Poland (GUS)<sup>24</sup>, which shows that the share of the elderly in the population of Poland is steadily on the rise. At the end of 2020, the number of people aged 60 and over will be 9.8 million, representing an increase of 1.0% compared to 2019. The percentage of seniors in the Polish population has reached 25.6%. According to a forecast by GUS, the population aged 60 and over in Poland is expected to increase to 10.8 million in 2030 and 13.7 million in 2050. These people will make up around 40% of the total Polish population. According to GUS<sup>25</sup>, the process of ageing of the population is more advanced in the Polish countryside than in the cities, which is connected with the outflow of the young part of the population from rural areas in search of work and generally better living conditions, as well as wider opportunities for the fulfilment of their dreams and life aspirations.

The circumstances described above, the existence of various social and climatic risks and the escalating ageing process of the population pose daunting multi-faceted challenges, not just in the economic sphere, but also in the psychological, health and, above all, welfare spheres. As indicated above, the ILO Convention lists the various risks recognised and covered by welfare rights. Their mitigation is important in the management of social risk by the state. In fact, it is worth emphasising that a household should manage its risks taking into account the state-organised social security system it uses to achieve a certain level of welfare security. For viable social security, the efficient functioning of the social insurance system, i.e. those solutions of the social security system that refer to the catalogue of social risks and the

---

24. E. Kamińska-Gawryluk (leader), *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r. Analizy statystyczne*, Warsaw-Białystok, GUS US Białystok, 2021.

25. *Ibidem*.



insurance principles for organising risk communities, is of particular relevance. As Jończyk<sup>26</sup> points out, the concept of a risk community makes sense insofar as it refers only to those members of the risk community who are healthy, economically active and willing to bear the cost. Moreover, he stresses that the asymmetry in which the sense of solidarity is expressed is characteristic of the risk community. This means that, in a risk community, there is no link between the contribution and the benefit delivered, which results from the diversified capacity to bear the burden of risk and the varying degrees of community members' susceptibility to risk and its impact. The above indicates that the social security system, including the social insurance system, plays an essential role in reducing social risk. It is based on a catalogue of social risks and insurance principles for organising risk communities. The problem remains that these systems are limited to identifying social risk and financing its impact, leaving out the aspect of managing it, i.e. the three risk management strategies (prevention, precaution, active risk management).

In this context, the question arises as to whether the risk community organised within the framework of the farmers' insurance system implemented by KRUS fulfils the above conditions? The answer is crucial, as it is only in exceptional cases that salaries, income from agricultural or business activities allow people to accumulate sufficient savings to survive once they have lost their jobs or are no longer working. According to S. Kawula<sup>27</sup>, in most cases the lack of a primary source of income (in the absence of alternative sources of livelihood for the household) results in the economic dysfunctionality of the family, and in extreme cases can put the very basis of the biological existence of its members at jeopardy.

However, when constructing social security systems in agriculture, it is important to take into account the fact that actors in agriculture and agribusiness, regardless of their legal and organisational form, size or experience, are exposed to various types of risk, including both social and business ones. This situation is due in particular to the unpredictability of economic events, weather, climate change, price volatility, trade restrictions, changes in food standards and norms, and increasing environmental concerns. These and other factors result in a constant risk to agricultural activity and can thus undermine the welfare security of farming families. This is emphasised by T. Szumlicz, who notes that the risk arising at the household level

26. J. Jończyk, *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2001.

27. S. Kawula, *Kształt rodziny współczesnej: szkice familiologiczne*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006.

may cause a loss not only in terms of the assets already owned, but also includes the threat of losing the expected resources of that household<sup>28</sup>.

However, the approach of T. Szumlicz to social risk management in the context of new challenges is too narrow, as J. Kulawik<sup>29</sup> points out, suggesting that it be extended to include the holistic concept of social risk management (SRM) developed by R. Holzmann and S. Jorgensen<sup>30</sup>. The SRM concept not only identifies social risks and how the public sector can finance their negative impacts, but above all helps various economic entities to manage the risk and provide support to those who are extremely poor. This means that SRM makes use of different types of public, market and informal instruments, creating different kinds of their combinations to contribute to socio-economic growth and development that guarantee an adequate standard of living (e.g. access to basic education and social care). Thus, it fosters a more risk-taking approach, drawing attention to the synergies between various intervention programmes that can be helpful in reducing poverty and deprivation.

It is worth emphasising at this point that social risk, and, moreover, its management, should be considered very broadly, as it is related to the losses incurred by specific social groups due to more or less foreseeable events. This approach can contribute to the design of dedicated social security systems that fit in with the nature of the risk in a particular sector, or have the potential to mitigate it. It should also be noted that well-structured dedicated social security systems, synergised with other market-based solutions to provide protection from social risks, understood in their broadest sense (as mentioned above), can be the foundation for increasing social welfare and stimulating economic development and growth. Indeed, it must be clearly emphasised that losses in agriculture result in an economic weakening of the food industry, an increase in the price of food products and, consequently, the payment of compensation to entrepreneurs involved in the processing and sale of food.

This broad approach to the issue of risk is particularly relevant in agricultural activity, which provides both a workplace and source of income for the farmer's family, as well as a welfare base for the household. As a matter of fact, it is difficult to separate the farmer's household from the farm. As a result, agricultural activity may be subject to the aggregation of various risks. This is due to the fact that, on the one hand, agricultural activity is the main source of income for agricultural households, which, in the event of the emergence of business or production-related risks may well entail the emergence

---

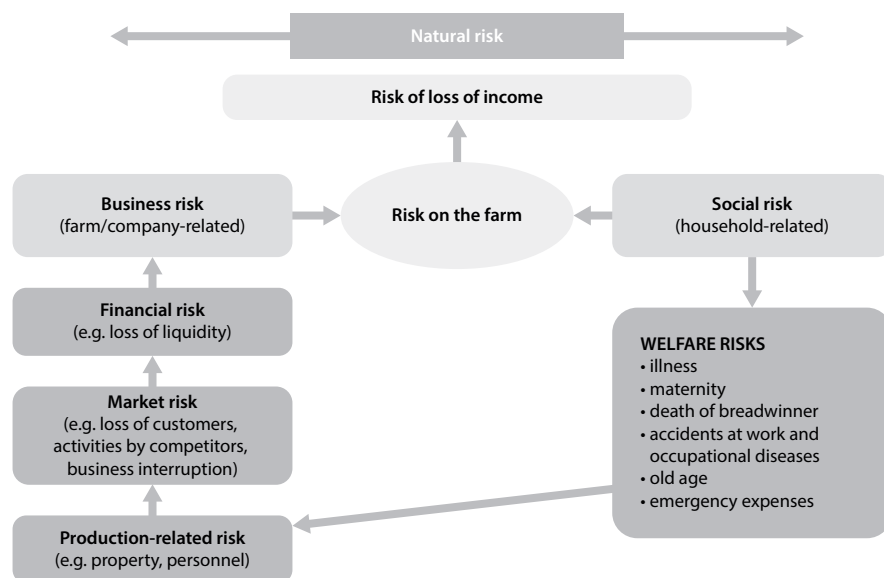
28. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*, Bydgoszcz – Warsaw, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

29. J. Kulawik, op. cit.

30. *Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach*, Paris, OECD, 2009; *Managing Risk in Agriculture. Policy Assessment and Design*, Paris, OECD, 2011, p. 22–27.

of social risks, in particular the risk of a sudden loss of income and, consequently, the risk of losing one's job. On the other hand, welfare hazards (illness, disability, old age, etc.), in turn, affect the inability to perform farm work and thus provide the basis for upsetting the financial stability of the farm and the emergence of income risk as well. This means that in agriculture – looking from the perspective of the types of risk occurrence and the relationships that exist between them – it seems important to classify risks according to the subject type criterion into risks relating to the household and risks relating to the company, alongside an analysis of the links between them. This approach allows for a broader view of the situation and appropriate action to be taken from preventive, precautionary strategies to active risk management. Figure 1 shows a schematic representation of the links between various risks in the agricultural sector.

Figure 1. Interactions of social risk with other risks in agriculture



Source: Own compilation based on J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [in:] M. Soliwoda, Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2020.*

The analysis of the occurrence of risk on the farm and its impact on various aspects of the farmer's and their family's life, combined with a range of links that will emerge between different types of risk, indicates the need for a holistic approach to risk management in agriculture, as highlighted by the SRM concept, described

above and analysed more extensively by J. Kulawik and other researchers<sup>31</sup>. However, the approach should cover three areas of risk: environmental, economic and social one, none of which can be addressed in isolation. However, it should be clearly emphasised that the starting point for securing the basic needs of farmers is the provision of welfare security, which, in turn, allows for the efficient management of the business and natural risks in the area of agriculture. Such security can be provided by a well-structured social insurance system within the insurance communities, which should be considered as part of a social risk management system.

### **Social security and its role in mitigating social risk in agriculture**

Directing to agriculture various public measures and actions referred to as social security and aimed at protecting citizens bears the hallmarks of the state's social responsibility to mitigate various social risks. It is, therefore, the state's response to the farmers' social expectations in terms of discharging its statutory functions. We can consider this accountability at different levels. The first level is that of legal accountability, i.e. the obligation to comply with regulations arising from the established legal system. The next level is voluntary accountability, i.e. the state taking on the role of a welfare state which is concerned with the society's welfare. The third level, the most complex one, is the strategic accountability of the state related to value creation and the pursuit of sustainable agriculture through economic efficiency.

However, all of these actions must be derived from, and can be constructed on the basis of, legislation. The tasks and responsibilities of the competent ministers, i.a. in various areas related to social security, are regulated by the Act of 4 September 1997 on Government Administration Departments<sup>32</sup>. This Act refers to the body of public measures and actions by means of which the State seeks to protect its citizens from the threat of being unable to meet their basic needs, in shared recognition of their importance<sup>33</sup>. The motive behind the emergence of the concept of social security was the achievement of a social objective and the creation of a social structure in which everyone can benefit from prosperity, in line with the potential of their productive forces<sup>34</sup>.

31. J. Kulawik, op. cit.; *Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach*, op. cit.; R. Holzmann, S. Jorgensen, *Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond*, "International Tax and Public Finance" 2001, Vol. 8, p. 12–13.

32. Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2020 poz. 1220, 2327.

33. G. Szpor (sci. ed.), *System ubezpieczeń społecznych, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, 8th edition, 2013.

34. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2010.

Social security takes its origin from social assistance and social insurance. It is an important element of state policy to protect citizens against the risk of incapacity due to old age, disability, accident, illness, etc. This is stated in the Constitution of the Republic of Poland, which stipulates that “a citizen shall have the right to social security whenever incapacitated for work by reason of sickness or invalidism as well as having attained retirement age”. A citizen who is unemployed involuntarily and without means of subsistence is entitled to social security<sup>35</sup>. According to the Act on Government Administration Departments<sup>36</sup>, social security covers the following areas:

- social insurance and social provision;
- pension funds, social assistance and benefits for individuals and households in financial and social distress;
- counteracting pathologies;
- government social assistance programmes, particularly for individuals and households in financial and social distress, as well as for groups at risk of social exclusion;
- welfare benefits, employment, social and vocational rehabilitation for people with disabilities;
- social economy, social entrepreneurship, including social cooperatives;
- veterans and persons subjected to repression;
- coordination of social security systems, with the exception of therapeutic benefits in kind.

This means that social insurance is one element of the broader state social policy tool – the social security system, which is a fundamental element of the social (welfare) security<sup>37</sup> of citizens. However, the concept has various definitions.

The most general definition of social security is presented by J. Piotrowski<sup>38</sup>, who defines it as the entirety of public devices which offer protection against deprivation. An extensive definition of social security, indicating protected risk groups, was provided by the International Labour Organisation<sup>39</sup>. According to ILO's definition,

35. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 16 lipca 1997 roku, art. 67.

36. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji, op. cit.

37. In the literature, there is a distinction between the concept of social security and welfare security. According to A. Rajkiewicz (1998), the essence of welfare security consists in guarantees of obtaining external assistance in cases of contingency and other situations defined by law or by contract. Social security, in turn, is defined i.a. as targeted activity of the state and other organisations in the area of shaping the living and working conditions of the population and social relations, aimed i.a. at ensuring welfare security, satisfying higher-order needs, ensuring social order (B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak, 1994), or as activity of the state, local government and non-governmental organisations aimed at levelling drastic welfare differences between citizens, giving them equal opportunities and insuring them against the effects of welfare risk (J. Auleytner, 2011). In socio-economic terms, social safety is associated with social security.

38. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1996.

39. International Labour Organisation, *Introduction to social Security*, Switzerland 1984.

it is the protection which society provides to its members through a series of public measures protecting against economic and social risks resulting from the interruption or significant reduction in the level of earnings due to illness, maternity, work accident, unemployment, disability, old age and death, the provision of medical care and benefits to families with children.

In view of the multiplicity of risk groups, as well as the social need to mitigate these risks, the security mechanism is composed of multiple subsystems (pillars), embedded in the protection of the citizen at different levels of their needs, using different support instruments depending on the actual situation of the beneficiary. The main types of social benefits that are associated with the materialisation of individual social risks are shown in Table 2.

**Table 2. Social benefits in the social security system vs. social risk types**

Social risk type	Events	Loss	Basic cash benefit
Sickness	Sickness preventing work or gainful activity	No remuneration for work	Sickness benefit
Maternity	No work due to childbirth	No remuneration for work	Maternity benefit
Disability	Incapacity to work	No (or limited) earning capacity	Invalidity (work incapacity) benefit
Death of breadwinner	Death of breadwinner	Loss of means of subsistence	Family allowance pension
Work accident, occupational disease	Work accident causing illness or incapacity or death of breadwinner	No remuneration for work; limited (or no) earning capacity; loss of means of subsistence	Sickness benefit; invalidity benefit; family allowance pension
Unemployment	No gainful employment opportunities (not enough jobs) for people who are able to work	No work-related income	Unemployment benefit
Old age	Decision to claim the retirement pension	Limited or no work-related income earned to date	Retirement pension
Deprivation	Accumulation of various contingencies	No means of subsistence	Family benefit

Source: Own compilation based on J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim [in:] M. Soliwoda, Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2020. The compilation draws on material from: T. Szumlicz, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego, Ubezpieczenia podręcznik akademicki, red. nauk. J. Handschke and J. Monkiewicz, Warszawa, Wydawnictwo Poltext, 2010, and K. Bielawska, *Ubezpieczenia społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego, Ubezpieczenia, red. nauk. M. Iwanowicz-Drozdowska, 2nd edition, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018.***

All types of social benefits are statutory in nature, and the way they are operated depends on the legislator and is tailored to the needs of the benefit recipients. The elements of social security are: social insurance (retirement, disability, sickness, accident insurance); social provision (benefits for disabled persons and veterans) and, in a complementary way, social assistance (cash benefits – permanent benefits, periodic benefits, targeted benefits, etc. and non-cash benefits – preventive benefits).

The above elements form the social security system, which is one of the elementary human rights. Its task is to implement the state's socio-economic policy, which means that the system is the state's guarantee to provide citizens with a minimum subsistence<sup>40</sup>. Between the three areas of social security there are obvious differences, but also some similarities. The issue which is common to all these areas is their public law nature. Social security is, on the one hand, a set of activities and forms implemented in the public interest, and on the other hand, it is delivered by entities falling within the broadly understood state administration (including private entities appointed to provide social assistance). Among the similarities, we should also distinguish identical prerequisites for providing support, which in all cases amount to a catalogue of risks peculiar to each element (in the case of insurance, these are contingency risks – old age, incapacity, accident at work; in relation to welfare assistance, we speak of welfare risks – poverty, homelessness, unemployment, disability, i.e. so-called difficult life situations). The risk that accompanies difficult life situations is also normatively associated with social provision benefits. Among the features that clearly indicate that the three areas differ are the manner and source of their funding, on the basis of which the elements of social security are distributed. A social security system organised in this way can be the starting point for building a holistic social risk management system along the lines of the SRM concept mentioned above. The superstructure for such a system should be a sound macro-economic policy, good governance, access to basic social services, a well-structured system of incentives for professional activity – with more favourable profit-risk relations, and strong links between public, market and informal instruments.

The most prevalent social security instrument is insurance, which can be defined in various ways. In economic terms, insurance is an economic device aimed at mitigating or fully eliminating the financial consequences of contingencies by allocating the burden of these consequences among multiple actors who are threatened by these contingencies<sup>41</sup>. From an organisational and financial perspective, insur-

40. Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.

41. E. Bogacka-Kisiel, *Finanse osobiste. Zachowania – Produkty – Strategie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.

ance is a centralised insurance fund derived from contributions made to the fund by its participants<sup>42</sup>. In legal terms, insurance is a legal relationship between the insurer and the insuring party, whereby the insurance company undertakes to provide a specific performance in the event of an event provided for in the contract, and the insuring party undertakes to pay a premium<sup>43</sup>.

### Forms of social risk mitigation in the social insurance system for farmers<sup>44</sup>

In most European countries, the tasks of social risk reduction and the organisation of security systems (including insurance systems) have been delegated to the state (they are also partly taken over by the private sector). The functions of social security are implemented through the following three techniques: insurance, provision and care, which have been distinguished primarily on the basis of financing methods and the rights and obligations of beneficiaries and obligors. The insurance function is performed by means of public insurance schemes, initiated and organised by the state, which thereby wishes to ensure a certain standard of welfare security for the majority of the population. These schemes are very sensitive to the extent to which they are fair, solidary and communitarian.

General insurance schemes require the payment of risk- and income-adjusted contributions in order to become eligible, and the resulting fund provides coverage for benefit expenditure (which follows from the principle of social solidarity). The amount of benefits and the conditions under which they are granted are determined by law using objectivised criteria, and the benefits as such are differentiated and dependent on the amount of contributions paid (income earned). The right to the benefit is acquired when the conditions are met, as provided for in the social insurance acts, in the case of KRUS – the Act on Social Insurance for Farmers<sup>45</sup>.

The use of social insurance makes it possible to diffuse the impact of a specific social risk over the entire population, and thus stabilise household consumption levels. Access to financial products, including insurance, is recognised by the European Commission as an important part of the normal functioning of modern society,

42. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

43. Kodeks cywilny, Dz. U. 2014 poz. 121.

44. The chapter is based on J. Pawłowska-Tyszko, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim* [in:] M. Soliwoda, *Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych*, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, 2020.

45. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.



intended to provide protection and combat social exclusion and poverty<sup>46</sup>. If insurance is unavailable or difficult to access, it can disrupt the normal functioning of the household. This is due to the increasing demand for the rational management of various risks, including social risks.

An analysis of social insurance in Poland shows that two independent insurance systems are operating in parallel:

- 1) the system designed for the employee sector, administered by Social Insurance Institution (ZUS), and
- 2) the system designed for farmers, administered by KRUS.

The current social insurance system for farmers is regulated by the Act of 20 December 1990 on Social Insurance for Farmers, which came into force on 1 January 1991<sup>47</sup>. In Poland, the agricultural population – as in other European countries – was the last socio-professional group covered by social insurance. The process of establishing the social insurance system for farmers took many years, and three phases can be distinguished in it<sup>48</sup>:

- the first phase, which preceded the establishment of an insurance system proper, covered the period 1962–1977; farmers were entitled to an annuity in exchange for land transferred to state ownership<sup>49</sup>;
- the second phase in 1977–1990, which saw the operation of an insurance system based on the principle of awarding pensions when a certain volume of goods was sold to the state<sup>50</sup>;
- the third phase initiated in 1991, with the right to benefits becoming conditional on the payment of contributions; the reform of the social security system at the beginning of the 1990s excluded farmers from the general social insurance system, and the distinctiveness of the system was emphasised by the establishment of a specialised institution – the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) – responsible for the implementation of tasks relating to farmers' insurance only.

46. Karta praw podstawowych UE, OJ EU C 303/17 – 14.12.2007, Article 34 – Social security and social assistance, 2007.

47. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.

48. B.M. Wawrzyniak, B. Wojtasik, *Przejawy aktywności ekonomicznej ludności związanej z rolnictwem*, "Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia" 2005, nr 4(1).

49. Ustawa z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166; ustawa z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15; ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.

50. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268; the 1988 amendment to the Act abolished the "pension for goods" principle.

The system was developed during the initial period of system transformation as a result of the demands of rural communities, and was based on models from farmers' social insurance schemes in place in EU countries. It took the form of a provision and welfare system, typical of European social insurance schemes for farmers.

Looking from the perspective of the insurance system functions, e.g. to hedge the effects of social risk, the farmers' social insurance scheme was reviewed in terms of its ability to mitigate social risks through a variety of benefits while maintaining the insurance organisation principles of risk communities. Particular attention was paid to the types of risks protected under the scheme.

A review of the statutory provisions<sup>51</sup> indicates that the system distinguishes between two types of social insurance (retirement and disability insurance vs. accident, sickness and maternity insurance), which are financed under separate rules and provide different benefits. Retirement and disability insurance is financed by the Retirement and Pension Fund (FER), which is a state special purpose fund. The fund's income consists of retirement and disability insurance contributions paid by insured farmers and household members, supplementary subsidies from the state budget for retirement and disability benefits under the Act on Social Insurance for Farmers, a special purpose subsidy for health insurance contributions for insured persons on farms below 6 equivalent hectares, a refund from the Social Insurance Fund to cover expenses for benefits from other social insurance, together with supplementary allowances. It should be mentioned that the share of the insured in the financing of this fund is small, amounting to roughly 8–10%. The fund is mainly supported by a subsidy from the state budget.

Accident, sickness and maternity insurance is an extra-budgetary scheme, self-financed from the Farmers' Social Insurance Contribution Fund (FS). The FS's income comes from farmers' contributions and the fund's capital investment activities. Accident, sickness and maternity insurance is aligned with the self-financing capacity of the contribution fund. Its role is to provide liquidity and ensure that farmers are paid the one-off and short-term accident, sickness and maternity insurance benefits to which they are entitled.

Long-term benefits, i.e. farmer retirement pensions, farm work incapacity benefits and family allowance pensions, are paid from the retirement and disability insurance. Accident-related incapacity benefits and family allowance pensions are also paid from this insurance, even though they are typical accident insurance benefits. Retirement insurance also qualifies for a funeral payment, a nursing supplement to retirement pension and incapacity benefits and an additional payment to a family allowance pension for a double orphan. Table 3 shows the instruments for mitigating selected social risks by the above-mentioned funds.

---

51. Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, op. cit.

## Social risk and the social insurance system in agriculture

**Table 3. Mitigation of social risks in the social insurance system for farmers**

Risk type	Fund	Benefit type	Conditions for benefit payment
Risk of illness	Contribution Fund	Sickness benefit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Covers the insured farmer, their spouse and household members</li> <li>– Sickness resulting in incapacity for a continuous period of at least 30 days but not exceeding 180 days. If, after the 180-day benefit period has elapsed, the insured is still incapable of work and, as a result of further treatment and rehabilitation, there is a prospect of regaining the ability to work, the benefit period shall be extended for the time necessary to restore the ability to work, but no longer than for a further 360 days.</li> <li>– Benefit paid for each day of incapacity for work, not excluding off work days, lasting for a continuous period of at least 30 days but not exceeding 180 days.</li> </ul>
Risk of maternity	Contribution Fund	Maternity benefit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Being the mother or father to a child</li> <li>– Adoption of a child in the case of taking into care a child up to the age of 14 and, in the case of a child in respect of whom a decision has been taken to postpone compulsory education, up to the age of 14</li> <li>– Taking into care a child and applying to the guardianship court to initiate adoption proceedings, in the case of taking into care a child up to the age of 14</li> <li>– Taking into care a child up to the age of 7 within a foster family, with the exception of a professional foster family, and, in the case of a child in respect of whom a decision has been taken to postpone compulsory education, up to the age of 10</li> </ul>
		Maternity benefit for the father	<ul style="list-style-type: none"> <li>– The father shall be eligible for maternity benefit on account of the adoption/taking into care of a child in respect of whom an adoption order has been made by a guardianship court, up to the age of 14 at the latest</li> <li>– Maternity benefit shall be granted to the father of the child if the mother previously received maternity benefit due to childbirth</li> <li>– For 9 weeks, and paid in continuation of the maternity benefit received by the mother</li> </ul>

## Social risk and the social insurance system in agriculture

Risk type	Fund	Benefit type	Conditions for benefit payment
Risk of accident at work and agricultural occupational disease	Contribution Fund	One-off compensation for chronic or permanent damage to health or death as a result of an accident at work	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Covers the insured farmer, the household member, the farmer's assistant and the family member of the insured</li> <li>– Chronic or long-term damage to health as a result of an accident at agricultural work or an agricultural occupational disease</li> <li>– Death as a result of an accident at agricultural work or an agricultural occupational disease</li> </ul>
Risk of death of breadwinner	Retirement and Pension Fund	<p>Family allowance pension</p> <p>Additional payment for a double orphan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Death of a breadwinner who was insured with KRUS, a retirement pensioner or a disability pensioner with an established right to a retirement pension. The family allowance pension is granted to: own children, children of the spouse and adopted children, grandchildren, siblings and other children taken into care before reaching the age of majority, spouse (widow, widower), parents, including stepfather and stepmother and adoptees</li> <li>– The additional payment is due in the amount specified in the provisions of the Act of 17 December 1998 on Retirement and Disability Pensions from the Social Insurance Fund</li> <li>– If double orphans are entitled to a family allowance pension, the portion of the family allowance pension to which each orphan is entitled shall be increased by such an additional payment</li> </ul>
Risk of disability	Retirement and Pension Fund	<p>Farmer disability pension</p> <p>Ex-farmer training disability pension</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Permanent or temporary total incapacity to work on the farm</li> <li>– Total incapacity to work on the farm arose during the period of retirement and disability insurance or no later than 18 months after such periods were terminated</li> <li>– Incapacity resulting in the necessity of vocational retraining due to permanent or temporary total incapacity to work on the farm</li> </ul>

*Continued on the next page.*

## Social risk and the social insurance system in agriculture

**Table 3. Mitigation of social risks in the social insurance system for farmers (cont.)**

Risk type	Fund	Benefit type	Conditions for benefit payment
Risk of old age	Retirement and Pension Fund	Farmer retirement pension	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reaching the retirement age, which from 1 October 2017 is 60 for a woman and 65 for a man</li> <li>– Being covered by retirement and disability insurance for at least 25 years</li> <li>– Cessation of agricultural activity (in the case of a so-called “early” farmer retirement pension)</li> <li>– Being a mother who is aged 60 or over, has given birth to and raised or is raising at least four children and has no income that provides the necessary means of subsistence</li> </ul>
		Supplementary parental benefits (from 31 January 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Being a father who is aged 65 or over, has raised at least four children in the event of the death of the children’s mother or the abandonment of the children by the mother, or in the event of the mother ceasing to raise the children for a long period of time, and has no income that provides the necessary means of subsistence</li> </ul>
		Supplement to the farmer retirement pension due to payment of a double or additional contribution	<ul style="list-style-type: none"> <li>– For persons engaged in an auxiliary non-agricultural activity apart from agricultural activity</li> <li>– Supplement due to payment of double or additional retirement and disability insurance contributions, amounting to 0.5% of the basic retirement pension for each full year of such contributions (from 1 March 2023)</li> </ul>
Risk of emergency expenses	Retirement and Pension Fund	Funeral payment	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compensation for funeral expenses following the death of: an insured person, a person entitled to a retirement or disability insurance pension, a family member of a person, a person who at the date of death did not have an established right to a retirement or disability insurance pension but fulfilled the conditions for granting and receiving the same</li> </ul>

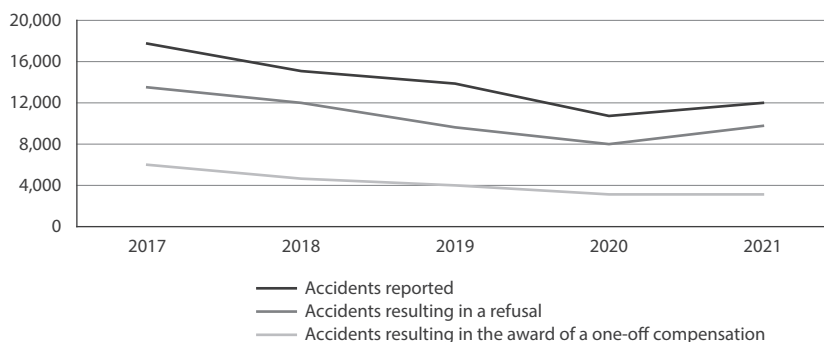
*Source: Own compilation based on KRUS data.*

It should be noted that all members of the risk community in the farmers’ social insurance system enjoy the same benefits and are subject to the same obligations under the applicable legislation as other citizens participating in the general system. Such a solution does not violate the principles of social solidarity and is in line with the insurance principles of the risk community. The types of benefits paid by KRUS

presented in Table 3 are intended to mitigate the effects of various risks. A review of these benefits indicates that farmers covered by KRUS are adequately protected against the effects of social risks and can fully benefit from the broad catalogue of risks, which is consistent with the classic catalogue of social risks recommended by the International Labour Organisation.

In order to assess the system in terms of mitigating social risks, a comparison was made between selected agricultural accident claims and benefits paid (Figure 2). The information in the figure shows that there was a downward trend in accidents reported to KRUS over the period analysed, with the exception of 2021. Consequently, the number of refusals as well as the number of compensations paid decreased. Research also shows that, over the period examined, the proportion of positive decisions related to benefit payments in relation to reported accidents slightly increased, ranging from 73% in 2017 to 79% in 2021. Simultaneously, the percentage of refusals is also decreasing from 32% in 2017 to 27% in 2021. Refusals involve i.a. incidents that did not result in chronic or permanent damage to health – ca. 50%, failure to recognise an incident as an accident at work due to not being related to agricultural work within the meaning of the Act – ca. 27%. The relatively high number of refusals relates to the applicant's failure to meet their obligations, i.e. 19%. However, in the years 2019–2021 the amount of one-off compensation decreased from PLN 6,161 in 2019 to PLN 4,801 in 2021 – a decrease of approximately 12%, and an even deeper decrease of 4 p.p. in relation to 2020. This example shows that KRUS is properly performing its tasks in terms of fulfilling its protective function concerning occupational diseases and work accidents. It should be added that the number of agricultural accidents has also been decreasing over the last few years, which can be linked, among other things, to the modernisation of infrastructure, which has largely contributed to the reduction in the number of hazards. However, the increasing prevalence of large-scale production has resulted in the emergence of new ones. For more than thirty years now, KRUS has undertaken extensive prevention activities to raise safety awareness among farmers and their families, taking into account commonly occurring hazards as well as newly emerging ones. These activities should also be considered as a form of social risk mitigation in agriculture.

Figure 2. Work accidents in agriculture



Source: Own compilation based on KRUS data.

It is also worth emphasising that, in a risk community, there is no link between the contribution and the benefit delivered, which results from the diversified capacity to bear the burden of risk and the varying degrees of community members' susceptibility to risk and its impact. In the farmers' social insurance system, the amount of retirement and disability insurance contributions varies and depends on the size of the farm. The basic monthly retirement and disability insurance contribution rate for each insured person amounts to 10% of the basic retirement pension. A farmer whose farm covers an agricultural area of 50 equivalent hectares or more shall pay for themselves and their spouse an additional monthly contribution which varies depending on the size of the farm area<sup>52</sup>. Table 4 shows the amount of social insurance contributions and its relationship to farm size. In addition, for persons who are subject to social insurance for farmers by the law and at the same time engage in non-agricultural activity or cooperate in such activity, the retirement and disability insurance contribution is calculated at double the basic contribution rate. The monthly contribution for accident, sickness and maternity insurance for each person (including those engaged in non-agricultural activity or holding a farm of more than 50 equivalent hectares) subject to this insurance to the full extent is calculated at the basic rate.

The above solutions indicate that in the farmers' social insurance system, the size of contributions varies and results from the diversified capacity to bear the burden

52. 12% of the basic retirement pension – in the case where the farm covers an agricultural area of up to 100 equivalent hectares; 24% of the basic retirement pension – in the case where the farm covers an agricultural area of over 100 equivalent hectares up to 150 equivalent hectares; 36% of the basic retirement pension – in the case where the farm covers an agricultural area of over 150 equivalent hectares up to 300 equivalent hectares; 48% of the basic retirement pension – in the case where the farm covers an agricultural area of over 300 equivalent hectares.

## Social risk and the social insurance system in agriculture

of risk by the farmers covered by the system. This solution is consistent with the principle of social justice and solidarity.

**Table 4. Amount of social insurance contributions for farmers in Q2 2023 (in PLN)**

Status of the insured and size of the farm	Amount of insurance contribution (in PLN)						
	retirement and disability				accident sickness maternity		Total contributions per insured person per quarter
	basic monthly contribution	supplementary monthly contribution	total monthly contribution (2+3)	per quarter	monthly contribution	per quarter	
<b>Farmer/farmer's spouse engaged in agricultural activity on a farm with an area expressed in equivalent hectares of</b>							
up to 50 ha	143.00	0.00	143.00	429.00	60.00	180.00	609.00
over 50 ha up to 100 ha	143.00	172.00	315.00	945.00	60.00	180.00	1,125.00
over 100 ha up to 150 ha	143.00	343.00	486.00	1,458.00	60.00	180.00	1,638.00
over 150 ha up to 300 ha	143.00	515.00	658.00	1,974.00	60.00	180.00	2,154.00
over 300 ha	143.00	686.00	829.00	2,487.00	60.00	180.00	2,667.00
Farmer's household member (in any area category)	143.00	0.00	143.00	429.00	60.00	180.00	609.00
<b>Farmer/farmer's spouse engaged in non-agricultural activity and agricultural activity on a farm with an area expressed in equivalent hectares of</b>							
up to 50 ha	286.00	0.00	286.00	858.00	60.00	180.00	1,038.00
over 50 ha up to 100 ha	286.00	172.00	458.00	1,374.00	60.00	180.00	1,554.00
over 100 ha up to 150 ha	286.00	343.00	629.00	1,887.00	60.00	180.00	2,067.00
over 150 ha up to 300 ha	286.00	515.00	801.00	2,403.00	60.00	180.00	2,583.00
over 300 ha	286.00	686.00	972.00	2,916.00	60.00	180.00	3,096.00
Farmer's household member engaged in non-agricultural activity (in any area category)	286.00	0.00	286.00	858.00	60.00	180.00	1,038.00

Source: Compilation based on KRUS data.

KRUS also responds to the current needs of its beneficiaries, which arise due to the materialisation of various risks, such as the COVID-19 pandemic, and which materially entail the emergence of welfare risks. In 2020, by the Act of 14 May amending certain acts with respect to protective measures related to the spread of the SARS-CoV-2 virus (Journal of Laws 2020, item 875, as amended), the Agricultural



Social Insurance Fund has granted farmers and household members covered by the farmers' social insurance scheme rights to the COVID-19 quarantine benefit. Such a benefit is available to the insured (by the law or upon request) farmer and household member due to hospitalisation with COVID-19. Table 5 provides a summary of benefits paid by KRUS during the COVID-19 pandemic. The data presented shows that KRUS paid out almost PLN 432 million between 2020 and 2022, with an average benefit of just over PLN 1,000. More than 58% of the total amount was spent on care benefits, with the highest value paid in 2020, followed by almost 39% on benefits paid due to compulsory quarantine, epidemiological surveillance or hospitalisation, and just 2% on sickness benefits paid in connection with COVID-19. The introduction of this solution demonstrates the flexibility of the social system implemented by KRUS and its strong links with the general socio-economic situation of citizens.

Table 5. Benefits paid by KRUS during the COVID-19 pandemic in 2020–2022

Period		2020	2021	2022	Total
<b>Benefits due to compulsory quarantine, epidemiological surveillance or hospitalisation</b>	<b>Number of benefits</b>	25,978	58,456	36,616	<b>121,050</b>
	<b>Amount of payments</b>	33,771,400	80,370,775	53,898,834	<b>168,041,009</b>
	<b>Average benefit amount</b>	1,300	1,375	1,472	<b>1,388</b>
<b>Care allowances</b>	<b>Number of benefits</b>	145,458	80,743	10,048	<b>236,249</b>
	<b>Amount of payments</b>	178,991,017	68,361,026	6,450,320	<b>253,802,363</b>
	<b>Average benefit amount</b>	1,231	847	642	<b>1,074</b>
<b>Sickness benefits</b>	<b>Number of benefits</b>	3,024	20,000	22,857	<b>45,881</b>
	<b>Amount of payments</b>	458,151	2,890,168	6,437,092	<b>9,785,411</b>
	<b>Average benefit amount</b>	152	145	282	<b>213</b>
<b>Total</b>	<b>Number of benefits</b>	213,220,568	151,621,969	6,678,6246	<b>431,628,783</b>
	<b>Amount of payments</b>	174,460	159,199	69,521	<b>403,180</b>
	<b>Average benefit amount</b>	1,222	952	961	<b>1,071</b>

Source: Own compilation based on KRUS data.

It should also be emphasised that KRUS is only one of the actors involved in mitigating social risk in agriculture. During the COVID-19 pandemic, the state implemented a number of so-called financial shields, which also extended to agriculture. After the COVID-19 pandemic, in turn, i.a. the anti-crisis shield and during the energy crisis, the solidarity shield were implemented, and agricultural fuel subsidies were increased to PLN 2 per litre of diesel. All these activities are intended to contribute to maintaining the stability of farms, which are one of the most important sectors of the economy when viewed through the perspective of the country's food security. However, when assessing such activities, it is important to consider the current benefits on the one hand, and the described "Samaritan's dilemma" and the "charity issue" on the other hand, which may have long-term and irreversible consequences in terms of the development of the sector.

---

### Summary

The occurrence of risk on the farm and its multi-faceted impact on various aspects of the farmer's family's life, combined with a range of links that will emerge between different types of risk, indicates the need for a holistic approach to risk management in agriculture. The approach should cover three areas of risk: environmental, economic and social one, none of which can be addressed in isolation. It would therefore be reasonable to introduce the Social Risk Management (SRM) concept by R. Holzmann and S. Jorgensen into social risk management.

However, it is social risks that may originally contribute to the deterioration of the welfare of farmers and thus threaten the survival of their farms (including households).

The existence of social risk provides a basis for policy makers and other institutions managing welfare security to make decisions with regard to the organisation of social security systems. The existence of the social security system plays an essential role in reducing social risk. It is based on a catalogue of social risks and insurance principles for organising risk communities.

Analysis of the farmers' social insurance system from the perspective of reducing welfare risks indicates that farmers covered by KRUS are adequately protected against the effects of social risks and can fully benefit from their broad catalogue which is consistent with the classic catalogue of social risks recommended by the International Labour Organisation. This system is also highly flexible, which allows its protection and insurance function to be fully achieved. Farmers receive a full range of benefits under a broad catalogue of welfare risks.

A review of systemic solutions indicates that in the farmers' social insurance system, the size of contributions varies and results from the diversified capacity to bear

the burden of risk by the farmers covered by the system. Simultaneously, all members of the risk community in the farmers' social insurance system enjoy the same benefits and are subject to the same obligations under the applicable legislation as other citizens participating in the general system. Such a solution does not violate the principles of social solidarity and is in line with the insurance principles of the risk community.

## Bibliography

---

- Adamska A.**, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw – podstawowe zagadnienia* [in:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw, Wybrane zagadnienia*, red. A. Fierla, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, 2009.
- Andor M.A., Osberghaus D., Simora M.**, *Natural disaster and governmental aid: is there a charity in hazard*, "Ecological Economics" 2020, Vol. 169.
- Auleytner J.**, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2011.
- Bielawska K.**, *Ubezpieczenia społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] *Ubezpieczenia*, red. nauk. M. Iwanowicz-Drozdowska, Wyd. II, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018.
- Bogacka-Kisiel E.**, *Finanse osobiste. Zachowania – Produkty – Strategie*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.
- Buchanan J.M.**, *The Samaritan's dilemma* [in:] *Altruism, Morality and Economic Theory*, ed. E.S. Pelps, New York, Russel Sage Foundation, 1975.
- Giddens A.**, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984, Wyd. polskie w przekładzie: S. Amsterdamski, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Poznań, Zysk i S-ka Wydawnictwo, 2003.
- Holzmann J., Jorgensen S.**, *Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond*, "International Tax and Public Finance" 2001, Vol. 8.
- Husted B.W.**, *Risk management, real options and corporate social responsibility*, "Journal of Business Ethics" 2005, Vol. 60.
- International Labour Organisation**, *Introduction to social Security*, Switzerland 1984.
- Jędrasik-Jankowska I.**, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa, 2010.
- Jończyk J.**, *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze, 2001.
- Kamińska-Gawryluk E.** (kier.), *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r., Analizy statystyczne*, Warszawa-Białystok, GUS US Białystok, 2021.
- Karta praw podstawowych UE**, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/17 – 14.12.2007, Art. 34 – Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, 2007.
- Kawula S.**, *Kształt rodziny współczesnej: szkice famiologiczne*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2006.
- Kodeks cywilny**, Dz. U. 2014 poz. 121.

## Social risk and the social insurance system in agriculture

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 16 lipca 1997 roku, art. 67.
- Konwencja** nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Genewa 1952.
- Kulawik J.**, *Wybrane problemy zarządzania ryzykiem społecznym*, "Ubezpieczenia w rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 2(76).
- Kytle B., Ruggie J.G.**, *Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 10, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA, 2005.
- Lewis T., Nickerson D.**, *Self-insurance against natural disaster*, "Journal of Environmental Economics and Management" 1989, Vol. 16.
- Mamzer H.**, *Poczucie bezpieczeństwa ontologicznego, Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2013.
- Managing Risk in Agriculture. A Holistic Approach**, 2009, Paris, OECD, 2009; *Managing Risk in Agriculture. Policy Assessment and Design*, Paris, OECD, 2011.
- Opora R.**, *Nieletni niedostosowani społecznie, lecz odporni psychicznie* [in:] *Resilience. Teoria-badania-praktyka*, red. W. Junik, Warszawa, Wydawnictwo PARPA, 2011.
- Osberghaus D.**, *The determinants of private flood mitigation measures in Germany – evidence from a nationwide survey*, "Ecological Economics" 2015, Vol. 110.
- Pawłowska-Tyszko J.**, *Ryzyko społeczne i KRUS jako instytucja nim zarządzająca w rolnictwie polskim* [in:] M. Soliwoda, *Identyfikacja podstaw, przemian i problemów ubezpieczeń rolnych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, 2020.
- Piotrowski J.**, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1996.
- Rajkiewicz A.**, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, "Polityka społeczna" 1998, nr 3.
- Raschky P.A. Zahn F.**, *Natural hazard insurance in Europe: tailored response to climate change are needed*, "Environmental Policy and Governance" 2011, Vol. 21, No. 1.
- Recommendation No. 67**, *Recommendation concerning Income Security* [in:] *Convention and Recommendation Adopted by the International Labour Conference 1919–1966*, Geneva 1966.
- Rothbard M.N.**, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Chicago – Warszawa, Fijorr Publishing, 2009.
- Salwa Z.**, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- Szatur-Jaworska B., Firlit-Fesnak G.**, *Leksykon pojęć socjalnych*, Warszawa, Wydawnictwo ELIPSA, 1994.
- Szpor G.** (red. nauk.), *System ubezpieczeń społecznych, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, Wolters Kluwer, VIII Wydanie, 2013.
- Szumlicz T.**, *Szkola ubezpieczenia społecznego – założenia teoretyczne i konsekwencje praktyczne*, Warszawa, SGH – Katedra Ubezpieczenia Społecznego, 2001.
- Szumlicz T.**, *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawowa wiedza o systemie ubezpieczeń społecznych*, "Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka" 2017, nr 1(132).
- Szumlicz T.**, *Ubezpieczenia społeczne: teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa, 2005.

## Social risk and the social insurance system in agriculture

- Szumlicz T.**, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [in:] J. Handschke i J. Monkiewicz, red. nauk., *Ubezpieczenia*, podręcznik akademicki, Warszawa, Wydawnictwo Poltext, 2010
- Ustawa** z 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268. Nowelizacja ustawy z 1988 r. zlikwidowała zasadę „emerytura za towar”.
- Ustawa** z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291.
- Ustawa** z 27 października 1977 roku o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 33 poz. 140; ustawa z 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. nr 40 poz. 268. Nowelizacja ustawy z 1988 roku zlikwidowała zasadę „emerytura za towar”.
- Ustawa** z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.
- Ustawa** z a 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15; ustawa z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.
- Ustawa** z 28 czerwca 1962 roku o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.
- Ustawa** z 29 maja 1974 roku o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę, Dz. U. nr 21 poz. 118.
- Ustawa** z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2020 poz. 1220, 2327.
- Ustawa** z 24 stycznia 1968 roku o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15.
- Wawrzyniak B.M., Wojtasik B.**, *Przejawy aktywności ekonomicznej ludności związanej z rolnictwem*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 2005, nr 4(1).
- World Economic Forum**, *The Global Risk Report 2023*, 18th Edition, January 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>, access 30.05.2023.
- Yoe Ch.**, *Principles of Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*, Boca Raton, CRC Press, 2012.

received: 08.05.2023  
accepted: 22.06.2023



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

## Część I Okres przedakcesyjny i przystąpienie Polski do UE

*Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak*

---

### Abstrakt

Przyczyny głębokiego, strukturalnego kryzysu ubezpieczeń gospodarczych rolnictwa i sfer pokrewnych, obszarów wiejskich oraz małych miast (okresu 1990–2004), leżały zarówno w przesłankach natury ustawowej, jak i błędach we wdrażaniu rynkowego modelu ubezpieczeń w Polsce. Szczególnymi przejawami 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 problematyki, stanowiącym niejako kontynuację artykułu S. H. Nowaka „Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)”, opublikowanego na łamach czasopisma „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia”<sup>1</sup>, jest analiza tworzenia i wdrażania modelu ubezpieczeń sygnalizowanych sektorów w okresie realizacji procesów przygotowujących wejście Polski do Unii Europejskiej (części I opracowania), a następnie w realizacji nowego systemu ubezpieczeń w modelu rynkowym na tle legislacji i praktyki, w ramach zjednoczonego rynku ubezpieczeń rolnych (część II opracowania).

---

1. 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).

---

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

Przeprowadzona przez autorów analiza prawno-organizacyjnych uregulowań polskiego systemu ubezpieczeń rolnych, odnoszących się do wszystkich działów gospodarki rolnej oraz obszarów pokrewnych, wykazuje i potwierdza stawianą tezę, że stan kryzysowy, wywołany przemianami natury ustrojowo-rynkowej wczesnego okresu gospodarki rynkowej, trwa nadal, pogłębiony dodatkowo zewnętrznymi zjawiskami szkodzącymi natury przyrodniczo-społecznej oraz szeregiem przyczyn natury wewnętrznej.

Autorzy pracy analizując akty prawne, dostępne raporty instytucji rynku oraz literaturę naukową przedmiotu, a także opierając się na własnych doświadczeniach będąc uczestnikami rynku ubezpieczeń gospodarczych w Polsce, wskazują na rozwiązania ustrojowe jako jedno z podstawowych źródeł kryzysu systemu ubezpieczeń gospodarczych w polskim rolnictwie oraz sferach do niego zblizonych.

Celem opracowania jest więc przede wszystkim identyfikacja symptomów nieprawidłowości wywołujących rosnące zagrożenia ryzykiem oraz umiejscowionych w ubezpieczeniowych stosunkach prawnych, które na gruncie ubezpieczeń rolnych wskazują niezmiennie na pilną potrzebę modernizacji całego systemu.

**Słowa kluczowe:** kryzys ubezpieczeń, neoliberalny rynek ubezpieczeń, system ubezpieczeń rolniczych, ubezpieczenia rolne, wspólna gospodarka rolna.

---

## Procesy akcesyjne

### *Uwagi ogólne*

Zmiany ustrojowo-gospodarcze Polski na przełomie XX i XXI wieku okazały się dla wielce znaczącego dotąd w gospodarce polskiej sektora rolnego nader problemowymi i złożonymi, jakże często też trudnymi do zaakceptowania przez adresatów nowych rozwiązań legislacyjno-praktycznych, w tym rolników i mieszkańców wsi oraz obszarów pokrewnych. Wszyscy oni, w ciągu kilkudziesięciu lat praktyki ubezpieczeniowej w ramach gospodarki nakazowej, przywykli już do rozwiązań prawnych i organizacyjnych systemu ubezpieczeń tego okresu.

Wbrew zapowiedziom i oczekiwaniom, że rolnictwo – z racji zachowania prywatnej własności większości środków produkcji – stanie się zdecydowanym beneficjentem nowych rozwiązań, okazało się, że to długotrwałe, często trudne do akceptacji procesy gospodarczo-społeczny i mentalny, związane z koniecznością dostosowania się do nowych warunków i porzucenia starych zasad oraz przyzwyczajzeń. Do takich

rozwiązań należał właśnie obowiązujący w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej system ubezpieczeń gospodarczych, z jego większościowym pakietem ubezpieczeń obowiązkowych, wraz z zachowanym w nim ponad dwuwiekowym dorobkiem zorganizowanych form asekuracji<sup>2</sup>.

Charakterystyczne dla dziejów polskich ubezpieczeń rolnych jest to, że ów odchodzący system był wynikiową argumentów „za” i „przeciw” przymusowi ubezpieczeniowemu, a powstał jako – korzystne obopólnie dla wsi i władzy panującej w XIX wieku – rozwiązanie u początków ustroju gospodarki rynkowej na ziemiach polskich. Do takiej samej formy ustrojowej wróciła Polska końca XX wieku, decydując o powrocie do gospodarki rynkowej (także w ubezpieczeniach gospodarczych), po kilkudziesięciu latach socjalistycznego systemu gospodarczego.

To w czasie obowiązywania gospodarki nakazowo-rozdzielczej, wbrew twierdzeniom części zwolenników idei gospodarki rynkowej w ubezpieczeniach<sup>3</sup> (może poza pierwszym okresem państwowych ubezpieczeń w latach 1952–1958), polski system ubezpieczeń w rolnictwie wpisał się pomyślnie w idee i tradycje teorii i praktyki ubezpieczeniowej. Zachował on bowiem m.in. wiele rozwiązań natury wzajemnościowej<sup>4</sup>, udział podmiotów ubezpieczeniowych czy innych zainteresowanych w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju ubezpieczeń<sup>5</sup>, rozbudowując (równolegle do tendencji wiodących rynków ubezpieczeniowych) idee uspołecznienia działalności

2. Por. obok innych, S. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów, regionów*, red. I. Jędrzejczyk, Wyd. SGGW we współpracy z Izłą Gospodarczą Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka (IGUiOR), Warszawa 2015, s. 94–110.
3. Zob. D. Wałczak *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym* [w:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Wyd. PZU S.A., Warszawa 1993, s. 75 i n. 80.
4. Mimo publicznego (państwowego) charakteru własności monopolisty krajowych ubezpieczeń – PZU, sposób gromadzenia i wydatkowania środków ubezpieczeniowych (choćby funduszu prewencyjnego) oraz powstawania stosunków prawnych ubezpieczeń oraz organizacja procesów odszkodowawczych w tym zakładzie, pozwala na zasadne postawienie tezy, że ten sposób realizacji systemu ubezpieczeń, mógł być zaliczany do kategorii wzajemnościowej – non profit, a przynajmniej działalności komercyjnej, w której nie zysk lecz osiągnięcie ważnych celów społecznych, należy do wiodących. Zob. M. Płonka, *Idea wzajemności wobec wyzwań rynku ubezpieczeniowego XXI wieku* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław, Wyd. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 2008, s. 360. Por. też S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 102–109. Idem, *Nowa ustawa w ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1984, nr 10, s. 1–13. Idem, *Szkoda i zakres jej kompensacji w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1983, nr 2, s. 1–10 oraz S.H. Nowak, J. Jagodziński, *Kryzys 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. 270. R. Nowak, *Nowe przepisy o ubezpieczeniach rolnych w odbiorze społecznym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1985, nr 6, s. 1–15.
5. Zob. art. 28 ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych z 20.09.1984 r., Dz. U. Nr 45 poz. 242, oraz M. Brzostek, *Rola ubezpieczeniowa w strukturze organizacyjnej publicznego zakładu ubezpieczeń w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1976, nr 2. Także: S.H. Nowak, *Nowa ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, op. cit., s. 9.



ubezpieczeniowej i rolę funkcji ubezpieczeniowych na czele z zasadami funkcji ochronnej oraz prewencyjnej (tutaj szczególnie w postaci prewencji finansowej)<sup>6</sup>.

Niejako poprzez wykonywanie zobowiązań ustrojowo-gospodarczych, Polska od przełomu XX i XXI wieku realizuje budowę modelu gospodarki rynkowej w jego wersji neoliberalnej, z rynkową naturą gospodarki, wolnością umów, bezwzględny prymatem własności prywatnej, samoregulacją i konkurencją na powstałych rynkach. Tworzone legislacyjne i organizacyjne podstawy nowego ustroju burzą po drodze zastany model gospodarki rolnej (mimo wspomnianego prywatnego charakteru własności rolniczej), także w sferze modelu jego ubezpieczeń gospodarczych, funkcjonującego de facto od dwu wieków. Rozpoczęty wraz ze zmianami ustrojowymi proces urynkowania gospodarki, dla wypełniania treści nadanego mu terminu „europeizacji”<sup>7</sup> ustrojowo-społecznej i gospodarczej Polski, wymagał głębokich (wręcz rewolucyjnej natury) przeobrażeń<sup>8</sup>, tak w sferze zasad ideowych, jak normatywno-organizacyjnych uregulowań procesów gospodarczych<sup>9</sup>.

W celu realizacji prawnych przesłanek podjętych procesów 28 grudnia 1989 roku został uchwalony przez Sejm Rzeczypospolitej (tzw. kontraktowy) pakiet 10 ustaw ustrojowych, których wejście w życie oznaczało polityczno-prawne potwierdzenie przyjęcia przez Polskę nowej formy ustrojowej – gospodarki rynkowej. Dowodziło to również powrotu na kapitalistyczną ścieżkę rozwoju ubezpieczeń gospodarczych, z potrzebą przebudowy istniejącego modelu, na tle zmian ustrojowych.

Szczególną ofiarą owych przemian ustrojowych, w tym kolejnej, wiodącej zasady gospodarki rynkowej, że państwo poza legislacją nie powinno ingerować w samoregulujący się rynek (rynek sam sobie poradzi)<sup>10</sup>, stał się istniejący dotąd system

6. Wieloletnia praktyka rozwoju form działalności ubezpieczeniowej doprowadziła m.in. do znaczącego rozkwitu jej funkcji prewencyjnej (szczególnie w latach 60., 70. i 80. XX wieku), realizowanej zarówno w postaci prewencji normatywnej (zabezpieczającej), skierowanej na wypracowanie wśród ubezpieczonych zasad bezpiecznego przebiegu ubezpieczenia, jak i poprzez formy prewencji finansowej, czyli wspomaganie budowy systemów zabezpieczających funkcjonowanie sfer produkcji i usług (tu rolniczych). Z tej drugiej postaci ubezpieczeniowej funkcji prewencyjnej, rolnictwo polskie okresu gospodarki nakazowej korzystało w sposób znaczący również poprzez krzewienie edukacji – także ubezpieczeniowej, wiedzy ogólnej – w tym rolniczej, wspomaganie rozwoju techniki i kultury gospodarowania czy zasad bezpieczeństwa procesów gospodarczych. Zob. obok innych: A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltex, 1993, s. 209–210.

7. E. Kowalewski, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001* [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz-Poznań, Wyd. Oficyna Wydawnicza. Branta, 2002, s. 9–30.

8. Od czasu rozpoczęcia przez Polskę procesów aspiracyjno-dostosowawczych do wejścia do UE, termin ten zastąpiono mianem „transformacji”.

9. Zob. obok innych, R. Nowak; *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, PZU, Warszawa 1993.

10. Podstawową rolą państwa w okresie tworzenia zrębów rynku jest stanowienie odpowiednich do potrzeb uregulowań prawnych, które pozwolą samoregulującemu się rynkowi na stosowne kontrolowanie podmiotów rynku.

obowiązkowych ubezpieczeń<sup>11</sup>, zwanych też – z racji przesłanek prawnych powstania – ustawowym (potraktowany zresztą wybiórczo)<sup>12</sup>.

Nieprzemyślana gospodarczo i społecznie likwidacja obowiązkowości ochrony dla części z grupy ubezpieczeń rolnych (zwłaszcza tych z elementami społeczno-socjalnymi), przy zachowaniu obligatoryjności w innych grupach (a nawet poszerzeniu przymusem o ubezpieczenia w grupie OC), legła u podstaw wywołanego wówczas, a do dziś trwającego, głębokiego kryzysu ubezpieczeń tej dziedziny gospodarki<sup>13</sup>.

Poniższa tabela przedstawia różnice dot. obligatoryjności ubezpieczeń dla poszczególnych dóbr w gospodarstwach rolnych w Polsce, przed rokiem 1990 i po transformacji ustrojowej.

Tabela 1. Obligatoryjność ubezpieczeń przed i po transformacji ustrojowej

Ubezpieczone dobro materialne lub niematerialne	Do 1989/1990 roku	Po 1990 roku
<b>Budynki mieszkalne i gospodarcze</b>	Obowiązkowe (ustawowe)	Obowiązkowe (umowne)
<b>Narzędzia, maszyny i pozostałe mienie ruchome</b>	Obowiązkowe (ustawowe)	Dobrowolne
<b>Uprawy oraz trawy łąk i pastwisk</b>	Obowiązkowe (ustawowe)	Dobrowolne
<b>Zwierzęta gospodarskie</b>	Obowiązkowe (ustawowe)	Dobrowolne
<b>Odpowiedzialność cywilna rolnika</b>	Obowiązkowe (ustawowe)	Obowiązkowe (umowne)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Rojewski, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, dostęp 1.03.2023.

Model asekuracyjny ukształtowany w historycznym – ponad 150 letnim procesie budowy rozwiązań ochronnych, rodem z wczesnej gospodarki kapitalistycznej, przenoszony i modyfikowany rozwojowo w kolejnych fazach gospodarki rynkowej, nawet w następnym ustrojowo okresie nakazowo-rozdzielczego sposobu zarządzania gospodarką, zachował w rolnictwie chłopskim (w znakomitej większości opartym na prywatnym charakterze własności), swój pierwotny cel – zabezpieczenie interesów tegoż rolnictwa, także nieuspolecznionego. Ów model asekuracji charakteryzował się powszechnością ochrony oraz szerokim zakresem podmiotowo-przedmiotowym i rodzajów ubezpieczanego ryzyka. Skierowany był na zabezpieczenie najważniejszych składników

11. Zob. S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., s. 105–126.

12. Zob. ibidem.

13. Zob. obok innych S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* op. cit., s. 94–110.

majątkowych gospodarstw rolnych (środków produkcji i plonów rolniczych)<sup>14</sup>, poprzez formę ustawowego automatyzmu obejmowania ubezpieczeniem, nawet bez względu na opłacenie należnej składki<sup>15</sup>. Był ponadto względnie tani składkowo, wygodny w prowadzeniu i wyrozumiały wobec zaniedbań ubezpieczonych<sup>16</sup>, które w przypadku ubezpieczeń umownych, wywoływały odmowę ubezpieczenia lub odszkodowania (np. zaniechanie zgłoszenia do ubezpieczyciela, opłacenia składki)<sup>17</sup>. Model ten powierzał zadania prowadzenia czynności rejestracji ubezpieczenia, oceny ryzyka, ustalenia zasad i wysokości składki, przygotowania aktualizacji wartości i sum ubezpieczenia, oceny przyczyn powstania i ustalenia wysokości szkody i odszkodowania czy prowadzenia postępowań odwoławczych oraz skargowych – monopoliście, zakładowi ubezpieczeń PZU.

Ten wyrosły z epoki wczesnego kapitalizmu polskiego model przejmuje – nawet wbrew zasadom ustrojowym, czyli dążeniom do uspołecznienia prywatnej własności chłopskiej – kolejny ustrój okresu gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Co więcej, w końcowym etapie istnienia (w latach 70. i 80. ubiegłego wieku), czyni w rolnictwie kolejne odstępstwa od zasad bezwzględnej przewagi gospodarki państwowo-uspołecznionej, przypisywane modelowi ubezpieczeń socjalistycznych. Czyni to przez wprowadzanie jednolitych zasad dotyczących ochrony ubezpieczeniowej budynków, mienia i upraw we wszystkich sektorach rolnictwa<sup>18</sup>, a w sferze prawnej ubezpieczenia ustawowego – uznanie cywilno-prawnego charakteru stosunku prawnego ubezpieczenia, powstałego nawet z mocy prawa (*ex lege*)<sup>19</sup>.

Jakby na przekór owej idei ochrony prywatnej własności rolniczej, kolejne ekipy rządzące nowego ustroju gospodarki rynkowej z przełomu XX i XXI wieku zauroczone wizją możliwości realizacji w Polsce zachodnich zasad gospodarki po smutnych społecznie i gospodarczo konstatacjach z całokształtu doświadczeń realizacji modelu nakazowo-rozdzielczego, z nadmierną – jak się okazało z perspektywy ponad 30 lat

14. Bliżej S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., s. 111–112.
15. Termin ubezpieczenia ustawowe oraz podział ubezpieczeń na ustawowe i umowne wprowadzono ustawą o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych z 20.09.1984 roku.
16. Por. R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., s. 114–119.
17. Idem, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., s. 116.
18. Bliżej zob. A. Wąsiewicz, *Ubezpieczenia samochodowe*, Warszawa, Wyd. Komunikacji i Łączności, 1984, s. 53. Por. też J. Ławryniewicz, S. Nowak, *Ubezpieczenia komunikacyjne. Teksty przepisów, orzecznictwo, komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1987, s. 143 i n.; zob. też orzecznictwo SN, w tej materii, choćby w wyroku z 13.05.1983 roku, w sprawie ARN 6/83, w którym SN uznał, że niezależnie od charakteru powstania (ustawowego czy umownego) stosunek prawny ubezpieczenia jest stosunkiem prawa cywilnego. Występujące w nim elementy prawnoadministracyjne, np. możliwość administracyjnego poboru składki zaległej, odgrywają rolę jedynie pomocniczą, nie zmieniającą istoty problemu.
19. Zob. w tej kwestii obok wielu: R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., s. 120, D. Walcerz, *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym*, op. cit., s. 79. Por. też S. Nowak, *Ubezpieczenia na tle realizacji przepisów wykonawczych do ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych.*, „PUG” 1986, nr 11, s. 310–314.

doświadczeń – ufnością przyjęły do realizacji rynkowy model gospodarczy. I jak się okazało, nie znajdując przy jego wprowadzaniu ani prawno-faktycznych podstaw, ani potrzeby uwzględnienia w nowym systemie ubezpieczeń rolnych rozwiązań wypracowanych historycznie czy doświadczeń i nawyków postępowania stron ubezpieczeniowych stosunków prawnych. Winą za niepowodzenia nowego systemu ubezpieczeń w rolnictwie obarczano zaś stroną popytową ubezpieczeń, zarzucając jej „brak kultury ubezpieczeniowej” albo wręcz chłopski nihilizm ubezpieczeniowy.

Na skutek owego sposobu myślenia i nowej praktyki ubezpieczeniowej, stawiającej zysk za cel główny, zlekceważono wrosłe ideowo w działalność asekuracyjną wspomniane prospołeczne czy socjalne aspekty, a w tym, w realizacji finansowych zadań funkcji prewencyjnej<sup>20</sup>.

Podobnie jak samo rolnictwo, z utraconą pozycją jednego z wiodących działów gospodarki narodowej, ubezpieczenia sektora rolnego – włączone zapisami ustaw ubezpieczeniowych dotyczących podziału ubezpieczeń (dział I i II) do grup i rodzajów nowego podziału – przestały się liczyć nawet w podstawowej statystyce rodzajowej ubezpieczeń. Spadło zresztą znaczenie całego tego sektora, zaliczanego współcześnie do mniej znaczących od innych rodzajów rynków gospodarki (np. finansowych). Ten sygnalizowany spadek rangi rolnictwa, znaczony także włączeniem zespołu ubezpieczeń rolnych do nowej struktury przedmiotowej podziału rodzajowego ubezpieczeń (szczególnie w dziale II), dotknął również inne rodzaje ubezpieczeń, które wcześniej były zaliczane do grupy rolniczej, np. budynków nierolniczych czy mienia z obszarów wiejskich i innych miast.

Przekładając prawno-społeczne uwarunkowania rynkowe nowego modelu ustrojowego na grunt realiów własnościowych (zastanych na koniec epoki nakazowo-rozdzielczej) polskiego rolnictwa, będącego w zdecydowanej przewadze ilościowej (obszarowej), jak i liczbowej (posiadaczy) po stronie indywidualnych właścicieli obszarów rolnych, należało rozważyć, czy „wyniesiony” z uprzedniego modelu potencjał<sup>21</sup> nie zasługiwał na głębszą analizę potrzeby dostosowania go do oczekiwań zainteresowanych ochroną w nowych, rynkowych uwarunkowaniach. A wszystko to zamiast likwidacji szeregu form dotychczasowej ochrony ubezpieczeniowej<sup>22</sup>, sprawdzonych praktyką.

20. Zob. np. S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., s. 122–123.

21. 14 mln hektarów zasiewów, należących do rzesz ponad 2,4 mln rolników indywidualnych, wraz z całym ich dobytkiem, na który składało się 12 mln budynków (wraz z mieniem tam się znajdującym); ponad 2,9 mln gospodarstw rolnych i ok. 1,8 mln posiadaczy drobnych nieruchomości (do 0,5 ha) z terenów wsi i miast, ubezpieczonych dotąd w istniejącym, a ukształtowanym przez ponad 200 letnią tradycję, zespole ubezpieczeń „wiejskich”.

22. Bliżej zob. S. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., s. 105–123.

Kolejnymi dziedzinami systemu ubezpieczeń gospodarczych, których ograniczenie zasad lub wręcz ich zniesienie doprowadziło do powstania zjawisk kryzysowych w gospodarce rolnej lub sferach jej pokrewnych, to wspomniane już: finansowa postać prewencji ubezpieczeniowej oraz historycznie kształtowany w światowej gospodarce ubezpieczeniowej udział ubezpieczeń gospodarczych w procesie uspołecznienia zasad odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>23</sup>.

W pierwszej już sygnalizowanej dziedzinie – prewencyjnej – kryzys rozpoczyna się wraz z likwidacją szeregu ubezpieczeń ustawowych, w tym zapisów zobowiązujących ubezpieczycieli do odprowadzania na fundusz prewencyjny: w ubezpieczeniach ustawowych – do 10% przypisanych składek, a w dobrowolnych – od 2% do 5% składki i dodatkowo co najmniej 30% nadwyżki bilansowej<sup>24</sup>.

Gospodarka narodowa, szczególnie adresaci funduszu: rolnictwo i społeczności objęte dotychczas systemem ubezpieczeń, z których te daniny ubezpieczeń odprowadzano, utraciły miliardowe wręcz środki na wspomaganie rozwoju i edukację społeczno-zawodową.

Przypomnijmy, że ustawa wprowadzająca system ubezpieczeń rynkowych w rolnictwie z 1990 roku<sup>25</sup>, jak zwraca uwagę prof. A. Banasiński, „zupełnie nie wspomina o prewencji”<sup>26</sup>.

W drugiej kwestii – udziału ubezpieczeń gospodarczych w procesie uspołecznienia odpowiedzialności – polskie ustawodawstwo zahamowało w zakresie ubezpieczeń w latach 1990–2004, a w ubezpieczeniach sfer tzw. rolniczych – stanowiło wręcz regres dla procesów uspołecznienia, trwający zresztą do dzisiaj. Przyczyn należy poszukiwać także w silnym wpływie lobby ubezpieczeniowego kapitału właścicielskiego na ustawodawstwo w tej sferze rynków gospodarczych.

W polskim zespole ubezpieczeń związanych z rolnictwem, w okresie początków gospodarki rynkowej, jedynie były monopolista ubezpieczeniowy – PZU (na początku wieku zdecydowany dominator na rynku, działający już jako grupa PZU) wyraźnie kontynuuje – choć w nader ograniczonym zakresie – finansowanie przedsięwzięć prewencyjnych. Wkrótce jednak, po przejęciu przez wielki kapitał finansowy znacznej wartościowo części pakietu własnościowego, ideowa zasada zysku zaczyna tu przeważać, a środki na fundusz prewencyjny – topnieć<sup>27</sup>.

23. Zob. np. Z. Brodecki, W.W. Mogilski, Z. Marek et al., *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, „*Studia Ubezpieczeniowe*”, t. X, Warszawa-Poznań, Wyd. PWN, PTEo/Poznań, 1989, s. 101–115.

24. Por. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, op. cit. s. 209.

25. Ustawa z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 1990 nr 59 poz. 344.

26. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, op. cit.

27. W końcowych latach XX wieku zakłady grupy PZU w ramach finansowania przedsięwzięć prewencyjnych, już w warunkach nowych regulacjach rynkowych sfery ubezpieczeń, przeznaczyły 3 mln zł m.in. na rekonstrukcję wałów powodziowych w Opolu, mostu w Kłodzku, szkół i szpitala w Nysie. To niemal „groszowe” środki w porównaniu do tych sprzed 1990 rokiem.

*Organizacyjno-prawne regulacje  
polskiego modelu ubezpieczeń sektora wiejskiego  
(lata 1991–2004)*

Wspominana ustawa z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej, uchwalona w następstwie wprowadzenia przywoływanego pakietu dziesięciu ustaw ustrojowych, zainicjowała procesy urynkowienia polskiego systemu ubezpieczeń gospodarczych. Poza ogólno-modelowymi uregulowaniami materii ubezpieczeniowej<sup>28</sup> wprowadzała nowy, rynkowy podział ubezpieczeń gospodarczych<sup>29</sup>, zastępujący wykształcony dotąd historycznie i szczególnie preferowany w gospodarce nakazowo-rozdzielczej podział sposobu powstania stosunku prawnego ubezpieczeń, tj. z mocy prawa (*ex lege*) i z umowy (uregulowany przepisami Kodeksu Cywilnego)<sup>30</sup>.

Przyjęte w ustawie z 1990 roku (art. 3–5) normy klasyfikacji – ustalając jako obowiązującą wyłączność zasadę kontraktowości stosunku prawnego ubezpieczenia – określały, że odtąd jedynym jego źródłem stają się cywilno-prawne umowy ubezpieczenia z ich systemowym podziałem na ubezpieczenia umowne – obowiązkowe (powstałe w następstwie zawarcia umów ubezpieczenia i z ustawowym obowiązkiem ich dokonania)<sup>31</sup> oraz na umowne – dobrowolne (zawierane z woli stron umowy)<sup>32</sup>.

28. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności, kapitały założycielskie i gwarancyjne, reasekuracja, prawne formy funkcjonowania ubezpieczycieli oraz ich gospodarka finansowa, postępowanie upadłościowe, nadzór ubezpieczeniowy, fundusze ochrony ubezpieczonych – FOU i UFG – czy pośrednictwo.

29. Zob. np. E. Kowalewski, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001*, op. cit., s. 9–30.

30. Zob. obok innych K. Przewalska; *Przebudowa polskiego prawa ubezpieczeniowego* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego*, Wyzwania i oczekiwania, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003, s. 53–60.

31. Bez zawarcia którego, umowa nie dochodzi do skutku. Stąd też terminowe, coroczne zgłaszanie wniosku o jej zawarcie, wsparte jest systemem stosownych rozwiązań przymuszających.

32. Co wcale nie oznaczało, że ich zawieranie nie posiadało elementów przymuszających, natury innej niż wynikających z ustawy, np. ekonomicznej (kredyty, leasingi), korporacyjnej, zawodowej. Bliżej w kwestii przymusu w ubezpieczeniach zob. obok innych: W.W. Mogilski, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, red. W. Ronka-Chmielewicz, nr 1197, Wrocław 2008, s. 262–268 oraz tegoż autora: *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, „Prawo Asekuracyjne” 1997, nr 1, a także ibidem, *Postulowane kierunki zmian prawnych dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych*, „Prawo – Ubezpieczenia – Reasekuracja” 1999, nr 11 oraz ibidem, *Przymus ubezpieczenia na tle projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2005, nr 1. Por. też S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 96–104 oraz E. Kowalewski, M. Ziemiak, W.W. Mogilski, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (Wykaz z komentarzem)*, Warszawa, Wyd. Polska Izba Ubezpieczeń, 2013, a także M. Orlicki, *Przymusowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków*, „Studia Ubezpieczeniowe – Zeszyty Naukowe” 2009, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, s. 397–404.



Postępujące procesy transformacji prawa unijnego na polski rynek ubezpieczeń, jego rozwój oraz potrzeby kompleksowej regulacji materii ubezpieczeniowej spowodowały konieczność pilnej nowelizacji zasad dotychczasowej wiodącej ustawy ubezpieczeniowej z 1990 roku oraz uzupełnienia legislacyjnego zamieszczonej tam materii. Wśród nich, bodajże najszerszą w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku, okazała się nowelizacja z 8 czerwca 1995 roku<sup>33</sup> zaznaczona w praktyce rynkowej regulacjami z zakresu prawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym, powołaniu Państwowego Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU), Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych (PBUK), Rzecznika Ubezpieczonych oraz likwidacji Funduszu Ochrony Ubezpieczonych (z przekazaniem części jego zadań do UFG)<sup>34</sup>.

Regulacja ta, wraz z szeregiem innych aktów nowelizacyjnych<sup>35</sup>, stworzyła prawne podwaliny pozwalające na przygotowanie i uchwalenie kompleksowego pakietu regulacyjnego (ostatecznie w treści z 2003 roku), spełniającego wymagania akcesyjne UE<sup>36</sup> w zakresie członkostwa w zjednoczonym rynku ubezpieczeniowym<sup>37</sup>. Pakiet ten został poprzedzony przygotowaniem na przełomie lat 2000–2001 kompleksowego projektu reform polskiego prawa ubezpieczeniowego w postaci pakietu ustaw – o działalności ubezpieczeniowej, ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG, PBUK i o pośrednictwie ubezpieczeniowym – który po uprzednim przyjęciu go przez Sejm RP i Senat RP nie wszedł w życie z racji zgłoszonego weta Prezydenta RP (we wrześniu 2001 roku).

33. Ustawa z 8 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. 1995 nr 96 poz. 478.
34. Likwidacja FOU, mimo cząstkowego przekazania obowiązków finansowej ochrony ubezpieczonych i uposażonych do świadczeń i odszkodowań na wypadek upadłości zobowiązanego zakładu ubezpieczeń do UFG – z ubezpieczeń obowiązkowych oraz na życie (ograniczone jednak do wysokości 50% kwoty roszczenia oraz do 30 tys. euro), okazała się mniej korzystna niż wcześniejsze uregulowania tej kwestii w kompetencjach FOU. Tym samym nowelizacja z 1995 roku stawała się wyraźnym ograniczeniem uprawnień poszkodowanych, wprowadzonym z inicjatywy i oddziaływania lobby kapitału ubezpieczeniowego, zaniepokojonego ograniczeniem skali przychodów z działalności ubezpieczeniowej.
35. Między innymi ustawa z 10 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 155 poz. 1015 i ustawa z 21 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 70 poz. 819. W tej kwestii zob. też K. Przewalska, s. 53 i n.
36. Obszerniej zob. *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, op. cit., passim, w tym A. Sopoćko, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy*, s. 24.
37. Obszerniej na temat problematyki zjednoczeniowej w świetle światowych procesów globalizacji zob. G. Kołodko, *Globalizacja rynków finansowych* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003, s. 27–39.

Ponownie podjęte prace rządowe z udziałem organizacji pozarządowych rynku ubezpieczeń<sup>38</sup> doprowadziły do opracowania nowego, kolejnego projektu pakietu ustaw<sup>39</sup>: o działalności ubezpieczeniowej<sup>40</sup>, ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK<sup>41</sup> oraz o pośrednictwie ubezpieczeniowym<sup>42</sup>. Pakiet ten – uchwalony przez Sejm 22 maja 2003 roku (z aprobatą Prezydenta RP z 16 czerwca 2003 roku) – zaprezentowany został jako obowiązujący w RP w traktacie akcesyjnym Polski do Unii Europejskiej (UE) podpisanym w Atenach 16 kwietnia 2003 roku<sup>43</sup>.

*Próby ekonomiczno-społecznej  
analizy procesów dostosowawczych*

Analitycy rynków finansowo-ubezpieczeniowych, próbujący odnaleźć przyczyny głębokiego kryzysu ubezpieczeń w polskim rolnictwie po 1990 roku<sup>44</sup>, interpretując statystyczne wyniki (wskaźniki) jego stanu od czasów zmian ustrojowych oraz podjęcia procesów urynkwienia gospodarki (także sfery ubezpieczeń), wskazują na różnorodne czynniki, które ich zdaniem legły u podstaw obserwowanego do dziś kryzysu ubezpieczeń polskiego rolnictwa<sup>45</sup>.

Niezależnie od sympatii ustrojowych podmiotów badających, większość z nich podnosi, że mimo ogólnie negatywnej oceny skutków gospodarczo-ustrojowych okresu gospodarki nakazowo-rozdziałczej, budowany od początku XIX wieku, model gospodarczy ubezpieczeń w polskim rolnictwie, poczynając od pierwocin ustroju

38. Znaczący udział organizacji pozarządowych potwierdziła na konferencji naukowej Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka i WSPiZ im. L. Koźmińskiego (25.04.2003 roku) przedstawiciel Ministra Finansów dyr. K. Przewalska, stwierdzając: „Pakiet ustaw ubezpieczeniowych jest efektem pracy wieloletniej całego środowiska ubezpieczeniowego (...)”.

39. Pakiet ten wszedł w życie, mimo sporów o zakres rodzajowy ochrony rolnictwa w formie obowiązkowej, wyrażany w ustawie z 1990 roku (wątpliwości rządowe dotyczyły potrzeby prowadzenia w tej formie ubezpieczeń budynków rolniczych i OC rolników) – zob. K. Przewalska, s. 60. Pakiet ten, potwierdzony ostatecznie uchwałami Sejmu i Senatu i Prezydenta RP, stanowił obowiązkowość umów dla ubezpieczeń: OC pojazdów mechanicznych, OC rolników, OC tzw. zawodowych oraz budynków w gospodarstwach rolnych od ognia i innych zdarzeń losowych. Wszystkie te rodzaje ubezpieczeń obowiązkowych dotyczą również sektora rolnego.

40. Ustawa z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1151.

41. Ustawa z 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.

42. Ustawa z 22 maja 2003 roku o pośrednictwie ubezpieczeniowym, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1154.

43. O tym fakcie przypomniał premier G. Kołodko w swoim wystąpieniu na przywoływanej konferencji z 24.04.2003 roku, zamieszczonym na kartach pozycji; *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [w:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, s. 27–39.

44. Wśród wielu innych zob. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 98–104 oraz S. Nowak, J. Jagodziński, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń*, op. cit., s. 265–278.

45. Zob. obok innych T. Sangowski, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 2001, s. 384.



kapitalistycznego na ziemiach polskich<sup>46</sup>, poprzez kolejne etapy rozwoju, włączając tu także system ubezpieczeń panujący w gospodarce państwowej, wypracował własną polską postać działalności asekuracyjnej ochronno-prorozwojowej rolnictwa i ochrony właścicieli środków produkcji<sup>47</sup> oraz ich rodzin przed materialnymi następstwami realizacji licznych rodzajów ryzyka. To, że w końcowej jego postaci (z ostatnich dziesiątków lat funkcjonowania systemu ubezpieczeń gospodarczych w okresie socjalizmu) zdominowany był przez przymus ubezpieczeń, nie może uzasadniać prób jego całkowitej negacji, albowiem osiągnięte wyniki ochronno-społeczne okazały się zdecydowanie efektywniejsze niż te z okresu następnego – ponad 30 lat panowania gospodarki rynkowej.

Nieposzanowanie wypracowanego przez wieki modelu ubezpieczeń, chyba najbardziej znaczone utratą powszechności ochrony w tych rodzajach ubezpieczeń, które pozbawiono obowiązkowości, doprowadziło do znaczących strat potencjału ubezpieczeniowego, o czym dobitnie świadczą porównania wyników ochrony w ostatnich latach gospodarki nakazowej do 2002 roku (na rok o podjęciu decyzji o wstąpieniu do UE).

Tabela 2. Ubezpieczenia rolne w Polsce w latach 1987–2001

Lata	Ubezpieczenia budynków (w tys.)		Ubezpieczenia ruchomości (w tys.)		Ubezpieczenia upraw (w tys.)		Ubezpieczenia zwierząt (w tys.)
	liczba umów	liczba szkód	liczba umów	liczba szkód	liczba umów	liczba szkód	liczba umów
1987	2 901	48	2 901	35	2 901	489	21 139
1988	2 886	113	2 886	23	2 886	428	22 155
<b>Zniesienie obowiązkowości ubezpieczeń, ruchomości, upraw i zwierząt</b>							
1997	1 486	97	354	4	75	3	202
1998	1 449	21	373	3	61	6	187
2001	1 357	33	393	4	45	6	98

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Rojewski, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, dostęp 1.03.2023.

46. Por. L. Pokrzyński, *150-lat ubezpieczeń na ziemiach polskich w latach 1803–1914* [w:] *150 lat ubezpieczeń w Polsce. Cz. I i II*, Warszawa 1960. Zob. też J.W. Przybytniowski, ks. D. Bucki, *Historia ubezpieczeń gospodarczych w Polsce i na ziemi kieleckiej* [w:] *Almanach Świętokrzyski, Świętokrzyski obszar rynków finansowo-ubezpieczeniowych oraz jego rola inwestycyjno-ochronna w procesie uprzemysłowienia regionu*, red. S. Nowak, t. III; A.Z. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, IGUiOR i Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.

47. W kwestii odszkodowań w ubezpieczeniach rolnych zob. S. Nowak, *Problematyka szkody i odszkodowania w prawie odszkodowawczym a zakres ubezpieczeniowej odpowiedzialności gwarancyjno-reparacyjnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1982, nr 12, s. 1–6.

Porównywanie danych przedstawionych w powyższej tabeli szokuje nawet dziś – skalą i wartościami przypisu składek oraz należnych odszkodowań, które utraciło rolnictwo w związku z rezygnacją z obowiązkowej formuły wymienionych w tabeli grup ubezpieczeń<sup>48</sup>, wraz z dodatkowymi liczbami budynków ze wsi, małych miast i obszarów wiejskich, niezaliczonych do kategorii objętych obowiązkowym ubezpieczeniem budynków (po 1990 roku)<sup>49</sup>.

Tylko w kategorii budynków, różnica między liczbą obiektów objętych ochroną z roku 1988 do roku 2001 wyniosła ponad 1,5 mln sztuk. Straty liczbowe w ubezpieczeniu mienia w gospodarstwach domowych, w tym samym okresie, w wartościach porównywalnych to ok. 2,9 mln ubezpieczonych w okresie przed 1990 roku do 393 tys. w 2001 roku. W uprawach ubezpieczenia spadek odnotowano z ok. 2,9 mln do ok. 45 tys. umów. Dla zwierząt skala spadku wynosi od 22,2 mln do ok. 98 tysięcy<sup>50</sup>.

Już po kilku latach od czasu zmiany ustrojowo-gospodarczej polski rynek ubezpieczycieli staje się przedmiotem masowych przejęć substancji ubezpieczeniowej przez zagraniczny kapitał (nawet do 75% jego aktywów). Państwo i inne formy własności społecznej są wówczas wypychane z możliwości prowadzenia działalności bezpośredniej, jak również ograniczane w dotąd bogatych formach realizowania zasad uspołeczniania działalności ubezpieczeniowej i sprawowania w innych postaciach opieki oraz bezpośredniego nadzoru nad rynkiem.

Tworzone wcześniej z różnymi oporami, kolejne formuły uspołeczniania odpowiedzialności (poprawiających status ubezpieczonych i roszcujących) stają się coraz słabsze i rzadsze, a dominujący wielki kapitał ubezpieczeniowy prowadzi lobbując wspierający uspołecznienie jedynie wówczas, gdy nowe rozwiązania sprzyjają i przynajmniej nie zagrażają jego majątkowym interesom.

W systemie ubezpieczeń gospodarczych, podobnie jak w całym rynku, zauważamy dominację rozwiązań prawno-ekonomicznych, preferujących podmioty podażowe rynku (ubezpieczycieli) wraz z systemem podmiotów ich wspierających, jako realizujących

48. Dla ubezpieczeń upraw zob. M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2, s. 72 oraz Z. Czekaj, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie ubezpieczenia upraw*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2, s. 147.

49. Zauważmy, że corocznie tylko z racji braku objęcia ubezpieczeniami obowiązkowymi budynków w gospodarstwach poniżej 1 ha wypadło z obowiązku ochrony blisko 978 tys. budynków w 2002 roku, ok. 772 tys. w 2007 roku oraz ok. 702 tys. w 2010 roku. Za A. Czekaj, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, op. cit. s. 147. Zob. też K. Łyskawa, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warszawa, Poltext, 2015.

50. Co istotne, ten wysoki trend nieubezpieczania obserwuje się nadal dla lat obecności Polski w UE, od roku 2004, poprzez następne, łącznie z latami I Strategii UE lat 2007–2013 i kolejnej II – lat 2014–2020. I mimo wprowadzonego systemu dopłat budżetowych do składki, utrzymuje się na poziomie nieco wyższym niż sto kilkadziesiąt tysięcy ubezpieczeń na przełomie drugiego i trzeciego dziesiątka XXI wieku.

podstawowe zasady gospodarki kierunku neoliberalnego. Strona popytowa tego rynku zostaje pozostawiona w roli zależnej wobec podjętego i realizowanego w różnorodnej formie praktycznego dyktatu zakładów ubezpieczeń, co do warunków umów i odszkodowań ubezpieczeniowych, albo odmowy udzielania ochrony, choćby z przyczyn słabości organizacyjno-finansowej i liczbowej zakładów non-profit (TUW-ów) ograniczających możliwość działania konkurencyjnego lub niechęci zakładów komercyjnych do obejmowania ochroną obiektów o wysokim stopniu ryzyka lub niskozyskowych.

Charakteryzując odrodzony ustrojowo polski rynek ubezpieczeń po 12 latach jego funkcjonowania (od 1990 roku) w warunkach gospodarki rynkowej, przywoływany już prof. T. Sangowski<sup>51</sup> – uznawany za jednego z liderów nauki i praktyki ubezpieczeniowej – dokonał w 2002 roku podsumowania rozważań o stanie polskiego rynku ubezpieczeń. Wśród wielu spostrzeżonych problemów tego czasu Profesor podnosi zbyt duże koszty transformacji, zauważa m.in. słabe wyniki finansowe działalności ubezpieczycieli i ich niedoinwestowanie kapitałowe, nadmierną dominację kapitału zagranicznego, niedostatki demonopolizacji, nienadążanie rozwoju jakościowego ubezpieczeń za ilościowym, niską wypłacalność rodzajów ubezpieczeń w dziale II, a także niewielki stopień wykorzystywania ochrony ilościowej czy rodzajowej w dziale sektorów własności państwowej i small biznesu. Spostrzega ponadto zbyt nikłe znaczenie ubezpieczycieli grupy TUW oraz niedostatek technizacji sektora ubezpieczeń. Autor zwraca szczególną uwagę na pilną, sygnalizowaną już konieczność „odbudowania oraz skonstruowania właściwego systemu ochrony ubezpieczeniowej świadczonej dla sektora rolnego”<sup>52</sup>.

Niestety autor ten w treści artykułu nie prowadzi bliższej, bezpośredniej analizy ubezpieczeń sektora rolnego dla badanego okresu, odnosząc swe stanowisko co do niego, na przesłankach pośrednich, tj. analizie rodzajowej grup ubezpieczeń I i II działu, które określono w przedmiotowym załączniku do kolejnych ustaw ubezpieczeniowych. Odwołanie się autora do analizy przebiegu ubezpieczeń sektora rolnego, przez pryzmat przyjętego podziału ubezpieczeń wg. modelu europejskiego, praktycznie nie objaśnia głębszych przyczyn zapaści ubezpieczeń rolnych, gdyż przedstawia jedynie podstawowe wyniki rynku ubezpieczeń.

Z owych generalnych danych o rynku<sup>53</sup> można jednak wysnuć pośrednie uwagi natury ogólnej – także te, że ubezpieczenia środków produkcji i plonów sektora rolnego,

51. T. Sangowski, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju* [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002, s. 179–229.

52. Do podobnego wniosku dochodzi M. Więckowski w opracowaniu *Zarządzanie ryzykiem powodzi*, op. cit., s. 527–528, postulując przywrócenie powszechnego systemu ubezpieczeń w rolnictwie w zakresie zbliżonym do istniejącego do 1990 roku.

53. Zawartych w tabeli Nr 5 na str. 210, a wykonanej na podstawie opracowania E. Wanat-Poleć, *Tendencje rozwoju rynku ubezpieczeń w ostatniej dekadzie XX wieku na najbliższe lata* [w:] *Koniunktura na rynku usług finansowych w Polsce*, red. J. Garczarczyk, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000.

wpisane w zasadzie do grup 8 i 9 (ubezpieczeń majątkowych) oraz grup 11, 12, 13 (ubezpieczeń OC), a także wypadkowych – grup 1 i 2, porównane w 2000 roku do roku 1995, przeżywały kryzys rozwojowy. Szczególnie dotyczyły one ubezpieczeń grupy 8 (szkód spowodowanych żywiołami) oraz 9 (pozostałych szkód rzeczowych). Grupy te swój procentowy udział w portfelu działu II, określony w 1995 roku na 22,94%, zmniejszyły w 2000 roku do 16,75%, czyli o 6,13 punktów procentowych.

Prawdziwy obraz stanu ubezpieczeń polskiego rolnictwa tych czasów można zaobserwować i podnosić na tle wyników badań i stanu organizacyjno-prawnego<sup>54</sup> największego wówczas z polskich ubezpieczycieli, tj. grupy PZU (tu PZU S.A.) – pozabawionej jednak wówczas, aż do granic aproksymacyjnej niewyłączalności (także z przyczyn niedoinwestowania), szans rozwojowych wobec przewidywanej sprzedaży dominującego państwowego pakietu własnościowego podmiotom kapitału międzynarodowego<sup>55</sup>. Rodzajowo rzecz ujmując, PZU S.A., w okresie od 1991 roku do przystąpienia polskiego rynku ubezpieczeń do rynku unijnego w 2004 roku, prowadził ok. 10 form ubezpieczeń majątkowych (dział II), skierowanych na ochronę majątkową interesów rolnictwa. Były to ubezpieczenia:

- obowiązkowe budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego,
- obowiązkowe OC z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego,
- dobrowolne ubezpieczenie upraw,
- zwierząt od padnięcia i uboju z konieczności (dobrowolne),
- dobrowolne mienia ruchomego w gospodarstwach domowych (w tym rolnych),
- kompleksowe „Bezpieczne Gospodarstwo”,
- drobiu,
- pasiek,
- zwierząt futerkowych od padnięcia i uboju z konieczności,
- hodowli i chowu stawowego ryb<sup>56</sup>.

Badania wyników całego polskiego sektora ubezpieczeń w okresie pierwszych lat przynależności do rynków UE (mierzone skalą wartości składki przypisanej tego rynku ubezpieczeń w 2002 roku) wskazują, że przypis Polski stanowi 45% ogólnego

54. Badania owe prowadzone były na potrzeby organizowanych przez Izbę Gospodarczą Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka we współpracy z szeregiem ośrodków akademickich i organizacji rynku ubezpieczeniowego – konferencji naukowych oraz na zajęciach akademickich prowadzonych przez, współpracujących z Izbą, wykładowców przedmiotów ubezpieczeniowych. W kwestii stanu ubezpieczeń rolnictwa polskiego w latach 1990–2004 (do czasu wejścia Polski w skład struktur UE), zob. S. Nowak *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit.

55. Dodajmy, że w latach 1995–1998 PZU S.A. skupia wartościowo od 60,5% do 63,4% polskiego rynku ubezpieczeń działu II-go.

56. Zob. K. Rojewski, *Stan ubezpieczenia polskiego rolnictwa oraz wysokość odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez żywioły* [w:] *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, 2002, Wyd. IGIOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, s. 93–95.

przypisu składki państw nowoprzyjętych do UE. Wynik ten oznacza, że rynek polski znajduje się w grupie o najwyższej dynamice. Ową dynamikę reprezentują współczynniki penetracji<sup>57</sup> i ochrony ubezpieczeniowej<sup>58</sup>. Uzyskana dynamika na poziomie 3,2% udziału, należy do najwyższych w grupie nowych państw członkowskich UE. Jednakże w 2005 roku odbiega ona in minus od średniej UE (7,8%), a jeszcze bardziej od współczynników państw rozwiniętych gospodarczo Unii, tj. Wielkiej Brytanii – 12,5%, Belgii i Francji – powyżej 10%<sup>59</sup>. Ponadto, mimo że w okresie 15 lat gospodarki rynkowej w Polsce (lata 1990–2005) udział procentowy składki ubezpieczeniowej w polskim PKB wzrósł z 1,8% w 1995 roku do 3,7% w 2005 roku, porównanie owego stanu rozwoju do średniej wyników państw tzw. „Starej Unii” (15) uwidacznia trzykrotną wyższość wskaźnika „starej” piętnastki.

Prawidłowością w grupie państw rozwiniętych ubezpieczeniowo jest tendencja do znacznej przewagi ubezpieczeń działu I (ang. *life*) nad wynikami współczynnika penetracji działu II (ubezpieczeń majątkowych i innych osobowych). Stan pożądana jej prawidłowości osiągnie polski rynek już niebawem.

Równie zauważalną jest sytuacja w krajach o niskim poziomie penetracji, dotycząca przewagi wartościowej składki w ogólnych dochodach składkowych rynku krajowego. Mimo że Polska należy do tej drugiej grupy, tendencje wzrostu udziału składki w dziale I wskazywały na pozytywne perspektywy rychłego przyspieszenia oczekiwanych tendencji<sup>60</sup>.

Podobne wnioski wysuwają badający i porównujący rynek polski z europejskimi, po otrzymanych wskaźnikach składki na mieszkańca kraju (per capita). Tu też (w 2005 roku) ma miejsce duży rozrzut wyników – od blisko 6 tys. USD na mieszkańca Szwajcarii do ok. 100 USD na mieszkańca Europy Wschodniej. Polska ze swym wskaźnikiem ok. 250 USD daleko odstaje od średniej europejskiej wynoszącej nieco ponad 1 500 USD.

Jeśli chodzi o obecne miejsce polskiego rolnictwa na tle rynku europejskiego, badania prowadzone przez GUS, a dotyczące zmian obszarowych gospodarstw

57. Wskaźnik penetracji rynku mierzy udział składki ubezpieczeniowej w PKB.

58. Wskaźnik ochrony ubezpieczeniowej liczony jest per capita, czyli określa średni poziom składki ubezpieczeniowej na mieszkańca badanej populacji. Bliżej zob. Narodowy Bank Polski, *Raport Roczny 2005*, NBP, Warszawa 2006, [https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport\\_roczny/raport\\_2005.pdf](https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport_roczny/raport_2005.pdf), dostęp 2.04.2023. Zob. K. Ortyński, *Rynek ubezpieczeniowy nowych członków Unii Europejskiej (krajów nowej Unii)* [w:] *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej (Procesy rozwoju i inteligencji)*, red. J. Monkiewicz, Bydgoszcz – Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005, s. 319.

59. Z doświadczeń rozwiniętych gospodarczo krajów „15”, wynika, że istotnego rozwoju wydatków na ochronę ubezpieczeniową per capita, można oczekiwać przy poziomie dochodu powyżej 11 840 USD na mieszkańca. Por. bliżej ibidem, s. 312.

60. Co wkrótce, także za przyczyną swoistego systemu ubezpieczeń zabezpieczających kredyty i pożyczki bankowe (zwanego bancassurance), doprowadziło do równowagi wpływów obu działów i szybkiego przejścia przewodnictwa przez dział I.

rolnych w Polsce (okresu bezpośredniego przed akcesją do struktur UE), wskazywały, że w 2002 roku sektor rolniczy reprezentuje tu nieco ponad 2,9 mln gospodarstw rolnych. Stan ich areалу rolnego liczy się od powierzchni obszaru poniżej 1 ha do 1 000 ha i więcej. W tej liczbie najliczniejszą jest grupa gospodarstw w przedziale 1–10 ha, stanowiąc ok. 53,7% ogółu. W przedziale 0–1 ha, znajdowało się 33,7% gospodarstw, natomiast w przedziale 10–50 ha – 12,35% gospodarstw. Pozostałe grupy (100–200 ha, 200–300 ha, 300–500 ha, 500–1000 i więcej ha) reprezentują łącznie wartość poniżej jednego procenta ogólnego areалу<sup>61</sup>.

Z momentem przystąpienia Polski do UE dotychczasowy polski rynek ubezpieczeń staje się obszarem polskim rynku unijnego, na którym ubezpieczenia sektora rolnego zostały zmarginalizowane do tego stopnia, że PZU (działający jako grupa PZU)<sup>62</sup> nadal posiadający ponad 60% portfela rynku ubezpieczeń, z około 3,4 mln umów ubezpieczeń rolnych<sup>63</sup> zbiera zaledwie ok. 4% przypisanej składki ogółem polskiego rynku, wynoszącej ok. 3 mld zł i z wyraźną tendencją malejącą co do liczby ubezpieczeń. Zauważmy, że w tej liczbie umów znajduje się ok. 1 360 tys. budynków objętych ubezpieczeniem obowiązkowym oraz bliska poprzedniej liczba umów OC rolników. W obszarze ubezpieczeń umownych (dobrowolnych) ubezpieczenia zawiera zaledwie kilka procent rolników.

O skali marginalizacji ubezpieczeń tego sektora w udziale w rynku świadczy, poza wartościami składkowymi i liczbowymi, także sygnalizowane już podejście natury klasyfikacyjnej systemu prawno-organizacyjnego ustawodawstwa UE i odpowiednio krajów członkowskich, znaczone w ustawodawstwie dotyczącym podziału ubezpieczeń na działy oraz grupy i rodzaje ubezpieczeń<sup>64</sup>.

Ogrom problemów transformacyjnych, które musi wykonać tworzący się w tym czasie polski rynek ubezpieczeń gospodarczych, aby spełnić oczekiwania akcesyjne, istotnie powiększają nowe źródła ryzyka, zarówno te charakterystyczne dla warunków krajowych (kryzysy gospodarczo-społeczne), jak i te towarzyszące gospodarce rynkowej, przenoszone do systemu polskich ubezpieczeń z okazji adaptacji neoliberalnego modelu ubezpieczeń (np. kryzysów natury ustrojowej czy światowych rynków finansowych).

61. Zob. Z. Czekaj, s. 147. Por. też J. Handschke, K. Łyskawa, *Społeczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych* [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 260–271.

62. A. Stander, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń. Wybrane aspekty* [w:] „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 20, s. 93–110.

63. K. Rojewski, op. cit., s. 94.

64. Dodajmy, że w analizach i ocenach potrzeb zabezpieczenia stanu ochrony życia i zdrowia oraz materialnych polskich rodzin, gospodarstwa rolne zostały wchłonięte przez szerszy ujmowany model – gospodarstw domowych.

Wśród tych niejako „ponadnormatywnych” wydarzeń towarzyszących procesowi akcesji, szczególny wpływ wywarło zjawisko natury katastroficznej – powodzi lata 1997 roku na zachodnich obszarach Polski, które poza katastroficznymi skutkami ekonomicznymi, zaznaczyło się szerokim odzewem nawet w polityczno-wyborczych decyzjach Polski przełomu wieków XX i XXI<sup>65</sup>. Komentowane były ono nad wyraz aktywnie społecznie, co do oceny stanu gotowości odszkodowawczo-realizacyjnej rynku ubezpieczeń, który po raz pierwszy w warunkach rynkowych zmierzył się z tak ogromnymi skutkami zdarzeń natury katastroficznej, w sytuacji pozbawienia ubezpieczeniowej odrębności sektora rolnego i zdolności ochronnej podmiotów świadczących ubezpieczenia. Ze strony popytowej rynku powódź ukazała szczątkowy wprost stan powszechności rodzajowej ubezpieczeń, przydatnych z racji różnorodności rodzajów ryzyka doznanych szkód.

Powódź w lipcu 1997 roku stanowiła dla gospodarki kraju rodzaj klęski katastroficznej, przynosząc trudne do ostatecznego oszacowania dla indywidualnych podmiotów szkody i straty osobowe oraz materialne. Żywiol dotknął aż 26 województw, 733 gminy, 1 360 miejscowości i miliony mieszkańców terenów zalanych. Pod wodą znalazło się prawie 600 tysięcy hektarów ziemi. Zalanych zostało ponad 45 tys. budynków różnego przeznaczenia. Powódź zniszczyła lub uszkodziła ponad 3 170 kilometrów dróg publicznych i ulic oraz budowli wodnych. Ich koszty odtworzenia oszacowano na prawie 5 mld zł.

**Tabela 3. Szacowana wartość szkód powstałych w niektórych działach gospodarki i znaczących podmiotach gospodarczych w wyniku powodzi z 1997 roku**

Działy/podmioty gospodarki	Szacowana wartość szkód (w PLN)
Telekomunikacja Polska	1,3 mld
Rolnictwo (plony)	1 mld
Lasy Państwowe	240 mln
PKP	63 mln
Energetyka	30 mln
Poczta Polska	25 mln

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit.

65. Bliżej S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 100–104.



Według szacunków międzynarodowych rynków reasekuracyjnych starty powodziowe z 1997 roku zostały wstępnie oszacowane na kwotę blisko 3 mld zł, w tym do bezpośredniej kompensacji ubezpieczycieli działających na rynku polskim – sumę ponad 800 mln zł<sup>66</sup>.

Wśród zakładów ubezpieczeń, w których ulokowane zostały umowy ubezpieczeń, główny ciężar ubezpieczeniowo-odszkodowawczy poniósł PZU S.A. już w pierwszym roku „szkodowym” – 1997, przeznaczając łącznie na odszkodowania sumę bliską 550 mln zł<sup>67</sup>. Zobowiązania pozostałych ubezpieczycieli szacowano na sumę ok. 250 mln zł. Znaczący w tym udział miały Warta, Hestia, Polisa – po ok. 70–80 mln zł.

Jednakże najbardziej doświadczonymi powszechnością zdarzenia i powszechnością szkód oraz ich skutkami materialnymi, w stosunku do posiadanych wartości majątkowych, okazały się społeczności rolników i ich rodzin, gospodarstw tzw. nierolnych oraz właściciele i mieszkańcy terenów objętych klęską powodzi. Szczególnie wysokie straty dotknęły gospodarstwa rolne. W wielu z nich powódź całkowicie zniszczyła rolnicze warsztaty pracy. Okazało się bowiem, że blisko 70% zalanych terenów stanowiły grunty orne, a powódź zniszczyła ok. 280 tys. hektarów pól uprawnych (ok. 3% powierzchni zasiewów w skali kraju). Według szacunków ekspertów, opublikowanych przez GUS, powódź zmniejszyła potencjał plonów rolnych w roku powodzi o ponad 600 tys. ton masy towarowej. Do owej skali szkód bezpośrednich należy doliczyć szkody w latach przyszłych na polach zalanych przez powódź w 1997 roku. Stało się to z powodu wykluczenia z produkcji uszkodzonych (skażonych) areałów ziemi uprawnej. Łącznie straty rolnictwa z tego tytułu szacowano na ok. 2,5–2,7 mld zł, w tym wartość plonów rolnych na ok. 1,7 mld zł.

Biorąc pod uwagę, że od czasów wejścia w życie ustawy ustrojowej w ubezpieczeniach z 1990 roku ubezpieczeniem umownym upraw w roku powodzi objętych było w całym kraju 75 tys. gospodarstw (ok. 6,5% potencjału), skala strat gospodarstw rolnych terenów powodziowych była znacząca, a szkody społeczne na tle likwidacji obowiązkowości tego rodzaju ochrony – widoczne<sup>68</sup>.

Podobnie niekorzystne wskaźniki stopnia pokrycia szkód zaobserwowano w mieniu ruchomym gospodarstw rolnych i nierolniczych terenów wiejskich, a to głównie wobec likwidacji od 1991 roku obowiązkowego ubezpieczenia

66. Ibidem, s. 100–105. W niniejszym opracowaniu wykorzystano materiały źródłowe przygotowane przez studentów Wydz. Zarządzania WSPiZ im. L. Koźmińskiego, zajęcia z przedmiotu „Systemy ubezpieczeń”, 1997–2004.

67. Z tego ok. 336 mln zł to odszkodowania. Około 8 mln zł – koszty likwidacji oraz ok. 200 mln zł – rezerwy na niewypłacone i przyszłe szkody.

68. Przypomnijmy, że obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt tzw. dotowanych weszły w życie od 2005 roku.



ruchomości gospodarstw rolnych i nierolnych oraz niskim wskaźniku powszechności zawierania ich w nowym dobrowolnym systemie ubezpieczeń.

Przytoczone wyniki ochrony ubezpieczeniowej mienia ruchomego w załączonej tabeli dla roku 1997 wskazują, że w skali kraju ochrona dotyczyła 354 tys. umów (gospodarstw), przy ok. 2 900 mln ubezpieczeń w 1988 roku. Stąd straty – tylko sprzętu, maszyn, środków transportu wraz z budynkami gospodarczymi – oszacowano popowodziowo kwotą rzędu 700–800 mln zł.

Podobnie krytycznie należałoby ocenić udział ubezpieczeń gospodarczych w pokryciu strat powstałych w pogłowie zwierząt hodowlanych objętych ochroną. W skali kraju, w roku powodzi było to 202 tys. ubezpieczeń – przy 22,1 mln sztuk w 1988 roku. W następstwie powodzi utracono ponad 2 tys. sztuk bydła, 6 tys. trzody chlewnej oraz 1,1 mln sztuk drobiu o łącznej wartości szkód rzędu 100 mln zł.

Jedynym bodajże ubezpieczeniowym „beneficjentem” z racji względnej powszechności posiadania ochrony, a dotkniętym ryzykiem powodzi tego roku, zostały budynki w gospodarstwach rolnych objęte obowiązkowym ubezpieczeniem budynków w gospodarstwach rolnych<sup>69</sup> stosownie do uregulowań kolejnych „rynkowych” ustaw o działalności ubezpieczeniowej (z 1990 i 1995 roku).

Sygnalizowana tu względność powszechności ochrony wynikała stąd, że warunkiem objęcia ubezpieczeniem każdego z budynków gospodarstwa rolnego było coroczne (od 1991 roku) zawarcie umowy ubezpieczenia na konkretny okres roczny<sup>70</sup> przez posiadacza gospodarstwa z uprawnionym ubezpieczycielem. Warunki te były powszechnie niedotrzymywane.

W roku powodzi, na ok. 3 mln budynków, których prawnie dotyczył obowiązek ubezpieczenia, ochroną objęto 1,486 mln obiektów na terenie kraju (co oznacza, że ponad 50% posiadaczy nie dokonało obowiązku terminowego zawarcia stosownych umów)<sup>71</sup>. Jeszcze niższą powszechnością ochrony legitymowali się posiadacze tzw. domków letniskowych, nie podlegających obowiązkowi ubezpieczenia, wśród których na ok. 1 mln budynków, ochroną objęto raptem ok. 14% obiektów.

Wypadki powodzi 1997 roku, poddane procesowi kompensacji ubezpieczeniowej w roku wystąpienia szkód i następnym (1998), nie wyczerpują skali innych

69. Zob. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 99.

70. Mimo tak nikłego wykorzystania pola ubezpieczeniowego w tych ubezpieczeniach z roku powodzi (1997), wypłacono odszkodowania za 18 tys. szkód w 1997 roku oraz 15 tys. w 1998 roku (porównując do lat następnych, np. w 2001 roku, z 98 tys. umów, wypłacono odszkodowania za ok. 4 tys. szkód w kraju).

71. W stanie prawnym ustaw o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych, obowiązujących przed 1990 rokiem, każdy budynek należący do kategorii objętych ubezpieczeniem ustawowym, z chwilą zgłoszenia go do użytkowania właściwemu organowi administracji, stawał się bezterminowo i automatycznie objętym ochroną, aż do czasu wyłączenia go z kategorii podlegających ubezpieczeniu.

zdarzeń przyrodniczych natury katastroficznej lub masowej. Sam tylko PZU, dzierżący w tym czasie bezwzględnie prym prowadzenia ubezpieczeń sektora rolnego i pokrewnych (ok. 80%), w latach 1997–1998 zarejestrował 93 tys. szkód wywołanych huraganami i zgłoszonych do likwidacji, z których wypłacono odszkodowania o wartości 65 mln zł, natomiast do sierpnia 1998 roku – 19,5 tys. szkód powstałych z innych przyczyn natury katastroficznej.

Tak znacząca skala zdarzeń katastroficznych – ich zakres i wartości (szacowane w granicach 3–4 mld zł) – a zrekomensowana ubezpieczeniowo tylko częściowo – kwotą rzędu 800–900 mln zł, wydawało się, że powinna skłaniać wszystkich interesariuszy problemu do gruntownej analizy stanu zabezpieczenia gospodarki rolnej i milionów gospodarstw domowych, w tym poszukiwania nowych, kompleksowych rozwiązań zabezpieczających, także ubezpieczeniowych. Te realizowane w nowym modelu – rynkowym – okazały się zdecydowanie niewystarczające<sup>72</sup>.

Kłęski lat 1997–1998 wykazały bowiem absolutne nieprzygotowanie praktycznie wszystkich zainteresowanych stron<sup>73</sup>:

- rynku ubezpieczycieli – z braku stosownej oferty i wysokich kosztów obsługi,
- ubezpieczających – wobec nikłego zainteresowania ubezpieczeniami i braku świadomości ich potrzeby oraz
- władz – próbujących przerzucić odpowiedzialność za powstałą sytuację w ubezpieczeniach na konto zaniedbań podmiotów poszkodowanych.

Wyniesione doświadczenie klęsk katastroficznych z 1997 roku i następnych lat nie wpłynęło znacząco jednak na stronę rządowo-legislacyjną, przygotowującą w tym czasie nowy kompleksowy projekt zespołu ustaw ubezpieczeniowych na potrzeby akcesji do UE. Projektodawcy aktów prawnych, ideowo powołujący się na rynkowe zasady wolności umów, pominęli niestety doświadczenia i wnioski z klęsk przyrodniczych, skłaniając się nawet do sugestii określenia w proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych: ograniczenia zakresu obowiązkowych ubezpieczeń do ubezpieczeń OC komunikacyjnego i OC zawodowego (a więc nawet z wyłączeniem OC rolników i budynków w gospodarstwach rolnych)<sup>74</sup>.

72. Więcej na temat wpływu zdarzeń katastroficznych na rynek ubezpieczeń rolnych w Polsce, zob. m.in.: S. 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. 123–152.

73. Tak S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., s. 100.

74. Nawet prezydent RP, wetując w 2001 roku przyjęte w procedowaniu Sejmu i Senatu RP akty ubezpieczeniowe, formalnie nie powołał się na ich braki merytorycznego zakresu ochrony, podnosząc argumenty natury kosztowej.

Jednako, po szerokiej dyskusji projektów z udziałem stron zainteresowanych (także organizacji pozarządowych i środowisk naukowych), przedłożono do procedowania legislacyjnego rządowy projekt uwzględniający zachowanie obowiązkowości ubezpieczenia, także (poza OC komunikacyjnym) w odniesieniu do budynków w gospodarstwach rolnych – od ognia i innych zdarzeń losowych oraz do OC rolników<sup>75</sup>. W tym zakresie obowiązkowości został przyjęty – mocą pakietu ustaw ubezpieczeniowych z maja 2003 roku – stosowny zespół uregulowań, zaaprobowany akcesyjnie przez UE, stając się częścią uregulowań sfery unijnych zabezpieczeń ds. funkcjonowania rolnictwa Jednolitego Rynku.

*System ubezpieczeń gospodarczych  
czasów akcesji w ocenie środowisk nauki  
i praktyki ubezpieczeniowej*

Uważni obserwatorzy historii uregulowań prawno-organizacyjnych i praktyki ubezpieczeniowego systemu ochrony życia i zdrowia oraz wartości majątkowych rolnictwa i sfer mu towarzyszących, tworzonych i realizowanych według zasad ustawy ubezpieczeniowej z lipca 1990 roku, bez trudu zauważają niedostatki i utrudnienia natury społeczno-ustrojowej oraz organicznej, z którymi ten system wszedł do unijnego rynku ubezpieczeniowego.

Z oczywistych powodów, jako jedni z pierwszych dostrzegli problemy nowego neoliberalnego modelu ubezpieczeń w spełnianiu funkcji ubezpieczeniowych wobec rolnictwa i podjęli się ich sygnalizacji adresaci nowych uregulowań, czyli rolnicy i gospodarstwa domowe obszarów wiejskich oraz małych miast, a także realizatorzy nowego systemu ubezpieczeniowego z grup zawodowo związanych z jego stroną podażową, wywodzący się najczęściej ze środowiska pracowników byłego monopolisty ubezpieczeń krajowych – PZU<sup>76</sup>.

Inni interesariusze stanu funkcjonowania nowego modelu asekuracji sfer rolniczych i pokrewnych dostrzegli szerszą skalę niekorzystnych zjawisk natury ubezpieczeniowej, dotyczących rolnego systemu ubezpieczeń, z pewnym opóźnieniem czasowym, również w kontekście analitycznym i w zakresie skali niedomagań.

75. O postulatach części środowisk nauki i praktyki ubezpieczeniowej dotyczącej postulatów powszechności ochrony zob. sygnalizację w innej części opracowania.

76. Zob. np. praca zbiorowa: *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, op. cit., w tym R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., s. 99–120, S. Walcerz, op. cit., s. 75–82. Por. też A. Banasiński, który krytycznie ocenił brak w ustawie ubezpieczeniowej z 1990 roku, rozwiązań dotyczących realizacji w ubezpieczeniach funkcji prewencji ubezpieczeniowej, A. Banasiński, op. cit., s. 209–210.

Wyniki statystyk ubezpieczeniowych lat 1990–2004 (znacznie mniej powszechnych i dostępnych niż przed 1990 rokiem) wykazywały znaczącą utratę wcześniejszej pozycji gospodarki rolnej w całej gospodarce narodowej<sup>77</sup>, a wraz z tym – systemów zabezpieczających rolnictwo. Tendencje owe odbijały się znacząco na procesach akcesyjnych polskich rynków gospodarczych, zarówno w odniesieniu do rolnictwa, jak i towarzyszącego mu systemu ubezpieczeń gospodarczych. Stały się tym samym przedmiotem szczególnego zainteresowania środowisk rolniczych i gospodarstw domowych, a także środowisk akademickich i pozarządowych organizacji rynków finansowo-ubezpieczeniowych.

Z różnorodnych powodów, m.in. polityczno-ustrojowych czy przyczyn mentalnych, środowiska rolnicze i im pokrewne, oczekujące po 1989 roku dobrodziejstwa wolnego rynku, już od czasów powojnia (po 1945 roku), nie cieszyły się szczególnym wsparciem kolejnych form ustrojowych czy to okresu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, czy rynkowych (w wersji neoliberalnej). Ustrój socjalistyczny upatrywał w chłopskim konserwatyzmie i w jego drapieżnym dążeniu do zachowania prywatnego charakteru własności ziemi i jej wytworów – głównych ideowych przeszkód tych środowisk w realizacji zasad ustrojowych i oczekiwanych akceptacji procesów uspołecznienia gospodarki rolnej.

Mimo to, wykorzystując prawnoprawny przymus w działalności asekuracyjnej (zresztą wywodzący się z historii 150 lat gospodarki kapitalistycznej) oraz matematyczno-statystyczne prawidłowości tańszej składki przy powszechności tak podmiotowej, jak i przedmiotowej ubezpieczeń, prowadził nader szeroko wielorodzajową ochronę ubezpieczeniową rodzin rolniczych i ich mienia. Stworzył dla niego w ten sposób (przynajmniej częściowo) ochronę materialną bytowania, czyniąc jednocześnie z przyjętej metody ubezpieczeń, formy uspołecznienia odpowiedzialności i socjalnej ochrony zainteresowanych. Przy okazji, wykorzystał także finansowe środki ubezpieczeniowe (w tym pochodzące ze składek) jako fundusze wspierające inwestycyjnie rolnictwo oraz ogólny rozwój społeczno-gospodarczy<sup>78</sup>.

77. Powszechnie zauważanej i głoszonej (zob. materiały konferencji z 22.03.2002 roku odbytej w WSPiZ im. L. Koźmińskiego) w kwestii utraty pozycji rolnictwa z gospodarce tych czasów, zob. obok innych 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. 51–65. Ten sam autor (s. 57) pisze: „(...) rola rolnictwa jako miejsca pracy i składowej dochodu narodowego maleje” oraz „Rolnictwo odgrywa ograniczoną rolę w gospodarkach narodowych wszystkich państw członkowskich UE, chociaż pozostaje istotnym z racji swych funkcji sektorem” (s. 55–56).

78. Ta ostatnia praktyka nazywana była w doktrynie ubezpieczeń funkcją wspierania środkami ubezpieczeń społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Por. obok wielu: A. Banasiński, op. cit. s. 197 i n. Zob. też J. Łańcucki, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa, Wyd. Poltext, 1993, s. 9 i n.

Te same przesłanki, stopniowo przenoszone na kolejne środowiska i ich wartości majątkowe z obszarów wiejskich i małych miast, doprowadziły do powszechności ochrony ubezpieczeniowej podstawowych wartości majątkowych i niemajątkowych tych grup ludności (przedmiotowo wielu milionów rodzajów ryzyka), asekurowanych w różnorodnych formach przymusu, poczynając od budynków, poprzez mienie, OC, AC pojazdów mechanicznych, OC rolników, uprawy i zwierzęta. Uzasadniano przy tym przymusową powszechność ochrony argumentami różnorodnej natury. Od megalomańskiej (władza wie najlepiej, co jest korzystne dla obywatela), poprzez argumenty względnej atrakcyjności składki ubezpieczeniowej przy powszechności ubezpieczeń, historycznie kształtowanych tradycji obowiązkowości ochrony ubezpieczeniowej (od 200 lat), społeczno-socjalnych aspektów form ochrony, kształcenia zawodowego i edukacji ubezpieczeniowej, szerokiej pomocy funduszy ubezpieczeń w unowocześnieniu gospodarstw rolnych i domowych (np. dotowania kosztów przykryć dachowych, unowocześnienia czy budowy obiektów gospodarczych).

Jeśli do owych objawów korzyści z ubezpieczeń gospodarczych, obejmujących z racji przymusu także kręgi podmiotów wymagających wsparcia natury socjalnej, dodamy skierowany do sektora rolnego system ubezpieczeń zdrowotno-emerytalnych (KRUS), oczywistość opiekuńczej roli państwa staje się realną (na miarę jego ówczesnych możliwości).

Druga formacja ustrojowa – gospodarka rynkowa, mimo sprzyjającego jej naturze stosunku społeczności rolniczo-wiejskich do własności prywatnej środków produkcji rolniczej, nie przejawia jednak szczególnego zainteresowania przedsięwzięciami w tych sektorach gospodarki i bytowania ludzkości z racji zbyt niskiej opłacalności (stopy zysku) koniecznych tu inwestycji. Te tendencje dotyczą również sfery ubezpieczeń gospodarczych z powodu zbyt niskiego potencjału produkcyjno-nabywczego znacznej części chłopskiej gospodarki, czyli drobnotowarowej i gospodarstw domowych wsi i małych miast, stanowiących większość potencjału ubezpieczeniowego tych sektorów. I mimo znaczącej globalnie na rynku rolnym wartości produkcji rolniczej, pochodzącej z gospodarstw drobnotowarowych<sup>79</sup> i działkowych, perspektywy zysku z zainteresowanych tu przedsięwzięć gospodarczych, należą do nader niskich i niepewnych (także w zakresie nabywania dobrowolnej ochrony ubezpieczeniowej). Tym bardziej trudnych zyskownie, często przekraczających

79. W ramach prac nad programem Krajowego Planu Odbudowy, strona rządowa (2022 rok) ujawniła w ramach planowanego programu pomocy dla wsi i rolnictwa, że sektor drobnotowarowych gospodarstw rolnych (do 2 ha) daje 12% globalnej produkcji rolniczej.

możliwości płatnicze nabywców usług i produktów kierowanych do sfer rolniczych (wiejskich)<sup>80</sup>.

Stąd też wyrażane niewielkie, a wręcz znikome zainteresowanie w całym okresie akcesyjnym komercyjnych zakładów ubezpieczeń (szczególnie zagranicznych)<sup>81</sup> potencjałem ubezpieczeniowym tych sfer bytowania i gospodarki. Zainteresowanie to kierowane było natomiast chętnie na grunt powszechnych ubezpieczeń obowiązkowych, szczególnie opłacalnych lub znaczących składkowo (np. OC komunikacyjne).

Jeśli do tej – uznawanej w praktyce gospodarki neoliberalnej – zasady generalnej prowadzenia działalności komercyjnej dla uzyskiwania zeń sprawiedliwego zysku dołączymy de facto likwidację w działalności ubezpieczeniowej form socjalno-prewencyjnej funkcji finansowej ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie, wraz z jednoczesnym ograniczeniem do minimum zasady tzw. kulancji ubezpieczeniowej<sup>82</sup>, wówczas zauważymy, że teza o znacznym ograniczeniu realizacji finansowej sfery funkcji prewencyjnej w polskim systemie ubezpieczeń gospodarczych rolnictwa (obszarów wiejskich w latach 1990–2004) aż do zaprzestania jej prowadzenia przez zdecydowaną większość zakładów ubezpieczeń została potwierdzona praktyką działalności tej sfery rynku.

Podobny w skutkach los dotyczył wspomnianej – socjalno-społecznej – roli ubezpieczeń stosowanej w ubezpieczeniach rolniczych i sektorów pokrewnych. Mając to na uwadze, prof. A. Banasiński o dodatnich aspektach wcześniejszego modelu działalności inwestycyjnej funkcji prewencyjnej<sup>83</sup> pisze: „Ze środków funduszu prewencyjnego zgromadzonych przez PZU finansowano wykup milionów sztuk zagruźliczonego bydła, założono instalacje odgromowe na kilku milionach budynków wiejskich (wówczas przeważnie drewnianych ze słomianym dachem), udzielono pomocy finansowej w budowie tysięcy remiz strażackich, lecznic weterynaryjnych,

80. R. Lewandowski oceniając mizerną dochodów wsi i rolnictwa na tle mieszkańców miast, pisze: „dochody w gospodarstwach domowych na wsi w kraju, w 2006 r. stanowiły 70% dochodów wypracowanych w miastach ogółem i zaledwie połowę w miastach powyżej 0,5 mln mieszkańców. W 2007 roku relatywnie najczęściej w ubóstwie żyły rodziny na obszarach wiejskich oraz w małych miasteczkach. Na wsi na poziomie minimum egzystencji żyło 10,5% ogółu osób, natomiast w miastach liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców – ok. 2%. Najwyższym odsetkiem ubogich osób na wsi (ok. 31%) odznaczały się rodziny nie mające własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujące się głównie ze świadczeń społecznych innych niż emerytura i renta. Stopa skrajnego ubóstwa w poszczególnych województwach waha się od ok. 4% do ok. 11%” (R. Lewandowski, op. cit., s. 56. Dane wg.: *Polska wieś 2008, Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA, 2008).

81. Tym bardziej, że w analizowanym okresie lat 1991–2004, poza dominującym tu ubezpieczycielem – PZU, na majątkowym rynku ubezpieczeń rolnych działały raptem 2–4 zakłady ubezpieczeń niekonkurencyjnych składkowo do grupy PZU.

82. Nawiązując do zapisów ustawy ubezpieczeniowej z 1990 roku, prof. A. Banasiński już w roku 1993 pisze: „Zdziwienie budzi fakt, że ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 1990 r. zupełnie nie wspomina o prewencji”, A. Banasiński, op. cit., s. 209.

83. Wypłata w drodze wyjątku uzależniona okolicznościami sprawy i od zgody zakładu ubezpieczeń. Zob. E. Kowalewski, op. cit., s. 18.

wodociągów wiejskich, ośrodków zdrowia, zbiorników wodnych, przy przebudowie niebezpiecznych odcinków dróg, itp.”<sup>84</sup>.

Skutki gospodarczo-społeczne owych zaniechań wobec środowisk wiejskich oraz brak równoczesnych, równoważnych przedsięwzięć wspomagająco-socjalnych państwa (którego rolę, uważa się za pomocniczą w doktrynie neoliberalnej gospodarki rynkowej) wywołują w licznych państwach UE decyzje o konieczności rozbudowy skromnych programów pomocowych dla rolnictwa (szczególnie po przyjęciu do UE zaniedbanych gospodarek państw „8”)<sup>85</sup>.

Zauważalny brak zainteresowania podażowej strony rynku ubezpieczeń sektorem rolniczym na szczęście nie przeniósł się na całe środowisko rynków finansowo-ubezpieczeniowych, które w trakcie trwania procesów akscesyjnych znacznie się rozwinęły podmiotowo i merytorycznie, ożywiając wsparcie szeregu podmiotów praktyki ubezpieczeniowej dla potrzeby moderacji powstałego stanu ochrony ubezpieczeniowej.

Widocznym wyrazem owego ożywienia było powstanie grupy pozarządowych (społecznych) organizacji rynku ubezpieczeń, grupujących zawodowe podmioty rynku oraz jak też podmioty i osoby zarówno związane z rynkiem zarówno profesjonalnie, jak i zainteresowane inną problematyką ubezpieczeń, np. obsługą rynku, edukacją ubezpieczeniową, szkoleniem profesjonalnym, analizami zjawisk ubezpieczeniowych.

Owe zainteresowanie środowisk ubezpieczeniowych dotyczyło również obserwowanych tendencji kryzysowych praktyki ubezpieczeniowej w sektorach rolniczym i pokrewnych, znaczonych również skutkami wdrażania tu neoliberalnego modelu ubezpieczeń, przy niedostatkach, a właściwie braku form korzystnych dla odbiorców jako alternatywnych rodzajów ubezpieczeń, w miejsce zniesionych<sup>86</sup>.

Mimo nadal powszechnej akceptacji środowisk finansowo-ubezpieczeniowych dla zjednoczonego rynku unijnego w początkowych latach XXI wieku, niejako na marginesie pozytywnych efektów rozwojowych polskiego rynku, zaczęto sygnalizować pojawiające się objawy kryzysowe budowanego modelu rynkowego<sup>87</sup>, także w gospodarce rolnej<sup>88</sup>.

84. A. Banasiński, op. cit., s. 210.

85. W tym w strategii UE na lata 2007–2013, a po jej porażce, jeszcze silniej zaakcentowanych w kolejnych programach UE, w tym lat 2014–2020.

86. Obszerniej zob. S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., s. 105–126.

87. Zob. R. Holly, wystąpienie podczas konferencji w dniu 25.04.2003 roku, w Warszawie: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, odnotowane w pozycji: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego*, op. cit., s. 229–238, świadczące o głębokiej trafnej ocenie zagrożeń rozwojowych polskiego rynku ubezpieczeń.

88. Zob. *Wnioski z dyskusji konferencyjnej konferencji z 22.03.2002 r.* [w:] *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, s. 141–142 oraz tezy wystąpienia T. Sangowskiego pt.: *Aktualne problemy oraz podstawowe trendy polskiego rynku ubezpieczeniowego*, w tej samej pozycji wydawniczej, s. 57.



Te ostatnie, wskazujące na trwający już ponad 10 lat strukturalny kryzys ubezpieczeń rolnych i potrzebę prac modernizacyjnych wskazanych sektorów, spinała niejako klamra tez i uwag prof. T. Sangowskiego o treści: „konieczność zmiany struktury portfela ubezpieczeniowego w Dziale II ubezpieczeń. Szczególnie pilnym zadaniem jest odbudowanie oraz skonstruowanie właściwego systemu ochrony ubezpieczeniowej, świadczonej dla sektora rolnego”<sup>89</sup>.

Zwraca uwagę fakt, że w tym samym czasie, zarówno nieliczni autorzy postulujący potrzebę moderacji ubezpieczeniowej sektora (łącznie z prof. Sangowskim), jak i inni interesariusze, nie widzą jeszcze rozwiązań prawno-organizacyjnych tego problemu, a do wyjątkowych należą postulaty zdecydowanych rozwiązań, takich jak proponowane przez M. Więckowskiego<sup>90</sup>:

- przywrócenie powszechnego ubezpieczenia budynków, mienia ruchomego i upraw w zakresie funkcjonującym przed 1990 rokiem (z szeregiem urzędów zabezpieczających);
- reaktywowanie przedwojennego systemu ubezpieczeń obowiązkowych zarządzanych przez PZU;
- wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń upraw od skutków klęsk żywiołowych (z udziałem współfinansowania składki przez państwo);
- zastosowanie ulg podatkowych dla ubezpieczających domy w formie odliczenia składki ubezpieczeniowej od dochodów podlegających opodatkowaniu;
- wyłączenie ryzyka powodzi i jego sprzedaż jako odrębnego produktu;
- zaangażowanie rynku kapitałowego przez emisję obligacji katastroficznych i dywersyfikację ryzyka katastroficznego poza sektor ubezpieczeń.

Mimo trwających już ponad 10 lat prac nad budową nowego rynkowego systemu ubezpieczeń rolnych, znacząca skala strat indywidualnych, sektorowych i całej gospodarki, z racji likwidacji szeregu rodzajów ustawowej ochrony ubezpieczeniowej<sup>91</sup>, przy szczątkowej postaci powszechności nowych rodzajów ubezpieczeń proponowanych w zastępstwie, pozostaje jakby poza zainteresowaniem społeczno-gospodarczym środowisk opiniotwórczych i polityczno-rządowych.

Stąd słabość oddziaływania merytorycznie zasadnych inicjatyw i propozycji rozwiązań problemu. Zresztą rynkowy model gospodarczy – rodzący się w warunkach

89. T. Sangowski, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju*, op. cit., s. 179–230.

90. W wystąpieniu na konferencji z 25.03.2003 roku, *Zarządzanie ryzykiem powodzi – poszukiwanie nowych rozwiązań* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, op. cit., s. 510–530.

91. Por. R. Holly, *Problemy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeniowego w pierwszej dekadzie XXI wieku*, op. cit., s. 229–238. Zob. też W. Ciesielski, *Wprowadzenie do dyskusji* [w:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003, s. 16–18.



ówczesnego chaosu organizacyjnego, widocznego przy tworzeniu rynków gospodarczych, kryzysów gospodarczych przełomu wieków, w tym rynku ubezpieczeniowego<sup>92</sup> oraz zaawansowania prac akcesyjnych do UE (w tym nowego modelu ubezpieczeń rynkowych, także rolniczych) – nie sprzyjał wskazaniom na słabość proponowanych i realizowanych rozwiązań.

Także z tego powodu twórcy (ekipy rządowo-legislacyjne) nowego modelu polskich ubezpieczeń gospodarczych, łącznie z realizowanym systemem asekuracji w sferach rolniczo-wiejskich, a także jego realizatorzy (strona podaźowa rynku ubezpieczeń), a nawet główni zainteresowani ochroną (rolnicy i gospodarstwa domowe oraz inni ubezpieczeni i uposażeni), nie dostrzegli, nie mieli mocy sprawczej i nie przewidzieli pełnych skutków, zarówno co do społeczno-ekonomicznych efektów skutków likwidacji obowiązkowości starego ustawowego systemu powszechnych ubezpieczeń w rolnictwie, jak i wprowadzenia nowych rodzajów oraz sposobu powstawania ubezpieczeń umownych.

Ten proces zastąpienia, przy nieatrakcyjnych nowych propozycjach, nie znalazł zainteresowania wśród jego adresatów, którzy wbrew oczekiwaniom twórców systemu nie uznali proponowanego zespołu ubezpieczeń za „towar pierwszej potrzeby”, oczekując coraz bardziej stanowczo – w miarę upływu czasu – stworzenia nowych, praktyczno-socjalnych zasad wspierających rolnictwo, przynajmniej w stopniu zachowującym jego dotychczasowe zdolności produkcyjne<sup>93</sup>.

---

## Podsumowanie

Tworzone od początku lat 90. XX wieku legislacyjne i organizacyjne podstawy nowego ustroju zburzyły zastany model gospodarki rolnej, w tym także w odniesieniu do modelu jego ubezpieczeń gospodarczych, funkcjonującego praktycznie od dwu wieków. W odniesieniu do ubezpieczeń zmiany te mają miejsce począwszy od momentu uchwalenia i wejścia w życie ustawy z 28 lipca 1990 roku o działalności ubezpieczeniowej.

Dążąc do realizacji nadrzędnego celu nowego modelu gospodarczego, jakim było osiągnięcie zysku, zlekceważono jednak utrwalone już w działalności asekuracyjnej

---

92. Zob. obok innych A. Sopoćko, op. cit., s. 24–26. Por. też G. Kołodko, *Globalizacja rynków finansowych*, op. cit., s. 27–39.

93. Stąd rozpoczęte prace organizacyjno-legislacyjne w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2004 roku nad opracowaniem Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ubezpieczenia Upraw i Zwierząt Gospodarczych, zakończone uchwaleniem ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

prospołeczne i socjalne elementy. Wprowadzane zmiany, zgodne z duchem gospodarki neoliberalnej, nie przyniosły więc – zdaniem autorów – pożądanых efektów, a wręcz spowodowały regres w rozwoju tych dziedzin.

Przedmiotowe opracowanie wskazuje właśnie na rozwiązania ustrojowe jako jedno z podstawowych, jeśli nie głównych, źródeł poważnej zapaści systemu ubezpieczeń gospodarczych, jaka dotknęła polskie rolnictwo i obszary wiejskie (wraz z pokrewnymi obszarami gospodarki), w okresie przeobrażeń ustrojowych, w tym także w okresie trwania procesów akcesyjnych do struktur unijnych. Za przyczynę tego stanu rzeczy uznać należy w dużej mierze likwidację, a przynajmniej poważne ograniczenie zasady powszechności systemu ubezpieczeń majątkowych, z zasadą obligatoryjności ubezpieczeń włącznie. To właśnie nieprzemysłana gospodarczo i społecznie likwidacja obowiązkowości ochrony dla części ubezpieczeń rolnych stała się podstawową przyczyną głębokiego kryzysu ubezpieczeń tej dziedziny gospodarki.

Porównanie wyników ochrony ubezpieczeniowej w ostatnich latach gospodarki nakazowej (do momentu wejścia Polski do UE) wskazuje na bezrefleksyjną, jak się wydaje, negację i brak poszanowania dla wypracowanego przez wieki modelu ubezpieczeń, przejawia się w głównej mierze poprzez utratę powszechności ochrony w tych rodzajach ubezpieczeń. Doprowadziło to w rezultacie do znaczącego obniżenia potencjału ubezpieczeniowego w grupie szeroko pojmowanych ubezpieczeń rolnych. Do tego, w systemie ubezpieczeń gospodarczych, w okresie poddanym analizie widoczna była dominacja rozwiązań prawno-ekonomicznych, preferujących podmioty podażowe rynku wraz z systemem podmiotów ich wspierających, jako realizujących podstawowe zasady gospodarki neoliberalnej.

Ten kryzysowy stan, zdaniem autorów, utrzymuje się do dzisiaj, pomimo znaczącej poprawy materialnych warunków gospodarowania, w tym także tych, które są następstwem realizacji rozwiązań o charakterze systemowym, wdrażanych w ramach wspólnych polityk Unii Europejskiej. To właśnie funkcjonowanie polskiego systemu ubezpieczeń rolnych w okresie przynależności do struktur unijnych będzie poddane analizie i próbie syntezy w drugiej części opracowania.

## Bibliografia:

---

- Banasiński A.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltex, 1993.
- Brodecki Z., Marek W., Mogilski W. et al.**, *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, „Studia Ubezpieczeniowe”, t. X, Wyd. PWN, PTE o/Poznań, Warszawa – Poznań 1989.
- Ciesielski W.**, *Wprowadzenie do dyskusji [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003, s. 16–18.
- Czekaj Z.**, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2.
- Handsche J., Łyskawa K.**, *Spoleczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych [w:] Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa, Wyd. SGH, 2010.
- Holly R.**, *Problemy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeniowego w pierwszej dekadzie XXI wieku [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, WZPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- 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.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.**, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2.
- 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.
- 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., Mogilski W.W.**, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (wykaz z komentarzem)*, Warszawa, Polska Izba Ubezpieczeń, 2013.
- 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, Poltex, 1993.
- Ławryniewicz J., Nowak, S.**, *Ubezpieczenia komunikacyjne. Teksty przepisów, orzecznictwo, komentarz*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1987.

## Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

- Łyskawa K.**, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warszawa, Poltext, 2015.
- Mogilski W.W.**, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych. Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, nr 1197.
- 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.
- 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*, PZU, Warszawa 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.**, *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.**, *Kryzys 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.**, *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).
- 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.
- 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.
- 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

- 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, Wyd. 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 [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- Rojewski K.**, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, dostęp 1.03.2023.
- 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*, 2002, Wyd. IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Sangowski T.**, *Aktualne problemy oraz podstawowe trendy polskiego rynku ubezpieczeniowego [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2003.
- 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.
- Sąd Najwyższy**, wyrok z 13.05.1983 r., w sprawie ARN 6/83.
- Sopoćko A.**, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy [w:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Izba Gospodarcza Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Standar A., Mrówczyńska-Kamińska A.**, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń – wybrane aspekty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 20.
- 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. 1990 nr 59 poz. 344.
- Ustawa** z 10 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 155 poz. 1015.
- Ustawa** z 21 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 70 poz. 819.
- Ustawa** z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1151.
- Ustawa** z 22 maja 2003 roku o pośrednictwie ubezpieczeniowym, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1154.
- 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.
- Wałczak D.**, *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym [w:] U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, Wyd. PZU S.A., 1993.

## Polski system ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie i sferach pokrewnych

**Wanat-Połeć E.**, *Tendencje rozwoju rynku ubezpieczeń w ostatniej dekadzie XX wieku na najbliższe lata* [w:] *Koniunktura na rynku usług finansowych w Polsce*, red. J. Garczarczyk, Poznań, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2000.

**Wąsiewicz A.**, *Ubezpieczenia samochodowe*, Warszawa, Wyd. Komunikacji i Łączności, 1984.

**Więckowski M.**, *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [w:] *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.

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 spheres during accession processes and during membership in the EU Selected aspects

Part I  
Period of pre-accession and accession of Poland to the EU

*Stanisław H. Nowak, Radosław R. Nowak*

---

## Abstract

The reasons for the profound, structural crisis in business insurance of the agriculture and related spheres, rural areas and small towns (during the period from 1990 to 2004) could be found both in statutory premises and errors in the implementation of the market model of insurance in Poland. A particular manifestation of such errors was the dogmatic and selective understanding of the ideological political principle of freedom of contracts in agricultural insurance coupled with the approval for legal and economic obligation to enter into such contracts when dealing with other types of insurance protection.

The subject of the issues presented in this work, which, in a way, continues an article by S. H. Nowak entitled “Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)” published in “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” magazine<sup>1</sup> is to analyze the development and implementation of the model of insurance of the said sectors during performance of processes that prepared accession of Poland to the European Union (part 1 of the work), and then the implementation of the new system of insurance based on the market model versus legislation and practice on the consolidated market of agricultural insurance (part 2 of the work).

---

1. 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).

---

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

The authors analysed the legal and organisational regulations for the Polish system of agricultural insurance in relation to all sectors of agricultural economy and related fields. The analysis demonstrates and confirms the argument that the crisis caused by political and market transformations of the early period of the market economy still continues and has been additionally deepened by external adverse natural and social phenomena and a series of internal causes.

When analysing acts of law, available reports published by market institutions, the scientific literature on the subject, and using own experience of participants of the market of business insurance in Poland, the authors point to political solutions as one of the key sources of crisis of the system of business insurance in the Polish agriculture and sectors adjacent to it.

The primary purpose of the work is to identify symptoms of abnormalities that trigger the growing dangers of risk and that are embedded in insurance legal relations which, against the background of agricultural insurance, have pointed to the urgent need to modernize the whole system.

**Keywords:** insurance crisis, neoliberal insurance market, system of agricultural insurance, agricultural insurance, common agricultural policy.

---

## **Accession processes**

### *General remarks*

The political and economic changes which took place in Poland at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century proved to be considerably problematic and complex for the agricultural sector that had been so important to the Polish economy. Those changes were often difficult to accept by the recipients of the new legislative and practical solutions, including farmers and inhabitants rural areas and related areas. During dozens of years of insurance practice under conditions of the command economy, such people became accustomed to legal and organisational solutions of the insurance system of that period.

Contrary to announcements and expectations that the agriculture – given preservation of private ownership of the majority of means of production – would become the definitive beneficiary of the new solutions, it transpired that the economic and social, as well as the mental processes, were long-term, difficult to accept and required adjustment to the new conditions and abandoning the old principles and



habits. The system of business insurance that was in effect during the times of the command economy, along with its majority package of mandatory insurance and the achievements of organized forms of insurance developed over nearly two centuries, was one of such solutions<sup>2</sup>.

What is typical of the history of the Polish agricultural insurance is that the departing system was the result of 'for' and 'against' the insurance compulsion and was established as a solution that was beneficial for the farmers and the authorities of the 19<sup>th</sup> century in the early days of the market economy system in the Polish lands. Poland of the late 20<sup>th</sup> century returned to the same political form when it decided to reinstate market economy (also with regard to business insurance), after dozens of years of the socialist economic system.

Contrary to arguments of some proponents of the idea of market economy in insurance<sup>3</sup> (perhaps except the first period of state offered insurance from 1952 to 1958), it was at the times of the command economy that the Polish insurance system in agriculture successfully became part of the ideas and traditions of the insurance theory and practice. That system carried over, among others, multiple solutions of the reciprocal nature<sup>4</sup>, the share of insurance entities or other entities interested in decision-making processes relating to development of insurance<sup>5</sup>, while

2. See, among others, S. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów, regionów*, red. I. Jędrzejczyk, published by the Warsaw University of Life Sciences in co-operation with Insurance and Risk Management Chamber of Commerce (IGUiOR), Warszawa 2015, p. 94–110.
3. Wałczarz D., *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, published by PZU S.A., Warszawa 1993, p. 75 and 80.
4. Despite the public (national) nature of ownership of the monopolist in national insurance, PZU, the method of accumulating and spending insurance monies (for example the preventive fund) and establishment of legal relations of insurance and the organization of compensation processes in that insurance company lets us to pose a legitimate argument that such a method of implementing an insurance system could have fallen in the reciprocal, non-profit category, or at the very least into the commercial activity where the leading goal is not the profit but achievement of key social objectives. Cf. Płonka M., *Idea wzajemności wobec wyzwań rynku ubezpieczeniowego XXI wieku* [in:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław, Wrocław University of Economics, 2008, p. 360. See also S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 102–109. Idem, *Nowa ustawa w ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1984, nr 10, p. 1–13. Idem, *Szkoda i zakres jej kompensacji w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1983, nr 2, p. 1–10 and 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*, red. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Scientific Publishing House of the Faculty of Management of the University of Warsaw, 2017, p. 270. R. Nowak, *Nowe przepisy o ubezpieczeniach rolnych w odbiorze społecznym*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1985, nr 6, p. 1–15.
5. Cf. Article 28 ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych of 20.09.1984, Dz.U. Nr 45 poz. 242, and M. Brzostek, *Rola ubezpieczeniowa w strukturze organizacyjnej publicznego zakładu ubezpieczeń w Polsce*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1976, nr 2. Cf.: S.H. Nowak, *Nowa ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, op. cit., p. 9.

expanding (along with trends in the leading insurance markets) the ideas to nationalize the insurance activity and the role of insurance functions led by the principles of the protective and preventive functions (in particular in the form of financial prevention)<sup>6</sup>.

So to speak, through performance of political and economic obligations, since the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries Poland has implemented the model of the market economy in its neoliberal version, with the market nature of the economy, freedom of contract, absolute primacy of private ownership, self-regulation and competition in the markets that have been created. The legislative and organisational grounds of the new system shatter the existing model of the agricultural economy (despite the private nature of agricultural ownership that has been mentioned), also in the sphere of the model of its business insurance that has actually operated for two centuries. In order to live up to the idea of political, social and economic Europeanization<sup>7</sup> of Poland that had been assigned to it, the process of transformation into market-oriented economy that started along with political changes required profound (simply revolutionary) transformations<sup>8</sup>, both in the sphere of ideological principles as well as normative and organisational regulations imposed on economic processes<sup>9</sup>.

In order to implement the legal premises of the processes that had been initiated, on 28 December 1989 the Sejm of the Republic of Poland (the so-called Contract Sejm) adopted a package of 10 political acts of law, the promulgation of which implied political and legal confirmation of the fact that Poland had adopted a new political form of the market economy. This also proved that Poland returned to the capitalist path of development of business insurance and that the existing model had to be rebuilt, given the political changes.

6. The long-term practice of development of forms of insurance activities led, among others, to a considerable heyday of its preventive function (especially in 1960s, 1970s and 1980s), implemented both as the normative prevention targeted at development of rules of safe course of insurance among the insured, and as forms of financial prevention, namely support for the development of systems that secured the operation of the sectors of agricultural production and services. During the period of command economy, the Polish agriculture extensively used the latter insurance form of the preventive function to propagate education, also in the field of insurance, to propagate general knowledge, including agricultural knowledge, to support the development of technology and culture of management or the rules of safe use of economic processes. See, among others: A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa, Poltex, 1993, p. 209–210.
7. E. Kowalewski, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001* [in:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz-Poznań, published by Oficyna Wydawnicza Branta, 2002, p. 9–30.
8. Since Poland aspired to accede to the EU and started its harmonization processes, that concept had been named “transformation”.
9. See, among others: R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, PZU, Warszawa 1993.

The existing system of mandatory insurance<sup>10</sup>, also called the statutory system because of the legal premises for its creation (treated selectively)<sup>11</sup>, became a particular victim of those political changes, including the next, leading principle of market economy which says that, other than through legislation, the state should not interfere in a self-regulating market (the market will run on its own)<sup>12</sup>.

Liquidation of mandatory protection for some types of the agricultural insurance (especially insurance carrying social and welfare element) that was not well-thought in economic and social terms, coupled with the mandatory protection preserved for other groups (or even expanded with the obligation with regard to the TPL group), became the foundation of the profound crisis of insurance in that sector of the economy that was triggered back then and has continued to date<sup>13</sup>.

The following table presents differences in the mandatory nature of insurance for various farms assets in Poland, before 1990 and after the political transformation.

**Table 1. Mandatory nature of insurance before and after the political transformation**

Tangible or intangible asset insured	Up to 1989/1990	After 1990
Residential and farm buildings	Mandatory (statutory)	Mandatory (contractual)
Tools, machines and other movable assets	Mandatory (statutory)	Voluntary
Crops and meadow/pasture grasses	Mandatory (statutory)	Voluntary
Farm animals	Mandatory (statutory)	Voluntary
Farmer's third party liability	Mandatory (statutory)	Mandatory (contractual)

Source: Own work based on K. Rojewski, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, access 1.03.2023.

The insurance model developed in the historical, more than 150-year old process of developing protective solutions, dating back to the early capitalist economy, transferred and modified in terms of its development during the next phases of market economy, retained its original goal of securing the interest of the agriculture, also the non-nationalized agriculture (the vast majority of which was based on private ownership), even during the next political system of command management of the

10. Cf. S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., p. 105–126.

11. See ibidem.

12. The fundamental role of the state while the market framework is being created is to adopt legislation that meets the needs and that will allow the self-governing market to control market entities appropriately.

13. Among others cf. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 94–110.

economy. That insurance model was described by the universality of protection and the extensive subjective and objective scope and the types of the risk insured. It was targeted at protecting key assets of farms (means of production and crops)<sup>14</sup>, based on a form of statutory automatism of the insurance, even regardless of payment of the premium due<sup>15</sup>. It was also relatively cheap in terms of premiums, easy to manage and understanding of the acts of negligence on the part of the insured<sup>16</sup>, while in case of contractual insurance, such acts of negligence resulted in a refusal to insure or pay damages (e.g. failure to report assets for insurance or failure to pay the premium)<sup>17</sup>. This model entrusted the monopolist, PZU insurance company, with the tasks of insurance registration, risk assessment, determination of rules and amount of the premium, preparation of the insurance value update and sums insured, evaluation of causes of occurrence and determination of the amount of the loss and damages, or appeals or complaint proceedings.

That model, which evolved from the age of the early Polish capitalism is taken over by the next political system of command economy, even though it is contrary to the political principles, namely the aspirations to have the private property of farmers nationalized. What is more, at the final stage of its existence (1970s and 1980s), that model further departs in the agricultural sector from the principles of absolute advantage of state-owned and nationalized economy that are associated with the model of socialist insurance. This is done by implementing uniform principles relating to the insurance cover of the buildings, property and crops in all sectors of the agriculture<sup>18</sup>. In the legal sphere of the statutory insurance, this is done by recognizing the civil and legal nature of the legal relation of the insurance created by law (*ex lege*)<sup>19</sup>.

14. For more details see S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., p. 111–112.

15. The concept of statutory insurance and the division of insurance into statutory and contractual insurance was introduced in the Act on Non-Life Insurance of 20 September 1984.

16. Cf. R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., p. 114–119.

17. Idem, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., p. 116.

18. For more details see A. Wąsiewicz, *Ubezpieczenia samochodowe*, Warsaw, Transport and Communication Publishers, 1984, p. 53. See also J. Ławrynowicz, S. Nowak, *Ubezpieczenia komunikacyjne. Teksty przepisów, orzecznictwo, komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warsaw 1987, p. 143 et seq.; see also judgments of the Supreme Court on that matter, for example judgment of 13 May 1983, case ARN 6/83, where the Supreme Court found that regardless of the origin (statutory or contractual), the legal relation of insurance is a relation of civil law. The legal and administrative elements of that relation, such as the ability to administratively collect an overdue premium, are only secondary in their nature and do not change the essence of the problem.

19. On that subject see, among others: R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., p. 120; D. Walcerz, *PZU SA na polskim rynku ubezpieczeniowym*, op. cit., p. 79. See also S. Nowak, *Ubezpieczenia na tle realizacji przepisów wykonawczych do ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, "PUG" 1986, nr 11, p. 310–314.

In spite of that idea to protect private agricultural property, the subsequent governments of the age of the new system of market economy at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century, enthralled by the visions of implementation of the Western economic principles in Poland after the socially and economically bleak observations of the entire body of experience resulting from the implementation of the command model, were over-confident about implementing the market economic model, as we look back at it 30 years later. As it turned out, that process of implementation was devoid of legal and actual grounds or the need for the new agricultural insurance system to take into account solutions or experience and habits of the parties to the insurance legal relations that had been developed over the years. The demand side of insurance was blamed for failures of the new insurance system for the agricultural sector, accusing it of the “lack of insurance culture” or, simply speaking, peasant insurance nihilism.

Following that line of thought and the new insurance practice that promoted profit as the main goal, the pro-social or welfare aspects that were ideologically embedded in the insurance activity were disregarded, including those aspects that consisted in the implementation of preventive functions of insurance<sup>20</sup>.

Just like the agriculture, with its lost position of one of the leading sections of the national economy, the insurance of the agricultural sector – pushed into groups and types of the new breakdown by provisions of insurance legislation on the breakdown of insurance (Sections I and II) – no longer mattered even in the key statistics of insurance by type. The importance of the entire sector, currently categorized in markets that are less important than other types of markets (e.g. financial market) of the economy, has diminished. This indicated decrease in the importance of the agriculture, marked by categorisation of the set of agricultural insurance products to the new objective structure of the breakdown of insurance by type (especially in Section II), has also affected other types of insurance that had previously fell into the agricultural group, such as non-farming buildings or property from rural areas and other towns.

By transposing legal and social market conditions of the new political model to the background of ownership reality (existing at the end of the command age) of the Polish agriculture which was largely owned by private owners of agricultural land both in terms of quantity (area) and numbers (owners), it was necessary

---

20. See for example S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., p. 122–123.

to consider if the potential ‘inherited’ from the former model<sup>21</sup> deserved a more profound analysis of the need to have it adjusted to expectations of the parties interested in an insurance cover under the new, market conditions. All this instead of abandoning a series of forms of existing insurance cover<sup>22</sup>, proven in practice.

The next areas of the system of business insurance where the restriction or abolishing of the rules led to crisis phenomena in the agricultural economy or related spheres include the financial form of insurance prevention that has already been mentioned and the share of business insurance in the process of nationalization of rules of liability for damages that has been historically shaped in the global insurance economy<sup>23</sup>.

In the first field that has been mentioned, the preventive field, the crisis begins with the liquidation of a series of statutory insurance products, including clauses obligating the insurers to pay the following percentage amounts to the preventive fund: up to 10% of the premium written for statutory insurance, and from 2% to 5% of the premium for the voluntary insurance and in addition at least 30% of the balance sheet surplus<sup>24</sup>.

The national economy, in particular recipients of the fund such as the agricultural sector and the communities so far covered by the insurance system from which such insurance duties were paid, lost billions in funds which supported development and social and professional education.

As a reminder, the Act introducing the system of market insurance in the agricultural sector of 1990<sup>25</sup>, as Prof. A. Banasiński mentions, “does not mention prevention at all”<sup>26</sup>.

As regards the other issue, namely the share of business insurance in the process of nationalization of liability, the Polish legislation was slowed down in the field of insurance in the years from 1990 to 2004, and as regards insurance of the so-called agricultural areas, it simply took a step back in the nationalization processes, which has continued until present day. The reasons for this should be sought in the strong

21. 14 million hectares of crops owned by more than 2.4 million individual farmers, with all of their belongings, which consisted of 12 million buildings (with possessions therein); more than 2.9 million farms and approx. 1.8 million small owners of real property (up to 0.5 ha) from villages and towns, insured in the existing set of ‘rural’ insurance, shaped over the past 200 years.

22. For more details see S. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., p. 105–123.

23. See for example Z. Brodecki, W.W. Mogilski, Z. Marek et al., *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, “*Studia Ubezpieczeniowe*”, t. X, Warszawa-Poznań, published by PWN and PTE Branch in Poznań, 1989, p. 101–115.

24. Cf. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, op. cit. p. 209.

25. Ustawa z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 1990 nr 59 poz. 344.

26. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, op. cit.

influence held by the lobby of the insurance private equity capital on the legislation in this sphere of the economic markets.

In the Polish set of agricultural insurance products, in the early times of the market economy, only the former insurance monopolist, PZU (which, at the beginning of the century, clearly dominated the market, acting as the PZU Group) clearly continued financing of preventive projects, albeit to a limited extent. Soon, when the large financial equity took over the majority of the ownership stake, the ideological principle of profit prevailed and less money was appropriated for the preventive fund<sup>27</sup>.

*Legal and organisational regulations  
applicable to the Polish model of insurance  
for the rural sector (years 1991–2004)*

The said Act of 28 July 1990 on Insurance Activities, adopted as a result of the introduction of the aforementioned package of ten political acts of law, initiated the processes of transformation of the Polish system of business insurance to meet requirements of the market oriented economy. Besides general model regulations of the insurance subject<sup>28</sup>, the Act introduced a new, market breakdown of business insurance<sup>29</sup>, which replaced the historical breakdown of the legal relation of insurance that was particularly preferred in the command economy, namely by virtue of law (*ex lege*) and by virtue of contract (governed by provisions of the Civil Code)<sup>30</sup>.

The classification standards adopted in the Act of 1990 (Articles 3–5) determined the principle of the contractual nature of the legal relation of the insurance as the governing exclusive principle and stipulated that from that moment on the sole source of that relation would be civil law insurance contracts with their systemic breakdown to contractual insurance: mandatory (created as a result of conclusion of

27. At the end of the 20<sup>th</sup> century, companies of the PZU Group, as part of financing of preventive projects, under conditions of new market regulations for the insurance sector, allocated PLN 3 million to rebuild river embankments in Opole, the bridge in Kłodzko, schools and a hospital in Nysa, among others. These were pennies compared to the money spent before 1990.

28. The conditions for taking up and carrying on economic activities, initial and guarantee capitals, re-insurance, legal forms of operation of the insurers and their financial management, bankruptcy proceedings, insurance supervision, insured protection funds – FOU and UFG – or agency.

29. See for example, *Reforma polskiego prawa ubezpieczeń gospodarczych w latach 1990–2001*, op. cit., p. 9–30.

30. See, among others, K. Przewalska; *Przebudowa polskiego prawa ubezpieczeniowego [in:] Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego, Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, Kozminski University, 2003, p. 53–60.



insurance contracts, with the statutory obligation of concluding that contract)<sup>31</sup> and voluntary (concluded upon the will of the parties to the contract)<sup>32</sup>.

The progressive processes of transposition of the EU law into the Polish insurance market, development of that market and the needs for the comprehensive regulation of the insurance subject resulted in the need for urgent amendment of the rules of the Insurance Act of 1990 that was the leading act of law to that date and to supplement the provisions on the subject from the legislative aspect. Among those changes, the most extensive amendment during the 1990s was the amendment of 8 June 1995<sup>33</sup>, which was manifested in market practice by regulations on insurance agency, appointment of the State Office of Insurance Supervision (PUNU), Polish Motor Insurers' Bureau (PBUK), the Ombudsman for the Insured and liquidation of the Insured Protection Fund (some of its tasks were handed over to the Insurance Guarantee Fund, the UFG)<sup>34</sup>.

That regulation, along with a series of other amendments<sup>35</sup>, laid legal grounds that were necessary to prepare and adopt a comprehensive regulatory package (in its

31. If it is not concluded, the contract is not effective. Thus the punctual, annual submission of the application for conclusion of the contract, is supported by the system of relevant coercive solutions.
32. Which did not mean that conclusion of such contracts did not feature coercive elements whose nature was different than prescribed by the Act, e.g. elements of economic nature (loans and lease contracts), of corporate or professional nature. For more about coercion in insurance, see, among others: W.W. Mogilski, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych* [in:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, red. W. Ronka-Chmielowiec, nr 1197, Wrocław 2008, p. 262–268 and by the same author: *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, "Prawo Asekuracyjne" 1997, nr 1 and ibidem, *Postulowane kierunki zmian prawnych dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych*, "Prawo – Ubezpieczenia – Reasekuracja" 1999, nr 11 and ibidem, *Przymus ubezpieczenia na tle projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2005, nr 1. See also S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 96–104 and E. Kowalewski, M. Ziemiak, W.W. Mogilski, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (Wykaz z komentarzem)*, Warszawa, published by the Polish Chamber of Insurance, 2013, and also M. Orlicki, *Przymusowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków*, "Studia Ubezpieczeniowe – Zeszyty Naukowe" 2009, Poznań University of Economics, p. 397–404.
33. *Ustawa z 8 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, Dz. U. 1995 nr 96 poz. 478.
34. Liquidation of the Insured Protection Fund, despite partial hand-over of obligations of the financial protection of the insured and beneficiaries to receive benefits and damages in the event of bankruptcy of the obliged insurance company to the Insurance Guarantee Fund (UFG), with regard to mandatory insurance and life insurance (limited to 50% of the claim amount and €30,000), proved less favourable than previous regulations on the subject that were within competencies of the Insured Protection Fund (FOU). Thus, the amendment of 1995 clearly limited the rights available to the claimants, as it was introduced upon the initiative and influence of the insurance equity lobby, concerned about the limited scale of revenue from the insurance activities.
35. Among others *ustawa z 10 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, Dz. U. nr 155 poz. 1015 and *ustawa z 21 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, Dz. U. nr 70 poz. 819. On that subject see also K. Przewalska, p. 53 et seq.



ultimate wording of 2003) that met the EU accession requirements<sup>36</sup> on membership in the unified insurance market<sup>37</sup>. That package was preceded by the comprehensive bills of reforms of the Polish insurance law, prepared in 2000–2001, which encompassed the acts on insurance activities, mandatory insurance, the Insurance Guarantee Fund (UFG), Polish Motor Insurers' Bureau (PBUK), and insurance agency. The package was first adopted by the Sejm and Senate of the Republic of Poland, but did not enter into force as it was vetoed over by the President of the Republic of Poland (in September 2001).

Governmental work resumed with participation of the insurance market NGOs<sup>38</sup> led to development of another, new package of bills<sup>39</sup>: on insurance activities<sup>40</sup>, mandatory insurance, the UFG and the PBUK<sup>41</sup> and on insurance agency<sup>42</sup>. That package, adopted by the Sejm on 22 May 2003 (and approved by the President of the Republic of Poland on 16 June 2003), was presented, as the package governing in the Republic of Poland, in the Poland's treaty of accession to the European Union (EU), signed in Athens on 16 April 2003<sup>43</sup>.

36. For more details see *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, op. cit., passim, incl. A. Sopoćko, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy*, p. 24.

37. For more on the unification issues in the light of globalisation processes, see G. Kołodko, *Globalizacja rynków finansowych* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003, p. 27–39.

38. The considerable involvement of NGOs was confirmed during the scientific conference of the Insurance and Risk Management Chamber of Commerce and the Kozminski University (25 April 2003) by a representative of the Minister of Finance, Director K. Przewalska, who said: "The package of insurance acts is the result of years of work of the entire insurance community (...)"

39. That package became effective despite the disputes concerning the mandatory cover of agriculture by type, as expressed in the Act of 1990 (governmental doubts mainly concerned the need to offer insurance of farm buildings and farmers TPL in that form) – see K. Przewalska, p. 60. That package, ultimately acknowledged by resolutions of the Sejm and of the Senate and of the President of the Republic of Poland, meant that motor TPL, farmers TPL, the so-called professional TPL and farm buildings insurance against fire and other acts of God required insurance contracts to be signed. All those types of mandatory insurance products also refer to the agricultural sector.

40. *Ustawa z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej*, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1151.

41. *Ustawa z 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1152.

42. *Ustawa z 22 maja 2003 roku o pośrednictwie ubezpieczeniowym*, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1154.

43. This fact was recalled by Prime Minister G. Kołodko in his speech during the said conference of 24 April 2003, mentioned in: *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)* [in:] *Ubezpieczenia na rzecz gospodarki globalnej, sektorów i regionów*, p. 27–39.

*Attempts at the socio-economic  
analysis of harmonization processes*

In trying to identify causes of the profound crisis of insurance in the Polish agricultural sector after year 1990<sup>44</sup>, when interpreting statistical results (indicators) of the market conditions since the times of political changes and the processes of transformation of the Polish economy (including the insurance sphere) to meet requirements of the market oriented economy, analysts of financial and insurance markets have mentioned various factors which, in their opinion, were at the foundations of the crisis of insurance in the Polish agricultural sector that has been prevalent until present day<sup>45</sup>.

Regardless of political preferences of the analysts, most of them argue that despite the generally negative evaluation of the economic and political consequences of the period of command economy, the economic model of insurance in the Polish agricultural sector that has been developed since the early 19<sup>th</sup> century, starting from the germs of the capitalist system on the Polish lands<sup>46</sup> through further stages of development, including the system of insurance prevalent in the state economy, has developed its own Polish form of insurance activities that protected and developed the agriculture and afforded insurance cover for owners of means of production<sup>47</sup> and their families against material consequences of materialization of numerous kinds of risks. The fact that in its final form (of the last dozens of years of the system of business insurance as it operated during the period of socialism) the model was dominated by the insurance obligation must not justify the attempts to completely negate that model, because the social and protective effects that had been achieved proved to be much more effective than the effects achieved in the subsequent period of over 30 years of market economy.

The lack of respect for the insurance model that has been developed over centuries, perhaps best manifested by the loss of the common insurance cover in those kinds of insurance products that have been made not compulsory, has led to substantial losses of the insurance potential, which is best exemplified by the comparison of

44. Among many others see S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 98–104 and S. Nowak, J. Jagodziński, *Kryzysy stałym elementem funkcjonowania polskich ubezpieczeń? Refleksje na tle dyskusji o stanie rynku ubezpieczeń*, op. cit., p. 265–278.

45. Among many others see T. Sangowski, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 2001, p. 384.

46. Cf. L. Pokrzyński, *150-lat ubezpieczeń na ziemiach polskich w latach 1803–1914* [in:] *150 lat ubezpieczeń w Polsce. Cz. I i II*, Warsaw 1960. See also J.W. Przybytniowski, ks. D. Bucki, *Historia ubezpieczeń gospodarczych w Polsce i na ziemi kieleckiej* [in:] *Almanach Świętokrzyski, Świętokrzyski obszar rynków finansowo-ubezpieczeniowych oraz jego rola inwestycyjno-ochronna w procesie uprzemysłowienia regionu*, red. S. Nowak, t. III; A.Z. Nowak, J. Jagodziński, Warsaw, IGUiOR and Scientific Publishing House of the Faculty of Management of the University of Warsaw, 2018.

47. On the subject of damages in agricultural insurance see S. Nowak, *Problematyka szkody i odszkodowania w prawie odszkodowawczym a zakres ubezpieczeniowej odpowiedzialności gwarancyjno-reparacyjnej*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1982, nr 12, p. 1–6.

results of insurance cover during the last years of the command economy until 2002 (a year before the decision to join the EU was made).

Table 2. Agricultural insurance in Poland from 1987 to 2001

Years	Building insurance (in 000s)		Property insurance (in 000s)		Crops insurance (in 000s)		Animal insurance (in 000s)
	number of contracts	number of claims	number of contracts	number of claims	number of contracts	number of claims	number of contracts
1987	2,901	48	2,901	35	2,901	489	21,139
1988	2,886	113	2,886	23	2,886	428	22,155
<b>Abolishment of the mandatory nature of insurance of movables, crops and animals</b>							
1997	1,486	97	354	4	75	3	202
1998	1,449	21	373	3	61	6	187
2001	1,357	33	393	4	45	6	98

Source: Own work based on K. Rojewski, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, access 1.03.2023.

The comparison of the data shown in the table above is shocking even today given the scale and values of the written premium and damages payable, which the agricultural sector lost following the abandonment of the mandatory formula of the groups of insurance mentioned in the table above<sup>48</sup>, along with additional numbers of buildings in villages, small towns and rural areas which do not fall into the categories subject to mandatory insurance of buildings (after year 1990)<sup>49</sup>.

In the buildings category alone, the difference between the number of buildings subject to insurance cover in 1988 vs. 2001 was more than 1.5 million buildings. Lost household property insurance over that same period in comparative values totalled approx. 2.9 million insured in the period prior to 1990 vs. 393,000 in 2001. For crops insurance, the number of insurance contracts fell from approx. 2.9 million

48. On the subject of crops insurance see M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2, p. 72 and Z. Czekał, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie ubezpieczenia upraw*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2, p. 147.

49. Please note that since mandatory insurance does not extend to building at farms smaller than 1 ha, this means that the obligation to purchase insurance did not apply to nearly 978,000 buildings in 2002, approx. 772,000 in 2007 and approx. 702,000 in 2010. Cf. A. Czekał, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, op. cit. p. 147. See also K. Łyskawa, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce* [in:] *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warszawa, Poltext, 2015.

to approx. 45,000 contracts. For farm animal insurance, the number of insured animals fell from 22.2 million to approx. 98,000<sup>50</sup>.

The Polish market of insurers, several years after the political and economic transformation, has become the subject of mass acquisitions of the insurance substance by foreign equity (up to 75% of its assets). The state and other forms of social ownership are pushed out from direct activities and limited in, so far extensive, forms of implementing the rules of nationalizing insurance activities and maintaining care and direct supervision over the market in other forms.

The subsequent formulas of nationalizing responsibility (that would improve the status of the insured and of the claimants), which had been previously developed with varying degrees of resistance, have become weaker and rarer, and the dominant large insurance equity has lobbied nationalization only if the new solutions foster and, at the very least, do not endanger its financial interests.

The system of business insurance, just like the entire market, is dominated by legal and economic solutions that prefer supply entities in the market (insurers) with the system of entities that support them, as the entities which implement the fundamental rules of the neoliberal economy. The demand side of that market depends on the practical dictate of the insurance companies, pursued in various forms with regard to insurance contracts and damages, or the refusal to provide insurance cover, if only for reasons of organisational and financial weakness and the number of non-profit undertakings (mutual insurance companies) that limit the competitive activity or the unwillingness of commercial companies to cover high-risk or low-risk structures.

When describing the Polish insurance market reborn after political changes, after 12 years of operation of that market in the reality of market economy (since 1990), Prof. T. Sangowski, who has already been mentioned,<sup>51</sup> recognized as one of the leaders of the insurance science and practice, summarized deliberations on the state of the Polish insurance market in 2002. Among a number of issues noticed at that time, the professor mentioned excessive costs of the transformation, the poor financial results of insurers' operating activity and their insufficient equity, the excessive domination of foreign equity, insufficient demonopolization, the fact that qualitative development of insurance did not follow the quantitative development, low solvency of various types of insurance in Section II, and the low level of use of insurance cover

50. What is important, this high trend of resignation from insurance has been evident during Poland membership in the EU since 2004, through the following years, including the years of the 1st Strategy of the EU from 2007 to 2013 and 2nd Strategy from 2014 to 2020. Despite the introduced system of budgetary surcharges to the premium, the trend has remained at a level slightly higher than one hundred and several dozens thousand insurance policies at the turn of the second and third decade of the 21st century.

51. T. Sangowski, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju* [in:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, red. T. Sangowski, Bydgoszcz – Poznań, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002, p. 179–229.

by quantity or by type in the sectors of state ownership and small business. He also noticed the faint importance of insurers from the group of mutual insurance companies and the insufficient technologization of the insurance sector. The author draws particular attention to the urgent need to “rebuild and develop a proper system of insurance cover for the agricultural sector”<sup>52</sup> that has already been signalled.

Unfortunately, in his article, that author did not conduct a more direct and in-depth analysis of the insurance of the agricultural sector for the reviewed period, and built his analysis of that sector on indirect premises, namely the analysis of insurance of the Sector I and II of insurance by type, as defined in the relevant annex to the subsequent Insurance Acts. A reference made by the author to the analysis of the course of insurance in the agricultural sector from the angle of the adopted breakdown of insurance based on the European model does not practically explain the deeper reasons for the fall of the agricultural insurance, because it merely presents basic results of the insurance market.

Such general data about the market<sup>53</sup> are sufficient to draw indirect conclusions of the general nature. It can be concluded that insurance of means of production and of agricultural crops, essentially categorized into insurance groups 8 and 9 (property insurance) and insurance groups 11, 12, 13 (TPL insurance), as well as accident insurance, groups 1 and 2, underwent developmental crisis in 2000 as compared to 1995. Such conclusions were especially true with regard to group 8 insurance (losses caused by disasters) and 9 (other financial losses). The per cent share of those groups in the portfolio of Section II, determined at 22.94% in 1995, decreased to 16.75% in 2000, namely by 6.13 percentage points.

The true picture of the state of insurance of the Polish agricultural sector of the time can be observed and discussed against the background of results of studies and the legal and organisational condition<sup>54</sup> of the largest Polish insurer at the time, i.e. the PZU Group (here: PZU S.A.). However, at that time, the Group, which was close to the limits of approximate insolvency (also due to insufficient investments made

---

52. M. Więckowski drew a similar conclusion in his work entitled *Zarządzanie ryzykiem powodzi*, op. cit., p. 527–528, postulating reinstatement of the public insurance system for the agricultural sector to the extent similar to that in effect prior to year 1990.

53. See table 5 on p. 210, prepared on the basis of a work by E. Wanat-Poleć, *Tendencje rozwoju rynku ubezpieczeń w ostatniej dekadzie XX wieku na najbliższe lata* [in:] *Koniunktura na rynku usług finansowych w Polsce*, red. J. Garczarczyk, Poznań University of Economics and Business, Poznań 2000.

54. Such studies were conducted for the purposes of scientific conferences organised by the Insurance and Risk Management Chamber of Commerce in co-operation with the number of academic centres and insurance market organizations, and at the academic classes of academic teachers of insurance subjects who worked with the Chamber. As regards the state of insurance of the Polish agriculture from 1990 to 2004 (until Poland entered the EU structures), see S. Nowak *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit.

in the Group), did not have the developmental opportunities, given the expected sale of the dominant state-owned ownership stake to international equity holders<sup>55</sup>. By type, from 1991 until the Polish insurance market joined the EU market in 2004, PZU S.A. offered approx. 10 forms of property insurance (Section II) that afforded financial cover of agricultural interests. Those types of insurance were as follows:

- mandatory insurance of farm buildings,
- mandatory TPL insurance of farm operation,
- voluntary crops insurance,
- insurance of animals against death and slaughter of necessity (voluntary insurance),
- voluntary insurance of movables in households (including agricultural households),
- “Safe Farm” comprehensive insurance,
- poultry insurance,
- apiary insurance,
- insurance of fur animals against death and slaughter of necessity,
- fish farming and pond farming<sup>56</sup>.

Analyses of results for the entire Polish sector of insurance during the first years of membership in EU markets (measured by the scale of value of the written premium for that insurance market in 2002) demonstrate that written premium for Poland accounts for 45% of the general written premium of new Member States. This result means that the Polish market falls into the group with the highest dynamics. This dynamics is represented by the co-efficients of penetration<sup>57</sup> and insurance cover<sup>58</sup>. The dynamics at 3.2% of the share is among the highest in the group of new Member States. However, in 2005 it has negatively departed from the EU median (7.8%), and even more from the co-efficients recorded for developed Member States, such as Great Britain with 12.5%, Belgium and France with co-efficients above 10%<sup>59</sup>. In addition,

55. It should be added that from 1995 to 1998 PZU S.A. held 60.5% to 63.4% of the Polish market of Section II insurance in terms of value.

56. Cf. K. Rojewski, *Stan ubezpieczenia polskiego rolnictwa oraz wysokość odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez żywioły* [in:] *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, 2002, published by IGUiOR, Kozminski University, Warszawa, p. 93–95.

57. The market penetration co-efficient measures the share of the insurance premium in the GDP.

58. The co-efficient of insurance cover is counted per capita, i.e. it defines the average level of the insurance premium per inhabitant of the examined population. For more details see the National Bank of Poland, *Raport Roczny 2005*, NBP, Warsaw 2006, [https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport\\_roczny/raport\\_2005.pdf](https://ssl.nbp.pl/publikacje/raport_roczny/raport_2005.pdf), access 2.04.2023. Cf. K. Ortyński, *Rynek ubezpieczeniowy nowych członków Unii Europejskiej (krajów nowej Unii)* [in:] *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej (Procesy rozwoju i inteligencji)*, red. J. Monkiewicz, Bydgoszcz – Warsaw, Oficyna Wydawnicza Branta, 2005, p. 319.

59. The experience of 15 developed Member States shows that a considerable development of expenses made on the insurance cover per capita can be expected when the income per inhabitant is over \$11,840. For more details *ibidem*, p. 312.

despite the fact that during the period of 15 years of market economy in Poland (from 1990 to 2005) the percentage share of the insurance premium in the Polish GDP grew from 1.8% in 1995 to more than 3.7% in 2005, comparison of that development with the average results achieved by the so-called old Member States (15) demonstrates that the so-called old Member States recorded co-efficients triple as high.

As a rule, in the group of states with the developed insurance market, Section I of insurance (life insurance) clearly predominates over the penetration co-efficients for Section II (non-life insurance). The Polish market will soon achieve the state of desired proper development.

The situation in the states where low level of penetration is recorded is similar and refers to the prevalence of valuable premium in the general income from premiums in the domestic market. Although Poland belongs to the latter group, the trends in growth of the premium share in Section I suggested positive prospects of near acceleration of expected trends<sup>60</sup>.

Similar conclusions are drawn by researchers and analysts who compare the Polish market with European markets, based on derived indicators of premium per inhabitant (per capita). In 2005, there was a considerable spread of results in this aspect, too, ranging from \$6,000 per capita in Switzerland to approx. \$100 per capita in Eastern Europe. Poland with its indicator of around \$250 drags behind the European median of just above \$1,500.

As regards the current position of the Polish agriculture against the background of the European market, research conducted by Statistics Poland (GUS) and relating to changes in the area of farms in Poland (period directly preceding accession to the EU) demonstrated that the agricultural sector was represented by more than 2.9 million farms in 2002. The agricultural acreage is counted on the area below 1 ha to 1000 ha and more. In that number, the largest group of farms falls into the category of 1 to 10 ha, accounting for approx. 53.7% of all farms. 33.7% of farms fell into the category from 0 to 1 ha, while 12.35% of farms fell into the category from 10 to 50 ha. Other groups (100–200 ha, 200–300 ha, 300–500 ha, 500–1000 and more ha) represented less than one per cent of total acreage<sup>61</sup>.

When Poland joined the EU, the existing Polish insurance market has become the Polish area of the EU market in which insurance of the agricultural sector was

60. Which soon led, also due to the peculiar system of insurance products used to secure bank loans (bancassurance), to the equilibrium between receipts of both sections and quick supremacy attained by Section I.

61. Cf. Z. Czekał, p. 147. Cf. J. Handschke, K. Łyskawa, *Społeczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych* [in:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warsaw 2010, p. 260–271.



so dramatically marginalized that PZU (acting as the PZU Group),<sup>62</sup> still holding more than 60% of the portfolio of the insurance market, with around 3.4 million agricultural insurance contracts,<sup>63</sup> collected merely approx. 4% of the written premium from the Polish market, which totals approx. PLN 3 billion, with the clear dwindling trend in the number of insurance contracts. It is worth noting that this number of contracts includes approx. 1,360,000 buildings covered by mandatory insurance and a similar number of farmers' TPL insurance contracts. In the area of contractual (voluntary) insurance, only a few per cent of farmers conclude such insurance.

Besides values relating to premiums and figures, the scale of marginalization of insurance in that sector in the market share is best evidenced by the classification approach of the legal and organisational system of the legislation of the EU and of the Member States, as mentioned before, and marked in the legislation relating to the breakdown of insurance into sectors, groups and types of insurance<sup>64</sup>.

The bulk of transformation issues which the Polish market of business insurance, which was being formed at the time, had to face and deal with to meet accession expectations was considerably enlarged by new sources of risk, peculiar to domestic conditions (social and economic crises) and the risks embedded in the market economy and carried into the system of Polish insurance along with the adaptation of the neoliberal insurance model (e.g. political or global financial market crises).

Among the extraordinary events that accompanied the accession process, a catastrophic event was particularly impactful. It was the flood of summer 1997 in western Poland. Besides disastrous economic consequences, the flood resonated even in political and electoral choices made in Poland at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century<sup>65</sup>. It was met with a very active social commentary on the assessment of readiness of the insurance market to pay out damages. For the first time in history, the insurance market faced such massive consequences of a catastrophic disaster while the agricultural sector was left without insurance identity and the entities which offered insurance products lacked coverage ability. On the demand side of the market, the flood demonstrated the vestigial state of universality of insurance by type, useful given the variety of risks of the losses suffered.

62. A. Stander, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń. Wybrane aspekty* [in:] "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 20, p. 93–110.

63. K. Rojewski, *op. cit.*, p. 94.

64. It should be added that as regards the analysis and evaluation of the needs for protection of life and health cover and financial cover of Polish families, farms have been absorbed by a model that is recognized on a wider basis, namely the model of households.

65. For more details see S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, *op. cit.*, p. 100–104.



The July 1997 flood was a catastrophic disaster for the national economy and brought personal and financial damage and losses that were difficult to ultimately estimate by the individual entities. The element affected 26 voivodships, 733 municipalities, 1,360 localities and a million of people living in flooded areas. Nearly 600,000 hectares of land were flooded. More than 45,000 buildings of various types were flooded. The flood destroyed or damaged more than 3,170 kilometres of public roads and streets and water structures. The replacement costs were estimated at nearly PLN 5 billion.

**Table 3. Estimated value of losses in various sectors of the economy and losses suffered by major economic entities as a result of the 1997 flood**

Sectors/entities of the economy	Estimated value of losses (in PLN)
Telekomunikacja Polska (telecom)	1.3 billion
Agriculture (crops)	1 billion
Lasy Państwowe (National Forests)	240 million
PKP (Polish Railways)	63 million
Energy sector	30 million
Poczta Polska (Polish Post)	25 million

Source: Own work based on S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit.

Based on approximate figures from the international reinsurance markets, the losses resulting from the 1997 flood were initially estimated at nearly PLN 3 billion, of which the insurers operating in the Polish market were to pay out direct damages of over PLN 800 million<sup>66</sup>.

Out of the insurance companies which carried insurance contracts, the main burden of insurance and damages was borne by PZU S.A. In the first loss year of 1997 the insurer appropriated a sum of nearly PLN 550 million for payments of damages<sup>67</sup>. Liabilities of other insurers were estimated at approx. PLN 250 million. Warta, Hestia and Polisa had a considerable share in such liabilities, at approx. PLN 70–80 million each.

However, it were the communities of farmers and their families, the so-called non-farming households, and owners and residents from flooded areas who were the most acutely affected by the common scale of the event, the losses and their financial consequences compared to the assets held. Farms were particularly affected by high losses.

66. Ibidem, p. 100–105. This work uses source materials prepared by students of the Faculty of Management of the Kozminski University, during classes on “Insurance systems”, 1997–2004.

67. Of which approx. PLN 336 million accounts for damages. Approx. PLN 8 million – the costs of liquidation and approx. PLN 200 million in provisions for unpaid and future claims.

Agricultural workshops of numerous farms were completely destroyed. It turned out that arable land accounted for nearly 70% of the flooded areas and the flood destroyed approx. 280,000 hectares of arable fields (approx. 3% of crops nationwide). Based on estimates by experts, published by Statistics Poland, the flood reduced the potential of agricultural crops by more than 600,000 tons of bulk as a result of the flood. Damage to fields flooded in 1997 and incurred in the years to follow should be added to that scale of direct losses. This was the result of the fact that damaged (contaminated) acreage of arable land could not be used for production. Total related losses of the agricultural sector were estimated at approx. PLN 2.5 to 2.7 billion, of which the value of crops was approx. PLN 1.7 billion.

Considering the fact that since the systemic act on insurance came into effect in 1990 the contractual insurance of crops covered 75,000 farms nationwide during the year of the flood (approx. 6.5% of the potential), the scale of losses incurred by the farms in flooded areas was considerable and the social losses, given the fact that mandatory nature of such insurance cover was abolished, were noticeable<sup>68</sup>.

Similar, adverse indicators of the level of loss coverage were noticed for movables of farms and non-farming households in rural areas, mainly as a result of liquidation of the mandatory insurance of movables of farms and non-farming households in 1991 and the minute indicator of universality of conclusion of such insurance contracts in the new, voluntary insurance system.

The cited results of insurance cover of movables in the attached table for 1997 demonstrate that 354,000 contracts (farms) were covered on the nationwide scale, vs. approx. 2,900,000 insurance contracts in 1988. Thus the losses of equipment, machines, means of transport and outbuildings only were estimated at PLN 700–800 million after the flood.

The share of business insurance in coverage of losses to headage of farm animals covered by insurance should be assessed in a similar, critical manner. On the nationwide scale, it was 202,000 insurance contracts during the year of the flood, with 22.1 million animals in 1988. Following the flood, 2,000 cows, 6,000 pigs and 1.1 million poultry animals were lost, with the total loss value of PLN 100 million.

Probably the only insurance “beneficiary” on account of the relative common prevalence of the cover, which was affected by the risk of the flood that year, were farm buildings which were subject to the mandatory insurance of farm buildings<sup>69</sup> in accordance with provisions of subsequent “market economy” acts on insurance activities (of 1990 and 1995).

68. Mandatory insurance of the so-called subsidised animals and crops came into effect in 2005.

69. Cf. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 99.

The relative common prevalence of insurance cover resulted from the fact that insurance of each farm building was conditioned upon annual (since 1991) conclusion of an insurance contract for a specific one-year period<sup>70</sup> by the farm owner with the competent insurer. Those conditions were generally not met.

In the year of the flood, of approx. 3 million buildings which were subject to the insurance obligation under law, 1.486 million buildings in Poland were covered (meaning that more than 50% owners did not comply with the obligation to conclude the contracts in time)<sup>71</sup>. The insurance cover was even less common among owners of summer homes which were not subject to mandatory insurance. Out of approx. 1 million summer homes, merely approx. 14% buildings were insured.

The events of 1997 flood, compensated with insurance in the year of claims and the subsequent year (1998), were not all catastrophic or mass natural events. PZU alone, at that time the leader in the insurance of the agricultural and related sectors (approx. 80%), registered 93,000 claims caused by hurricanes and reported for adjustment from 1997 to 1998. For such claims, damages worth PLN 65 million were paid out. Until August 1998, a total of 19,500 claims caused by other catastrophic events were adjusted.

Such a large scale of catastrophic events in terms of their scope and value (estimated at PLN 3–4 billion) and only partially compensated with insurance damages of PLN 800–900 million would seem to motivate all the stakeholders interested in the problem to conduct a thorough analysis of the state of protection of the agricultural economy and of millions of households, and to seek new, comprehensive protective solutions, also insurance solutions. The solutions implemented in the new, market-economy model, proved to be definitely insufficient<sup>72</sup>.

The disasters of years 1997–1998 demonstrated that practically all the interested parties were unprepared<sup>73</sup>:

- the insurers' market – given the lack of the adequate offer and the high costs of service,

70. Despite such a scant use of the insurance potential for such insurance during the year of the flood (1997), damages were paid for 18,000 claims in 1997 and 15,000 claims in 1998 (compared to the following years: e.g. out of 98,000 contracts damages for approx. 4,000 claims nationwide were paid in 2001).

71. In the legal status imposed by acts on non-life insurance in effect before 1990, each building in the category which was subject to statutory insurance, upon notification of occupancy of such a building to the competent administrative authority, was automatically subject to insurance cover without limitations in time until it was removed from the category that was subject to insurance.

72. For more on the impact of catastrophic events on the market of the agricultural insurance in Poland, see among others: S. 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), p. 123–152.

73. Cf. S.H. Nowak, *Problemy 25-lecia polskiego rynku ubezpieczeń (przymus ubezpieczenia w rolnictwie)*, op. cit., p. 100.

- policyholders – given the faint interest in insurance and the lack of awareness of the need for insurance and
- the authorities – trying to shift the responsibility for the situation in the insurance area to negligence on the part of the claimants.

The experience of disasters of 1997 and subsequent years did not considerably affect the governmental and legislative party, which, at that time, prepared a set of comprehensive insurance bills for the purposes of accession to the EU. Bill proponents, ideologically referring to market principles of freedom of contract, unfortunately disregarded the experience and conclusions of the natural disasters. They even leaned towards suggestions to have the proposed legislative solutions restrict the scope of mandatory insurance to motor TPL insurance and professional TPL (even excluding TPL of farmers and farm buildings)<sup>74</sup>.

Still, after the bills were extensively discussed with the interested parties (including the NGOs and scientific circles), the governmental bill was submitted for legislative proceedings. That bill assumed mandatory nature of insurance, also (except motor TPL) with regard to farms buildings – against fire and other acts of God and farmers' TPL<sup>75</sup>. With that scope of mandatory nature, the relevant set of regulations was adopted as the package of insurance acts of May 2003. Those acts were approved during the accession process by the EU and became part of regulations of the sphere of EU protective measures relating to the agricultural sector of the Single Market.

*The system of business insurance  
at the times of accession as viewed by scientific  
circles and insurance practitioners*

Sharp observers of the history of legal and organisational regulations and practice of the insurance system of life and health protection and assets of the agricultural and related sectors, established and implemented in accordance with the rules of the Insurance Act of July 1990, will easily notice shortcomings and obstacles of social, political and organic nature which were embedded in that system when it became part of the EU insurance market.

For obvious reasons, one of the first to notice the issues of the new neoliberal model of insurance in fulfilling the insurance functions for the agriculture were the addressees

74. Even the President of the Republic of Poland, when vetoing over the insurance acts adopted during works of the Sejm and Senate of the Republic of Poland in 2001, did not formally refer to shortcomings in the scope of insurance cover in such acts and mentioned arguments relating to costs.

75. For postulates put forward by some scientific circles and insurance practitioners on the common nature of insurance cover, see issues signalled in another part of this work.

of the new regulations, who also reported such issues, namely farmers and households from rural areas and small towns, as well as the parties implementing the new insurance system coming from groups professionally related to the supply side, usually employees of the former monopolist in the market of national insurance, PZU<sup>76</sup>.

Other stakeholders of the operating state of the new model of insurance for agricultural and related sectors saw a wider scale of adverse insurance phenomena relating to the agricultural insurance system only after some time, also in the analytical context and given the scale of shortcomings.

Results of insurance statistics from 1990 to 2004 (considerably less common and available than prior to 1990) demonstrate a considerable loss of the previous position of the agricultural economy in the overall national economy<sup>77</sup>, and consequently the systems that protected the agriculture. Those trends heavily affected accession processes of the Polish economic markets, both with regard to the agriculture, as well as the system of business insurance accompanying agriculture. Thus, such trends became a matter of particular interest for agricultural circles and households, as well as the academic circles and NGOs from financial and insurance markets.

For a variety of reasons, including political and system reasons as well as mental aspects, agricultural and related circles, which expected the benefits of free market after 1989, have not enjoyed particular support from subsequent political forms, be it the command economy or market economy (in its neoliberal version) since WWII ended (after 1945). The socialist system saw the peasant conservatism and its predatory urge to retain the private ownership of land and crops as the key ideological obstacles posed by such circles to the implementation of the political principles and expected acceptance of processes of nationalization of the agricultural economy.

Still, using the legal and practical compulsion in insurance activities (as a matter of fact originating from 150 years of history of capitalist economy) and the mathematical and statistical regularities of the cheaper premium when insurance is mandatory in terms of subject and object, the socialist system maintained a versatile

---

76. Cf. e.g. joint publication: *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, op. cit., incl. R. Nowak, *Wczoraj i dziś ubezpieczeń w rolnictwie*, op. cit., p. 99–120, S. Walcerz, op. cit., p. 75–82. See also A. Banasiński, who was critical of the fact that the Insurance Act of 1990 did not offer solutions on the insurance prevention function in the insurance sector, A. Banasiński, op. cit., p. 209–210.

77. Generally noticed and promoted (see materials from conference of 22 March 2002 which took place at the Kozminski University) as regards the loss of position agriculture in the economy of the times, see among others R. Lewandowski, *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, published by the Warsaw University of Life Sciences, 2008, p. 51–65. The same author (p. 57) writes: "(...) the role of agriculture as a workplace and an element of national income has been diminishing" and "The agriculture has played a limited role in the national economies of all Member States, although it remains a crucial sector given its functions", p. 55–56.

insurance protection of agricultural families and their assets. This way, the socialist system established (at least partially) material protection of existence while turning the adopted method of insurance into forms of nationalizing responsibility and social protection of the interested parties. It also used receipts from insurance (including cash from premiums) to support investments in agriculture and the general social and economic development<sup>78</sup>.

The same premises, gradually transposed to subsequent circles and their assets in rural areas and small towns, resulted in the common nature of insurance cover of key assets and non-asset values of such groups of population (millions types of risk by object), insured on the basis of various forms of compulsion, starting from buildings through property to third party liability, comprehensive (AC) insurance of motor vehicles, farmers TPL, crops and animals. The compulsory nature of common protection was justified with various arguments – starting with megalomaniac arguments (the authorities know what is best for the citizen) through arguments of relative attractiveness of an insurance premium when insurance is common, to historical traditions of mandatory nature of insurance cover (for 200 years), to social and welfare forms of cover, professional education and insurance education, to extensive support provided by insurance funds in the modernization of farms and households (e.g. subsidizing the costs of roofing, modernization or construction of outbuildings).

If the signs of benefits resulting from business insurance, which, because of the compulsory nature, also extend to entities which need welfare support, are expanded by the system of health and pension insurance addressed to the agricultural sector (KRUS), the protective role of the state becomes obvious (up to the then potential of the state).

The second political formation, the market economy, despite the attitude of farming and agricultural communities to private ownership of means of agricultural production that favoured the nature of that economy, has not been particularly interested in pursuing projects in those sectors of the economy and living conditions given too low profitability (rate of return) of the necessary investments. These trends also pertain to the sphere of business insurance due to too low production and purchasing potential of the prevailing part of peasant economy, namely small-scale commodity production, and households in villages and small towns, which account for the majority of the insurance potential in those sectors. Despite globally considerable value of agricultural production in the agricultural market, coming from

---

78. In the insurance doctrine, the latter practice was called the function of supporting social and economic development of the state with insurance funds. Cf. among others: A. Banasiński, op. cit. p. 197 et seq. See also J. Łańcucki, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa, published by Poltext, 1993, p. 9 et seq.

small-scale production farms<sup>79</sup> and allotment garden farms, the profits expected from such economic ventures are extremely low and uncertain (also when it comes to purchasing voluntary insurance cover). Such ventures are difficult in terms of profitability and often go beyond the purchasing power of buyers of services and products targeted at agricultural (rural) spheres<sup>80</sup>.

Thus the small or even scant interest of commercial insurance companies (especially foreign companies)<sup>81</sup> in insuring those spheres of dwelling and the economy during the entire accession period. However, the insurance companies were interested in common mandatory insurance, especially insurance that was profitable or insurance where the premium was substantial (e.g. motor vehicle TPL).

If that general principle of pursuing commercial activities to earn a fair profit, a principle which is recognized in the practice of neoliberal economy, is coupled with the actual liquidation of forms of social and preventive financial function of business insurance in agriculture in the insurance activity, with the extreme containment of the rule of the so-called insurance goodwill<sup>82</sup>, then it can be seen that the argument about considerable restriction of implementation of the financial sphere of the preventive function in the Polish system of business insurance of the agriculture (rural areas) (from 1990–2004) until it was no longer pursued by the vast majority of insurance companies was confirmed by the operating practice of that sphere of the market.

The aforementioned social and welfare role of insurance applied in insurance of agriculture and related sectors met a similar fate. Having regard to that, Prof. A. Banasiński wrote the following of the positive aspects of the earlier model of the investment activity carried out in connection with performance of the preventive

79. During work on the National Recovery Plan, the governmental party (2022) disclosed, as part of the scheduled aid programme for rural areas and agriculture, that the sector of small-scale production farms (up to 2 ha) accounts for 12% of global agricultural production.

80. When assessing poor income of rural areas and agriculture against the background of town and city inhabitants, R. Lewandowski wrote: “income earned by rural households nationwide accounted for 70% of total income earned in towns and cities and just half of the income earned in cities with more than 0.5 million residents in 2006. In 2007 families in rural areas and small towns were the ones that most often lived in relative poverty. 10.5% of all the population in rural areas and approx. 2% of population in cities with more than 0.5 million residents lived at the minimum level of existence. The highest rate of poor persons in rural areas (approx. 31%) was found in families without their own farm, who mostly lived on welfare benefits other than pension or disability pension. The rate of extreme poverty in individual voivodships ranges from approx. 4% to approx. 11%” (R. Lewandowski, op. cit., p. 56. Data sourced from: *Polska wieś 2008, Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Foundation for the Development of Polish Agriculture, FDPA, 2008).

81. Especially since, in the analysed period from 1991 to 2004, there were at most 2–4 insurance companies in the market of non-life agricultural insurance besides the dominant PZU that were not competitive against the PZU Group in terms of the premium.

82. In referring to provisions of the Insurance Act of 1990, back in 1993 Prof. A. Banasiński wrote the following: “It is surprising that the Act on Insurance Activity of 1990 completely disregards prevention,” A. Banasiński, op. cit., p. 209.



function<sup>83</sup>: “The preventive fund accumulated by PZU was used to finance purchase of millions of TB cattle, to fit lightning arresters on several million of buildings in rural areas (at that time usually made of wood with straw roofing), to provide financial support to build thousands of fire stations, veterinary clinics, rural water supply systems, rebuild hazardous sections of roads, etc.”<sup>84</sup>.

The economic and social consequences of such omissions with regard to rural circles and the lack of simultaneous and equivalent social and support projects of the state (whose role is deemed subsidiary in the neoliberal doctrine of the market economy) have resulted, in numerous Member States, in decisions to expand modest aid programmes for the agriculture (especially after the neglected economies of the 8 Member States acceded the EU)<sup>85</sup>.

The perceptible lack of interest of the supply side of the insurance market in the agricultural sector did not fortunately affect all the financial and insurance markets, which, during the accession processes, developed subjectively and technically, reviving support for a series of entities engaged in insurance practice to moderate the resulting state of the insurance cover.

A visible sign of that revival was establishment of a group of non-governmental (social) organizations of the insurance market, which associated professional entities of the market as well as entities and persons related to the market on a professional plane as well as those interested in other issues related to insurance, such as supply of services for the market, insurance education, professional training and analyses of insurance phenomena.

Insurance circles were also interested in noticeable crises tendencies in insurance practice in the agricultural and related sectors, marked by consequences of implementation of the neoliberal model of insurance, given the shortages or actually the lack of forms that were beneficial for customers as alternative types of insurance to replace the forms that had been withdrawn<sup>86</sup>.

Despite the widespread approval of the unified EU market in the early years of the 21<sup>st</sup> century by financial and insurance circles, crisis symptoms of the market model that was being built<sup>87</sup> were incidentally signalled against the background of

83. Payment by way of an exception depending on circumstances of the case and the consent of the insurance company. Cf. E. Kowalewski, op. cit., p. 18.

84. A. Banasiński, op. cit., p. 210.

85. Including in the EU strategy for 2007–2013, and, after it failed, even more strongly highlighted in subsequent EU programmes, including programmes for years 2014–2020.

86. For more details see S.H. Nowak, *Rynkowy model polskich ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie w okresie przygotowań do wejścia do UE (lata 1990–2004)*, op. cit., p. 105–126.

87. See R. Holly, speech during a conference on 25 April 2003, in Warsaw: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, recorded in: *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego*, op. cit., p. 229–238, proving a profound and accurate assessment of developmental risks to the Polish insurance market.



positive results of development of the Polish market. These symptoms also affected the agricultural economy<sup>88</sup>.

The latter symptoms, pointing to the structural crisis of agricultural insurance that had taken place for the past 10 years and the need for modernization of selected sectors was somewhat bridged by arguments and comments by Prof. T. Sangowski that read as follows: „the need to change the structure of the insurance portfolio in Section II of insurance. There is an urgent need to rebuild and develop a proper system of insurance cover for the agricultural sector<sup>89</sup>.”

It is worth noting that at the same time few authors who have postulated the need for insurance moderation of the sector (including Prof. Sangowski), as well as other stakeholders, have not identified the legal and organisational solutions to that problem yet. Among unique postulates are those proposing resolute solutions, such as those put forward by M. Więckowski<sup>90</sup>:

- to reinstate universal insurance of buildings, movables and crops to the extent existing prior to 1990 (with a number of protective features);
- to reactivate the pre-war system of mandatory insurance managed by PZU;
- to introduce mandatory insurance of crops against consequences of natural disasters (with the premium co-financed by the state);
- to apply tax reliefs for policyholders of home insurance in the form of deducting the insurance premium from taxable income;
- to exclude the risk of flood and sell it as a separate product;
- to engage the equity market through the issue of disaster bonds and through diversification of catastrophic risk outside the insurance sector.

Although the work on the development of the new market system of agricultural insurance has lasted for more than 10 years, the considerable scale of individual and sectoral losses as well as losses incurred by the entire economy, given the liquidation of a series of types of statutory insurance cover<sup>91</sup>, with the rudimentary form of common nature of new types of insurance proposed instead, somehow is not a subject of social and economic interest from the opinion-forming and political and governmental circles.

88. Cf. *Wnioski z dyskusji konferencyjnej konferencji* of 22 March 2002 [in:] *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, p. 141–142 and arguments from the speech by T. Sangowski: *Aktualne problemy oraz podstawowe trendy polskiego rynku ubezpieczeniowego*, in the same publication, p. 57.

89. T. Sangowski, *Polski rynek ubezpieczeń – stan i kierunki rozwoju*, op. cit., p. 179–230.

90. Speech during the conference of 25 March 2003, *Zarządzanie ryzykiem powodzi – poszukiwanie nowych rozwiązań* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, op. cit., p. 510–530.

91. Cf. R. Holly, *Problemy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeniowego w pierwszej dekadzie XXI wieku*, op. cit., p. 229–238. See also W. Ciesielski, *Wprowadzenie do dyskusji* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warsaw, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, 2003, p. 16–18.

Thus the weakness of impact of technically reasonable initiatives and proposals to solve the problem. Anyway, the market economic model that was born under conditions of the organisational chaos of the time, evident when economic markets are created, the economic crisis of the turn of the centuries, including the insurance market<sup>92</sup> and the progress of EU accession works (including works on the new model of market insurance, including agricultural insurance) was not conducive to identification of the weakness of the solutions that were proposed and implemented.

Also for this reason the creators (governmental and legislative teams) of the new model of Polish business insurance and of the system of insurance for the rural and agricultural domains, and executors of that model (the supply side of the insurance market) and even the main parties interested in the insurance cover (farmers, households, other insured and beneficiaries) failed to notice, had no causative power and did not envisage all the consequences such as the social and economic results of consequences of liquidation of the mandatory nature of the former statutory system of common insurance in the agricultural sector or the introduction of new types of insurance and the way in which contractual insurance was developed.

This replacement process, given unattractive new proposals, was not welcomed by its audience who, contrary to expectations of creators of the system, did not find the proposed set of insurance the “basic necessity”. As the time passed by, the audience firmly expected development of new, practical and social principles that would support agriculture, at least to the extent that preserved its existing output capacity<sup>93</sup>.

---

## Summary

The legislative and organisational grounds of the new system, which had been developed since the early 1990s, shattered the existing model of the agricultural economy, also in the sphere of the model of its business insurance that had actually operated for two centuries. With regard to insurance, the changes took place for the first time when the Act of 28 July 1990 on Insurance Activities was adopted and came into effect.

---

92. See, among others, A. Sopoćko, op. cit., p. 24–26. See also G. Kołodko, *Globalizacja rynków finansowych*, op. cit., p. 27–39.

93. This triggered the organisational and legislative works at the Ministry of Agriculture and Rural Development in 2004 on the development of Systemic Solutions in the Field of Insurance of Crops and Farm Animals, which ended with adoption of the Act of 7 July 2005 on Insurance of Crops and Farm Animals, Dz. U. 2005 nr 150 poz. 1249.

While the ultimate goal of the new economic model, which was to earn profit, was pursued, the pro-social and welfare elements embedded in the insurance activities were disregarded. In the opinion of the authors, the changes that were introduced and which followed the spirit of the neoliberal economy did not produce the desired effects. On the contrary, they resulted in a decline in development of those fields.

This work points to political solutions as one of the main if not the key reasons for the severe collapse of the system of business insurance that affected the Polish agriculture and rural areas (with related sectors of the economy) in the period of political transformations, also at the times when the EU accession processes were taking place. That state of affairs was largely caused by the liquidation or, at least, a considerable restriction of the principle of the universal nature of the system of non-life insurance, including the principle of the mandatory nature of insurance. It was the liquidation of the mandatory nature of cover for some of the agricultural insurance, which was ill-considered in the economic and social terms, that became the fundamental reason for the profound crisis of insurance in that field of the economy.

Comparison of results of the insurance cover during the last years of the command economy until the moment Poland joined the EU demonstrates the thoughtless, as it seems, negation and lack of respect for the insurance model that had been developed over centuries, and is largely demonstrated by the loss of the universal cover for these types of insurance. This resulted in a considerable decrease in the insurance potential for the group of widely understood agricultural insurance. In addition, in the analysed period, the system of business insurance was dominated by legal and economic solutions that preferred supply entities in the market with the system of entities that supported them, as the entities which implemented the fundamental rules of the neoliberal economy.

The authors believe that the crisis has remained until present day despite a considerable improvement in the material conditions of management, including conditions that result from system-wide solutions which have been implemented as part of the common policies of the European Union. The way the Polish system of agricultural insurance worked during Poland's membership in the EU structures will be analysed and an attempt at arriving at a synthesis will be made in the second part of the work.

## Bibliography

---

- Banasiński A.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warsaw, Poltex, 1993.
- Brodecki Z., Marek W., Mogiński W. et al.**, *Ubezpieczenia w świetle zmieniającego się pojęcia odpowiedzialności*, "Studia Ubezpieczeniowe", Vol. X, published by PWN, PTE branch in Poznań, Warszawa – Poznań 1989.
- Ciesielski W.**, *Wprowadzenie do dyskusji* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warsaw, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, 2003.
- Czekaj Z.**, *Zagrożenia klimatyczne w rolnictwie a ubezpieczenia upraw*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2.
- Handschke J., Łyskawa K.**, *Spoleczne aspekty ubezpieczeń majątkowych gospodarstw rolnych* [in:] *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warsaw, published by SGH, 2010.
- Holly R.**, *Problemy rozwoju polskiego rynku ubezpieczeniowego w pierwszej dekadzie XXI wieku* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, 2003.
- Holly R.**, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego – podsumowanie dyskusji w zespole tematycznym II* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Holly R., Nowak A.** (red.), *Insurance In the Polish Segment of the European Market A.D. 2004*, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2004.
- Janowicz-Lomott M., Łyskawa K.**, *Funkcjonowanie dotowanych ubezpieczeń upraw w Polsce*, "Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 2.
- Kołodko G.**, *Globalizacja rynków finansowych* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- 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., Mogiński W.W.**, *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce (wykaz z komentarzem)*, Warszawa, Polish Chamber of Insurance, 2013.
- 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, published by the Warsaw University of Life Sciences, 2008.
- Łańcucki J.**, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa, Poltext, 1993.

- Ławrynowicz J., Nowak S.**, *Ubezpieczenia komunikacyjne. Teksty przepisów, orzecznictwo, komentarz*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1987.
- Łyskawa K.**, *Historyczny rozwój rynku ubezpieczeń upraw w Polsce* [in:] *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, red. M. Kaczała, K. Rojewski, Warsaw, Poltext, 2015.
- Mogilski W.W.**, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń obowiązkowych. Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, "Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2008, nr 1197.
- 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.
- 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*, PZU, Warszawa 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, Warsaw, SGGW, 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* [in:] *Polski obszar europejskich rynków finansowo-ubezpieczeniowych A.D. 2017*, red. A.Z. Nowak, S. Nowak, J. Jagodziński, Warszawa, Scientific Publishing House of the Faculty of Management of the University of Warsaw, 2017.
- 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).
- 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.
- Płonka M.**, *Idea wzajemności wobec wyzwań rynku ubezpieczeniowego XXI wieku* [in:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław, Wrocław University of Economics, 2008.

## Polish system of business insurance in agriculture and related spheres during accession

- Pokrzyński L.**, *150 lat ubezpieczeń na ziemiach polskich w latach 1803–1914* [in:] *150 lat ubezpieczeń w Polsce*, Warszawa 1960.
- Joint publication**, *Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce*, IGUiOR, Kozminski University, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.
- Joint publication**, *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, published by PZU S.A., 1993.
- Joint publication**, *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, Kozminski University, 2003.
- Przewalska K.**, *Przebudowa polskiego prawa ubezpieczeniowego* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, Kozminski University, 2003.
- Rojewski K.**, *Historia i stan obecny ubezpieczeń rolnych w Polsce*, Warszawa 2012, <http://piu.org.pl/public/>, access 1.03.2023.
- 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*, 2002, published by IGUiOR, Kozminski University, Warszawa.
- Sangowski T.**, *Aktualne problemy oraz podstawowe trendy polskiego rynku ubezpieczeniowego* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, IGUiOR, Kozminski University, 2003.
- Sangowski T.**, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warsaw, 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.
- Sąd Najwyższy**, wyrok z 13.05.1983 r., w sprawie ARN 6/83.
- Sopoćko A.**, *Ubezpieczenia w Polsce A.D. 2003. Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Insurance and Risk Management Chamber of Commerce, Kozminski University, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Standar A., Mrówczyńska-Kamińska A.**, *Ocena podmiotów ubezpieczeniowych grupy PZU na rynku ubezpieczeń – wybrane aspekty*, “Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 20.
- 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. 1990 nr 59 poz. 344.
- Ustawa** z 10 grudnia 1998 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 155 poz. 1015.
- Ustawa** z 21 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. nr 70 poz. 819.
- Ustawa** z 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1151.
- Ustawa** z 22 maja 2003 roku o pośrednictwie ubezpieczeniowym, Dz. U. 2003 nr 124 poz. 1154.
- 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* [in:] *U progu trzeciego stulecia ubezpieczeń*, Warszawa, published by PZU S.A., 1993.

## Polish system of business insurance in agriculture and related spheres during accession

- Wanat-Połeć E.**, *Tendencje rozwoju rynku ubezpieczeń w ostatniej dekadzie XX wieku na najbliższe lata* [in:] *Koniunktura na rynku usług finansowych w Polsce*, red. J. Garczarczyk, Poznań, Poznań University of Economics and Business, 2000.
- Wąsiewicz A.**, *Ubezpieczenia samochodowe*, Warszawa, Transport and Communication Publishers, 1984.
- Więckowski M.**, *Zarządzanie ryzykiem powodzi* [in:] *Ubezpieczenia w polskim obszarze rynku europejskiego. Wyzywania i oczekiwania*, IGUiOR, Kozminski University Warszawa, Oficyna Wydawnicza Branta, 2003.
- Wilkin J., Nurzyńska I.** (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Foundation for the Development of Polish Agriculture, FDPA 2008.

received: 13.04.2023  
accepted: 06.06.2023

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



# Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS

*Ewa Giza, Marian Podstawka*

---

## Abstrakt

Opracowanie traktuje o chorobach zawodowych rolników, które są objęte ubezpieczeniem w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Przedstawiono w nim strukturę rodzajów – ilościową i przestrzenną chorób zawodowych rolników ubezpieczonych w KRUS w latach 2012–2021. Ocenie poddano także skutki chorób zawodowych dla rolników według uszczerbku na ich zdrowiu. Dokonano oceny zachorowań na choroby zawodowe według wieku ubezpieczonych rolników. Ukazano również rolę działalności prewencyjnej KRUS, mającą na celu ograniczenie zachorowań na choroby zawodowe rolników. W pracy wykorzystano dane i materiały informacyjne KRUS oraz literaturę. Do realizacji celów i weryfikacji hipotez zastosowano metody analizy opisowej, analizy tabelarycznej i wnioskowania.

**Słowa kluczowe:** borelioza, choroby zawodowe, gospodarstwo rolne, KRUS, praca, ubezpieczony rolnik, uszczerbek na zdrowiu.

---

Ewa Giza, mgr, BIO MEDICA Centrum Profilaktyki i Promocji Zdrowia, Wadowice; Marian Podstawka, prof. dr hab., Instytut Ekonomii i Finansów, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.



---

## Wstęp

Choroby zawodowe rolników mają wymiar społeczny, produkcyjno-dochodowy oraz finansowy. Z punktu widzenia społecznego sprawiają one, że chorujący na nie rolnicy nie mogą wykonywać pracy. Z kolei chorzy – niepracujący producenci rolni przyczyniają się do obniżenia produkcji swoich gospodarstw. Wreszcie prowadzi to do zmniejszania dochodów gospodarstwa i dochodów przypadających na jednego w nim zatrudnionego. W opracowaniu zostaną przedstawione choroby zawodowe rolników będące przedmiotem ubezpieczenia w KRUS. Ocenie poddana zostanie struktura i dynamika zachorowań rolników na te choroby. Ukazane zostanie zróżnicowanie przestrzenne zachorowań na choroby zawodowe rolników według województw. Przedmiotem zainteresowania w tym opracowaniu będzie ocena uszczerbku na zdrowiu z tytułu zachorowań na choroby zawodowe ubezpieczonych rolników. Przedstawiona zostanie także działalność prewencyjna prowadzona przez KRUS w celu zmniejszenia zapadalności na te choroby.

Hipotezy badawcze: (1) wśród zachorowań na choroby zawodowe zakaźne i pasożytnicze rolników największy udział stanowi borelioza, (2) najwięcej zachorowań na choroby zawodowe rolników występuje wśród rolników wieku powyżej 40 lat.

Metody badawcze: w opracowaniu wykorzystano metody analizy opisowej i tabelarycznej oraz wnioskowania.

Źródła informacji: wykorzystano dane KRUS dotyczące chorób zawodowych, ich struktury rozmieszczenia według województw, korzystano także z literatury i danych GUS.

## Cechy charakterystyczne boreliozy jako choroby zawodowej rolników

Borelioza jako choroba pojawiła się w Polsce w 1966 roku. Zgłoszono wówczas 751 przypadków tej choroby. Natomiast w ostatnich latach liczba chorych na tę chorobę przekracza 20 tys<sup>1</sup>. Borelioza jest chorobą zakaźną, którą wywołują bakterie (łac. *Borrelia burgdorferi*). Istnieje wiele gatunków tej bakterii. Pośrednikiem zakażenia człowieka jest kleszcz, który pasożytuje na zwierzętach dziko żyjących. Przebywając w miejscach występowania kleszczy, człowiek staje się ich potencjalnym żywicielem. Do zakażenia dochodzi podczas ugryzienia przez kleszcza. Czasami

---

1. P. Matuszek, *Zrozumieć diagnozę boreliozy*, Diagnostyka, nr 3(56), s. 24.

początek choroby przebiega bezobjawowo. Bakteria może wejść w stan utajenia. Wówczas, mimo zakażenia, nie obserwuje się objawów tej choroby. Jednakże stan utajenia może w każdej chwili przejść w aktywną formę tej choroby. Jeśli chodzi o objawy boreliozy, to pojawiają się bóle ze złym samopoczuciem, bóle stawowo-mięśniowe, gorączka, zmęczenie oraz rumień. Badania przeciwciał można wykonać dopiero po ok. 4–6 tygodniach po ukłuciu przez kleszcza. Organizm potrzebuje czasu, aby wyprodukować przeciwciała.

Diagnostyka boreliozy przez wiele lat była trudna i mało wiarygodna. Początkowo nie było jednoznacznych metod diagnostycznych. Z tych to względów, w 1995 roku w USA opracowano pierwsze miarodajne metody stwierdzające zachorowanie na boreliozę. W Polsce dopiero w 2007 roku Towarzystwo Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych (TEiLCHZ) zarekomendowało amerykańskie metody do badania zachorowań na boreliozę<sup>2</sup>. Zgodnie z wytycznymi, które zaleca TEiLCHZ, na pierwszym etapie obserwacji podstawą rozpoznania boreliozy jest obraz kliniczny pacjenta. Jeżeli pojawiają się charakterystyczne objawy dla tej choroby, to następnie należy wykonać diagnostykę laboratoryjną. Diagnostyka laboratoryjna boreliozy zakłada wykonanie dwóch badań serologicznych w klasie IgM i IgG<sup>3</sup>. Po stwierdzeniu przeciwciał niezbędna jest terapia antybiotykowa. Warto dodać, że obecność przeciwciał po zastosowanym leczeniu antybiotykowym nie świadczy o niepowodzeniu tego leczenia<sup>4</sup>.

## Choroby zawodowe rolników

Za chorobę zawodową rolników uważa się taką, która została wymieniona w wykazie chorób zawodowych, stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z 18 listopada 1983 roku<sup>5</sup>. Na podstawie ww. wykazu oraz decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej wydanych przez państwowego inspektora sanitarnego, w tabeli 1 przedstawiono liczbę zachorowań na choroby zawodowe rolników w latach 2017–2021.

---

2. Ibidem.

3. Ibidem, s. 25.

4. Ibidem, s. 26 oraz na podstawie własnych doświadczeń tego opracowania.

5. Dz. U. 1983 nr 65 poz. 294.

## Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS

**Tabela 1. Choroby zawodowe rolników, z tytułu których przyznano jednorazowe odszkodowania w latach 2017–2021**

Lp.	Jednostka lub grupa chorobowa	Rok				
		2017	2018	2019	2020	2021
1.	Zatrucia ostre albo przewlekłe lub ich następstwa wywołane przez substancje chemiczne	0	0	0	0	1
2.	Astma oskrzelowa	14	11	12	9	3
3.	Zewnętrzne alergiczne zapalenie pęcherzyków płucnych	14	12	16	16	2
4.	Alergiczny nieżyt nosa	4	1	3	2	0
5.	Choroby skóry	2	5	4	3	2
6.	Przewlekłe choroby układu ruchu wywołane sposobem wykonywania pracy	2	6	3	3	0
7.	Przewlekłe choroby obwodowego układu nerwowego wywołane sposobem wykonywania pracy	2	2	1	8	4
8.	Obustronny trwały ubytek słuchu typu ślimakowego	0	1	1	1	0
9.	Choroby układu wzrokowego wywołane czynnikami fizycznymi, chemicznymi i biologicznymi	0	0	1	1	0
10.	Choroby zakaźne lub pasożytnicze albo ich następstwa, w tym:	253	299	296	190	197
	borelioza	232	282	282	185	189
	kleszczowe zapalenie opon mózgowych	16	14	12	5	8
	toksoplazmoza oczna	1	0	0	0	0
	toksokaroza	1	0	1	0	0
	bąblowica wątroby	2	0	1	0	0
	tularemia	1	0	0	0	0
	listerioza	0	1	0	0	0
	jersinioza	0	1	0	0	0
	bartonelloza	0	1	0	0	0
	Ogółem choroby zawodowe rolników	293	337	337	233	209
	Liczba chorych na boreliozę w Polsce	21 512	20 158	20 629	2 934	12 410
	Udział chorych rolników na boreliozę w ogólnej liczbie chorych na nią	1,07	1,40	1,37	1,43	1,52

Źródło: Dane KRUS oraz Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny.

Z danych w tabeli 1 wynika, że wśród chorób zawodowych rolników dominują choroby zakaźne i pasożytnicze. W 2017 roku ich udział wynosił prawie 86%.

## Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS

Natomiast w 2021 roku udział tych chorób wzrósł do 94%. Wśród chorób zakaźnych i pasożytniczych największy udział zajmuje borelioza. W 2017 roku stanowiła ona prawie 92% wszystkich chorób zakaźnych i pasożytniczych. Natomiast w 2021 roku jej udział wśród rolników wzrósł do 96% wszystkich chorób zakaźnych i pasożytniczych. Jednakże udział rolników w ogóle zachorowań na boreliozę w Polsce jest znikomy. W 2017 roku wynosił on 1,07% i wzrósł do 1,52% w 2021 roku. Niewielki odsetek rolników zapadających na boreliozę, w stosunku do ogółu chorujących na nią w Polsce, jest zjawiskiem pozytywnym. Niepokojącym jest wzrost udziału rolników chorych na boreliozę w stosunku do ogólnej liczby chorujących na nią. W liczbach absolutnych zachorowalność na boreliozę wśród rolników ma tendencję malejącą. W 2017 roku odnotowano 232 przypadki tej choroby, wśród ubezpieczonych w KRUS, a w 2021 roku, 189 zachorowań na tę chorobę. Jeżeli chodzi o inne choroby zawodowe wśród rolników, to wymienić tu należy astmę oskrzelową i alergiczne zapalenie płuc. W 2017 roku choroby te stanowią niecałe 10% ogółu chorób zawodowych rolników. Natomiast w 2021 roku udział tych chorób zmniejszył się i wynosił nieco ponad 2%.

W tabeli 2 ukazano uszczerbek na zdrowiu rolników spowodowany ich chorobami zawodowymi w latach 2012–2021.

**Tabela 2. Liczba chorób zawodowych w latach 2012–2021 według orzeczonego uszczerbku na zdrowiu**

Liczba chorób z uszczerbkiem	Rok									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
do 5%	80	109	109	104	159	154	190	19	122	111
6–10%	75	85	91	98	71	87	96	112	69	58
11–30%	38	36	47	41	36	49	44	46	41	37
31–60%	2	3	1	2	2	3	4	9	1	3
powyżej 60%	2	1	2	0	0	0	3	1	0	0
<b>Ogółem:</b>	<b>198</b>	<b>234</b>	<b>250</b>	<b>245</b>	<b>268</b>	<b>293</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>233</b>	<b>209</b>

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Z danych w tabeli 2 wynika, że choroby zawodowe rolników powodują coraz to mniejsze szkody na ich zdrowiu. W 2012 roku choroby zawodowe rolników, które spowodowały niski – do 5% uszczerbek na ich zdrowiu, stanowiły nieco ponad 40%. Natomiast choroby te, powodujące ten sam uszczerbek w 2021 roku, stanowiły ponad 53%. W 2012 roku choroby zawodowe powodujące uszczerbek od 6% do 10%,

### Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS

stanowiły nieco ponad 38%. W 2021 roku wskaźnik ten wynosił prawie 28%. Jeżeli chodzi o wyższy uszczerbek na zdrowiu rolników (11–30%) powodowany przez choroby zawodowe, to w 2012 roku wynosił on niecałe 20%, a w 2021 roku – ponad 17%. To także pozytywna tendencja. Wynika z tego, że choroby zawodowe rolników w latach 2012–2021 są coraz mniej szkodliwe dla zdrowia ubezpieczonych w KRUS rolników. Prawdopodobnie jest to efekt działań prewencyjnych i rehabilitacyjnych KRUS oraz wzrastającej przezorności samych rolników.

W kolejnej – tabeli 3 przedstawiono skutki dla zdrowia spowodowane przez choroby zawodowe rolników. Ukazano tu strukturę uszczerbku na zdrowiu, którą spowodowały choroby zawodowe rolników w 2021 roku.

**Tabela 3. Struktura uszczerbku na zdrowiu dla chorób/grup chorobowych w 2021 roku**

uszczerbek na zdrowiu	Choroby zakaźne lub pasożytnicze albo ich następstwa	Przewlekłe choroby układu ruchu wywołane sposobem wykonywania pracy	Choroby skóry	Przewlekłe nieodwracalne schorzenia układu oddechowego	Zatrucia ostre albo przewlekłe lub ich następstwa wywołane przez substancje chemiczne	Suma
do 5%	108	2	1	0	0	111
6–10%	54	1	1	1	1	58
11–30%	33	1	0	3	0	37
31–60%	2	0	0	1	0	3
powyżej 61%	0	0	0	0	0	0
<b>Suma</b>	<b>197</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>209</b>

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dane z tabeli 3 wskazują, że wśród chorób zawodowych rolników dominują choroby zakaźne i pasożytnicze. W przypadku 53% ogółu zachorowań na choroby zawodowe rolników, spowodowały one tylko do 5% uszczerbku na zdrowiu. W 2021 roku było prawie 28% takich rolników, którzy doznali do 10% uszczerbku na zdrowiu. Takiego samego uszczerbku na zdrowiu doznało 27% rolników z tytułu zachorowań na choroby zakaźne i pasożytnicze. Generalnie choroby zakaźne i pasożytnicze nie powodują znacznego uszczerbku na zdrowiu. W 2021 roku uszczerbku na zdrowiu w wysokości 31–60% doznało trzech rolników, w tym dwóch z tytułu chorób zakaźnych i pasożytniczych.

Interesująca jest ocena występowania chorób zawodowych wśród rolników według województw. Stosowne informacje przedstawia tabela 4.

## Choroby zawodowe rolników ubezpieczonych w KRUS

Tabela 4. Choroby zawodowe rolników przypadające na 100 000 ubezpieczonych w 2021 roku

Województwo	Częstotliwość występowania chorób zawodowych na 100 000 ubezpieczonych
zachodniopomorskie	8,6
pomorskie	13,1
warmińsko-mazurskie	117,3
lubuskie	87,8
wielkopolskie	8,1
kujawsko-pomorskie	14,6
mazowieckie	16,4
podlaskie	28,7
dolnośląskie	7,6
łódzkie	8,8
lubelskie	17,1
opolskie	4,0
śląskie	25,2
małopolskie	9,0
podkarpackie	16,9
świętokrzyskie	6,3

Źródło: Dane KRUS.

Z danych w tabeli 4 wynika, że największą częstotliwość występowania chorób zawodowych wśród rolników stwierdzono w województwach: warmińsko-mazurskim (117,3 na 100 000 ubezpieczonych), lubuskim (87,8 na 100 000 ubezpieczonych) oraz podlaskim (28,7 na 100 000 ubezpieczonych). Najmniejszą zaś w województwach: opolskim (4,0 na 100 000 ubezpieczonych), świętokrzyskim (6,3 na 100 000 ubezpieczonych), dolnośląskim (7,6 na 100 000 ubezpieczonych). Ta częstotliwość występowania chorób zawodowych według województw dodatkowo skorelowana jest z liczbą wypłacanych jednorazowych odszkodowań<sup>6</sup>.

W tabeli 5 przedstawiono skutki chorób zawodowych wśród rolników w podziale na grupy wiekowe i płeć w 2021 roku.

6. D. Walczak, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie w roku 2009 i 2019 – zmiany ilościowe*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 1(75), s. 15.

Tabela 5. Wiek i płeć rolników, u których stwierdzono uszczerbek na zdrowiu wskutek chorób zawodowych w 2021 roku

Wyszczególnienie	Razem	Liczba chorób zawodowych w grupach wiekowych								
		<18	18–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–64	85 i więcej	
a – liczba poszkodowanych										
b – udział% w chorobach ogółem:										
Kobiety	a	88,0	0	0	1	2	32	44	8	1
	b	42,1	0,0	0,0	0,5	1,0	15,3	21,0	3,8	0,5
Mężczyźni	a	121,0	0	0	2	12	31	46	23	7
	b	57,9	0,0	0,0	1,0	5,7	14,8	22,0	11,0	3,3

Źródło: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Z danych tabeli 5 wynika, że choroby zawodowe wśród rolników w większym stopniu dotyczą mężczyzn. W 2021 roku udział rolników – mężczyzn w strukturze płci, jeśli chodzi o zachorowania na choroby zawodowe, wynosił prawie 58%. Kobiety – rolniczki stanowiły w tej strukturze 42%. Najwięcej zachorowań występuje wśród rolników w wieku 40–59 lat. Dotyczy to zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Ta grupa wiekowa, w strukturze ogółu zachorowań na choroby zawodowe rolników stanowiła 73% w 2021 roku. Rolnicy w wieku od 40 lat do 65 lat i więcej stanowili prawie 92% ogółu chorych na choroby zawodowe w 2021 roku. Choroby zawodowe rolników sporadycznie występują w grupach wiekowych do 40 lat. Prawdopodobnie jest to efekt większej przezorności zawodowej którą reprezentują rolnicy młodszy. Być może zdecydowanie większa zapadalność na choroby zawodowe rolników w wieku powyżej 40 lat jest wynikiem gorszego ich stanu zdrowia i nieprzestrzegania zasad higieny pracy.

## Działania prewencyjne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników zobowiązała KRUS do realizacji działań prewencyjno-rehabilitacyjnych<sup>7</sup>. Konkretnie artykuł 63 tej ustawy określa zakres tej działalności i sposoby jej prowadzenia. Działania KRUS wynikające z treści tego artykułu polegają m.in. na:

7. Dz. U. 2022 poz. 933.

- upowszechnianiu wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach z tytułu wypadków przy pracy rolniczej i chorób zawodowych oraz zasad ochrony zdrowia i życia;
- prowadzeniu dobrowolnych, nieodpłatnych szkoleń i instruktażu dla ubezpieczonych w zakresie zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym;
- analizowaniu przyczyn wypadków i chorób zawodowych;
- podejmowaniu starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych maszyn, sprzętu i ochronnej odzieży dla rolników.

Oprócz tego artykuł 56 wspomnianej ustawy wskazuje na możliwość dochodzenia przez KRUS zwrotu wpłaconych poszkodowanym rolnikom świadczeń od dostawców wyrobów i usług dla rolnictwa, których wadliwość była wyłączną lub główną przyczyną wypadku przy pracy rolniczej albo choroby zawodowej. Warto podkreślić, że przyczyny wypadków i chorób zawodowych zgłaszanych do jednostek organizacyjnych KRUS są analizowane w celu określenia kierunków działalności prewencyjnej Kasy. Na ich podstawie w 2021 roku Prezes KRUS zalecił:

- 1) upowszechnianie zasad ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym;
- 2) oddziaływanie na likwidację zagrożeń i zapobieganie najczęściej występującym wypadkom poprzez:
  - poprawę stanu nawierzchni podwórz i ciągów komunikacyjnych w gospodarstwach rolnych;
  - stosowanie ochron pracy;
  - używanie podczas pracy na wysokości podestów i drabin posiadających zabezpieczenie przed przechyłem i osunięciem;
  - likwidację progów i uskoków w budynkach;
  - wyposażenie maszyn i urządzeń w osłony zabezpieczające ich ruchome elementy;
  - bezpieczne agregowanie maszyn i urządzeń rolniczych;
  - zapoznanie się z instrukcjami obsługi stosowanych maszyn i urządzeń;
  - zapewnienie zwierzętom dobrostanu i odpowiedniego traktowania;
  - dbałość o stan psychofizyczny rolnika;
- 3) oddziaływanie na rzecz właściwej produkcji i dystrybucji środków produkcji stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży poprzez:
  - informowanie rolników o wyrobach oznaczonych Znakiem Bezpieczeństwa KRUS oraz posiadających wyróżnienia targowe Prezesa KRUS pt. „Wyrób zwiększający bezpieczeństwo pracy w gospodarstwie rolnym”;
  - prowadzenie postępowań prewencyjnych i regresowych w celu eliminowania z rynku wyrobów, które są wadliwe konstrukcyjnie, mogą być przyczyną wypadków lub stanowić zagrożenie dla ich użytkowników;



- informowanie rolników o sposobach zapobiegania chorobom zawodowym – głównie chodzi tu o zapobieganie ukąszeniom przez kleszcze oraz o zasadach postępowania w razie ukąszenia.

Działalność prewencyjna KRUS ma różnorodne formy. Są to m.in. szkolenia, konkursy, stoiska informacyjno-prewencyjne, pokazy bezpiecznej pracy i używania środków ochrony osobistej. KRUS realizuje także wizytacje w gospodarstwach w celu wskazania zagrożeń. Ponadto zasady bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym popularyzowane są za pośrednictwem środków masowego przekazu oraz materiałów informacyjnych.

---

### Podsumowanie

Celem opracowania była ocena struktury rodzajowej, ilościowej i przestrzennej chorób zawodowych rolników w latach 2012–2021. Ukazano także działalność prewencyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W pierwszej części pracy przedstawiono boreliozę jako główną chorobę zawodową rolników. Wśród chorób zawodowych rolników dominują choroby zakaźne i pasożytnicze. W 2021 roku udział tych chorób w strukturze ogółu chorób zawodowych rolników wynosił 94%. Natomiast udział boreliozy, wśród chorób zakaźnych i pasożytniczych, stanowił 96% w 2021 roku. Tym samym pozytywnie zweryfikowana została hipoteza pierwsza<sup>8</sup>. Jednakże, jeśli chodzi o udział chorych rolników na boreliozę w Polsce, to jest on znikomy (ok. 1,5%). Choroby zawodowe rolników nie powodują dużego uszczerbku na ich zdrowiu. W 2021 roku małego uszczerbku na zdrowiu (do 5%) na choroby zawodowe doznało 53% chorych rolników. Natomiast uszczerbku do 10% z tytułu chorób zawodowych, doznało 81% chorych rolników. Największą częstotliwość występowania chorób zawodowych wśród rolników stwierdzono w województwach: warmińsko-mazurskim, lubuskim i podlaskim. Najmniej zanotowano tego rodzaju zdarzeń w województwach: opolskim, świętokrzyskim i dolnośląskim. Choroby zawodowe w większym stopniu dotyczą mężczyzn niż kobiet. W 2021 roku udział rolników – mężczyzn chorych na choroby zawodowe wynosił 58%. Najwięcej chorych rolników na choroby zawodowe występuję w grupie wiekowej od 40 lat do 65 lat i powyżej. W 2021 roku te grupy wiekowe stanowiły 92% ogółu chorych rolników na choroby zawodowe. Jest to dowód na to, że hipoteza druga została zweryfikowana także pozytywnie<sup>9</sup>.

---

8. Hipoteza 1: Wśród zachorowań na choroby zawodowe, zakaźne i pasożytnicze największy udział stanowi borelioza.

9. Hipoteza 2: Najwięcej chorych na choroby zawodowe występuje wśród rolników w wieku od 40 lat do 65 lat i powyżej.

Na szczególną uwagę zasługują różnorodne działania prewencyjne KRUS. Polegają one m.in. na nagradzaniu producentów bezpiecznych maszyn i urządzeń wykorzystywanych przez rolników. KRUS prowadzi szkolenia, kursy, promuje bezpieczną pracę w gospodarstwie rolnym.

### Bibliografia:

---

**Matuszek P.**, *Zrozumieć diagnozę boreliozy*, Diagnostyka, nr 3(56).

**Walczak D.**, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie w roku 2009 i 2019 – zmiany ilościowe*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 1(75).

Dz. U. 1983 nr 65 poz. 294.

Dz. U. 2022 poz. 933.

otrzymano: 02.06.2023  
zaakceptowano: 14.06.2023



# Occupational diseases of farmers insured with the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)

*Ewa Giza, Marian Podstawka*

---

## Abstract

The study deals with farmers' occupational diseases that are covered by the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). It presents the quantitative and territorial structure of the types of occupational diseases of farmers insured with KRUS between 2012 and 2021. The effects of occupational diseases for farmers, based on health impairment suffered, were also examined. The incidence of occupational diseases by age of insured farmers was reviewed. The role of the prevention activities undertaken by KRUS to reduce the incidence of occupational diseases among farmers was also presented. The study draws on KRUS data and information material as well as literature. Descriptive analysis, tabular analysis and inference methods were used to achieve the objectives and verify the hypotheses.

**Keywords:** Lyme disease, occupational diseases, farm, KRUS, work, insured farmer, health impairment.

---

Ewa Giza, MA, BIO MEDICA Center for Prevention and Health Promotion, Wadowice; Marian Podstawka, PhD DSc ProfTit, Institute of Economics and Finance, Warsaw University of Life Sciences (SGGW).

---

## Introduction

Farmers' occupational diseases have a social, productivity/income and financial aspect. From a social perspective, they render the affected farmers unable to work. In turn, ill agricultural producers who are not working contribute to a reduction of the output of their farms. Finally, this leads to a decrease in farm income and income per farm worker. The study presents farmers' occupational diseases covered by KRUS. The structure and dynamics of incidence of diseases is examined. Territorial variation in the incidence of farmers' occupational diseases by voivodship is presented. The paper focuses on the assessment of health impairment due to occupational diseases of insured farmers. Prevention activities undertaken by KRUS to reduce the incidence of these diseases are also discussed.

Research hypotheses: (1) Lyme disease accounts for the largest share in the incidence of occupational infectious and parasitic diseases among farmers; (2) the largest incidence of occupational diseases is among farmers over 40 years of age.

Research methods: descriptive and tabular analysis and inference methods are used in the study.

Sources of information: data from KRUS on occupational diseases and their distribution structure by voivodship is used; literature sources and Statistics Poland (GUS) figures are also used.

## Characteristics of Lyme disease as an occupational disease of farmers

Lyme disease for the first time emerged in Poland in 1966. At that time, 751 cases of the disease were reported. However, in recent years, the number of Lyme disease patients has exceeded 20,000<sup>1</sup>. Lyme disease is an infectious disease caused by bacteria (Latin: *Borrelia burgdorferi*). There are many species of this bacterium. The vector of human infection is the tick, which parasitizes wild animals. By staying in tick habitats, humans become potential hosts. Infection occurs during a tick bite. Sometimes, the onset of the disease is asymptomatic. The bacterium may enter a state of latency. Then, despite the infection, no symptoms of the disease are observed. However, the latent state can turn into an active form of this disease at any time. The symptoms of Lyme disease include pains with malaise, joint and muscle pains,

---

1. P. Matuszek, *Zrozumieć diagnozę boreliozy*, Diagnostyka, nr 3(56), p. 24.

fever, fatigue and erythema. Antibody tests can only be performed approximately four to six weeks after a tick bite. The body takes some time to produce antibodies.

For many years, diagnosing Lyme disease used to be difficult and unreliable. Initially, there were no conclusive diagnostic methods. In view of this, the first valid methods for identifying the Lyme disease were developed in the USA in 1995. In Poland, it was only in 2007. The Society of Epidemiologists and Physicians of Infectious Diseases (Polish: *Towarzystwo Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych*, TEiLCHZ), recommended US methods for testing patients for Lyme disease<sup>2</sup>. In line with the guidelines recommended by TEiLCHZ, the patient's clinical picture is the basis for the diagnosis of Lyme disease at the first stage of monitoring. If characteristic symptoms for the disease become evident, laboratory diagnostics should be performed next. Laboratory diagnosis of Lyme disease involves two serological tests in the IgM and IgG classes<sup>3</sup>. Once antibodies are detected, antibiotic therapy is required. It is worth noting that the presence of antibodies after antibiotic treatment does not mean that this treatment has failed<sup>4</sup>.

## Farmers' occupational diseases

A farmers' occupational disease is considered to be one included in the list of occupational diseases annexed to the Regulation of the Council of Ministers of 18 November 1983<sup>5</sup>. Based on the above-mentioned list and occupational disease decisions issued by the State Sanitary Inspectorate, Table 1 shows the number of cases of occupational diseases among farmers in 2017–2021.

**Table 1. Farmers' occupational diseases resulting in one-off compensation being granted between 2017 and 2021**

No.	Disease entity or group	2017	2018	2019	2020	2021
1.	Acute or chronic intoxication or its sequelae induced by chemical substances	0	0	0	0	1
2.	Bronchial asthma	14	11	12	9	3
3.	Extrinsic allergic alveolitis	14	12	16	16	2

*Continued on the next page.*

2. Ibidem.

3. Ibidem, p. 25.

4. Ibidem, p. 26 and based on the authors' own experience.

5. Dz. U. 1983 nr 65 poz. 294.

Table 1. Farmers' occupational diseases resulting in one-off compensation being granted between 2017 and 2021 (cont.)

No.	Disease entity or group	2017	2018	2019	2020	2021
4.	Allergic rhinitis	4	1	3	2	0
5.	Skin conditions	2	5	4	3	2
6.	Chronic work-related musculoskeletal disorders	2	6	3	3	0
7.	Chronic work-related peripheral nervous system disorders	2	2	1	8	4
8.	Permanent bilateral cochlear hearing loss	0	1	1	1	0
9.	Physically, chemically and biologically induced diseases of the visual system	0	0	1	1	0
10.	Infectious or parasitic diseases or their sequelae, including:	253	299	296	190	197
	Lyme disease	232	282	282	185	189
	tick-borne encephalitis	16	14	12	5	8
	ocular toxoplasmosis	1	0	0	0	0
	toxocariasis	1	0	1	0	0
	liver echinococcosis	2	0	1	0	0
	tularemia	1	0	0	0	0
	listeriosis	0	1	0	0	0
	yersiniosis	0	1	0	0	0
	bartonellosis	0	1	0	0	0
	Total occupational diseases of farmers	293	337	337	233	209
	Number of patients with Lyme disease in Poland	21 512	20 158	20 629	2 934	12 410
	Share of farmers with Lyme disease in the total number of Lyme disease patients	1,07	1,40	1,37	1,43	1,52

Source: Figures by KRUS and the National Institute of Public Health – National Institute of Hygiene.

The figures in Table 1 suggest that infectious and parasitic diseases are predominant among farmers' occupational diseases. In 2017, their share was almost 86%. In turn, in 2021, the share of these diseases increased to 94%. Lyme disease accounts for the largest share in infectious and parasitic diseases. In 2017, it accounted for almost 92% of all infectious and parasitic diseases. Meanwhile, in 2021, its share among farmers increased to 96% of all infectious and parasitic diseases. However, the contribution of farmers to the overall incidence of Lyme disease in Poland is negligible. In 2017, it was 1.07%, rising to 1.52% in 2021. The small percentage of farmers developing Lyme disease, relative to the total number of cases in Poland,

is a positive development. The increase in the share of farmers with Lyme disease in the total number of patients suffering from Lyme disease is preoccupying. In absolute numbers, the incidence of Lyme disease among farmers is declining. In 2017, 232 cases of the disease were reported among those insured with KRUS, and in 2021, 189 cases. Other occupational diseases among farmers include bronchial asthma and allergic alveolitis. In 2017, these diseases represented less than 10% of the total occupational diseases of farmers. However, in 2021, the share of these diseases decreased and was just over 2%.

Table 2 shows health impairment suffered by farmers due to occupational diseases between 2012 and 2021.

**Table 2. Incidence of occupational diseases from 2012 to 2021 based on health impairment determined**

Incidence of diseases with health impairment	Year									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>up to 5%</b>	80	109	109	104	159	154	190	19	122	111
<b>6–10%</b>	75	85	91	98	71	87	96	112	69	58
<b>11–30%</b>	38	36	47	41	36	49	44	46	41	37
<b>31–60%</b>	2	3	1	2	2	3	4	9	1	3
<b>over 60%</b>	2	1	2	0	0	0	3	1	0	0
<b>Total:</b>	<b>198</b>	<b>234</b>	<b>250</b>	<b>245</b>	<b>268</b>	<b>293</b>	<b>337</b>	<b>337</b>	<b>233</b>	<b>209</b>

Source: KRUS.

The figures in Table 2 suggest that farmers' occupational diseases are causing an ever decreasing impairment to their health. In 2012, farmers' occupational diseases that resulted in a low impairment to their health (up to 5%) accounted for just over 40%. By contrast, in 2021, these diseases causing the same impairment accounted for more than 53%. In 2012, occupational diseases that resulted in health impairment of 6% to 10% accounted for just over 38%. In 2021, the rate was almost 28%. As for the higher health impairment caused by farmers' occupational diseases (11–30%), in 2012, it was just under 20% and in 2021, over 17%. This trend is also positive. This indicates that farmers' occupational diseases between 2012 and 2021 are less and less harmful to the health of farmers insured with KRUS. This may possibly result from the prevention and rehabilitation measures implemented by KRUS, as well as the increasing foresight on the part of the farmers.

## Occupational diseases of farmers insured with the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)

The following table – Table 3 – shows the health effects created by farmers' occupational diseases. It shows the structure of health impairment caused by farmers' occupational diseases in 2021.

**Table 3. Structure of health impairment for diseases/disease groups in 2021**

% health impairment	Infectious or parasitic diseases or their sequelae	Chronic work-related musculoskeletal disorders	Skin conditions	Chronic irreversible respiratory system diseases	Acute or chronic intoxication or its sequelae induced by chemical substances	<b>Total</b>
up to 5%	108	2	1	0	0	<b>111</b>
6–10%	54	1	1	1	1	<b>58</b>
11–30%	33	1	0	3	0	<b>37</b>
31–60%	2	0	0	1	0	<b>3</b>
over 61%	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>209</b>

Source: KRUS.

The figures in Table 3 indicate that infectious and parasitic diseases are predominant among farmers' occupational diseases. In 53% of all cases of occupational diseases among farmers, they caused only up to 5% of health impairment. In 2021, there were almost 28% of farmers with up to 10% impairment. The same impairment due to infectious and parasitic diseases was suffered by 27% of farmers. In general, infectious and parasitic diseases do not result in major health impairment. In 2021, three farmers suffered a health impairment of 31–60%, two of them from infectious and parasitic diseases.

What is interesting is the assessment of the incidence of occupational diseases among farmers by voivodship. Relevant information is presented in Table 4.

**Table 4. Farmers' occupational diseases per 100,000 insured in 2021**

Voivodship	Incidence of occupational diseases per 100,000 insured
Zachodniopomorskie	8.6
Pomorskie	13.1
Warmińsko-Mazurskie	117.3
Lubuskie	87.8
Wielkopolskie	8.1
Kujawsko-Pomorskie	14.6



### Occupational diseases of farmers insured with the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)

Voivodship	Incidence of occupational diseases per 100,000 insured
Mazowieckie	16.4
Podlaskie	28.7
Dolnośląskie	76
Łódzkie	8.8
Lubelskie	17.1
Opolskie	4.0
Śląskie	25.2
Małopolskie	9.0
Podkarpackie	16.9
Świętokrzyskie	6.3

Source: Figures by KRUS.

The figures in Table 4 suggests that the highest incidence of occupational diseases among farmers was found in the Warmińsko-Mazurskie voivodship (117.3 per 100,000 insured), Lubuskie voivodship (87.8 per 100,000 insured) and Podlaskie voivodship (28.7 per 100,000 insured). By contrast, the lowest incidence was found in the following voivodships: Opolskie (4.0 per 100,000 insured), Świętokrzyskie (6.3 per 100,000 insured), and Dolnośląskie (7.6 per 100,000 insured). This incidence of occupational diseases by voivodship shows a positive correlation with the number of one-off compensation payments<sup>6</sup>.

Table 5 shows the effects of occupational diseases among farmers by age groups and sex in 2021.

**Table 5. Age and sex of farmers with health impairment due to occupational diseases in 2021**

Explanation a – number of persons affected b – % share in total incidence	Total	Incidence of occupational diseases by age groups								
		<18	18–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–64	85 and over	
Women	a	88,0	0	0	1	2	32	44	8	1
	b	42,1	0,0	0,0	0,5	1,0	15,3	21,0	3,8	0,5
Men	a	121,0	0	0	2	12	31	46	23	7
	b	57,9	0,0	0,0	1,0	5,7	14,8	22,0	11,0	3,3

Source: KRUS.

6. D. Walczak, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie w roku 2009 i 2019 – zmiany ilościowe*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2021, nr 1(75), p. 15.

The figures in Table 5 show that farmer's occupational diseases have a higher incidence among men. In 2021, the share of male farmers in terms of occupational disease incidence was almost 58%. Women farmers accounted for 42% in this structure by sex. The highest incidence is among farmers aged 40–59 years. This is the case for both men and women. In 2021, this age group accounted for 73% in the structure of the total incidence of occupational diseases among farmers. Farmers aged between 40 years and 65 years and over accounted for almost 92% of the total number of patients with occupational diseases in 2021. Farmers' occupational diseases are occasional in age groups up to 40 years. This is probably the result of greater professional foresight exhibited by younger farmers. The markedly higher incidence of occupational diseases among farmers over 40 years of age may be due to their poorer health and failure to follow occupational hygiene rules.

### **Prevention measures implemented by KRUS**

Under the Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers, KRUS is obliged to undertake prevention and rehabilitation activities<sup>7</sup>. Specifically, Article 63 of this Act defines the scope of these activities and the methods for their implementation. The measures by KRUS arising from this Article include:

- disseminating knowledge among the insured about the risks of agricultural accidents and occupational diseases and the principles of health and life protection;
- providing voluntary, free training and instruction to the insured on the principles of health and life protection on a farm;
- analysing the causes of accidents and occupational diseases;
- making efforts for the proper production and distribution of safe machinery, equipment and protective clothing for farmers.

Furthermore, Article 56 of the aforementioned Act provides for the possibility for KRUS to claim reimbursement of benefits paid to injured farmers from suppliers of products and services for agriculture, the defectiveness of which was the sole or main cause of an accident at agricultural work or an occupational disease. It is worth emphasising that the causes of accidents and occupational diseases reported to KRUS organisational units are analysed in order to determine the directions of

7. Dz. U. 2022 poz. 933.

the Fund's prevention activities. Based on these, in 2021, the President of KRUS recommended:

- 1) raising awareness on the principles of health and life protection on a farm;
- 2) acting to eliminate risks and prevent the most common accidents by:
  - improving the condition of surfaces in farmyards and access routes on farms;
  - using occupational protection measures;
  - using platforms and ladders with tipping and sliding protection when working at height;
  - eliminating doorsteps and recesses in buildings;
  - equipping plant and machinery with guards to protect against its moving parts;
  - safely coupling agricultural plant and machinery;
  - reading the operating instructions for plant and machinery used;
  - ensuring welfare and appropriate treatment of the animals;
  - taking care of the farmer's mental and physical condition;
- 3) contributing towards the proper production and distribution of agricultural inputs, equipment and clothing by:
  - informing farmers about products labelled with the KRUS Safety Seal and with the trade fair distinction awarded by the President of KRUS, entitled "Product which enhances farm work safety;"
  - conducting pre-emptive and recourse proceedings to eliminate from the market products that are structurally defective and which may be the cause of accidents or pose a risk to their users;
  - informing farmers about how to prevent occupational diseases – mainly about preventing tick bites and what to do if bitten.

The prevention activities of KRUS take a variety of forms. These include, i.a., training courses, competitions, information and prevention stands, demonstrations of safe working practices and the use of personal protective equipment. KRUS also conducts farm visits to identify risks. In addition, the principles of safe farm work are popularised through mass media and information material.

---

## Summary

The aim of the study was to assess the generic, quantitative and territorial structure of occupational diseases among farmers between 2012 and 2021. The prevention activities of KRUS were also presented. The first part of the paper presents Lyme disease as the main occupational disease of farmers. Infectious and parasitic diseases are predominant among farmers' occupational diseases. In 2021, the share of these diseases in the structure of total occupational diseases amounted to 94%. In 2021, Lyme disease accounted for 96% of all infectious and parasitic diseases. Thus, hypothesis one<sup>8</sup> has been verified positively. However, as far as the proportion of farmers with Lyme disease in Poland is concerned, it is negligible (about 1.5%). Farmers' occupational diseases do not lead to major health impairment. In 2021, 53% of farmers with occupational diseases suffered a minor health impairment (up to 5%). By contrast, 81% of affected farmers suffered an impairment of up to 10% due to occupational diseases. The highest incidence of occupational diseases among farmers was found in the Warmińsko-Mazurskie, Lubuskie and Podlaskie voivodships. The lowest number of such diseases was recorded in the Opolskie, Świętokrzyskie and Dolnośląskie voivodships. Occupational diseases have a higher incidence among men than among women. In 2021, the share of men farmers affected with occupational diseases was 58%. The highest number of farmers suffering from occupational diseases can be found those in the age group of 40–65 years and over. In 2021, these age groups accounted for 92% of the total number of farmers affected with occupational diseases. This demonstrates that hypothesis two has also been verified positively<sup>9</sup>.

Particularly noteworthy are the various prevention activities undertaken by KRUS. These involve, i.a., rewarding manufacturers of safe plant and machinery used by farmers. KRUS provides training as well as courses and promotes safe work on a farm.

---

8. Hypothesis 1: Lyme disease accounts for the largest share in the incidence of occupational infectious and parasitic diseases.

9. Hypothesis 2: The highest number of farmers suffering from occupational diseases can be found among those aged 40–65 years and older.

## Bibliography:

---

**Matuszek P.**, *Zrozumieć diagnozę boreliozy*, Diagnostyka, nr 3(56).

**Walczak D.**, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie w roku 2009 i 2019 – zmiany ilościowe*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2021, nr 1(75).

Dz. U. 1983 nr 65 poz. 294.

Dz. U. 2022 poz. 933.

received: 02.06.2023  
accepted: 14.06.2023

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



# Podstawowe założenia dotyczące struktury niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego i ich znaczenie dla rolniczego ubezpieczenia pielęgnacyjnego

Erich Koch

---

## Abstrakt

W związku z zachodzącymi w całej Europie zmianami demograficznymi, które z jednej strony – ze względu na większą średnią długość życia<sup>1</sup> – prowadzą do wzrostu liczby osób starszych wymagających opieki długoterminowej, a z drugiej – z uwagi na spadek liczby urodzeń<sup>2</sup> – skutkują zmniejszeniem liczby członków rodziny gotowych do sprawowania tej opieki, pojawia się pytanie o najbardziej obiecujące i możliwe do zastosowania w praktyce strategie rozwiązań, które pozwoliłyby na zapewnienie powszechnej i dobrej jakościowo opieki.

W europejskim prawie wtórnym dotyczącym koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie uwzględniono świadczeń z tytułu ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Świadczenia te są utożsamiane ze „świadczeniami chorobowymi” w rozumieniu ww. prawa wtórnego. W związku z tym w wielu krajach ryzyko opieki długoterminowej jest częściowo pokrywane z ubezpieczenia zdrowotnego<sup>3</sup>. W Europie odrębne ubezpieczenie pielęgnacyjne nadal pozostaje rzadkością. Stąd możliwie najpełniejsze zabezpieczenie społeczne uwzględniające ryzyko opieki długoterminowej to postulat, który jest wysuwany przez wiele środowisk<sup>4</sup>.

- 
1. Statista, *Europäische Union & Euro-Zone: Lebenserwartung bei der Geburt von 2011 bis 2021*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151338/umfrage/lebenserwartung-in-der-europaischen-union-eu/>, dostęp 5.04.2023.
  2. Statista, *Europäische Union & Euro-Zone: Geburtenrate von 2011 bis 2021*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/352936/umfrage/geburtenrate-in-eu-und-euro-zone/>, dostęp 5.04.2023.
  3. Unia Europejska, *Long-term care report, Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Country profiles*, Vol. II, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/b39728e3-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>, dostęp 5.04.2023.
  4. Na temat europejskiej strategii w dziedzinie opieki zob. Komisja Europejska, *Europejska strategia w dziedzinie opieki – dla opiekunów i osób korzystających z opieki*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_5169](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_5169), dostęp 5.04.2023.

---

**Erich Koch**, dr, do maja 2023 roku Dyrektor Działu Współpracy z Samorządem oraz Public Relations, SVLFG, Niemcy.

Niemcy wprowadziły powszechny ustawowy system ubezpieczeń pielęgnacyjnych w 1995 roku<sup>5</sup> i stale go rozwijają, co jest uznawane za wzór na arenie międzynarodowej<sup>6</sup>. Rolnicze ubezpieczenie pielęgnacyjne jako część rolniczego ubezpieczenia społecznego<sup>7</sup> odróżnia się tylko kilkoma cechami szczególnymi, przede wszystkim w zakresie przepisów dotyczących składek. Również do tego ubezpieczenia zastosowanie ma jedenasta księga kodeksu socjalnego (SGB XI).

W dalszej części przedmiotem głębszej analizy, głównie z prawnego punktu widzenia, będą podstawowe założenia strukturalne określone w § 1 ust. 1 do 4 i 6 SGB XI. Analiza będzie prowadzona przede wszystkim z wykorzystaniem metod wykładni historycznej i systematycznej. Omówione zostaną następujące zagadnienia: odrębny charakter ubezpieczenia pielęgnacyjnego, rola ubezpieczenia pielęgnacyjnego, zakres ubezpieczenia (ubezpieczenie powszechne), solidarne finansowanie i organizacja.

**Słowa kluczowe:** niemieckie ubezpieczenie pielęgnacyjne, podstawowe założenia strukturalne, rolnicze ubezpieczenie pielęgnacyjne, zabezpieczenie społeczne na wypadek ryzyka opieki długoterminowej, zmiany demograficzne.

---

## Wstęp

Do 2055 roku liczba osób wymagających opieki długoterminowej w Niemczech wzrośnie o 37% tylko z powodu starzenia się społeczeństwa. Jak wskazują wyniki projekcji opieki długoterminowej Federalnego Urzędu Statystycznego (Destatis), ich liczba wzrośnie z ok. 5,0 mln na koniec 2021 roku do ok. 6,8 mln w 2055 roku. Już w 2035 roku osiągnie ona poziom ok. 5,6 mln osób (+14%). Po 2055 roku nie przewiduje się większych zmian, ponieważ miejsce osób w wieku emerytalnym z pokoleń wyżu demograficznego z lat 50. i 60. XX wieku, tzw. „baby boomers”, zajmą wtedy kolejne, mniej liczne pokolenia. W 2070 roku liczba osób wymagających opieki

---

5. Na podstawie art. 1 w związku z art. 68 ustawy o zabezpieczeniu społecznym na wypadek ryzyka potrzeby opieki długoterminowej (ustawa o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym – PflegeVG) z 26 maja 1994 roku. Na temat świadczeń w przypadku potrzeby opieki długoterminowej przed wprowadzeniem ubezpieczenia pielęgnacyjnego zob. E. Koch, *Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit eine aktuelle Bestandsaufnahme*, „Vierteljahresschrift für Sozialrecht” 1993, s. 285.

6. Na ten temat zob. H. Rothgang, *Die deutsche Pflegeversicherung: Ein Vorbild für Europa? 13. Sozialstaatsenquete: Die Leistungsfähigkeit verschiedener Pflegesicherungssysteme*, Wiedeń 2019, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.726875&version=1574083938>, dostęp 5.04.2023.

7. Na temat niemieckiego rolniczego ubezpieczenia społecznego zob. E. Koch, *The German social security system for farmers*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

długoterminowej w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu pielęgnacyjnym (SGB XI) będzie wynosić prawdopodobnie około 6,9 mln (+38%)<sup>8</sup>.

W katalogu przepisów odsyłających SGB XI § 1 zawiera ogólne zasady dotyczące społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Krytyczny ogląd pozwala stwierdzić, że część z nich to jedynie programowe deklaracje niezawierające treści normatywnych, a ponadto częściowo nieprecyzyjne lub wręcz nieścisłe<sup>9</sup>. Zgodnie z innym poglądem znaczenie normy wykracza poza znaczenie zdania o charakterze czysto programowym. Z punktu widzenia metodyki prawidłowe byłoby posłużenie się w ramach wykładni przepisem § 1 w celu wyjaśnienia systemu regulacji i sprecyzowania jego celu<sup>10</sup>. Należy zgodzić się z obiema opiniami, ale w odniesieniu do poszczególnych, innych ustępów § 1. Zastosowanie w kontekście wykładni jest jednak konieczne tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim inne, bardziej szczegółowe przepisy SGB XI nie stanowią pełnej konkretyzacji zasad. Wbrew temu, jak została sformułowana wykładnia, norma ta dotyczy także prywatnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego (por. § 1 ust. 2 zdanie 2 oraz ust. 4 i 5 SGB XI).

Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne ma szczególne znaczenie dla niemieckiego rolniczego ubezpieczenia społecznego. W przeciwieństwie do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, rolnicze ubezpieczenie zdrowotne jest solidarnym ubezpieczeniem przedsiębiorców. Charakter ten przenosi się na ubezpieczenie pielęgnacyjne zwłaszcza w zakresie finansowania (ukierunkowanie na udział przedsiębiorcy rolnego w rolniczym ubezpieczeniu zdrowotnym).

## Odrębny charakter ubezpieczenia pielęgnacyjnego

Zgodnie z § 1 ust. 1 SGB XI utworzona zostaje nowa, odrębna gałąź ubezpieczenia społecznego. W uzasadnieniu projektu ustawy<sup>11</sup> stwierdzono, że w ust. 1 uregulowano rozszerzenie systemu ubezpieczeń społecznych przez wprowadzenie społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Ryzyko potrzeby opieki długoterminowej byłoby pokrywane zgodnie ze sprawdzonymi modelami systemu ubezpieczeń

8. Statistisches Bundesamt, *Pflegevorausberechnung: 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftige bis zum Jahr 2055 zu erwarten*, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_124\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_124_12.html), dostęp 5.04.2023.
9. B. Schulin, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht” 1994, H. 10, s. 433, s. 437.
10. JurisPK-SGB XI/Hauck, 3. Aufl. 2021 Stand, stan na 1.10.2021 rok, Rn. 5, w nawiązaniu do wyroku BSG (Federalnego Trybunału Socjalnego) z 5.5.2010 roku – B 12 R 6/09 R = orzecznictwo Beck 2010, 70659.
11. BT-Drs. 12/5262, 88.



społecznych, odpowiadającymi – w ramach niezależnej gałęzi ubezpieczenia społecznego – następującym ryzykom: choroby, wypadku, osiągnięcia wieku emerytalnego i bezrobocia. Ust. 1 nie stanowi w istocie samodzielnej regulacji, lecz ma charakter opisowy. Rozszerzenia systemu ubezpieczeń społecznych, o którym mowa w uzasadnieniu do ustawy, dokonano za pomocą przepisów konkretyzujących, zawartych w SGB XI. W ust. 1 podsumowano, że ustawodawca mimo znacznego oporu zdecydował się na ustanowienie społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego jako piątego filaru ubezpieczeń społecznych. Cztery dotychczasowe filary to: (1) ustawowe ubezpieczenie zdrowotne, (2) wypadkowe i (3) emerytalne, w tym ubezpieczenie emerytalne rolników, oraz (4) promocja zatrudnienia. Wszystkie pięć wymieniono w § 1 ust. 1 SGB IV. Promocja zatrudnienia nie należy jednak do ubezpieczeń społecznych w wąskim tego słowa znaczeniu.

Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne różni się zasadniczo od prywatnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego w kilku aspektach. Podmioty oferujące ubezpieczenia są samodzielnie zarządzanymi podmiotami prawa publicznego, a nie podmiotami prawa prywatnego. Uprawnienia do świadczeń wynikają natomiast z ustawy i statutu, a nie z umowy ubezpieczenia. Okresy karencji i indywidualne wyłączenia ryzyka występują zazwyczaj tylko w ubezpieczeniach prywatnych, które z kolei funkcjonują na podstawie zasady zwrotu kosztów, a nie świadczeń w naturze. Wymiar składek na ubezpieczenie społeczne ustalany jest przede wszystkim na podstawie sytuacji ekonomicznej członków i nie jest obliczany w zależności od indywidualnego ryzyka wystąpienia szkody. Tylko w społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym przewidziano bezskładkowe ubezpieczenie dla członków rodziny (§ 25, § 56 SGB XI) i zarejestrowanych partnerów (§ 1 ust. 6 zdanie 3 SGB XI).

Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne jest co do zasady ubezpieczeniem obojętnym o charakterze publicznoprawnym. Przystąpienie do niego jest nakazane przepisami prawa, por. § 20, § 21 SGB XI. Ubezpieczenie to urzeczywistnia pod kilkoma względami zasady równości społecznej: (1) zapewnia równe traktowanie „bogatych i biednych”, ponieważ wszyscy ubezpieczeni otrzymują takie same świadczenia na takich samych warunkach, składki są jednak pobierane na podstawie sytuacji ekonomicznej, której wyznacznikiem jest dochód podlegający oskładkowaniu (§ 57 SGB XI); (2) zapewnia równe traktowanie „zdrowych i chorych”, ponieważ przy zachowaniu równych uprawnień do świadczeń składki pobierane są w zależności od sytuacji ekonomicznej, a nie od różnego poziomu ryzyka potrzeby opieki długoterminowej u poszczególnych ubezpieczonych; (3) zapewnia wyrównanie obciążeń z tytułu ubezpieczenia członków rodziny, ponieważ najbliżsi podlegają ubezpieczeniu bezskładkowemu na warunkach § 25 SGB XI, zachowując jednocześnie odrębne prawo do świadczeń (§ 1 ust. 6 zdanie 3, § 56 ust. 1 SGB XI).

Federalny Trybunał Konstytucyjny wezwał do przyznania dalszych ulg rodzinom z dziećmi<sup>12</sup>. W związku z tym ustawodawca ustawą o uwzględnieniu wychowywania dzieci w przepisach składkowych społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego (ustawa o uwzględnieniu wychowywania dzieci – KiBG) z 15 grudnia 2004 roku<sup>13</sup> wprowadził od 1 stycznia 2005 roku dopłatę do składek dla osób bezdzietnych (§ 55 ust. 3 SGB XI). Zgodnie z § 55 ust. 3 SGB XI osoby objęte społecznym ubezpieczeniem pielęgnacyjnym muszą po upływie miesiąca, w którym kończą 23. rok życia, dokonywać dopłaty z tytułu bezdzietności. Zgodnie z wymogami Federalnego Trybunału Konstytucyjnego celem nowej regulacji jest wyłącznie zapewnienie jeszcze większej solidarności z rodzicami wychowującymi dzieci. Oprócz składek pieniężnych wnoszą bowiem oni decydujący – dodatkowy wkład w utrzymanie reparycyjnego systemu ubezpieczeń społecznych, z którego korzystają także osoby bezdzietne. Co prawda osoby bezdzietne również finansują ze swoich składek pokrycie ryzyka opieki nad ubezpieczonymi bezskładkowo małżonkiem i dziećmi. Ogólnie rzecz biorąc, korzyść, jaką uzyskują osoby bezdzietne dzięki wychowywaniu kolejnego pokolenia przez pozostałych członków systemu, nie zmniejsza się z powodu przeznaczenia części ich składek na ubezpieczenie członków rodziny. Wymaganie wnoszenia opłaty kompensacyjnej od tych ubezpieczonych, którzy są zobowiązani do opłacania składek i którzy nie wychowują dzieci, jest zatem uzasadnione<sup>14</sup>. Od 1 stycznia 2022 roku dopłata do składki wynosi 0,35%<sup>15</sup> (do 31 grudnia 2021 roku – 0,25%) i jest płacona dodatkowo do ogólnej stawki składki wynoszącej obecnie 2,35% i 3,05%, jeśli ubezpieczony nie ma dzieci. Z jednej strony podwyższenie dopłaty dla osób bezdzietnych służy ogólnemu finansowaniu działań związanych z reformą, które ustawodawca wprowadza ustawą o dalszym rozwoju opieki zdrowotnej (GVWG). Z drugiej strony następuje natomiast ponowne zbliżenie do pierwotnego stosunku między ogólną stopą składki a dopłatą z 2005 roku. Wówczas ogólna stopa składki wynosiła jeszcze 1,0%.

W orzeczeniach z 7 kwietnia 2022 roku<sup>16</sup> Federalny Trybunał Konstytucyjny ponownie wypowiedział się na temat składek na ubezpieczenie pielęgnacyjne ubezpieczonych posiadających dzieci. Zgodnie z tym orzeczeniem wprowadzenie dopłaty

12. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2001 roku, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfGE 103, 242 = NJW 2001, 1712. Vgl. F. Ruland, *Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung*, NJW 2001, 1673.

13. BGBl. 2004 I 3448 (Federalny Dziennik Ustaw).

14. BT-Drs. (Druk Bundestagu) 15/3671, 5.

15. Podwyższenie na podstawie art. 2 pkt 14 Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung – GVWG (ustawy o dalszym rozwoju opieki zdrowotnej – GVWG) z 11 lipca 2021 roku, BGBl. 2021 I 2754.

16. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2022 r., BVerfG 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 i in., NJW 2022, 2169.

dla osób bezdzietnych jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Tym samym nie można uznać za uzasadnione, że regulacja przewiduje w sposób generalny, iż ubezpieczeni posiadający dzieci nie muszą płacić dopłaty dla osób bezdzietnych oraz że nie bierze się pod uwagę liczby ich dzieci. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że większa ulga finansowa musi być przewidziana dla ubezpieczonych, którzy mają co najmniej dwoje dzieci. Ustawodawca do końca lipca 2023 roku musi stworzyć nową regulację prawną, która wyeliminuje nierówne traktowanie, zgodnie z którym rodzice posiadający kilkoro dzieci korzystają z takiej samej ulgi finansowej jak rodzice posiadający tylko jedno dziecko. Zdaniem Trybunału im większa liczba dzieci, tym wyższe dodatkowe koszty z tytułu ich wychowywania, co musi następnie znajdować odzwierciedlenie w większych ulgach w zakresie składek na ubezpieczenie pielęgnacyjne<sup>17</sup>.

Jednym z aspektów odrębności ubezpieczenia pielęgnacyjnego jest to, że w większym stopniu można dostrzec tu przenikanie elementów prawa ubezpieczeń społecznych do ubezpieczeń prywatnych, niż ma to miejsce w innych gałęziach ubezpieczeń. I tak w § 100 SGB XI nie tylko przewidziano obowiązek zawierania umów w zakresie prywatnego obowiązkowego ubezpieczenia pielęgnacyjnego, lecz także określono treść tych umów.

Odrębny charakter ubezpieczenia pielęgnacyjnego przejawia się w szczególności w tym, że podmioty oferujące ubezpieczenia pielęgnacyjne są odrębne pod względem prawnym od dotychczasowych podmiotów oferujących ubezpieczenia społeczne lub innych instytucji. Są to nowo utworzone, samodzielnie zarządzane podmioty prawa publicznego, mimo że funkcje kas ubezpieczenia pielęgnacyjnego – jako podmiotów oferujących społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne – są realizowane przez kasy chorych (§ 4 ust. 2 SGB V) w formie wspólnego zarządzania (por. § 46 ust. 2 SGB XI). W zakresie samodzielnego zarządzania kasą ubezpieczenia pielęgnacyjnego działają na zasadzie rozszerzenia kompetencji organów kas chorych (§ 46 ust. 2 zdanie 2 SGB XI). Kasy chorych pełnią również funkcję pracodawcy w stosunku do pracowników zatrudnionych w kasie ubezpieczenia pielęgnacyjnego (§ 46 ust. 2 zdanie 3 SGB XI).

Ta gałąź ubezpieczeń społecznych służy zabezpieczeniu społecznemu na wypadek potrzeby opieki długoterminowej. Wraz z wejściem w życie jedenastej księgi kodeksu socjalnego rozstrzygająca definicja w tym zakresie znajduje się w § 14 i §15 SGB XI. Zgodnie z § 14 ust. 1 SGB XI osobami wymagającymi opieki są osoby, u których występuje związane ze stanem zdrowia ograniczenie samodzielności lub

17. Na ten temat zob. U. Wenner, *Familienlastenausgleich – Differenzierung in der Höhe des Pflegeversicherungsbeitrags nach der Kinderzahl notwendig*, „Soziale Sicherheit” 2022, Nr. 10, s. 8.

sprawności i które w związku z tym wymagają pomocy innych osób. Muszą to być osoby, które nie są w stanie samodzielnie kompensować ani przewyżczać ograniczeń fizycznych, poznawczych lub psychicznych albo obciążeń lub wymagań zdrowotnych. Potrzeba opieki musi utrzymywać się stale, jej przewidywany okres musi wynosić co najmniej sześć miesięcy i musi być ona chociaż tak zaawansowana, jak określono w § 15 SGB XI.

Zabezpieczenie społeczne jest (tylko) zabezpieczeniem częściowym obejmującym świadczenia w szczególności wynikające z §§ 28 i nast. SGB XI, przy czym w ciągu kilkudziesięciu lat od wprowadzenia tego zabezpieczenia widoczna jest wyraźna tendencja do rozszerzania zakresu świadczeń. Jednak nawet po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych reform w ramach pierwszej ustawy o zwiększeniu zakresu opieki długoterminowej (PSG I)<sup>18</sup> i drugiej ustawy o zwiększeniu zakresu opieki długoterminowej (PSG II)<sup>19</sup> ubezpieczenie pielęgnacyjne nadal nie zapewnia pełnej opieki, docelowo – jedynie uprawnienia do opieki częściowej. Wynika to z faktu, że na przykład w razie opieki stacjonarnej konieczne jest wniesienie własnego wkładu finansowego, a wysokość poszczególnych świadczeń jest systematycznie ograniczana.

Charakter zabezpieczenia częściowego przejawia się w kontekście tego, że zgodnie z § 8 ust. 1 SGB XI zapewnienie opieki długoterminowej członkom populacji jest zadaniem całego społeczeństwa. Zgodnie z § 8 ust. 2 SGB XI kraje związkowe, gminy, instytucje opiekuńcze i kasy ubezpieczenia pielęgnacyjnego ściśle współpracują ze służbą zdrowia w celu zapewnienia efektywnej, zorganizowanej na poziomie regionalnym, lokalnej i skoordynowanej, ambulatoryjnej i stacjonarnej opieki długoterminowej dla ludności. Przyczyniają się one do rozbudowy i dalszego rozwoju niezbędnych struktur opieki. Dotyczy to w szczególności uzupełnienia oferty opieki domowej i stacjonarnej o nowe formy opieki dziennej i krótkoterminowej, jak również udostępnienia szeregu usług rehabilitacji medycznej o charakterze uzupełniającym w stosunku do opieki. Ponadto wspierają one oraz promują gotowość do zapewnienia humanitarnej opieki i wsparcia ze strony opiekunów etatowych i wolontariuszy, a także krewnych, sąsiadów i grup samopomocy, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju nowej kultury niesienia pomocy i okazywania solidarności.

18. Gesetz vom 17.12.2014, BGBl. 2014 I 2222; projekt ustawy przedstawiony przez rząd federalny – por. BT-Drs. 18/1798; sprawozdanie i decyzja Komisji Zdrowia, BT-Drs. 18/2909.

19. Gesetz vom 21.12.2015, BGBl. 2015 I 2424; projekt ustawy przedstawiony przez rząd federalny – por. BT-Drs. 18/5926, 109: „częściowe zabezpieczenie”; sprawozdanie i decyzja Komisji Zdrowia, BT-Drs. 18/6688.

## Rola ubezpieczenia pielęgnacyjnego

Zgodnie z § 1 ust. 4 SGB XI rola ubezpieczenia pielęgnacyjnego polega na zapewnieniu pomocy osobom wymagającym opieki, które ze względu na stan zdrowia zmuszone są do korzystania z solidarnego wsparcia. Nawiązując do tego przepisu ogólnego, regulującego rolę ubezpieczenia pielęgnacyjnego, w uzasadnieniu projektu ustawy czytamy<sup>20</sup>, że zakres zadań ubezpieczenia pielęgnacyjnego określono w § 1 ust. 4 SGB XI. Ma ono na celu zapewnienie pomocy osobom wymagającym opieki, które ze względu na zakres swoich potrzeb są obciążone w taki sposób, że konieczna staje się interwencja ze strony państwa. Możliwe było zrezygnowanie z tak ogólnego zapisu programowego jak w ust. 4. Jest on krytykowany również dlatego, że nadrzędnym celem ubezpieczenia pielęgnacyjnego nie jest ochrona indywidualna, lecz ochrona ogółu społeczeństwa przed niebezpieczeństwem konieczności finansowania świadczeń pielęgnacyjnych z dochodów podatkowych w przypadku braku indywidualnego zabezpieczenia<sup>21</sup>.

Prawo do świadczeń z tytułu społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego uregulowane jest w § 28 i nast. SGB XI. Wymienione są tam poszczególne świadczenia, należą do nich: świadczenie pielęgnacyjne w naturze (§ 36), zasiłek pielęgnacyjny na zakupione we własnym zakresie pomoce pielęgnacyjne (§ 37), połączenie świadczenia pieniężnego i świadczenia w naturze (§ 38), opieka domowa, gdy nie może jej świadczyć opiekun (§ 39), pomoce pielęgnacyjne i środki na adaptację mieszkania (§ 40), opieka dzienna i nocna (§ 41), opieka krótkoterminowa (§ 42), pełna opieka stacjonarna (§ 43), świadczenie ryczałtowe z tytułu opieki nad osobami niepełnosprawnymi (§ 43a), dodatkowa opieka i aktywizacja w zakładach opieki stacjonarnej (§ 43b), świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego opiekunów (§ 44), dodatkowe świadczenia w przypadku urlopu opiekuńczego i krótkotrwałej niezdolności do pracy (§ 44a), kursy opiekuńcze dla osób bliskich i wolontariuszy (§ 45), przeliczenie kwoty z tytułu świadczenia ambulatoryjnego w naturze (§ 45a), ulga (§ 45b), świadczenia z budżetu osobistego zgodnie z § 29 księgi kodeksu socjalnego, dodatkowe świadczenia dla osób wymagających opieki w ambulatoryjnych, wspomaganych wspólnotach mieszkaniowych (§ 38a), dodatkowe wsparcie w korzystaniu z cyfrowych aplikacji opiekuńczych (§ 39a) i ich udostępnianie (§ 40a), prawo do świadczenia w przypadku korzystania z cyfrowych aplikacji opiekuńczych

20. BT-Drs. 12/5262, 89.

21. B. Schulin, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht” 1994, H. 10, s. 433, s. 435 i nast.

(§ 40b). Ubezpieczonym przysługuje również prawo do poradnictwa w zakresie opieki długoterminowej, które ma im zapewnić ich kasa ubezpieczenia pielęgnacyjnego lub zakład ubezpieczeń (§ 7a).

Rolnicze ubezpieczenie pielęgnacyjne nie odróżnia się pod tym względem praktycznie żadnymi cechami szczególnymi. Zgodnie z art. 44 ust. 6 SGB XI przedsiębiorcom rolnym, którzy nie mogą prowadzić działalności z powodu konieczności zorganizowania należytej opieki nad osobą bliską wymagającą opieki w sytuacji nagłego zachorowania lub konieczności zapewnienia w tym czasie opieki we własnym zakresie, zamiast zasiłku pielęgnacyjnego przyznaje się pomoc w prowadzeniu gospodarstwa na okres do dziesięciu dni roboczych. Przedsiębiorcy rolni posiadający prywatne ubezpieczenie pielęgnacyjne, którzy nie mogą prowadzić działalności z powodu konieczności zorganizowania należytej opieki nad osobą bliską wymagającą opieki w sytuacji nagłego zachorowania lub konieczności zapewnienia w tym czasie opieki we własnym zakresie, otrzymują zwrot kosztów zorganizowania pomocy w prowadzeniu gospodarstwa za okres maksymalnie dziesięciu dni roboczych albo z kasy ubezpieczenia pielęgnacyjnego osoby wymagającej opieki, albo z prywatnego zakładu ubezpieczeń osoby wymagającej opieki w wysokości obowiązującej stawki zwrotu. Kwota ta nie jest obliczana na podstawie rzeczywistych kosztów, tylko przyznawana jako ryczałt w wysokości 200 euro za dzień pomocy w prowadzeniu gospodarstwa.

Ponadto ani w ustawie, ani w uzasadnieniu nie ma mowy o tym, że już w momencie wprowadzenia ubezpieczenia pielęgnacyjnego i w kolejnych dziesięcioleciach jednym z zadań ubezpieczenia pielęgnacyjnego było i w coraz większym stopniu jest wspieranie członków rodziny pełniących rolę opiekunów<sup>22</sup>. W ramach ubezpieczenia pielęgnacyjnego, oprócz świadczeń dla osób wymagających opieki, przewidziano świadczenia dla osób bliskich sprawujących opiekę, w szczególności opłacanie składek do organu ubezpieczenia emerytalnego. Świadczenie to jest jednoznacznie rozumiane jako świadczenie z zakresu – społecznego lub prywatnego – ubezpieczenia pielęgnacyjnego (por. § 28 ust. 1 pkt 10 w związku z § 44 SGB XI). Nakaz obowiązkowego ubezpieczenia opiekunów niezawodowych oraz obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne służą docelowo realizacji zadania stawianego przed ubezpieczeniem pielęgnacyjnym, jakim jest – zgodnie z § 1 ust. 4 SGB XI – zapewnienie pomocy osobom wymagającym opieki. W tym kontekście pojawia się kwestia zabezpieczenia społecznego opiekunów. W związku z tym

22. Na ten temat por. E. Koch, *Propositions of benefits for persons providing care for family members employed in agriculture in Germany – significance, legal basis, and further development*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77).

zachodzi akcesoryjność obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i jego przesłanek wobec przesłanek dotyczących świadczeń z tytułu ubezpieczenia pielęgnacyjnego<sup>23</sup>.

Przepis § 1 ust. 4 SGB XI należy rozpatrywać w kontekście § 2 ust. 1 SGB XI, zgodnie z którym celem świadczeń z tytułu ubezpieczenia pielęgnacyjnego jest pomoc osobom wymagającym opieki w celu prowadzenia możliwie niezależnego życia i samostanowienia, mimo konieczności korzystania z pomocy, z poszanowaniem godności ludzkiej. Pomoc musi być zatem ukierunkowana na odzyskanie lub utrzymanie sił fizycznych, psychicznych i duchowych osób wymagających opieki, także w formie opieki aktywizującej.

Zaawansowanie potrzeby opieki, o którym mowa w § 1 ust. 4 SGB XI, określono bardziej szczegółowo w § 14 i §15 SGB XI. Zgodnie z § 14 ust. 1 SGB XI osobami wymagającymi opieki są osoby, u których występuje związane ze stanem zdrowia ograniczenie samodzielności lub sprawności i które w związku z tym wymagają pomocy innych osób. Muszą to być osoby, które nie są w stanie samodzielnie kompensować ani przezwyciężać ograniczeń fizycznych, poznawczych lub psychicznych albo obciążeń lub wymagań zdrowotnych. Potrzeba opieki musi utrzymywać się stale, jej przewidywany okres musi wynosić co najmniej sześć miesięcy i musi być ona przynajmniej tak zaawansowana, jak określono w § 15.

## Zakres ubezpieczenia (ubezpieczenie powszechne)

Przepis § 1 ust. 2 SGB XI zawiera podstawowe wskazówki dotyczące kręgu osób ubezpieczonych. Sprecyzowano w nim, że ustawodawca chce objąć ochroną ubezpieczeniową dwie grupy, a mianowicie osoby, które są ubezpieczone z mocy prawa (ust. 1 zdanie 1) oraz osoby, które są ubezpieczone na wypadek choroby w prywatnym zakładzie ubezpieczeń zdrowotnych (ust. 1 zdanie 2). W przypadku tych ostatnich ubezpieczenie nie obowiązuje z mocy prawa, ale muszą oni zawrzeć umowę ubezpieczenia na gruncie prawa prywatnego. Aby zapewnić, że umowy takie faktycznie będą zawierane, ustawodawca przewidział i zróżnicował w § 110 SGB XI obowiązek zawierania umów podlegający karze grzywny zgodnie z § 121 ust. 1 pkt 1 SGB XI. Poprzez powiązanie ubezpieczenia pielęgnacyjnego z ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym i prywatnym ubezpieczeniem pielęgnacyjnym zasadniczo osiągnięto powszechność ubezpieczenia na wypadek ryzyka potrzeby opieki długoterminowej,

23. Wyrok Federalnego Trybunału Socjalnego z 5 maja 2010 roku, BSG 5.5.2010 – B 12 R 6/09 R.



ponieważ tylko stosunkowo niewiele osób nie jest ubezpieczonych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego<sup>24</sup>.

Przepis § 1 ust. 2 zdanie 1 SGB XI stanowi, że w ramach społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego ochroną objęci są wszyscy, którzy posiadają ustawowe ubezpieczenie zdrowotne. Dotyczy to osób podlegających ubezpieczeniu obowiązkowemu (§ 20 ust. 1 SGB XI) oraz osób posiadających dobrowolne ustawowe ubezpieczenie zdrowotne (§ 20 ust. 3 SGB XI). Tym samym ustawa wprowadza dla osób ubezpieczonych zasadę, zgodnie z którą „ubezpieczenie pielęgnacyjne wynika z ubezpieczenia zdrowotnego”.

Osoby prowadzące działalność gospodarczą nie są z reguły objęte ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym, a tym samym również społecznym ubezpieczeniem pielęgnacyjnym. Zgodnie z § 5 ust. 5 zdaniem 1 SGB V każdy, kto prowadzi działalność gospodarczą i jest to podstawowe źródło zarobkowania, podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której osoba prowadząca działalność gospodarczą i niepodlegająca obowiązkowemu ubezpieczeniu otrzymuje kompleksową ochronę w ramach ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego poprzez podjęcie nisko płatnej, ale objętej obowiązkiem ubezpieczenia pracy dodatkowej, mimo że osoba ta nie należy do grona osób potrzebujących solidarnej ochrony, ani nie wnosi wkładu w obciążenia spoczywające na solidarnej wspólnocie stosownie do uzyskiwanych dochodów lub swojej sytuacji ekonomicznej<sup>25</sup>. Nie dotyczy to przedsiębiorców rolnych. Zgodnie z § 2 ustawy o ubezpieczeniu chorobowym rolników (KVLG 1989) są oni objęci ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym, a co za tym idzie również (zgodnie z § 20 ust. 1 zdaniem 1, zdaniem 2 pkt 3 SGB XI) ubezpieczeniem pielęgnacyjnym.

Obowiązkowe ubezpieczenie pozostałych grup osób jest uregulowane w § 21 i § 24 SGB XI. § 25 SGB XI dotyczy ubezpieczenia rodzinnego, a § 26 SGB XI – ubezpieczenia kontynuowanego. § 26a SGB XI przyznaje prawo do przystąpienia do ubezpieczenia. Osoby nieposiadające ubezpieczenia na wypadek choroby są od 1 kwietnia 2007 roku objęte ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 13 SGB V, a od 1 stycznia 2009 roku – prywatnym ubezpieczeniem zdrowotnym zgodnie z § 193 ust. 3 zdaniem 1, ust. 5 pkt 2 ustawy o umowach ubezpieczenia. Osoby te są więc objęte ustawowym lub prywatnym ubezpieczeniem zdrowotnym, a tym samym również ubezpieczeniem pielęgnacyjnym.

24. B. Schulin, op. cit., s. 433, s. 436 i nast.

25. Wyrok Federalnego Trybunału Socjalnego z 27 czerwca 2012 roku, BSG 27.6.2012 – B 12 KR 18/10 R, BeckRS 2012, 72965 Rn. 17.



Zgodnie z § 1 ust. 2 zdaniem 2 SGB XI każdy, kto jest ubezpieczony na wypadek choroby w prywatnym zakładzie ubezpieczeń zdrowotnych, musi zawrzeć prywatne ubezpieczenie pielęgnacyjne. W tym zakresie również obowiązuje zasada „ubezpieczenie pielęgnacyjne wynika z ubezpieczenia zdrowotnego”.

## Solidarne finansowanie

Nakłady na społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne są finansowane ze składek pracodawców i pracowników zgodnie z § 1 ust. 6 zdaniem 1 SGB XI. Należy to jednak rozumieć tylko jako zasadę ogólną. W § 58 ust. 1 zdaniu 1 SGB XI wskazano, że pracownicy podlegający obowiązkowemu ubezpieczeniu na podstawie § 20 ust. 1 zdania 2 pkt 1 i 12 SGB XI i objęci ustawowym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz ich pracodawcy odprowadzają – każdy po połowie – składki, których wysokość należy ustalić na podstawie wynagrodzenia.

Ze składek pokrywane są wydatki na społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne, nie na wszystkie jednak, które są konieczne do sprawowania opieki. Ubezpieczenie pielęgnacyjne jest skonstruowane jako system zabezpieczenia częściowego, dlatego też świadczenia są przyznawane tylko w zakresie określonym przez prawo. Dalsze świadczenia muszą być finansowane przez inne podmioty lub przez samą osobę wymagającą opieki. Sytuacja taka ma miejsce np. zgodnie z § 82 ust. 1 zdaniem 4 SGB XI w przypadku kosztów zakwaterowania i żywienia w placówkach opieki stacjonarnej.

W społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym wysokość składek nie jest uzależniona od ubezpieczonego ryzyka, lecz – podobnie jak w ustawowym ubezpieczeniu zdrowotnym – od dochodu podlegającego oskładkowaniu, odzwierciedlającego sytuację ekonomiczną członka (§ 6 zdanie 3 SGB XI). Na tym polega element równości w społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym. Zgodnie z § 54 ust. 2 SGB XI składki pobierane są na podstawie stawki procentowej (stopy składki) od podlegającego oskładkowaniu dochodu członków do wysokości progu dochodowego (§ 55 SGB XI). Zgodna z § 55 ust. 1 zdaniem 1 SGB XI stopa składki wynosi 3,05% dochodu podlegającego oskładkowaniu, jest ona ustalana ustawowo. Zgodnie z § 55 ust. 3 zdaniem 1 SGB XI członkowie po upływie miesiąca, w którym kończą 23. rok życia, są zobowiązani do odprowadzania składki opartej na stopie zwiększonej o dopłatę z tytułu bezdzietności w wysokości 0,35 punktu procentowego<sup>26</sup>. Nie pobiera się

26. W sprawie zgodności z konstytucją rozporządzenia w przypadkach dotyczących niezamierzonej bezdzietności zob. wyrok Federalnego Trybunału Socjalnego z 27 lutego 2008 roku – B 12 P 2/07 R.

składek za ubezpieczonych członków rodziny i zarejestrowanych partnerów (§ 6 zdanie 3 SGB XI). Na tym polega kolejny element równości w społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym.

W przypadku przedsiębiorców rolnych i członków rodziny pracujących wraz z nimi w gospodarstwie składka na ubezpieczenie pielęgnacyjne pobierana jest w formie dopłaty do składki na ubezpieczenie zdrowotne danej klasy składkowej zgodnie z tabelą składek (§ 55 ust. 5 SGB XI). Osoby bezdzietne dokonują wyższej dopłaty. Wysokość dopłaty ustala się na podstawie stosunku ogólnych stóp składek na ubezpieczenie pielęgnacyjne i zdrowotne, powiększonego o stosunek ogólnych stóp składek na ubezpieczenie pielęgnacyjne osób bezdzietnych i rodziców.

Prywatne, obowiązkowe ubezpieczenie pielęgnacyjne, które nie zostało wymienione w § 6 ust. 6, mimo pewnych elementów równości społecznej, realizuje zasady obowiązujące w prywatnym prawie ubezpieczeniowym (zob. § 61 i §110 SGB XI). Osoby ubezpieczone w ramach prywatnego, obowiązkowego ubezpieczenia pielęgnacyjnego same opłacają składki i tylko z tego tytułu otrzymują dofinansowanie. Konstytucja nie nakazuje stosowania równego wymiaru składek w systemach społecznego i prywatnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego<sup>27</sup>. Ustawa ogranicza jedynie istniejącą co do zasady możliwość naliczania składek w zależności od ryzyka ubezpieczeniowego. Wysokość składki jest w tym przypadku oparta na innych kryteriach niż dochód podlegający oskładkowaniu. Zwolnienie ze składek przewidziane jest tylko w odniesieniu do dzieci ubezpieczającego (§ 110 ust. 2 pkt 1 lit. f i ust. 3 pkt 6 SGB XI). Opieka nad dziećmi i ich wychowywanie nie muszą być uwzględniane w prywatnym, obowiązkowym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym w celu obniżenia składek<sup>28</sup>, w przeciwieństwie do składek w społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym<sup>29</sup>. Przepisy konstytucyjne nie dopuszczają zrównania finansowego między prywatnym a społecznym ubezpieczeniem pielęgnacyjnym<sup>30</sup>.

27. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2001 roku, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1681/94.

28. Por. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2001 roku, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1681/94 i in., BVerfGE 103, 271 = SozR 3–3300 § 23 pkt 3 = NJW 2001, 1707.

29. Por. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2001 roku, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfGE 103, 242 = SozR 3–3300 § 54 Nr. 2 = NJW 2001, 1712; na temat reakcji ustawodawcy (dopłata do składek dla osób bezdzietnych).

30. Za: H. Kube, *Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Privater Pflegeversicherung und Sozialer Pflegeversicherung*, „Zeitschrift für Gesetzgebung” 2022, Vol. 37, Nr. 3, s. 225.

## Organizacja

W § 1 ust. 3 SGB XI wyznaczono kasy ubezpieczenia pielęgnacyjnego jako podmioty realizujące społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne (pierwsza część zdania) oraz realizację zadań przez kasy chorych zgodnie z § 4 SGB V (druga część zdania) w formie wspólnego zarządzania. W uzasadnieniu do projektu wskazano<sup>31</sup>: podmioty oferujące społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne są samodzielnie zarządzanymi podmiotami prawa publicznego. Realizacja zadań kas ubezpieczenia pielęgnacyjnego należy – ze względu na ich umocowanie prawne – do kompetencji ustawowych kas chorych.

Gdy w § 1 ust. 3 SGB XI jest mowa o „kasach ubezpieczenia pielęgnacyjnego”, określenie to odnosi się do ustrukturyzowanego systemu kas chorych, a więc także do kas ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z § 143 i nast. SGB V istnieją następujące rodzaje kas: lokalne kasy chorych, zakładowe kasy chorych, cechowe kasy chorych, rolnicza kasa chorych<sup>32</sup>, Niemieckie Ubezpieczenie Emerytalno-Rentowe Górnictwo-Kolej-Żegluga i zastępcze kasy chorych.

Odpowiedzialność kas ubezpieczenia pielęgnacyjnego za zapewnienie ubezpieczonym opieki długoterminowej, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdaniem 1 SGB XI, wynika z ich odpowiedzialności jako świadczeniodawców, o której mowa w art. 1 ust. 3 SGB XI. Zgodnie z § 69 SGB XI kasy ubezpieczenia pielęgnacyjnego muszą w ramach obowiązku udzielania świadczeń zapewnić, aby świadczenie opieki na rzecz ubezpieczonych było dostosowane do potrzeb i jednolite oraz odpowiadało ogólnie uznanemu stanowi wiedzy medycznej i pielęgnarskiej (zobowiązanie do zapewnienia opieki). W tym celu kasy zawierają umowy o świadczenie opieki i umowy o wynagrodzenie z podmiotami prowadzącymi placówki opiekuńcze (§ 71 SGB XI) i innymi usługodawcami. W tym kontekście, zgodnie z § 11 ust. 2 zdaniem 1 SGB XI, należy zachować zróżnicowany charakter podmiotów świadczących usługi opiekuńcze oraz szanować ich autonomię, sposób definiowania własnych zadań i niezależność.

31. BT-Drs. 12/5262, 89.

32. Na temat systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego w Niemczech zob. E. Koch, *The German social security system for farmers*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

---

## Podsumowanie

Podstawowe założenia strukturalne określone w § 1 ust. 1 do 4 i 6 SGB XI zawierają krótkie wyjaśnienie istotnych cech niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca winien być zobowiązany do przestrzegania tych podstawowych założeń. W kwestii struktury składek Trybunał z jednej strony potwierdził autonomię ubezpieczenia pielęgnacyjnego, a z drugiej – ostatecznie wezwał do zróżnicowanego uwzględnienia dzieci w strukturze składek. Wymóg ten jest konsekwentny. Zdaniem niemieckiego sądu najwyższego osoby wychowujące dzieci muszą płacić niższe składki. Należy też brać przy tym pod uwagę liczbę dzieci. Dotyczy to również rolniczego ubezpieczenia społecznego, które pod innymi względami – z uwagi na powiązanie z rolniczą kasą chorych – różni się od powszechnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego w zasadzie tylko w zakresie przepisów dotyczących składek.

## Bibliografia:

---

- Becker U.**, *Pflege in einer älter werdenden Gesellschaft*, „Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht” 2013, Ausg. 3.
- Bieback K.-J.**, *Solidarität und Sozialversicherung*, „Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht” 2012, Ausg. 1.
- Hauck E.**, *Gestaltung des Leistungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Grundgesetz?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2007, H. 19.
- Koch E.**, *Propositions of benefits for persons providing care for family members employed in agriculture in Germany – significance, legal basis, and further development*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77).
- Koch E.**, *The German social security system for farmers*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).
- Koch E.**, *Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit eine aktuelle Bestandsaufnahme*, „Vierteljahresschrift für Sozialrecht” 1993, 285.
- Kostorz P., Kernebeck S.**, *20 Jahre soziale Pflegeversicherung – Bilanz und Ausblick*, „Wege zur Sozialversicherung. Zeitschrift für die Sozialversicherungs-Praxis” 2015, Ausg. 2.
- Kube H.**, *Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Privater Pflegeversicherung und Sozialer Pflegeversicherung*, „Zeitschrift für Gesetzgebung” 2022, Vol. 37, Nr. 3.
- Kuhn-Zuber G.**, *Rechtliche Rahmenbedingungen häuslicher Pflege*, „Blätter der Wohlfahrtspflege” 2020, H. 1.

## Podstawowe założenia dotyczące struktury niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego

- Rothgang H.**, *Die deutsche Pflegeversicherung: Ein Vorbild für Europa? 13. Sozialstaatsenquete: Die Leistungsfähigkeit verschiedener Pflegesicherungssysteme*, Wiedeń 2019, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.726875&version=1574083938>, dostęp 5.04.2023.
- Ruland F.**, *Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung*, „Neue Juristische Wochenschrift”, 5.05.2001.
- Schulin B.**, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht” 1994, H. 10.
- Schütze B.**, *Von Blüm zu Gröhe – Weiterentwicklung und fortbestehende Grenzen der Pflegeversicherung*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht” 2018, H. 21.
- Sievekink K.**, *Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1998.
- Wenner U.**, *Familienlastenausgleich – Differenzierung in der Höhe des Pflegeversicherungsbeitrags nach der Kinderzahl notwendig*, „Soziale Sicherheit” 2022, Nr. 10.

otrzymano: 05.04.2023  
zaakceptowano: 23.05.2023

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



# Fundamental assumptions of the structure of German nursing care insurance and their importance for farmers' nursing care insurance

*Erich Koch*

---

## Abstract

Europe is currently witnessing demographic change which, on the one hand, with longer average life expectancy<sup>1</sup>, gives rise to a growing number of seniors in need of long term-care and on the other, with the number of births declining<sup>2</sup>, leads to fewer family members willing to provide such care. The change provokes a question about the most promising and practicable solution strategies to ensure public quality care.

The European secondary law coordinating social insurance schemes does not provide for nursing care insurance benefits. The benefits are identified with “sickness allowances” as construed by the said secondary law. Therefore, long-term care risk is in many countries covered partly from health insurance<sup>3</sup>. A separate nursing care insurance still remains rare in Europe. Hence, the possibly most comprehensive social insurance that includes long-term care risk is postulated by multiple environments<sup>4</sup>.

- 
1. Statista, *Europäische Union & Euro-Zone: Lebenserwartung bei der Geburt von 2011 bis 2021*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151338/umfrage/lebenserwartung-in-der-europaeischen-union-eu/>, access 5.04.2023.
  2. Statista, *Europäische Union & Euro-Zone: Geburtenrate von 2011 bis 2021*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/352936/umfrage/geburtenrate-in-eu-und-euro-zone/>, access 5.04.2023.
  3. European Union, *Long-term care report, Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Country profiles*, Vol. II, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/b39728e3-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>, access 5.04.2023.
  4. For the European care strategy, please cf. European Commission, *Europejska strategia w dziedzinie opieki – dla opiekunów i osób korzystających z opieki*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_5169](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_5169), access 5.04.2023.

---

**Erich Koch**, PhD, Director of the Administration and Communication Division of SVLFG till May 2023, Germany.

Germany introduced a public statute-based nursing care insurance scheme in 1995<sup>5</sup>. It is constantly being developed, which is considered an example to be followed in the international arena<sup>6</sup>. As part of social insurance for farmers<sup>7</sup>, farmers' nursing care insurance is only different with respect to a few special features, notably contribution provisions. Also this insurance falls under Book XI of the Social Code (SGB XI).

Later on, the fundamental structural assumptions defined in § 1 (1–4) and (6) of SGB XI will be investigated in-depth, chiefly from legal perspective. The analysis will follow primarily historical and systemic interpretation methods. The following issues will be discussed: separate character of nursing care insurance, role of nursing care insurance, scope of insurance (public insurance), solidarity-based funding and organisation.

**Keywords:** German nursing care insurance, fundamental structural assumptions, nursing care insurance for farmers, social insurance to address long-term care risk, demographic change.

---

## Introduction

By 2055 the number of people in need of long-term care in Germany will rise by 37% on account of ageing population only. According to long-term care projections of the Federal Statistical Office (Destatis), their number will rise from approx. 5.0 million at the end of 2021 to approx. 6.8 million in 2055. As early as in 2035, the number will reach around 5.6 million individuals (+14%). No major change is expected following 2055 as the retired baby boomers of 1950s and 1960s will then be replaced by subsequent, less numerous generations. In 2070, the number of individuals in need of long-term care as understood by the nursing care insurance act (SGB XI) will probably amount to 6.9 million (+38%)<sup>8</sup>.

The referring provisions' catalogue of SGB XI in § 1 includes general principles for social nursing care insurance. From a critical perspective, some of them

5. Pursuant to Article 1 in conjunction with Article 68 of the act on social insurance to address the risk of long-term care need (Nursing Care Insurance Act – PflegeVG) of 26 May 1994. For long-term care benefits in place before the nursing care insurance was introduced, please cf.: E. Koch, *Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit eine aktuelle Bestandsaufnahme*, "Vierteljahresschrift für Sozialrecht" 1993, p. 285.
6. For more on this topic, please cf.: H. Rothgang, *Die deutsche Pflegeversicherung: Ein Vorbild für Europa? 13. Sozialstaatsenquete: Die Leistungsfähigkeit verschiedener Pflegesicherungssysteme*, Vienna 2019, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.726875&version=1574083938>, access 5.04.2023.
7. For German farmers' social insurance, please cf.: E. Koch, *The German social security system for farmers*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2020, nr 2(74).
8. Statistisches Bundesamt, *Pflegevorausberechnung: 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftige bis zum Jahr 2055 zu erwarten*, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_124\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_124_12.html), access 5.04.2023.

are just programmatic declarations without normative content, partly imprecise or downright vague<sup>9</sup>. Another view holds that the meaning of a norm goes beyond that of a purely programmatic sentence. Methodology-wise, it would be appropriate to employ the provision § 1 for interpretation in order to account for the regulation system, and to specify its purpose<sup>10</sup>. Both the opinions should be considered viable; however, regarding respective, differing paragraphs of § 1. Application in the context of interpretation, however, is necessary only if and to the extent that other, more specific provisions of SGB XI do not fully set out the rules. Contrary to how the interpretation is phrased, the norm also applies to private nursing care insurance (cf. § 1 (2) sentence 2 and § 1 (4) and (5) of SGB XI).

Social nursing care insurance is of particular importance for the German social insurance for farmers. Unlike public health insurance, health insurance for farmers is solidarity-based insurance for entrepreneurs. Such character of the insurance is transposed into the nursing care insurance, primarily as regards funding (orientation towards agricultural entrepreneur's involvement in health insurance for farmers).

## Separate character of nursing care insurance

Under § 1 (1) of SGB XI, a new, separate branch of social insurance is formed. The bill's explanatory statement<sup>11</sup> reads that paragraph 1 governs the expansion of the social insurance system by introducing social nursing care insurance. The risk of long-term care need would be addressed in line with proven models of social insurance scheme which, as part of an independent social insurance branch, correspond to the following risks: sickness, accident, retirement and unemployment. Paragraph 1 is not, in fact, a stand-alone regulation, but rather is descriptive. It is by way of SGB XI provisions giving specific expression that the expansion of social insurance system referred to in the explanatory statement came about. Paragraph 1 concluded that, in spite of strong resistance, the legislature decided to form nursing care social insurance as the fifth pillar of social insurance. The four existing pillars are (1) statutory health insurance, (2) accident and (3) retirement insurance, including retirement insurance for farmers and (4) employment promotion. All of the five

9. B. Schulin, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, "Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 1994, H. 10, p. 433, p. 437.

10. JurisPK-SGB XI/Hauck, 3. Aufl. 2021 Stand, as at 1.10.2021, Rn. 5, with respect to the judgement of BSG (Federal Social Court) of 5.5.2010 – B 12 R 6/09 R = case law by Beck 2010, 70659.

11. BT-Drs. 12/5262, 88.



pillars were mentioned in § 1 (1) of SGB IV. Employment promotion, however, does not belong to narrowly understood social insurance.

Social nursing care insurance differs considerably from its private counterpart in a number of ways. Entities offering insurance are self-managed entities of the public law, not of private law. Entitlements to benefits, in turn, arise from the statute and the constitution documents, not from insurance contract. Deferral periods and individual risk exclusion are only typical for private insurance which, on the other hand, follow the reimbursement of costs and not benefits in kind rule. The amount of social insurance contributions is primarily based on the member's economic standing. It is not calculated with respect to individual damage risk. It is only in social nursing care insurance that non-contribution insurance is stipulated for family members (§ 25 and § 56 of SGB XI) and registered partners (§ 1 (6) sentence 3 of SGB XI).

Social nursing care insurance is basically mandatory insurance governed by the public law. Taking out the insurance is mandatory by law, cf. § 20 and § 21 of SGB XI. In several respects, this insurance also implements social equality: (1) it ensures equal treatment of "the rich and the poor" as all the insured receive the same benefits and on the same terms; however, contributions are collected on the basis of economic standing determined by income on which contributions are levied (§ 57 of SGB XI), (2) it ensures equal treatment of "the healthy and the sick". It is because, with equal benefit entitlements, contributions are collected depending on economic standing and not varied risk level of long-term nursing care need for the respective insured; (3) it ensures balancing the burden of family members' insurance as the next of kin are subject to non-contribution insurance under § 25 of SGB XI while maintaining separate benefit entitlement (§ 1 (6) sentence 3, § 56 (1) of SGB XI).

The Federal Constitutional Court called for further relief for families with children<sup>12</sup>. Therefore, by the act on raising children being included in the provisions on contributions in social nursing care insurance (act on raising children being included in provisions – KiBG) of 15 December 2004<sup>13</sup>, the legislature introduced surcharge on contributions for childless persons as of 1 January 2005 (§ 55 (3) of SGB XI). Under § 55 (3) of SGB XI, individuals covered by social nursing care insurance must, the month of their 23rd birthday lapsing, start to pay surcharge on account of having no children. As per the requirements of the Federal Constitutional Court, the new regulation only aims to provide for even more solidarity with families raising children. It is because, next to monetary contributions, they make

12. Judgement of the Federal Constitutional Court of 3 April 2001, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfGE 103, 242 = NJW 2001, 1712. Vgl. F. Ruland, *Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung*, NJW 2001, 1673.

13. BGBl. 2004 I 3448 (Federal Law Journal).

a decisive additional contribution to maintaining the pay-as-you-go social insurance scheme the childless also enjoy. The truth is, the childless' contributions also finance the coverage of the risk of care for the spouse and children insured on non-contributory basis. In general, the advantage that the childless receive from the next generation being raised by the remaining members of the system is not diminished by the allocation of a portion of their contributions to insuring family members. Hence, it is justified to require that the insured and obliged to pay contributions, and not raising children, pay a compensation fee<sup>14</sup>. As of 1 January 2022, the surcharge on contribution has been 0.35%<sup>15</sup> (by 31 December 2021 it was 0.25%) and it is payable in addition to the general contribution currently at 2.35% (and 3.05% if the insured does not have children). On the one hand, a higher surcharge for the childless serves the overall funding of reform-related activities which the legislature introduces by an act on further health care development (GVWG). On the other hand, there is a realignment with the original ratio between the overall contribution rate and the 2005 surcharge. At that time, the overall contribution rate was still 1.0%.

In its rulings of 7 April 2022<sup>16</sup>, the Federal Constitutional Court yet again ruled on nursing care insurance contributions of the insured having children. As per the ruling, introducing a surcharge for the childless is non-constitutional. Thus, it cannot be considered reasonable that the regulation generally provides for the insured with children not having to pay a surcharge for those without children, and that the number of their children is ignored. The Federal Constitutional Court shows that a higher financial relief must be stipulated for those insured with at least two children. By the end of July 2023, the legislature must create a new legal regulation to eliminate unequal treatment which causes parents with multiple children to use the same financial relief as those with only one child. The Court finds that the more children, the higher extra raising costs, which must subsequently be reflected in higher relief for nursing care insurance contributions<sup>17</sup>.

One of the aspects of separate character of the nursing care insurance is that the elements of social insurance law penetrating into private insurance is more conspicuous here than in other insurance system branches. Thus, § 100 of SGB XI not only allows for an obligation to contract private mandatory nursing care insurance, but it also specifies the contract contents.

14. BT-Drs. (Bundestag format) 15/3671, 5.

15. Increase under Article 2 (14) of Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung – GVWG (act on further development of healthcare – GVWG) of 11 July 2021, BGBl. 2021 I 2754.

16. Judgement of the Federal Constitutional Court of 7 April 2022, BVerfG 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 et al., NJW 2022, 2169.

17. For more on this topic, please cf.: U. Wenner, *Familienlastenausgleich – Differenzierung in der Höhe des Pflegeversicherungsbeitrags nach der Kinderzahl notwendig*, "Soziale Sicherheit" 2022, No. 10, p. 8.

A separate character of nursing care insurance is chiefly manifested in entities which offer nursing care insurance being legally distinct from the existing entities offering social insurance or other institutions. They are newly formed, self-managed public law entities in spite of the functions of the funds for nursing care insurance (as entities offering social nursing care insurance) being performed by health insurance funds (§ 4 (2) of SGB V) under joint management (cf. § 46 and § 2 of SGB XI). In terms of self-management, the nursing care insurance funds operate as an extension of the powers of the health insurance fund bodies (§ 46 (2) sentence 2 of SGB XI). Health insurance funds also function as employers in relation to employees working for the nursing care insurance fund (§ 46 (2) sentence 3 of SGB XI).

This social insurance branch caters for social insurance in case long-term care is needed. As the 11th Book of the Social Code took effect, the conclusive definition in this respect is provided in § 14 and § 15 of SGB XI. Under § 14 (1) of SGB XI, persons in need of care are those who have a health-related limitation of independence or dexterity and who therefore require the assistance of others. They must be individuals who are unable to independently compensate for or overcome physical, cognitive or mental limitations or health burdens or requirements. The need for care must be persistent, its expected duration must be at least six months, and it must be at least as advanced as specified in § 15 of SGB XI.

Social insurance is (only) partial insurance which covers benefits primarily arising from § 28 et seq. of SGB XI, with a clear tendency to expand the scope of benefits becoming observable for a few dozen years following the introduction of the insurance. However, even after extensive reforms under the first Long-Term Care Enhancement Act (PSG I)<sup>18</sup> and the second Long-Term Care Enhancement Act (PSG II)<sup>19</sup>, nursing care insurance still does not provide full care, ultimately only partial care entitlements. It is due, for instance, to financial contribution being necessary on part of the insured in case inpatient care is needed, with the amount of respective benefits becoming systematically reduced.

The nature of partial insurance is manifested in that, under § 8 (1) of SGB XI, it is the whole society's task to provide long-term care to its population members. Under § 8 (2) of SGB XI, federal states, communes/municipalities, care institutions and nursing insurance funds closely cooperate with healthcare to provide for efficient, regionally-organised, local and coordinated, outpatient and inpatient long-term care for the population. They foster the expansion and further development of necessary

18. Gesetz vom 17.12.2014, BGBl. 2014 I 2222; bill put forward by the federal government – cf. BT-Drs. 18/1798; report and decision by the Health Committee, BT-Drs. 18/2909.

19. Gesetz vom 21.12.2015, BGBl. 2015 I 2424; bill put forward by the federal government – cf. BT-Drs. 18/5926, 109: “partial insurance”; report and decision by the Health Committee, BT-Drs. 18/6688.

care structures. In particular, it is about complementing the home and inpatient care with new forms of day and short-term care, and about providing a number of medical rehabilitation services in addition to the care. Moreover, they foster and promote an attitude of providing humanitarian care and support from full-time and voluntary carers, as well as relatives, neighbours and self-help groups, thus contributing to the development of a new culture of providing assistance and showing solidarity.

### Role of nursing care insurance

Under § 1(4) of SGB XI, the role of nursing care insurance is to provide assistance to persons in need of care who, due to their state of health, are forced to rely on solidarity support. In referring to this general provision governing the role of nursing care insurance, the bill explanatory statement reads<sup>20</sup> that the scope of the tasks of nursing care insurance is defined in § 1(4) of SGB XI. It aims to provide assistance to persons in need of care who, given the scope of their needs, are so burdened that state intervention becomes necessary. It was possible to abandon such a general programmatic provision as in paragraph 4. It receives criticism also because the overriding purpose of nursing care insurance is not individual protection, rather protection of the whole society from having to fund nursing care benefits from tax income in the absence of individual insurance<sup>21</sup>.

Right to social nursing care benefits is governed in § 28 et seq. of SGB XI. Individual benefits are enumerated there, and they include: nursing care benefit in kind (§ 36), nursing care allowance for out-of-pocket care aids (§ 37), combination of cash benefit and benefit in kind (§ 38), home care when a carer cannot provide it (§ 39), care aids and funds for home adaptation (§ 40), day and night care (§ 41), short-term care (§ 42), full inpatient care (§ 43), lump-sum disability care allowance (§ 43a), extra care and activation at inpatient care facilities (§ 43b), social insurance benefits for carers (§ 44), additional benefits for carers' leave and short-term incapacity for work (§ 44a), care courses for relatives and volunteers (§ 45), recalculation of the outpatient benefit in kind (§ 45a), relief (§ 45b), personal budget benefits under § 29 of the Social Code Book, additional benefits for persons in need of care in outpatient assisted living communities (§ 38a), additional support in the use of digital care applications (§ 39a) and their provision (§ 40a), entitlement to benefit

20. BT-Drs. 12/5262, 89.

21. B. Schulin, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, "Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 1994, H. 10, p. 433, p. 435 et seq.

when using digital care applications (§ 40b). The insured are also entitled to advisory services for long-term care to be provided by their nursing care insurance fund or the insurer (§ 7a).

In this respect, nursing care insurance for farmers virtually does not stand out as having any special features. Under Article 44 (6) of SGB XI, agricultural entrepreneurs not being able to pursue their operations on account of having to arrange for proper care for their relative in need of care in case of sudden illness, or having to provide the care on their own, are granted (instead of care allowance) assistance in running the matters of an agricultural holding for up to ten business days. Agricultural entrepreneurs holding private nursing care insurance who are unable to pursue their operations on account of having to arrange for proper care for their relative in need of care in case of sudden illness, or having to provide the care on their own, will have costs reimbursed of arranging for assistance in running the matters of an agricultural holding for up to ten business days from the nursing care insurance fund respective for the person in need of care or from the private insurer of the person in need of care in the amount of the applicable reimbursement rate. This amount is not based on real costs, rather as a lump-sum of EUR 200 per day of assistance in running the matters of the holding.

In addition, neither the act nor the explanatory statement holds that as early as at the introduction of nursing care insurance and in the decades to come, one of the tasks of nursing care insurance has been and is increasingly becoming to support family members acting as carers<sup>22</sup>. Under nursing care insurance, next to benefits for persons in need of care, benefits for relatives providing care have been allowed for (in particular, payment of contributions to the retirement insurance authority). Nevertheless, the benefit is clearly understood as one falling under social or private nursing care insurance (cf. § 28 (1) (10) in conjunction with § 44 of SGB XI). The mandatory character of insurance for non-professional carers and the requirement to pay retirement insurance contributions ultimately serve to carry out the task nursing care insurance has, which is (under § 1 (4) of SGB XI) to provide assistance to persons in need of care. From this perspective, an issue of social insurance for carers comes up. Therefore, the obligation of retirement insurance and its pre-requisites is accessory to pre-requisites for nursing care insurance benefits<sup>23</sup>.

The provision in § 1 (4) of SGB XI is to be seen in the context of § 2 (1) of SGB XI which holds that the purpose of nursing care insurance benefits is to help those in

22. For more on this topic, please cf.: E. Koch, *Propositions of benefits for persons providing care for family members employed in agriculture in Germany – significance, legal basis, and further development*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77).

23. Judgement of the Federal Social Court of 5 May 2010, BSG 5.5.2010 – B 12 R 6/09 R.

need of care to lead as independent a life as possible, and to self-determine, despite the need for assistance, with respect for human dignity. The assistance must therefore be oriented towards regaining or maintaining the physical, mental and spiritual strength of persons in need of care, including in the form of activity-based care.

Advanced character of the need for care referred to in § 1 (4) of SGB XI is defined in more detail in § 14 and § 15 of SGB XI. Pursuant to § 14 (1) of SGB XI, persons in need of care are those who have a health-related limitation of independence or dexterity and who therefore require the assistance of others. They must be individuals who are unable to independently compensate for or overcome physical, cognitive or mental limitations or health burdens or requirements. The need for care must be persistent, its expected duration must be at least six months, and it must be at least as advanced as specified in § 15.

### Scope of insurance (public insurance)

The provision in § 1 (2) of SGB XI includes fundamental guidelines which concern the community of the insured. It expresses more clearly the idea that the legislature wishes to provide cover to two groups, namely persons who are insured by law (paragraph 1, sentence 1) and those who are insured against illness with a private health insurance company (paragraph 1, sentence 2). For the latter, the insurance does not apply by operation of law, but they have to enter into an insurance contract under private law. In order to ensure that such contracts are in fact made, the legislature has provided for and varied (in § 110 of SGB XI) an obligation to conclude contracts punishable by a fine under § 121 (1) (1) of SGB XI. By linking nursing care insurance to statutory health insurance and private nursing care insurance, the public character of insurance covering the risk of need for long-term care is essentially achieved as only relatively few people are not insured by health insurance<sup>24</sup>.

The provision in § 1 (2) sentence 1 of SGB XI stipulates that everyone with statutory health insurance is covered by the social nursing care insurance. This applies to persons subject to mandatory insurance (§ 20 (1) of SGB XI) and to those with voluntary statutory health insurance (§ 20 (3) of SGB XI). Thus, the act introduces a principle for insured persons which holds that “nursing care insurance arises from health insurance”.

Sole traders are not typically covered by statutory health insurance and, thus, nor by social nursing care insurance. Under § 5 (5) sentence 1 of SGB V, anyone

---

24. B. Schulin, *op. cit.*, p. 433, p. 436 et seq.

who pursues business operations being their primary source of income is subject to mandatory insurance. Such a mechanism aims to avoid a situation whereby a person who pursues business operations and is not subject to mandatory insurance receives comprehensive protection under the statutory health insurance by taking on low-paid but insurable additional work, even though this person is not among those in need of solidarity protection, nor do they contribute to the load shouldered by the solidarity community as per the income received or their economic standing<sup>25</sup>. This does not apply to agricultural entrepreneurs. Under § 2 of the second Act on Sickness Insurance for Farmers (KVLG 1989), they are covered by statutory health insurance and therefore also (under § 20 (1) sentence 1, sentence 2 (3) of SGB XI) by nursing care insurance.

Mandatory insurance of other groups is governed by § 21 and § 24 of SGB XI. The provision in § 25 of SGB XI concerns family insurance, and in § 26 of SGB XI, continued insurance. The provision in § 26a of SGB XI confers the right to become covered by the insurance. Persons without sickness insurance have been covered by statutory health insurance under § 5 (1) (13) of SGB V since 1 April 2007, and by private health insurance under § 193 (3) sentence 1, § 193 (5) (2) of the Insurance Contracts Act since 1 January 2009. These persons are therefore covered by statutory or private health insurance and thus also by nursing care insurance.

Under § 1 (2) sentence 2 of SGB XI, anyone who is insured against sickness with a private health insurance company must take out private nursing care insurance. In this respect, the principle of the “nursing care insurance arising from the health insurance” applies, too.

### Solidarity-based funding

Outlays for the social nursing care insurance are financed from employers' and employees' contributions under § 1 (6) sentence 1 of SGB XI. However, this should only be viewed as a general rule. The provision in § 58 (1) sentence 1 of SGB XI shows that employees subject to mandatory insurance under § 20 (1) sentence 2 (1) and (12) of SGB XI and covered by statutory health insurance, and their employers, pay, half each, contributions the amount of which is to be determined on the basis of remuneration.

25. Judgement of the Federal Social Court of 27 June 2012, BSG 27.6.2012 – B 12 KR 18/10 R, BeckRS 2012, 72965 Rn. 17.

## Fundamental assumptions of the structure of German nursing care insurance

The contributions cover the expenses of the social nursing care insurance, not all of which, however, are necessary to provide care. Nursing care insurance is made as a system of partial insurance, hence the benefits are granted only as far as prescribed by law. Additional benefits must be funded by other entities or by the very person in need of care. For instance, this applies under § 82 (1) sentence 4 of SGB XI for costs of accommodation and meals at inpatient care facilities.

In social nursing care insurance, the amount of contributions is not dependent on the insured risk, rather, as in statutory health insurance, on the income on which contributions are levied reflecting the member's economic standing (§ 6 sentence 3 of SGB XI). Such is the idea of the equality element in social nursing care insurance. Under § 54 (2) of SGB XI, contributions are paid on the basis of a percentage rate (contribution rate) on the members' income on which contributions are levied, up to the income threshold (§ 55 of SGB XI). The contribution rate as per § 55 (1) sentence 1 of SGB XI is 3.05% on the income on which contributions are levied, and it is determined by a statute. Under § 55 (3) sentence 1 of SGB XI, after lapse of the month in which the members turn 23, they are required to pay contributions at a rate increased by a childlessness surcharge of 0.35 percentage points<sup>26</sup>. No contributions are collected for insured family members and registered partners (§ 6 sentence 3 of SGB XI). Such is the idea of yet another equality element in social nursing care insurance.

For agricultural entrepreneurs and family members working in the agricultural holding with them, the nursing care insurance contribution is charged as a surcharge on health insurance contribution of the respective contribution class in accordance with the contribution table (§ 55 (5) SGB XI). Childless persons make a higher surcharge. The amount of the surcharge is determined on the basis of the ratio of the general contribution rates for nursing care and health insurance, plus the ratio of the general contribution rates for nursing care insurance of childless persons and parents.

Despite being marked for elements of social equality, the private mandatory nursing care insurance which was not mentioned in § 6 (6) does implement the principles of private insurance law; cf. § 61 and § 110 of SGB XI. Persons insured under private mandatory nursing care insurance pay the contributions themselves and receive funding only on this account. The Constitution does not prescribe the contributions being equal in the social and private nursing care insurance schemes<sup>27</sup>.

26. Speaking of constitutionality of the regulation in cases involving unintentional childlessness, see the judgement of the Federal Social Court of 27 February 2008 – B 12 P 2/07 R.

27. Judgement of the Federal Social Court of 3 April 2001, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1681/94.



The act only restricts the typical option in place to charge contributions depending on insurance risk. The amount of the contribution in this case follows criteria other than the income on which contributions are levied. The exemption from contributions is only provided for the policyholder's children (§ 110 (2)(1)(f) and § 110 (3) (6) of SGB XI). Child care and child raising do not have to be included in private mandatory nursing care insurance in order to reduce contributions<sup>28</sup> (unlike contributions in social nursing care insurance<sup>29</sup>). The constitutional provisions do not allow for financial equalisation between private and social nursing care insurance<sup>30</sup>.

## Organisation

The provision in § 1 (3) of SGB XI designates the nursing care insurance funds as providers of social nursing care insurance (first part of the sentence) and the health insurance funds as performers of tasks under § 4 of SGB V (second part of the sentence) under joint management. The bill explanatory memorandum reads<sup>31</sup>: the providers of social nursing care insurance are independently managed public law entities. Implementation of the tasks of nursing care insurance funds is among (given their legal basis) statutory powers of the health insurance funds.

Whenever the provision in § 1 (3) of SGB XI refers to “nursing care insurance funds”, the term refers to the structured health insurance fund system and therefore also to nursing care insurance funds. Under § 143 et seq. of SGB V, there are the following types of insurance funds: local health insurance funds, company health insurance funds, guild health insurance funds, agricultural health insurance fund<sup>32</sup>, German pension insurance for mining-railways-water transport, as well as substitute health insurance funds.

Under Article 12 (1) sentence 1 of SGB XI, the responsibility of nursing care insurance funds for the provision of long-term care to insured persons arises from their responsibility as service providers referred to in Article 1 (3) of SGB XI. Under § 69 of SGB XI, nursing care insurance funds must, as part of their duty to provide

28. Cf. Judgement of the Federal Constitutional Court of 3 April 2001, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1681/94 et al., BVerfGE 103, 271 = SozR 3–3300 § 23 (3) = NJW 2001, 1707.

29. Cf. Judgement of the Federal Constitutional Court of 3 April 2001, BVerfG 3.4.2001 – 1 BvR 1629/94, BVerfGE 103, 242 = SozR 3–3300 § 54 No. 2 = NJW 2001, 1712; on the legislature's response (surcharge on contributions for the childless).

30. According to: H. Kube, *Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Privater Pflegeversicherung und Sozialer Pflegeversicherung*, “Zeitschrift für Gesetzgebung” 2022, Vol. 37, No. 3, p. 225. 31. BT-Drs. 12/5262, 89.

32. For German social insurance for farmers, please cf.: E. Koch, *The German social security system for farmers*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

benefits, ensure that the provision of care to insured persons is customised and uniform, and it corresponds to the generally recognised state of medical and nursing knowledge (duty of care). To this end, the funds enter into care and remuneration contracts with entities running care facilities (§ 71 of SGB XI) and other service providers. In this context, under § 11 (2) sentence 1 of SGB XI, the diversity of care providers must be preserved. In addition, their autonomy, the way they define their own tasks and their independence must be respected.

---

### Summary

The fundamental structural assumptions specified in § 1 (1)-(4) and (6) of SGB XI give a brief account of vital characteristics of the German nursing care insurance. The Federal Constitutional Court found that the legislature should be required to observe these fundamental assumptions. As regards contributions, the Court on the one hand affirmed the autonomy of nursing care insurance and, on the other, ultimately called for children being included in the structure of contributions, albeit to varying degrees. This requirement is coherent. In the opinion of the German supreme court, persons raising children must pay lower contributions; at the same time, the number of children should be conclusive. This principle also applies for social insurance for farmers which, in other respects (on account of being linked to health insurance fund for farmers), basically only differs from the public nursing care insurance in terms of provisions for contributions.

### Bibliography

---

- Becker U.**, *Pflege in einer älter werdenden Gesellschaft*, “Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht” 2013, Ausg. 3.
- Bieback K.-J.**, *Solidarität und Sozialversicherung*, “Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht” 2012, Ausg. 1.
- Hauck E.**, *Gestaltung des Leistungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Grundgesetz?*, “Neue Juristische Wochenschrift” 2007, H. 19.
- Koch E.**, *Propositions of benefits for persons providing care for family members employed in agriculture in Germany – significance, legal basis, and further development*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2022, nr 1(77).
- Koch E.**, *The German social security system for farmers*, “Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74).

## Fundamental assumptions of the structure of German nursing care insurance

- Koch E.**, *Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit eine aktuelle Bestandsaufnahme*, "Vierteljahresschrift für Sozialrecht" 1993, p. 285.
- Kostorz P./Kernebeck S.**, *20 Jahre soziale Pflegeversicherung – Bilanz und Ausblick*, "Wege zur Sozialversicherung. Zeitschrift für die Sozialversicherungs-Praxis" 2015, Ausg. 2.
- Kube H.**, *Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Privater Pflegeversicherung und Sozialer Pflegeversicherung*, "Zeitschrift für Gesetzgebung" 2022, Vol. 37, No. 3.
- Kuhn-Zuber G.**, *Rechtliche Rahmenbedingungen häuslicher Pflege*, "Blätter der Wohlfahrtspflege" 2020, H. 1.
- Rothgang H.**, *Die deutsche Pflegeversicherung: Ein Vorbild für Europa? 13. Sozialstaatsenquete: Die Leistungsfähigkeit verschiedener Pflegesicherungssysteme*, Vienna 2019, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.726875&version=1574083938>, access 5.04.2023.
- Ruland F.**, *Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung*, "Neue Juristische Wochenschrift", 5.05.2001.
- Schulin B.**, *Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI – Grundstrukturen und Probleme*, "Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 1994, H. 10.
- Schütze B.**, *Von Blüm zu Gröhe – Weiterentwicklung und fortbestehende Grenzen der Pflegeversicherung*, "Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 2018, H. 21.
- Sievecking K.**, *Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1998.
- Wenner U.**, *Familienlastenausgleich – Differenzierung in der Höhe des Pflegeversicherungsbeitrags nach der Kinderzahl notwendig*, "Soziale Sicherheit" 2022, No. 10.

received: 05.04.2023  
accepted: 23.05.2023



# Zjawisko wypalenia zawodowego wśród pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zajmujących się windykacją nienależnie pobraných świadczeń

*Magdalena Brzękowska*

---

## Abstrakt

Niniejszy artykuł przedstawia zespół czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych determinujących jakość wykonywanych zadań i zachowań urzędników państwowych w kontekście przedwczesnego wypalenia zawodowego na podstawie doświadczeń własnych i pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

Przedmiotem analizy stał się wpływ wyżej wymienionych czynników na poziom niekorzystnego stresu wśród pracowników zajmujących się wybranymi zagadnieniami związanymi z odzyskiwaniem środków pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych, zasiłków chorobowych, opiekuńczych oraz pozostałych zasiłków, kierowanych do rolników i członków ich rodzin, a w konsekwencji na wcześniejsze wypalenie zawodowe w tej grupie pracowników biurowych.

W artykule wykorzystano literaturę przedmiotu, wyniki wywiadu przeprowadzonego z pracownikami KRUS oraz ich wieloletnie doświadczenie zawodowe, a także wybrane metody radzenia sobie ze stresem w pracy.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań mających zapobiegać przedwczesnemu wypaleniu zawodowemu wśród urzędników państwowych.

**Słowa kluczowe:** nienależnie pobrane świadczenie, windykacja, wypalenie zawodowe.

---

**Magdalena Brzękowska**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze ubezpieczenie społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, starszy inspektor w Dziale Świadczeń, Placówka Terenowa KRUS w Zduńskiej Woli, Oddział Regionalny w Łodzi, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

---

## Wstęp

Obecnie niemalże każdy człowiek jako pracownik mierzy się z całkowitym przebranzowaniem lub co najmniej z kilkukrotną zmianą pracy czy zajmowanego stanowiska. Pozostając w jednej firmie, musi sprostać rosnącym wymaganiom, jakie stawiają pracodawcy. Ponadto wysoki standard świadczonych usług, stopień trudności realizowanych zadań oraz podwyższone normy jakości, a także ciągły pośpiech i nieumiejętne wykorzystanie wolnego czasu, sprzyjają przedwczesnemu wypaleniu zawodowemu.

Na determinację w wykonywaniu powierzonych prac mają wpływ czynniki zewnętrzne – niezwiązane bezpośrednio z przedsiębiorstwem i niezależne od pracownika oraz czynniki wewnętrzne, które wynikają ze struktury, przepisów i rozwiązań stosowanych przez firmę oraz uwarunkowań osobniczych.

Skumulowanie ww. składowych, nieumiejętne zarządzanie czasem, zły wybór priorytetów w pracy i życiu osobistym doprowadzają do zaburzeń w funkcjonowaniu jednostki ludzkiej, a w konsekwencji zakładu pracy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sytuacji powodujących obniżenie jakości wykonywanej pracy i rozwiązań mających zapobiegać przedwczesnemu wypaleniu zawodowemu wśród urzędników państwowych.

## Źródła finansowania wydatków na ubezpieczenie społeczne rolników

W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników – jako jeden z głównych celów – KRUS stawia obsługę ubezpieczonych i świadczeniobiorców w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacania składek na to ubezpieczenie, a także przyznawania i wypłacania świadczeń z tego tytułu.

Świadczenia na rzecz uprawnionych, realizowane przez KRUS samodzielnie oraz w ramach zadań zleconych, wypłacane są z następujących funduszy:

- 1) Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FS), tworzonego ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, będącego osobą prawną i niedotowanego z budżetu państwa;
- 2) Funduszu Emerytalno-Rentowego, będącego państwowym funduszem celowym, tworzonego ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, z refundacji ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (refundacji kosztów

wypłaty świadczeń zbiegowych i innych transferów), dotacji budżetu państwa oraz odpisu Funduszu Składkowego;

- 3) Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Funduszu Solidarnościowego) – państwowego funduszu celowego, utworzonego ustawą z 23 października 2018 roku o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, a następnie znowelizowanego ustawą z 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, na podstawie ustawy z 31 lipca 2019 roku o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- 4) Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie ustawy z 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 568).

Z funduszy tych realizowane są następujące świadczenia:

- 1) z funduszu składkowego wypłaca się między innymi: zasiłek chorobowy i jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej;
- 2) głównymi świadczeniami wypłacanymi z Funduszu Emerytalno-Rentowego są: emerytury rolnicze, renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i rolnicze renty rodzinne;
- 3) Fundusz Solidarnościowy pokrywa natomiast wypłaty świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Lata dwudzieste XXI wieku przyniosły epidemię koronawirusa. W związku z powyższym, w ramach reakcji państwa na bieżącą sytuację jego obywateli, rolnicy poszkodowani przez pandemię mogli skorzystać z ustawowej ochrony w postaci m.in. zasiłku z tytułu objęcia kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19, a także zasiłku z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do ósmego roku życia.

## Nienależnie pobrane świadczenie

KRUS, podejmując działania na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, zapewnia wypłatę świadczeń oraz dba o zagwarantowanie wypłaty tych świadczeń w przyszłości poprzez gromadzenie środków finansowych, pochodzących między innymi ze składek opłacanych przez rolników.

Zarówno wśród zobowiązanych rolników, jak i beneficjentów KRUS dochodzi jednak do nieprawidłowości w obrębie realizowanych zadań. Część rolników nie wywiązuje się z obowiązku opłacania składek z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, zalega z płatnościami. Zdarza się również, że na podstawie niepełnych, fałszywych lub błędnych danych wypłaca się świadczenie lub zasiłek. Mówimy wówczas o nienależnie pobranym świadczeniu bądź zasiłku.

W rozumieniu art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ust. 2–3: za nienależnie pobrane świadczenia w rozumieniu ust. 1 uważa się:

- 1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymanie wypłaty świadczeń w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- 2) świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenia.

Za nienależnie pobrane świadczenia uważa się również świadczenia wypłacone z przyczyn niezależnych od organu rentowego osobie innej niż wskazana w decyzji tego organu<sup>1</sup>. Ponadto zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>2</sup>, który stanowi, że zasady zwrotu nienależnie pobranych świadczeń określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym, tj. art. 138 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz przepisy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>, nienależnie pobranym świadczeniem będzie świadczenie emerytalno-rentowe wypłacone osobie, która:

---

1. Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022 poz. 504.
2. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.
3. Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2022 poz. 1009.

- 1) w dniu wydania decyzji organu rentowego spełniała warunki do pobierania tych świadczeń, a później utraciła uprawnienia do ich pobierania albo prawo do świadczeń uległo zawieszeniu lub wysokość świadczeń uległa zmianie;
- 2) nie posiadała prawa do ich pobierania ani w dniu wydania decyzji emerytalno-rentowej, ani później.

Ustawodawca postanowił, że nie można żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za okres dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenie zawiadomiła organ rentowy o zajściu okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń w całości lub w części, a mimo to świadczenia były jej nadal wypłacane, w pozostałych zaś wypadkach – za okres dłuższy niż trzy lata.

W ujęciu ustawy emerytalnej istotną cechą konstrukcyjną nienależnie pobranego świadczenia jest świadomość osoby pobierającej to świadczenie, że zostało ono wypłacone jej bez podstawy prawnej. W świetle obowiązujących przepisów, to organ dokonujący wypłaty danego świadczenia jest zobligowany do pouczenia świadczeniobiorcy o okolicznościach ustania lub zawieszenia prawa do świadczenia albo wstrzymania wypłaty świadczenia. Pouczenie winno być przesłane indywidualnie do każdego pobierającego świadczenie. Brak pouczenia powoduje, że świadczenie wypłacone bez podstawy prawnej staje się należne, a zatem niezwracalne, co tym samym zwalnia z obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia osobę, która je pobrała.

Warto przytoczyć dwie główne grupy przyczyn powstania nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych:

- 1) nadpłaty powstałe z błędów popełnianych przez pracowników KRUS,
- 2) nadpłaty powstałe bez winy pracowników KRUS.

Do błędów organu rentowego uniemożliwiających żądanie zwrotu nadpłaconego świadczenia należą m.in.:

- wydanie decyzji przyznającej prawo do świadczenia, pomimo że z dokumentacji wynika, że prawo to nie przysługuje;
- niezastosowanie ograniczenia wysokości świadczenia do kwoty wynikającej z odrębnych przepisów;
- podjęcie wypłaty od niewłaściwej daty;
- błąd rachunkowy popełniony przez pracownika KRUS przy ustalaniu wysokości świadczenia bądź jego części, a także wypłacenia błędnie ustalonej kwoty wyrównania;
- błędna interpretacja przepisów przez pracownika KRUS powodująca wypłatę świadczenia w wyższej wysokości.



Nadpłaty powstałe w ten sposób nie podlegają dochodzeniu, gdyż w rozumieniu ww. przepisów nie są nienależnie pobranymi świadczeniami<sup>4</sup>.

W paragrafie 1 pkt 7 zarządzenia Nr 31 Prezesa KRUS z 8 grudnia 2010 roku w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń jest mowa, że nienależnie pobranym świadczeniem jest każdy stwierdzony wypłaceniu świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników w wysokości wyższej niż przysługiwało, wypłacenia świadczenia pomimo braku prawa do tego świadczenia albo wypłacenia świadczenia w przypadku ustania prawa lub jego zawieszenia<sup>5</sup>.

Osoba, która pobrała nienależne świadczenie, jest zobowiązana do jego zwrotu.

W przypadku, gdy kwota nienależnie pobranych świadczeń może być potrącona z wypłacanych świadczeń, zadłużenie to jest regulowane ze świadczeń otrzymywanych przez emeryta lub rencistę.

W KRUS ujawniane są nadpłaty z tytułu:

- 1) nienależnie pobranej emerytury w części lub całości;
- 2) nienależnie pobranej renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym w części lub całości;
- 3) nienależnie pobranej rodzinnej renty rolniczej;
- 4) nienależnie pobranego świadczenia po zmarłym;
- 5) nienależnie pobranego świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- 6) nienależnie pobranego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego;
- 7) nienależnie pobranego kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego;
- 8) nienależnie pobranego jednorazowego dodatku pieniężnego;
- 9) z tytułu przekroczenia rocznego przychodu;
- 10) nienależnie pobranego zasiłku opiekuńczego z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do ósmego roku życia;
- 11) nienależnie pobranego zasiłku z tytułu objęcia kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19;
- 12) nienależnie pobranego zasiłku macierzyńskiego;
- 13) nienależnie pobranego zasiłku chorobowego;
- 14) nienależnie pobranego przedłużonego zasiłku chorobowego.

4. E. Jaworska-Spičak, *Świadczenia nienależne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie Materiały i Studia” 2001, nr 4(12).

5. Zarządzenie Nr 31 Prezesa KRUS z 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń.

## Windykacja

Należności wobec KRUS ustalone prawomocną decyzją, a niespłacone przez dłużnika, dochodzone są w trybie windykacyjnym na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dochodzenie ich jest jednym z gwarantów wypłaty świadczeń należnych ubezpieczonym rolnikom w przyszłości. Stąd tak ważna jest efektywna realizacja zadań w tym zakresie.

Termin windykacja posiada szereg definicji. Oto kilka z nich:

1. Windykacja – „skarga właściciela przeciw nieuprawnionemu posiadaczowi o zwrot rzeczy oraz pożytków i innych przedmiotów pobranych w złej wierze”<sup>6</sup>.
2. Windykacja to dochodzenie w sposób określony w przepisach swoich praw do rzeczy lub zapłaty<sup>7</sup>.
3. Windykacja (łac. *vindicatio*) – „w znaczeniu dosłownym dochodzenie roszczeń, obrona konieczna, a nawet zemsta. Od czasów Cesarstwa Rzymskiego funkcjonowała instytucja prawna *rei vindicatio*, której zadaniem było dążenie do odzyskania rzeczy znajdującej się w posiadaniu osoby nieuprawnionej. Współcześnie windykacja to dochodzenie własności za pomocą środków określonych w obowiązujących przepisach prawnych. Wbrew niektórym opiniom windykacja jest w pełni legalna i dopuszcza wszelkie działania niełamujące obowiązujący stan prawny”<sup>8</sup>.

Windykację, ze względu na charakteryzujące ją czynności windykacyjne można podzielić na:

- windykację polubowną polegającą na monitowaniu dłużnika, co ma doprowadzić do spłaty należności; istotą tych działań jest skłonienie zobowiązanego, aby dobrowolnie i bez przymusu sądowego uregulował należność;
- windykację sądową dotyczącą przypadków, w których brak chęci współpracy ze strony dłużnika prowadzi do uzyskania sądowego wyroku lub nakazu zapłaty, opatrzenie go tzw. klauzulą wykonalności jest podstawą do egzekucji komorniczej<sup>9</sup>.

W celu dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń poprzez windykację polubowną realizowaną przez pracowników Kasy stosuje się m.in.:

6. Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/windykacja.html>, dostęp 3.05.2022.

7. Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/windykacja;2579855.html>, dostęp 3.05.2022.

8. Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Windykacja>, dostęp 3.05.2022.

9. Ibidem.

- pisemne wezwanie zobowiązanego do wpłaty, w którym zawarta jest informacja o możliwości rozłożenia zadłużenia na raty;
- kontakt telefoniczny (lub bezpośredni na sali obsługi klienta) z osobą, która pobrała nienależne świadczenie, mający na celu zachęcenie do uregulowania nienależnie pobranego świadczenia (w formie jednorazowej wpłaty lub spłaty zadłużenia w układzie ratalnym);
- przeprowadzenie wizytacji w gospodarstwie domowym dłużnika.

Do sposobów spłat zadłużenia w windykacji polubownej zalicza się:

- 1) układ ratalny: warunkiem udzielenia ulgi w spłacie zadłużenia w postaci rozłożenia długu na raty dogodne do spłaty jest sytuacja materialno-finansowa dłużnika, a często również zdrowotna, implikująca brak możliwości jednorazowego spłacenia zadłużenia;
- 2) odroczenie spłaty zadłużenia: aby udzielić takiej ulgi w spłacie, zobowiązany powinien wykazać, że opóźnienie w spłacie zadłużenia wynika z przejściowych problemów materialnych lub chwilowej utraty płynności finansowej.

Podstawą do udzielenia którejkolwiek z wyżej wymienionych ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia jest wystąpienie dłużnika z wnioskiem o daną ulgę.

Okoliczności, w których pracownik komórki windykacyjnej KRUS dochodzi należności, są niekomfortowe dla obu stron postępowania windykacyjnego. Przeważnie pogorszyła się kondycja finansowa dłużnika. W związku z utratą znaczącej części dochodu zobowiązany znajduje się w trudnej sytuacji materialno-bytowej. Uwarunkowania te przyczyniają się do zajmowania postawy roszczeniowej względem urzędników, unikania kontaktów z funkcjonariuszem publicznym, a w skrajnych przypadkach – do ubliżania i straszenia prokuratorem czy sądem.

Czynniki wpływające na sprawność odzyskiwania nienależnie pobranych świadczeń można podzielić na dwa rodzaje:

- 1) czynniki zewnętrzne powiązane z postawą i stanem posiadania dłużnika oraz wynikające z przepisów prawa;
- 2) czynniki wewnętrzne: procedury obowiązujące w KRUS oraz przygotowanie merytoryczne pracownika, a także jego indywidualne cechy osobnicze.

Poniższa tabela przedstawia czynniki zewnętrzne spowalniające proces windykacji, usystematyzowane od najczęściej do najrzadziej wymienianych przyczyn w wywiadzie na temat trudności w skutecznej i efektywnej realizacji zadań związanych ze spłacaniem przez dłużników należności wobec KRUS.

Tabela 1. Czynniki zewnętrzne mające negatywny wpływ na efektywność procesu windykacyjnego

Czynniki zewnętrzne	
Pracownicy mający kontakt telefoniczny i korespondencyjny z dłużnikiem	Pracownicy wyjeżdżający w teren, przeprowadzający wywiad środowiskowy
Nieuchwytność dłużnika	Psy wolno biegające po podwórzu, czasami agresywne, uniemożliwiające wejście na teren obejścia dłużnika
Utrudniony kontakt z dłużnikiem (brak telefonu kontaktowego, nieodbieranie korespondencji, brak reakcji na korespondencję)	Opryskliwość, wulgarność, awanturniczność (zdarza się, że rozmówcy mają ze sobą niebezpieczne narzędzia, np. widły) i nietrzeźwość rolników
Nieemożność ustalenia adresu zamieszkania	Brak kontaktu telefonicznego
Niewywiązywanie się dłużnika z układu ratalnego: – nieterminowość wpłat – zaniżanie spłacanych rat	Przeprowadzanie wywiadu „pod bramą”  Zmienianie oświadczeń i decyzji o spłacie zadłużenia przez zobowiązanych – przewlekanie w czasie
	Brak narzędzi prawnych

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego wywiadu wśród pracowników PT KRUS w Zduńskiej Woli w dniach 25–29 kwietnia 2022 roku, M. Brzękowska, Trudności w skutecznej i efektywnej realizacji zadań związanych ze spłacaniem przez dłużników należności wobec KRUS, Zduńska Wola 2022.*

Wymienione wyżej czynniki zewnętrzne dominują przede wszystkim w grupie dłużników, którzy pomimo posiadanych środków finansowych umożliwiających spłatę nienależnie pobranego świadczenia nie chcą tego długu pokryć.

Odrębną kategorią zobowiązanych są dłużnicy, dla których już sama decyzja o żądaniu zwrotu nienależnie pobranego świadczenia lub zawiadomienie o podjęciu postępowania windykacyjnego jest wystarczającą przesłanką do spłaty zadłużenia bądź wystąpienia o udzielenie ulgi w spłacie. W takich przypadkach większość nadpłat dochodzonych jest poprzez polubowną windykację.

Najczęściej wnoszonym przez dłużników sposobem spłaty zadłużenia jest zawarcie układu ratalnego. Z ulgi tej korzystają osoby posiadające znaczne i niewielkie zadłużenie. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest dostosowanie wysokości rat do możliwości płatniczych dłużnika oraz wstrzymanie naliczania odsetek. Zobowiązany spłaca należność główną wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpływu wniosku o udzielenie ulgi w spłacie. Większość układów ratalnych spłacana jest terminowo i w ustalonej wysokości rat. Sporadycznie strona wnioskująca nie wywiązuje się z warunków zawartej umowy i układ ratalny jest zrywany.

Drugą najczęściej stosowaną metodą redukcji zadłużenia jest wniosek o umorzenie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części (np. umorzenie odsetek).

Umorzenie jest rozumiane jako zrezygnowanie całkowite lub częściowe ze ściągania jakichkolwiek należności pieniężnych<sup>10</sup>.

W trakcie rozpatrywania wniosku o umorzenie przeprowadzany jest wywiad środowiskowy, dotyczący warunków materialno-bytowych i sytuacji dłużnika. Na tym etapie zadania spotyka się dwie postawy dłużnika.

Pierwsza – polegająca na współpracy wnioskodawcy z pracownikami Kasy – jest najbardziej efektywna pod względem jakości zebranej dokumentacji. Jednak w przypadku bardzo trudnych warunków materialno-bytowych dłużnika, wyczerpująca emocjonalnie osoby wykonujące wywiad i systematyzujące zgromadzone dowody. Skromne warunki mieszkaniowe, przygnębienie z powodu uszczuplenia i tak już okrojonego budżetu poprzez spłaty długu, niejednokrotnie przez najbliższych kilka lat, wpływają na obniżenie dobrostanu emocjonalnego zarówno zobowiązanego, jak i zaangażowanego pracownika.

Przeważającą grupą dłużników będących w trudnej sytuacji finansowej i obciążonych licznymi chorobami są osoby starsze, które utraciły prawo do świadczenia. Rozczarowanie spowodowane utratą głównego źródła utrzymania wyzwała u nich rozgoryczenie i poczucie niesprawiedliwości. Często też usiłują wymusić na funkcjonariuszu publicznym informacje, jakie okoliczności i w jaki sposób przekazane przyczynią się do umorzenia ich długu.

Zebranie stosownej dokumentacji, pomimo chęci współpracy ze strony dłużnika, utrudnia skąpość dostarczanych materiałów. Nawet przy zachowaniu wymaganych procedur, standardów dobrej komunikacji, prostego i zrozumiałego języka nie można uzyskać niezbędnych dokumentów od wnioskodawcy. Nagminna jest także sytuacja, w której zadłużeni nie posiadają rachunków do przedstawionych wydatków, a żądane w ich zastępstwie oświadczenia są lakoniczne i ubogie pod względem merytorycznym.

Ponadto konieczność wielokrotnego zwracania się do wnioskodawcy o uzupełnienie przedłożonych dowodów w sprawie, wydłuża termin rozpatrzenia wniosku i wydania decyzji. Wówczas praca urzędnika jest obciążona dodatkową presją czasu.

Drugą postawą charakterystyczną dla osób występujących o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia jest postawa roszczeniowa. Dominują wśród niej osoby, które posiadają odpowiednie środki finansowe, aby spłacić zadłużenie. Jednak z powodu niechęci w spłacaniu własnych długów, poczucia wyjątkowości swojej sytuacji oraz możliwości skierowania sprawy na drogę sądową w przypadku odmowy

10. Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/umorzenie.html>, dostęp 3.05.2022.

ze strony KRUS – utrudniają to postępowanie. Współpraca z takim klientem jest bardzo często obciążona niepotrzebnym stresem wywołanym przez jego cyniczne, protekcyjne oraz obłudne zachowanie.

W grupie tej funkcjonariusz publiczny nierzadko spotyka się z celowym nieujawnianiem całej prawdy oraz manipulacją materiałem dowodowym. Wnioskodawcy usiłują także wyrzucić presję na pracowników KRUS poprzez straszenie sądem, aby uzyskać korzystną dla siebie decyzję.

Najczęściej wskazywane trudności w przeprowadzaniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 2. Trudności w przeprowadzaniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne oraz czynniki wewnętrzne**

<b>Trudności w przeprowadzaniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia</b>	
<b>Czynniki zewnętrzne (powiązane z wnioskodawcą)</b>	<b>Czynniki wewnętrzne (procedury obowiązujące wewnątrz KRUS i indywidualne cechy osobnicze)</b>
Przyjmowanie postawy kozła ofiarnego i wymuszanie w ten sposób wskazań, jakie informacje i okoliczności przyczynią się do umorzenia długu	Emocjonalna postawa pracownika Kasy wobec trudnej sytuacji finansowej i materialno-bytowej dłużnika
Utrudniony kontakt z dłużnikiem (brak telefonu kontaktowego, powolność zainteresowanego w odpowiedzi na korespondencję)	Niemoc pracownika Kasy wobec ewidentnej manipulacji i spekulacji zadłużonych (zjawisko najczęściej opisywane przez pracowników Kasy jako tzw. „cwaniactwo”)
Podawanie niepełnych, a w konsekwencji nieprawdziwych danych	
Roszczeniowa postawa dłużnika, wynikająca z rozczarowania system ubezpieczeń społecznych	

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego wywiadu wśród pracowników PT KRUS w Zduńskiej Woli w dniach 25–29 kwietnia 2022 roku, M. Brzękowska, Trudności w przeprowadzeniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne (powiązane z wnioskodawcą) oraz czynniki wewnętrzne (procedury obowiązujące wewnątrz KRUS i indywidualne cechy osobnicze), Zduńska Wola 2022.*

Najrzadziej wybieraną metodą zwrotu zadłużenia jest odroczenie terminu płatności. Zawierając umowę o odroczenie terminu płatności, dłużnik zobowiązany jest do dotrzymania wyznaczonego terminu odroczonej płatności. Wpłacie podlega cała kwota, na jaką zawarta była umowa. Jest to korzystne rozwiązanie dla osób osiągających dodatkowy dochód. Z praktyki pracy w KRUS wynika, że spłaty te powiązane są z terminami zwrotów podatków dochodowych przez Urzędy Skarbowe.

Powyższe metody dochodzenia należności są stosowane na drodze polubownej windykacji. Wobec dłużników, którzy nie reagują na wezwania do uregulowania zadłużenia i uchylają się od wykonania ciążyących na nich obowiązków spłaty nienależnie pobranego świadczenia, wierzyciel (KRUS) wkracza na drogę tzw. windykacji sądowej i przystępuje do czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Na początku dłużnik wzywany jest do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu. Jednocześnie doręczane są mu koszty upomnienia przedegzekucyjnego. Po upływie siedmiu dni od daty doręczenia upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, zostaje wszczęta egzekucja administracyjna.

W niewielkim procencie doręczenie kosztów upomnienia przedegzekucyjnego mobilizuje dłużników do kontaktu z pracownikami Kasy i rozpoczęcia spłaty zadłużenia. Dług regulowany jest wówczas, w zależności od zdolności finansowych zobowiązanego, poprzez wpłaty w ramach układu ratalnego lub jednorazową wpłatę nienależnie pobranych świadczeń. W tym ostatnim przypadku, często dokonywane są niepełne wpłaty. Spłacający nie kontaktuje się z placówką w celu naliczenia prawidłowej wysokości odsetek na dzień wpłaty, pomija koszty upomnienia przedegzekucyjnego i w dalszym ciągu jest dłużnikiem Kasy. Sytuacja taka rodzi kolejne napięcia na linii: dłużny – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego, a w konsekwencji wytwarza niepotrzebny stres i zdenerwowanie u zobowiązanego i pracownika Kasy.

Verbalizacja największego niezadowolenia osób, które pobrały nienależne świadczenie, ujawnia się po skierowaniu ich długu na drogę postępowania egzekucyjnego, tj. po otrzymaniu tytułu wykonawczego. Tutaj, podobnie jak przy umorzeniach, dłużnicy usiłują zastraszyć urzędników. Odgrają się wezwaniem do sądu, podaniem pracowników do Prokuratury.

## Wypalenie zawodowe

W literaturze syndrom wypalenia zawodowego definiuje się niejednorodnie. Psychoanalitycy amerykańscy zajmujący się problemem wypalenia zawodowego, jako jedni z pierwszych, scharakteryzowali go jako „stan, który krystalizuje się po woli, przez dłuższy okres przeżywania ciągłego stresu i angażowania całej energii życiowej i który w końcowym efekcie wywiera negatywny wpływ na motywację, przekonania i zachowanie”<sup>11</sup>.

11. S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2007, s.167.

Odmienną definicję przedstawiła Christina Maslach, według niej wypalenie zawodowe jest „syndromem, na który składają się wyczerpanie emocjonalne, depersonalizacja i obniżenie oceny własnych dokonań zawodowych. Syndrom ów może występować u osób, które pracują z innymi, balansując na granicy swojej wydolności. Wyczerpanie emocjonalne dotyczy poczucia przeciążenia emocjonalnego i znacznego uszczuplenia posiadanych zasobów energetycznych na skutek kontaktów z innymi. (...) Zaś obniżona ocena dokonań własnych odnosi się do radykalnego spadku poczucia swoich kompetencji i utraty przeświadczenia o możliwości odnoszenia sukcesów w pracy z ludźmi”<sup>12</sup>.

Na wypalenie zawodowe szczególne podatne są osoby charakteryzujące się następującymi postawami:

- „angażowanie się w pracę całym sercem,
- duże oczekiwania względem własnej osoby,
- negowanie własnych granic obciążenia,
- spychanie na dalszy plan osobistych potrzeb i interesów,
- dobrowolne i chętne przejmowanie nowych obowiązków i zadań”<sup>13</sup>.

„Obecnie nie ma takiego zawodu, w którym ryzyko wypalenia nie istniałoby w tej czy innej formie (...) wiele ofiar wypalenia ma odczucie, że osiąga coraz mniej, angażując coraz więcej własnej energii. Jednocześnie nabieranie dystansu wobec innych ludzi skutkuje osamotnieniem i cyniczną postawą. Często pacjenci opisują również ogarniające ich uczucie przesytu (...). Uczucie to spowodowane jest przede wszystkim trzema czynnikami:

- przeciążeniem,
- brakiem autonomii,
- brakiem należytego wynagrodzenia i uznania”<sup>14</sup>.

Każde zetknięcie pracownika Kasy z dłużnikiem wywołuje reakcje. Rozmowa telefoniczna czy rozmowa z zobowiązanym na sali obsługi klienta wpływają na emocje urzędnika. W krótkim odstępie czasu przeżycia te mają szeroką amplitudę w sferze intensywności ich odczuwania oraz zabarwienia: od satysfakcji z udzielonej pomocy po zdenerwowanie wywołane przez awanturniczego i roszczeniowego Klienta. Indywidualne podejście do każdego dłużnika, szczególnie do osób starszych, doświadczonych traumatycznymi przeżyciami związanymi z chorobą, utratą źródła dochodu lub młodych ludzi, których dzieci zginęły w wypadku w pracy w gospodarstwie rolnym, skutkuje obniżeniem dobrostanu funkcjonariusza publicznego.

12. Ibidem, s.167.

13. Ibidem, s.169.

14. Ibidem, s.174.



Niemożność uzyskania wymaganej dokumentacji lub jej skąpość, uwarunkowana materialnymi oraz osobniczymi cechami zobowiązanego, zaniżają jakość pracy wykonywanej na rzecz Kasy.

Dodatkowo presja czasu związana z upływem terminu na realizację zadania zwiększa stres pracownicy, przyczyniając się do wypalenia zawodowego.

Reasumując powyższe spostrzeżenia i przedstawione w artykule opinie pracowników KRUS, należy stwierdzić, że długotrwały wpływ uwidoczniionych czynników zmniejszających efektywność wykonywanych zadań z zakresu windykacji generuje dotkliwe skutki w życiu osobistym oraz zawodowym funkcjonariuszy publicznych Kasy.

---

## Podsumowanie

W ostatnich latach mamy do czynienia ze wzrostem wymagań, które są stawiane przez pracodawców przed poszczególnymi jednostkami. Niemożność wywierania wpływu na pewne procesy i zdarzenia implikuje u pracowników umiejętność cierpliwego znoszenia różnic pomiędzy stanem faktycznym a stanem pożądanym. W konsekwencji radzą sobie oni z tym, czego nie można zmienić. Ciągły wzrost osobistej wydajności oraz walka o pozycję na szczycie, kończą się u wielu osób syndromem wypalenia zawodowego.

W kontekście wyżej wymienionych aspektów pracy w komórce windykacyjnej KRUS powodem wypalenia zawodowego, jak trafnie podał Ayal M. Pines, „nie jest obiektywna porażka jako taka, lecz raczej poczucie danej osoby, że jej starania nie mają znaczenia ani sensu. Podobnie przed wypaleniem nie chroni obiektywny sukces jako taki, lecz raczej subiektywne odczucie, że robi się coś sensownego”<sup>15</sup>. Zatem w poszukiwaniu profilaktyki i zwalczania następstw wypalenia zawodowego fundamentalne znaczenie mają indywidualne zasoby jednostki.

Jako środki zaradcze mające na celu przeciwdziałanie syndromowi wypalenia zawodowego wymienia się:

- 1) „szeroko pojętą edukację uświadamiającą, czyli zapoznanie jak największej rzeszy pracowników z istnieniem zjawiska wypalenia zawodowego, z czynnikami podmiotowymi, wewnątrzorganizacyjnymi, zewnętrznymi wpływającymi na powstanie syndromu wypalenia zawodowego oraz z jego symptomami;
- 2) opracowanie planów doskonalenia – odnoszących się zarówno do pracy samej firmy, jak i jej pracowników w celu maksymalnego zmniejszenia zagrożenia wypaleniem zawodowym;

---

15. J. Wilsz, *Teoria pracy*, Wydanie I, Kraków, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, 2009, s. 447.

- 3) przekwalifikowanie, zmianę pracy lub stanowiska, gdy w przypadku danego pracownika doskonalenie nie ma zastosowania;
- 4) konieczność otoczenia ochroną pracowników zatrudnionych w zawodach i na stanowiskach najbardziej zagrożonych wypaleniem zawodowym (formą ochrony mogą być na przykład ośrodki konsultacyjno-psychologiczne albo badania selekcyjne na stanowiska zagrożone wypaleniem zawodowym);
- 5) wypoczynek fizyczny i psychiczny, zagwarantowane dni wolne od pracy, umiejętność aktywnego relaksu<sup>16</sup>.

Niezwykle istotną kwestią prawidłowego i wydajnego funkcjonowania zakładu pracy oraz podnoszenia standardów pracy, a także sukcesu firmy, jest wysoka jakość relacji interpersonalnych między uczestnikami procesu pracy, czyli między: kierownikiem i podwładnym, pracownikiem i pracownikiem czy kierownikiem i kierownikiem. Bowiem „z niskiej jakości relacji spowodowanej konfliktem interpersonalnym wynikają negatywne konsekwencje zarówno dla firm, jak i ich pracowników. Konflikty ostre, głębokie, przedłużające się, z tendencją do eskalacji, czyli destrukcyjne, inicjują pojawienie się kolejnych, przyczyniają się do obniżenia wydajności pracowników, ich wypalenia zawodowego<sup>17</sup>”.

Jak zatem można sobie poradzić i jakie przedsięwziąć środki zaradcze? Najprostszym sposobem przeciwdziałania przedwczesnemu wypaleniu zawodowemu, po wcześniejszym rozpoznaniu problemu, jest ustalenie priorytetów w pracy z jednoczesnym odróżnianiem wymagań stawianych przez pracodawcę od obowiązków, które nakładają sobie sami pracownicy. Unika się w ten sposób zbytniego przeciążenia i jednocześnie oszczędza czas.

Dzięki uzgadnianiu celów, zapewnieniu swobody działania i zachowaniu niezależności myślenia, uzyskuje się autonomię, która z kolei umożliwia przejmowanie inicjatywy i przeżywanie drobnych sukcesów. To kolejny krok – odzyskanie kontroli. Obrona przed licznymi wymaganiami i roszczeniami otoczenia – tzw. wyuczenie mówienia „nie” – jest następnym warunkiem w walce z wypaleniem zawodowym. Ostatnim czynnikiem zabezpieczającym przed wypaleniem zawodowym są przerwy. Pauzy oznaczają początek i koniec czynności, zapobiegając utracie rozeznania, nad czym i nad jaką ilością zadań aktualnie pracujemy.

Z przedstawionej prezentacji wyłania się obraz najbardziej uciążliwych czynników w pracy urzędników KRUS, które mają wpływ na wzmożony i przewlekły stres. Zebrane powyżej metody radzenia sobie ze stresem zawodowym, odpowiednio zastosowane dla poszczególnych jednostek, mogą spowolnić proces wypalenia zawodowego i z całą pewnością skutecznie przeciwdziałać kumulowaniu się długotrwałego stresu w pracy.

16. Ibidem, s. 451–452.

17. Ibidem, s. 468.

Jako pracownik KRUS – zajmujący się windykacją – najbardziej cenię merytoryczną wymianę zdań z innymi pracownikami Kasy, którzy realizują zadania z tego samego zakresu. Drugim, istotnym elementem poprawy jakości wykonywanej pracy są szkolenia z zakresu windykacji nienależnie pobranych świadczeń, uzupełnione o możliwość wymiany praktycznej wiedzy oraz znajomości tematu z prowadzącym instruktaż, a przede wszystkim z uczestnikami kursu. Szkolenia te, przyczyniają się do podniesienia jakości wykonywanych zadań oraz efektywniejszego wykorzystania zasobów ludzkich Kasy. Relacje interpersonalne zawarte podczas tematycznych seminariów procentują szerszą współpracą w obrębie wszystkich jednostek terytorialnych Kasy, płynną wymianą doświadczeń zawodowych pomiędzy pracownikami oraz zacieśnieniem relacji międzyludzkich. Wspólne problemy kursantów, wzajemna pomoc przy ich rozwiązywaniu, wymiana doświadczeń i świadomość współpracy w przyszłości z poznanymi osobami, które zajmują podobne stanowiska, znacznie obniża poziom stresu związany z wykonywaną pracą.

Artykuł zakończę wskazówką S. M. Litzkego i H. Schuha „Aby nie dopuścić do wypalenia, trzeba zawsze mieć przed oczami własne potrzeby i ograniczenia, nie tylko samemu dopasowywać się do otoczenia, lecz stosując zabiegi organizacyjne, dopasowywać również otoczenie do siebie. Najlepszą profilaktyką (...) pozostaje uważne podejście do samego siebie”<sup>18</sup>.

## Bibliografia

---

- Brzękowska M., *Trudności w skutecznej i efektywnej realizacji zadań związanych ze spłacaniem przez dłużników należności wobec KRUS*, Zduńska Wola 2022.
- Brzękowska M., *Trudności w przeprowadzeniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne (powiązane z wnioskodawcą) oraz czynniki wewnętrzne (procedury obowiązujące wewnątrz KRUS i indywidualne cechy osobnicze)*, Zduńska Wola 2022.
- Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/windykacja.html>, dostęp 3.05.2022.
- Jaworska-Spičak E., *Świadczenia nienależne*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2001, nr 4(12).
- Litzke S.M., Schuh H., *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2007.
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/umorzenie.html>, dostęp 3.05.2022.
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/windykacja;2579855.html>, dostęp 3.05.2022.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

---

18. S.M. Litzke, H. Schuh, op. cit., s.167.

## Zjawisko wypalenia zawodowego wśród pracowników KRUS zajmujących się windyacją

**Ustawa** z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2022 poz. 1009.

**Ustawa** z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022 poz. 504.

**Wikipedia**, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Windykacja>, dostęp 3.05.2022.

**Wilsz J.**, *Teoria pracy*, Wydanie I, Kraków, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, 2009.

**Zarządzenie** Nr 31 Prezesa KRUS z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń.

otrzymano: 27.12.2022  
zaakceptowano: 08.03.2023

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



# Occupational burnout phenomenon among the employees of the Agricultural Social Insurance Fund involved in collection of unduly drawn benefits

*Magdalena Brzękowska*

---

## Abstract

This paper presents a set of externalities and internalities which determine the behaviour and quality of tasks performed by public officers in the context of early occupational burnout syndrome following the experience of the author and of the employees of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

Investigated is the impact of said factors on the level of adverse stress among employees dealing with selected issues associated with the recovery of monies under unduly drawn pension and disability benefits, sickness and care allowances, as well as other benefits for farmers and their family members, and consequently, impacting early occupational burnout in this occupational group of office staff.

This paper draws from the literature, the outcome of an interview with KRUS employees, as well as from their long-standing experience and selected methods of coping with stress at work.

The paper aims to set forth solutions to prevent early occupational burnout among public officers.

**Key terms:** unduly drawn benefit, debt collection, occupational burnout.

---

**Magdalena Brzękowska**, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects”, senior inspector of the Benefits Department, KRUS Field Office in Zduńska Wola, KRUS Regional Branch in Łódź, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).

---

## Introduction

Today, almost every employee is faced with a complete career switch or, at least, several changes of the workplace or a position. Staying with one company, they have to live up to the employers' rising demands. In addition, high standards of services rendered, the complexity of tasks and rising quality norms, as well as constant rush and poor use of leisure time are conducive to early occupational burnout.

How much one is determined in carrying out the job is affected by externalities which are not directly related to the firm nor do they depend on the employee, as well as internalities which arise from the structure, provisions and solutions used by the employer, and from individual personal conditions.

Cumulation of the said components, poor time management, sometimes a failed choice of priorities at work and in private lives lead to distorted functioning of a human being and, consequently, of the work establishment.

This paper aims to present situations which drive work quality down along with solutions to prevent early burnout syndrome among public officers.

## Sources of financing expenditure for agricultural social insurance

Under the Act on Agricultural Social Insurance, KRUS has among its main goals the servicing of the insured and beneficiaries in matters relating to the coverage of social insurance for farmers and the payment of contributions for this insurance, as well as the granting and payment of relevant benefits.

The benefits KRUS pays to the entitled persons as part of its own and delegated tasks derive from the following funds:

- 1) **Contribution Fund of the Farmers Insurance (FS)** created from contributions for accident, sickness and maternity insurance. It is a legal entity and is not subsidised from the state budget;
- 2) **Pension and Disability Fund** which is a special purpose state fund created from pension and disability insurance contributions, reimbursement deriving from Social Insurance Fund monies (reimbursement of costs of concurring allowances and other transfers), state budget subsidies and the Contribution Fund deduction;
- 3) **Solidarity Fund for Persons with Disabilities (Solidarity Fund)** – a special purpose state fund established by the Act on the Solidarity Fund for

Persons with Disabilities of 23 October 2018, amended by the Act Amending the Act on the Solidarity Fund for Persons with Disabilities and Certain Other Acts of 20 December 2019, pursuant to the Act on Supplementary Allowance for Persons Needing Long-Term Care of 31 July 2019;

- 4) COVID-19 Response Fund pursuant to Act Amending the Act on Special Solutions for Preventing, Counteracting and Combating COVID-19, Other Contagious Diseases and Crisis Situations They Cause and Certain Other Acts of 31 March 2020 (Journal of Laws of 2020, item 568).

The following benefits are paid from these funds:

- 1) contribution fund benefits include sickness allowance and lump-sum compensation for permanent or long-term bodily harm or death resulting from accident at agricultural work or agricultural occupational disease;
- 2) the main allowances paid from the Pension and Disability Fund are agricultural old age pensions, disability pensions for full incapacity for work at an agricultural holding, and agricultural family pensions;
- 3) the Solidarity Fund, in turn, covers the payment of supplementary benefit for persons needing long-term care.

The 2020s brought the coronavirus epidemic. Therefore, as part of the state's response to its citizens' ongoing situation, farmers affected by the pandemic could enjoy the statutory protection which included benefits for quarantine, epidemiological surveillance or hospitalization in connection with COVID-19, as well as benefits for the care of a child of up to eight years of age.

## Unduly drawn allowance

In making efforts to assist the insured and the persons entitled to insurance payments, KRUS provides for the payment of benefits and ensures (by collecting funds sources which include contributions paid by farmers) that the payments continue in the future.

However, there are individuals among the farmer obligors, as well as KRUS beneficiaries who do not perform their tasks correctly. Some farmers fail to pay the agricultural social insurance contributions, they fall behind with their payments. Occasionally, allowances or benefits are paid following incomplete, false or wrong data. This is what we call an unduly drawn benefit or allowance.

Within the meaning of Article 138 (2–3) of the Act on Old Age and Disability Pensions from the Social Security Fund: unduly drawn benefits within the meaning of Article 138 (1) are the following:

- 1) benefits paid in spite of circumstances that cause the right to benefits to become extinguished or suspended, or the payment of allowances to become withheld wholly or partially if the receiver of allowances was instructed of the absence of the right to receive them;
- 2) benefits granted or paid on the basis of false testimony or documents, or in other cases of intentional misleading on the part of the beneficiary.

Benefits paid to a person other than the one identified in a decision of the social security body for reasons not attributable to the body are also considered unduly drawn benefits<sup>1</sup>. In addition, under Article 52 (2) of the Act on Agricultural Social Insurance of 20 December 1990<sup>2</sup> which holds that the principles of refunding unduly drawn benefits are determined by social security provisions, i.e., Article 138 of the Act on Old Age and Disability Pensions from Social Security Fund of 17 December 1998 and the Social Security Act of 13 October 1998<sup>3</sup>, an unduly drawn benefit will be a pension or disability benefit paid to a person:

- 1) which, on the date of the decision of the social security body, met the conditions to receive the benefits, and subsequently lost the entitlement to receive them, or the right to benefits was suspended, or the amount of the benefits changed;
- 2) which, on the date of the pension or disability decision, nor thereafter, was not entitled to receive the benefits.

The legislature holds that reimbursement must not be demanded for unduly drawn benefits for a period longer than 12 months if the beneficiary has notified the social security body of the circumstances which caused the right to benefits to become extinguished or suspended wholly or partially, and still the benefits continued to be paid, and for a period longer than three years in other cases.

From the pension act perspective, the beneficiary being aware that the allowance was paid to them illegitimately is a structural feature of an unduly drawn benefit. In the light of relevant legislation, it is the body actually paying the allowance that is bound to instruct the beneficiary about the circumstances of the right to benefits becoming extinguished, suspended or withheld. The instruction should be sent to each beneficiary individually. In the absence of the instruction, the benefit paid illegitimately becomes due, and thus non-refundable, which releases its recipient from the obligation to refund the undue benefit.

---

1. Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022 poz. 504.

2. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2023 poz. 208.

3. Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2022 poz. 1009.



Two main sets of reasons for the emergence of pension or disability overpayment are worth mentioning:

- 1) overpayment resulting from errors made by KRUS employees,
- 2) overpayment not attributable to KRUS employees.

The following are errors made by the social security body which preclude demanding reimbursement of overpaid benefit:

- a decision which grants the benefit right in spite of the underlying documents stating the right does not apply;
- failure to apply limitation on benefit amount up to the ceiling as provided by separate provisions;
- commencing payments as of the wrong date;
- KRUS employee miscalculating the amount of the benefit or a part thereof, as well as payment of miscalculated adjustment;
- KRUS employee having misinterpreted the provisions, which gives rise to higher benefit being paid.

The ensuing overpayment is not to be claimed as it is not unduly drawn allowance as construed by the above provisions<sup>4</sup>.

Section 1 (7) of the Order of KRUS President No. 31 on the procedure of remission, write-off, and granting relief in the repayment of agricultural social insurance and health insurance contributions as well as of unduly drawn benefits of 8 December 2010 holds that an unduly drawn benefit is each confirmed case of paying agricultural social insurance benefit in higher than applicable amount, paying the benefit in spite of the absence of the right to the benefit or paying the benefit in the case the relevant right is extinguished or suspended<sup>5</sup>.

A person to have unduly drawn a benefit is required to reimburse it.

In the event the amount of unduly drawn benefits can be offset with the benefits paid, the resulting debt is paid from benefits received by the pensioner.

The following types of overpayment are disclosed at KRUS:

- 1) unduly drawn old age pension, wholly or partially;
- 2) unduly drawn agricultural disability pension under incapacity for work at an agricultural holding, wholly or partially;
- 3) unduly drawn agricultural family disability pension;
- 4) unduly drawn survivor's benefit;

4. E. Jaworska-Spičak, *Świadczenia nienależne*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie Materiały i Studia" 2001, nr 4(12).

5. Zarządzenie Nr 31 Prezesa KRUS z 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłaceniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń.

- 5) unduly drawn supplementary benefit for persons needing long-term care;
- 6) unduly drawn additional annual pecuniary benefit;
- 7) unduly drawn another additional annual pecuniary benefit;
- 8) unduly drawn one-off additional pecuniary benefit;
- 9) due to excess annual gross income/revenue;
- 10) unduly drawn allowance for the care of a child of up to eight years of age;
- 11) unduly drawn allowance for quarantine, epidemiological surveillance or hospitalization in connection with COVID-19;
- 12) unduly drawn maternity allowance;
- 13) unduly drawn sickness allowance;
- 14) unduly drawn prolonged sickness allowance.

## Debt collection

The monetary claims of KRUS established by a final and unappealable decision, yet unpaid by the debtor, are pursued under the collection procedure pursuant to administrative enforcement procedure. The pursuit is among the guarantees of due benefits being paid to the insured farmers in the future. Hence, it is so important to complete the associated tasks effectively.

The term “debt collection” comes under various definitions. Here are some of them:

1. Debt collection – “complaint by the owner against the unauthorized possessor for the return of the thing and the benefits and other objects taken in bad faith”<sup>6</sup>.
2. Debt collection is claiming one’s right to things or seeking payment as prescribed by law<sup>7</sup>.
3. Debt collection (Latin *vindicatio*) – “lit. pursuing claims, self-defence, even revenge. Since the time of the Roman Empire a legal institution of *rei vindicatio* existed which aimed to seek to recover things possessed by an unauthorised person. Nowadays, debt collection means claiming the ownership title using measures defined by the applicable laws. Contrary to some beliefs, debt collection is fully legal and it allows any operations which do not violate the applicable system of law”<sup>8</sup>.

6. Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/windykacja.html>, access 3.05.2022.

7. Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/windykacja;2579855.html>, access 3.05.2022.

8. Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Windykacja>, access 3.05.2022.

Given the collection activities that characterise debt collection, the latter may be divided into:

- amicable debt collection which involves reminding the debtor to repay the dues so as to cause the repayment. It is at the core of such actions to persuade the obligor to pay the due voluntarily and without court intervention;
- judicial debt collection regarding cases whereby, due to the debtor's non-collaborative attitude, a court judgement is entered or a payment order issued; once appended with the so-called enforceability clause, they become a basis for the debt enforcement procedure<sup>9</sup>.

So as to recover unduly drawn benefits by way of amicable debt collection pursued by KRUS employees, the following are applied:

- requesting (in writing) the obligor to repay, with an option to spread the debt over instalments;
- phone contact (or direct contact in the customer service area) with the person who has drawn the undue benefit, aimed at encouraging refund of the undue benefit (as a single payment or payment in instalments);
- a visit at the debtor's household.

Debt repayment methods in amicable debt collection cover the following:

- 1) instalment arrangement: the relief in repayment with the debt being broken down into convenient instalments is granted when the debtor's economic and financial situation, often health condition, implies inability to make a single repayment;
- 2) deferring debt repayment: in order to grant such repayment relief, the obligor should demonstrate that the delay in debt repayment is due to temporary financial distress or temporary loss of liquidity.

Any of the aforementioned relief in repayment of unduly drawn allowance can only be granted if a given relief is requested by the debtor.

Circumstances in which an employee of the KRUS collection unit pursues the claims are uncomfortable for both parties to the collection proceedings. On most occasions, the debtor's financial standing has deteriorated. Having lost a substantial portion of their income, the obligor is facing a difficult dwelling and economic situation. Such determinants are conducive to a sense of entitlement towards officers, avoiding contact with a public officer, and in extreme cases, to insulting and threatening to have the issue dealt with by the prosecutor or in court.

Factors which affect the efficiency of recovering unduly drawn allowances can be divided into two types:

---

9. Ibidem.

- 1) externalities associated with the debtor's attitude and estate, as well as those arising from law;
- 2) internalities: KRUS's internal procedures and the employees' knowledge and qualifications, and their individual personal characteristics.

The table below shows externalities which slow down the debt collection process; they have been arranged from the most to the least frequently mentioned reasons in the interview on the difficulty of effective and efficient implementation of tasks related to the repayment of debts owed to KRUS by debtors.

**Table 1. Externalities having an adverse impact on the effectiveness of the debt collection process**

Externalities	
Employees in contact with the debtors, either by phone or mail	Employees working out of office, doing background checks
Elusive debtor	Dogs going loose around a yard, sometimes being aggressive and preventing entry into the debtor's premises
Difficult contact with the debtor (no contact phone, not collecting correspondence, not responding to correspondence)	Farmers acting abrasive, obscene or rowdy (sometimes interlocutors carry dangerous tools along, such as pitchforks) and being intoxicated
Address of residence impossible to determine	No phone contact
Debtor failing to respect the instalment arrangement: – untimely repayment – repayment of understated instalments	Interview just outside the debtor's premises (to prevent the interviewer from entry)
	Obligors changing declarations and decisions to repay the debt – protracting
	No legal tools

*Source: The author's study following an interview with the employees of KRUS Field Office in Zduńska Wola between 25 and 29 April 2022, M. Brzękowska, Trudności w skutecznej i efektywnej realizacji zadań związanych ze spłaceniem przez dłużników należności wobec KRUS, Zduńska Wola 2022.*

The above-mentioned externalities predominate primarily in the group of debtors who, despite having the financial means to repay the unduly drawn benefits, do not want to cover the debt.

A separate category of obligors are debtors for whom the mere decision to demand repayment of an unduly drawn benefit or notification of the initiation of collection procedure is sufficient reason to repay the debt or to apply for repayment relief. In such cases, most overpayment is claimed through amicable collection.

The most common method of debt repayment debtors propose is to enter into an instalment arrangement. This relief is used by those with significant and small debt.

The solution offers an undeniable advantage in that the amount of an instalment is adjusted to the debtor's ability to pay, and the accrual of interest is withheld. The obligor repays the principal amount due, together with interest accrued up to the date of receipt of the application for repayment relief. Most instalment arrangements are repaid on time and in the specified instalment amount. Occasionally, the applicant party fails to meet the terms of the agreement and the instalment arrangement is terminated.

Another most common method of debt reduction is an application to remit the debts for undue allowances wholly or partially (for instance, interest remission).

Remission is construed as abandoning (wholly or partially) the collection of any amounts due<sup>10</sup>.

As the application for remission is being processed, a background check is performed on the dwelling and economic conditions, and situation of the debtor. At this stage of the task, two types of debtor attitude are observed.

The first one involves the applicant's collaboration with KRUS employees and it is the most effective in terms of the quality of the documentation gained. However, in the case of very difficult dwelling and economic conditions of the debtor, this method is emotionally exhausting for the interviewers and it structures the evidence gained. Modest housing conditions, despondency over the depletion of a budget already truncated through debt payments, often for the next several years, affect the emotional well-being of both the obligor and the employee involved.

The predominant group of debtors in financial distress and suffering multiple illnesses are seniors who have lost their right to benefits. The disappointment caused by the loss of their main source of income triggers bitterness and a sense of injustice. Moreover, they will often try to force a public officer to say what and how provided circumstances will remit their debt.

In spite of the debtor's readiness to collaborate, it is difficult to gain relevant documentation as the materials provided are sparse. Even with the required procedures, standards of good communication, plain and understandable language, it is impossible to obtain the necessary documents from the applicant. It is also very common for debtors not to have receipts for the submitted expenses, and their declarations required instead are laconic and poor, substance-wise.

In addition, the deadline to examine the application and issue a decision is protracted when it becomes necessary to repeatedly ask the applicant to supplement the submitted evidence. In such cases, the officer works under additional time pressure.

---

10. Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/windykacja;2579855.html>, access 3.05.2022.

Yet another attitude characteristic of those applying for remission of undue allowance is a sense of entitlement. Most of the time, it will be persons having sufficient funds to repay the debt. Even though, they will obstruct the procedure as they are reluctant to repay their own debt, they see their own situation as exceptional and are ready to take the case to court if KRUS refuses their claim. Collaboration with such a client very often generates unnecessary stress caused by their cynical, condescending and hypocritical behaviour.

In this group, it is not uncommon for a public officer to face intentional non-disclosure of the whole truth, and manipulation of evidence. Applicants also try to put KRUS employees under pressure by threatening they will go to court in order to obtain a favourable decision.

The most frequently cited difficulties in implementing the procedure for remission of undue allowance as broken down into externalities and internalities follow in the table below.

**Table 2. Difficulties in implementing the procedure for remission of undue allowance as broken down into externalities and internalities**

<b>Difficulties in implementing the procedure for remission of undue benefit</b>	
<b>Externalities (associated with the applicant)</b>	<b>Internalities (KRUS internal procedures and individual personal characteristics)</b>
Adopting a scapegoat attitude and thus forcing to provide the information and circumstances that will remit the debt	KRUS employee growing emotional over a debtor's financial distress and difficult dwelling and economic conditions
Difficult contact with the debtor (no contact phone, debtor being slow to respond to correspondence)	KRUS employee's impotence amid obvious manipulation and speculation of the debtors (a phenomenon KRUS employees most often refer to as "playing smart")
Providing incomplete and, consequently, fraudulent data	
Debtor's sense of entitlement over disappointment with the social security system	

*Source: The author's study following an interview with the employees of KRUS Field Office in Zduńska Wola between 25 and 29 April 2022, M. Brzękowska, Trudności w przeprowadzeniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne (powiązane z wnioskodawcą) oraz czynniki wewnętrzne (procedury obowiązujące wewnątrz KRUS i indywidualne cechy osobnicze), Zduńska Wola 2022.*

The most common method to repay the debt is to defer the payment deadline. While contracting to defer the payment deadline, the debtor is required to respect the deferred deadline as determined. The debtor must repay the entire amount of the contract. It is a convenient solution for those who generate extra income.

KRUS working experience shows that these repayments are linked to the time limits for income tax refunds by the Tax Offices.

The aforementioned methods of pursuing claims are used through amicable collection. The debtors who do not respond to payment requests and evade their obligations to repay the undue allowances face the creditor (KRUS) opting for the so-called judicial collection and proceeding to apply enforcement measures.

First, the debtor is requested to make a declaration of assets or sources of income. At the same time, the costs of pre-enforcement reminder are served on the debtor. After seven days lapsing from the date of service of the reminder which contains a request to perform the obligation under the pain of referring the case to enforcement procedure, administrative enforcement is initiated.

The service of pre-enforcement reminder costs will motivate few debtors to contact the KRUS employees and start the debt repayment. In such an event, the debt is settled (depending on the financial capacity of the obligor) through payments under an instalment arrangement or as a single payment of undue benefits. In the latter case, the payments made are often incomplete. The payer does not contact the KRUS office to calculate the correct amount of interest as of the date of the payment, ignores pre-enforcement reminder costs, and continues as a KRUS debtor. Such a situation generates further tensions between the debtor and the Agricultural Insurance Fund, and consequently makes the obligor and KRUS employee unnecessarily stressed-out and upset.

Persons who have drawn undue benefit come to verbalise their utmost dissatisfaction after their debt was referred to enforcement procedure, i.e., after they receive the enforcement title. Here, as with remissions, debtors try to intimidate officers. They threaten with court action and prosecutor intervention with respect to KRUS employees.

## Occupational burnout

In the literature, the occupational burnout syndrome comes under non-homogeneous definitions. U.S. psychoanalysts working on the problem of occupational burnout were among the first to characterize it as “a condition that crystallizes slowly over a prolonged period of experiencing constant stress and engaging all of life’s energy, and which ultimately has an adverse impact on motivation, beliefs and behaviour”<sup>11</sup>.

---

11. S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2007, p.167.

Christina Maslach provided yet another definition; she maintains that occupational burnout is “a syndrome that consists of emotional drain, depersonalization and reduced personal accomplishments at work. This syndrome can occur in people who work with others, close to the limits of their performance. Emotional drain refers to a sense of emotional overload and significant depletion of one’s energy resources as a result of interactions with others. (...) In turn, reduced personal accomplishments refer to a radical decrease in one’s feeling of competence and loss of conviction you can be successful working with people”<sup>12</sup>.

People with the following attitudes are particularly susceptible to occupational burnout:

- “engaging in work wholeheartedly,
- high expectations of oneself,
- defying one’s own overload limits,
- marginalising one’s own personal needs and interests,
- voluntarily and willingly taking on new responsibilities and tasks”<sup>13</sup>.

“Today there is no profession in which the risk of burnout does not exist in one form or another (...) many victims of burnout feel that they are achieving less and less, engaging more and more of their own energy. At the same time, distancing oneself from other people results in loneliness and a cynical attitude. Patients often also describe an overwhelming feeling of excess (...). This feeling is caused primarily by three factors:

- overload,
- lack of autonomy,
- lack of proper remuneration and recognition”<sup>14</sup>.

Every encounter of KRUS employee and a debtor triggers a reaction. A phone call or a conversation with the obligor in the customer service area gives rise to a change in the officer’s emotions. Over short intervals, the feelings’ intensity and their types vary widely from satisfaction with the assistance given to the feeling of upset caused by a rowdy and overly demanding client. An individualized approach to each debtor, especially the seniors who are traumatized by illness, loss of a source of income, or to young people whose children died in a farm accident, results in reducing the well-being of the public officer.

---

12. Ibidem, p.167.

13. Ibidem, p.169.

14. Ibidem, p.174.



The inability to obtain the required documentation or its scarcity determined by the obligor's economic and personal characteristics, undermines the quality of the work performed for KRUS.

Moreover, time pressure associated with deadline for a given task adds up to stress load of the employee, contributing to occupational burnout.

Summing up the above observations and the opinions of KRUS employees presented in the paper, a long-term impact of the indicated factors reducing the effectiveness of the collection tasks entails dire consequences for the personal and professional lives of KRUS public officers.

---

## Conclusions

In recent years, employers have been stepping up their demands placed on individuals. As the employees are unable to influence certain processes and events, they become capable of patiently enduring the differences between the fact versus the desired. Consequently, they struggle with what cannot be changed. With constant increase in personal productivity and the strive to come out on top, many of them end up with occupational burnout syndrome.

In the context of the above-mentioned aspects of working in a collection division of KRUS, a reason for professional burnout, as Ayal M. Pines aptly put, "is not objective failure as such, but rather an individual's feeling that their efforts have no meaning or purpose. Similarly, it is not objective success as such that protects from burnout, rather a subjective feeling that what you do makes sense"<sup>15</sup>. Thus, in the search for prevention and in combating the consequences of occupational burnout, the individual's resources are of pivotal importance.

The following measures to counter the occupational burnout syndrome are named:

- 1) "broadly understood awareness-raising education, i.e., introducing possibly the most numerous group of employees to the existing phenomenon of occupational burnout, to subjective, intra-organizational, external factors influencing the emergence of the occupational burnout syndrome, and to its symptoms;
- 2) development of improvement plans which relate both to the workings of the company itself and its employees in order to mitigate the risk of occupational burnout as much as possible;

---

15. J. Wilsz, *Teoria pracy*, Wydanie I, Kraków, Oficyna Wydawnicza "Impuls", 2009, p. 447.

- 3) retraining, change of job or position when improvement does not apply for a given employee;
- 4) need to provide protection to employees in occupations and positions most exposed to risk of occupational burnout (the protection could take on a form of, for instance, consultation and psychological centres or selection tests for positions at risk of occupational burnout);
- 5) physical and mental rest, days off work guaranteed, active relaxation skills<sup>16</sup>.

In order for a workplace to function properly and efficiently and to raise labour standards, as well as to achieve company success, high quality interpersonal relations between participants of the work process (i.e., between: manager and subordinate, employee and another employee or manager and another manager) are of tremendous importance. It is because “poor quality of relationships caused by interpersonal conflict produces adverse consequences for both companies and their employees. Conflicts that are acute, deep, prolonged, tending to escalate (which are, in other words, destructive), initiate further conflicts, contribute to lower productivity of employees, and their occupational burnout”<sup>17</sup>.

The question is, how to cope with that and what preventive measures to take? The easiest way to counteract early occupational burnout, once the problem has been acknowledged, is to prioritize tasks while distinguishing between employer demands and self-imposed responsibilities. In this way, work overload is avoided and time saved.

With agreed goals in place, ensured freedom of action and independent thinking, autonomy is gained, which in turn allows to take initiative and experience small successes. It is the next step – regaining control. Defence against numerous demands and overly demands of one’s environment, the so-called “learning to say no”, is the next condition in the fight against occupational burnout. The last factor protecting against occupational burnout is breaks. They mark the beginning and end of activities, thus preventing loss of discernment of what and how many tasks are currently being worked on.

What emerges from the presentation is an illustration of the most onerous factors in the work of KRUS officers that contribute to increased and chronic stress. The methods of coping with occupational stress collected above, if applied relevantly for particular units, can slow down the process of occupational burnout and they can certainly effectively counteract the accumulation of long-term stress at work.

16. *Ibidem*, p. 451–452.

17. *Ibidem*, p. 468.

What I value the most as a KRUS employee involved in debt collection, is a substantive exchange of points of view with fellow KRUS employees who perform similar tasks. Another important element in improving the quality of work performed is training in the collection of undue benefits, enhanced with an opportunity to exchange practical and background knowledge with the instructor, and above all, with the course participants. Such trainings contribute to improving the quality of tasks performed and stimulate a more efficient use of KRUS human resources. Interpersonal relationships struck up during thematic sessions bring benefits such as broader collaboration among all the local units of KRUS, smooth exchange of professional experience among employees and strengthened interpersonal relations. Problems the session participants share, mutual help in solving them, exchange of experiences and awareness of future collaboration with the employees they meet (who hold similar positions), significantly reduces the stress level of the work performed.

Let me conclude the paper with a tip from S. M. Litzke and H. Schuh: "In order to prevent burnout, one must always bear in mind their own needs and limitations; not only adjust oneself to the environment, but, with the help of organizational measures, adjust the environment to oneself as well. The best prevention (...) remains an attentive approach to oneself"<sup>18</sup>.

## Bibliography

---

- Brzękowska M.**, *Trudności w skutecznej i efektywnej realizacji zadań związanych ze spłacaniem przez dłużników należności wobec KRUS*, Zduńska Wola 2022.
- Brzękowska M.**, *Trudności w przeprowadzeniu postępowania o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, w podziale na czynniki zewnętrzne (powiązane z wnioskodawcą) oraz czynniki wewnętrzne (procedury obowiązujące wewnątrz KRUS i indywidualne cechy osobnicze)*, Zduńska Wola 2022.
- Encyklopedia PWN**, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/windykacja.html>, access 3.05.2022.
- Jaworska-Spićak E.**, Świadczenia nienależne, "Ubezpieczenia w Rolnictwie Materiały i Studia" 2001, nr 4(12).
- Litzke S.M., Schuh H.**, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2007.
- Słownik języka polskiego PWN**, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/umorzenie.html>, access 3.05.2022.
- Słownik języka polskiego PWN**, <https://sjp.pwn.pl/sjp/windykacja;2579855.html>, access 3.05.2022.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników**, Dz. U. 2023 poz. 208.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych**, Dz. U. 2022 poz. 1009.

---

18. S.M. Litzke, H. Schuh, op. cit., p.167.

## Occupational burnout phenomenon among the employees of the Agricultural Social Insurance Fund

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 2022 poz. 504.

Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Windykacja>, access 3.05.2022.

Wilsz J., *Teoria pracy*, Wydanie I, Kraków, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, 2009.

Zarządzenie Nr 31 Prezesa KRUS z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłaceniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń.

received: 27.12.2022  
accepted: 08.03.2023

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



# Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS

*Renata Cieślak, Anna Kryst*

---

## Abstrakt

Już od dłuższego czasu jakość obsługi w urzędach stanowi przedmiot badań i dyskusji. Jednostki administracji publicznej wprowadzają wiele zmian w swoim działaniu w celu zapewnienia lepszego i szybszego świadczenia usług. Dobry wizerunek urzędu tworzą przede wszystkim kompetencje jego pracowników. Warto zauważyć, że świadczenie usług przez urzędników administracji publicznej nie jest łatwym zadaniem. Bardzo ważnym aspektem pracy w każdym urzędzie jest proces komunikacji. Stosowanie zasad prostego języka ułatwia porozumiewanie się między urzędnikami i klientami. Taki sposób zalecają eksperci i zwolennicy idei upraszczania komunikacji publicznej.

Celem artykułu jest przedstawienie, w jaki sposób stosowanie prostego języka w urzędzie wpływa na jakość obsługi klienta. Aby zrealizować założony cel, przeprowadzono badanie wśród klientów KRUS z wykorzystaniem metody ankiety bezpośredniej.

W artykule przedstawiono klienta w administracji publicznej oraz definicje pojęć, takie jak: administracja, klient, usługi i jakość. Zaprezentowano również proces komunikacji z zastosowaniem zasad prostego języka. Przed napisaniem artykułu dokonano przeglądu dostępnej literatury poświęconej administracji publicznej oraz standardom prostego języka. Odniesiono się m.in. do prac Marka Bugdola, Tomasza Piekota, publikacji „Klient w centrum uwagi administracji”, a także do Zintegrowanego Systemu Zarządzania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, jakość, klient, prosty język, satysfakcja klienta, urząd, usługi.

---

**Renata Cieślak**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, specjalista w Wydziale Ubezpieczeń, Placówka Terenowa KRUS w Kaliszu, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; **Anna Kryst**, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, zastępca kierownika w Wydziale Ubezpieczeń, Placówka Terenowa KRUS w Kaliszu, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

---

## Wstęp

W ostatnich latach relacje między urzędem i obywatelem uległy znacznej przemianie. Następstwem nowego podejścia administracji publicznej do obywatela jest dostrzeganie jego potrzeb oraz prowadzenie działań w taki sposób, aby te potrzeby zaspokoić. Obywatel zmienia swój status z petenta na klienta, którego opinia ma wpływ na kształtowanie usługi. Zmienia się również rola urzędnika, który staje się jego doradcą. Praca z klientami to podstawowy obowiązek w administracji. Świadczenie tego rodzaju usług nie jest łatwym zajęciem ze względu na przeciążenie kontaktami interpersonalnymi. Trzeba tu podkreślić, jak wielkie znaczenie ma odpowiednie przygotowanie urzędnika do pracy z klientem. W tym celu przeprowadza się liczne szkolenia, które mają na celu zapoznanie pracownika z praktycznymi narzędziami skutecznej komunikacji i sposobami radzenia sobie z negatywnymi emocjami, a także pomagają kształtować potrzebne kompetencje.

Ruch społeczny prostego języka dotarł do Polski w 2010 roku. Wtedy to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło badania trudności języka tekstów o Funduszach Europejskich<sup>1</sup>. W 2012 roku Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), Wojewoda Mazowiecki i Rada Języka Polskiego zainicjowali projekt „Język urzędowy przyjazny obywatelom”. Zdaniem RPO podnoszenie poziomu kultury języka urzędowego jest ważnym, wręcz niezbędnym wsparciem dla dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa. W 2013 roku pod redakcją naukową E. Czerwińskiej i R. Pawelca ukazała się książka „Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego”, w której omawiane są podstawowe pojęcia kultury języka w odniesieniu do języka urzędowego oraz podstawowe cechy stylu urzędowego i ogólne zasady poprawnego formułowania tekstów urzędowych, a także słownictwo charakterystyczne dla stylu urzędowego<sup>2</sup>.

Administracja publiczna odpowiada za jakość i dostępność wykonywanych usług, i to – jaki stosuje język – ma znaczenie. 17 grudnia 2020 roku szef Służby Cywilnej Dobrosław Dowiat-Urbański podpisał „Zalecenie Upowszechniania Prostego Języka”. To dokument, który ma pomóc upowszechnić prosty język w służbie cywilnej.

---

1. J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekot et al., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.

2. E. Czerwińska, R. Pawelec, *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Warszawa 2013.

## Klient w administracji

Istnieje wiele definicji administracji – zmieniały się one wraz z upływem czasu. Administracja publiczna w Polsce była początkowo traktowana jako dziedzina prawnicza. Uprawiali ją w większości prawnicy wspierani przez ekspertów z zarządzania, organizacji oraz socjologii organizacji. Współcześnie administracja publiczna stopniowo przekształca się w dyscyplinę ważną dla specjalistów z zakresu ekonomii. Do sektora publicznego docierają rozwiązania i wzorce wykorzystywane w biznesie, poddawane wcześniej procesom adaptacyjnym ze względu na charakterystyczne funkcje instytucji publicznych, których celem jest wytwarzanie dóbr publicznych, a nie czysto rynkowych<sup>3</sup>.

Obecnie administracja ta odchodzi od modelu doskonałej biurokracji, opartej na samodzielnym i rutynowym wykonywaniu identycznych prostych zadań. Staje się nauką interdyscyplinarną. Stara się rozwijać złożone problemy w sposób zinstytucjonalizowany, współpracując z licznymi partnerami krajowymi, zagranicznymi, lokalnymi, biznesowymi publicznymi oraz społecznymi<sup>4</sup>.

Administracja publiczna jest współcześnie definiowana jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>5</sup>. Administracja to nie tylko zadania, struktura i technologia, lecz także zbiór czynników, które współtworzą całość, a spoiwem są ludzie.

Używanie określenia „klient” w odniesieniu do osoby przychodzącej do instytucji publicznej w celu skorzystania ze swojego prawa lub wykonania swojego obowiązku nie budzi kontrowersji już od pewnego czasu. Relacje pomiędzy urzędem i obywatelem przeszły głęboką transformację na przestrzeni dziejów. Konsekwencją nowego podejścia administracji publicznej do obywatela jest dostrzeganie jego potrzeb i prowadzenie wszystkich działań w ten sposób, aby te potrzeby zaspokoić. Obywatel zmienia swój status z petenta zdanego na łaskę urzędników na klienta „współproducenta”, którego opinia wpływa na kształtowanie usługi. Urzędnik wchodzi natomiast w nową rolę doradcy klienta, ułatwiającego poruszanie się po gąszczu przepisów<sup>6</sup>. Natura i znaczenie

3. S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Wyd. II, Warszawa, Książka i Wiedza, 1982, s. 16–18.

4. J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. II, Warszawa, PWN, 2005, s. 7.

5. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, Liber, 2004, s. 93.

6. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytuczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Publikacja w ramach projektu: *Klient w centrum uwagi administracji*, Warszawa 2012, s.18.

potrzeb klienta oraz kategorii satysfakcji nie wymagają wyjaśnień w działalności przedsiębiorstw. W biznesie podstawowe znaczenie w działaniach zapewniających prawidłową konstrukcję oferty rynkowej ma zrozumienie potrzeb klientów. Należy zatem przyjąć, że klientem urzędu jest osoba, która świadomie zleca wykonanie usługi przez dany urząd na swoją rzecz lub na rzecz podmiotu, który reprezentuje<sup>7</sup>.

W nowoczesnych definicjach zarządzania przyjmuje się, że wszystkie zadania administracji można określić jako usługi. Zarządzanie publiczne musi uwzględniać specyfikę funkcjonowania administracji, jej misyjność wobec społeczeństwa oraz nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Istotnymi elementami kształtującymi to zarządzanie są cechy usług publicznych.

Usługa publiczna, podobnie jak każda usługa, ma wymiar niematerialny i nietrwały – nie można jej przechowywać. Cechują ją także: brak własności i nierozdzielności (usługa jest jednocześnie świadczona i konsumowana), a także różnorodność (mimo obowiązujących w danej organizacji standardów usługa za każdym razem może być inna, choć świadczy ją ta sama osoba). Usługa różni się więc w istotny sposób od produktu, co ma wpływ na zarządzanie jej jakością<sup>8</sup>.

Usługi świadczone przez administrację publiczną należą do grupy usług profesjonalnych, charakteryzujących się swoistą nierównością stron. Usługodawca ma wysokie kompetencje natomiast Klienci często nie znają lub nie rozumieją dokładnie obowiązujących przepisów i nie wiedzą, na czym dokładnie polega usługa, którą urząd będzie świadczyć na ich rzecz. Urzędnik – profesjonalista przewyższa kompetencjami swojego Klienta (dlatego ten szuka usługi właśnie u niego), co powoduje niemożność oceny poziomu ich jakości ze względu na brak fachowej wiedzy usługobiorcy. Urzędnik jest na pozycji superarbitra jakości wytwarzanych przez niego usług. Niezbędne w związku z tym zaufanie usługobiorcy do usługodawcy powoduje, że usługobiorcy nie tylko muszą, lecz także chcą współuczestniczyć w tworzeniu usługowego produktu, ciągle poszukując informacji korygujących poziom ich zaufania<sup>9</sup>. Zasadniczą rolą urzędów jest świadczenie usług. Odbiorcy działań organów administracji publicznej oczekują zarówno wykonywania czynności nakazanych przez przepisy prawa, jak i tego, aby cechowała je odpowiednia jakość. Przyjmuje się, że usługi świadczone przez administrację publiczną powinny być dostępne dla wszystkich, a procedury ich realizacji muszą być znane i opublikowane. Należy mierzyć jakość usług i ustalać ich standardy z klientami. Realizowane usługi powinny być efektywne i zintegrowane w taki sposób, aby jeden podmiot

7. Ibidem, s. 20.

8. I. Seredocha, *Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce*, Elbląg, Wydawnictwo EUH-E, 2007, s. 14.

9. W.J. Paluchowski, *Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje*, Katedra Nauk Ekonomicznych WPIA UAM, Poznań 2001, s. 17.



nadzorował je na danym obszarze. Muszą także być zgodne z zasadą równości, a ich jakość taka sama, niezależnie od poziomu wykształcenia klientów, zamożności, płci czy wyznania<sup>10</sup>.

Urzędy pełnią misję społeczną i dlatego jakość ma dla nich szczególne znaczenie. Obywatele mają pełne prawo do tego, żeby żądać usług o coraz wyższej jakości. Wymaga to jednak pewnych zmian organizacyjnych i kulturowych. Jakość usług świadczonych przez administrację publiczną jest wartością, która z kolei przyczynia się do wzbogacania jakości życia i kultury. To również stopień, w jakim zaspokajane są potrzeby indywidualne i zbiorowe społeczeństwa. Poziom jakości usług administracyjnych nie zawsze jednak odpowiada odczuwalnej jakości życia<sup>11</sup>.

Wdrażanie systemów jakości wymaga zaangażowania pracowników, ich działań zapobiegawczych i korygujących. Dużą rolę odgrywa także kultura pracy administracyjnej czy umiejętność myślenia na korzyść klientów zewnętrznych<sup>12</sup>.

Profesjonalna obsługa obywateli nie jest tylko wytyczną lub postulatem, to podstawowy obowiązek urzędniczy. Zapisane pośrednio lub bezpośrednio obowiązki w tym zakresie znajdziemy w różnych aktach prawnych, poczynając od Rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez poszczególne ustawy, rozporządzenia i zarządzenia regulujące działalność różnych instytucji publicznych, kodeksy etyki, a kończąc na misjach i wizjach zawartych w zarządzeniach szefów instytucji<sup>13</sup>. Według R. Hancewicza obowiązek efektywnego i gospodarnego działania dotyczy każdego, kto pracuje w sektorze publicznym. Żeby efektywnie i gospodarnie działać, niezbędne jest profesjonalne podejście do klientów instytucji, dzięki czemu szybciej i sprawniej ich obsługujemy – pozwala to w tym samym czasie załatwić więcej spraw lub zaoszczędzony czas poświęcić na inne ważne sprawy zawodowe<sup>14</sup>.

Obecnie urzędy starają się wypracować jak najlepszy wizerunek. Mają temu sprzyjać różnego rodzaju szkolenia, jak również wprowadzane w poszczególnych urzędach regulaminy czy instrukcje obsługi klienta. Są one aktami obowiązującymi wewnątrz danego urzędu. Standardy wprowadzone tymi aktami powinny zawierać informacje o wzorcowych sposobach zachowania pracowników w kontaktach z klientem. Poza dokumentami tworzonymi przez poszczególne jednostki pojawiają się również programy o charakterze ogólnopolskim. Przykładem może być projekt „Klient w centrum uwagi administracji” realizowany przez Kancelarię Prezesa Rady

10. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Wyd. II, Warszawa Difin, 2011, s. 9.

11. *Ibidem*, s. 18–19.

12. *Ibidem*, s. 27–28.

13. R. Hancewicz, *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie*, Gliwice, Helion, 2013, s. 14.

14. *Ibidem*, s. 14–15.

Ministrów w latach 2010–2012. Współfinansowano go ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Na podstawie tego programu opracowano publikację „Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej”<sup>15</sup>.

Na dobry wizerunek urzędu wpływają przede wszystkim kompetencje jego pracowników. Kapitał ludzki to najcenniejszy z zasobów każdej organizacji. Składają się na niego wiedza, wykształcenie, umiejętności, zdolności danego człowieka. Dlatego tak ważne jest, aby na stanowiskach urzędniczych pracowały kompetentne osoby, które będą dobrze przygotowane do pracy w administracji.

Na profesjonalną obsługę w instytucji publicznej składają się:

- wiedza i kompetencje merytoryczne urzędników rozumiane bardzo szeroko, tzn. nie tylko jako znajomość przepisów prawa;
- kompetencje komunikacyjne, tj. umiejętność przekazania swojej wiedzy merytorycznej klientowi w taki sposób, żeby zrozumiał, o czym mówimy i wiedział, jak się ma dalej zachować; bez kompetencji komunikacyjnych nie możemy liczyć na odbiór naszych usług jako profesjonalnych;
- odpowiednia postawa urzędnika, czyli otwartość, zaangażowanie, chęć pomocy i cierpliwość;
- dobre rozwiązania organizacyjne, czyli jak największe uproszczenie procedur;
- dobry system informacyjny, który sprawia, że klient na każdym etapie załatwiania sprawy ma dostęp do potrzebnych informacji, m.in. informacji zamieszczonych na stronach internetowych, nawigacji w urzędzie, treści pism informacyjnych, sposobu udzielania informacji przez telefon;
- sprawność załatwiania sprawy i czas poświęcony na załatwianie poszczególnych spraw;
- kultura osobista wszystkich pracowników urzędu;
- odpowiedni wygląd i mowa ciała wszystkich reprezentantów urzędu;
- powtarzalność zachowań, tzn. stan, w którym każdy pracownik każdego klienta w każdej komórce organizacyjnej urzędu i każdego dnia pracy obsłuży na tym samym poziomie<sup>16</sup>.

Jakość kontaktu oraz jakość samej obsługi są dla klienta bardziej istotne od kwestii merytorycznych. Klient, którego sprawa nie została rozpatrzona pozytywnie może pozostać w przekonaniu, że sama obsługa była bez zarzutu, a pracownik dołożył wszelkich starań, aby rozwiązać problem. Indywidualne umiejętności oraz predyspozycje

15. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, op. cit., s. 23.

16. R. Hancewicz, op. cit., s. 32–34.

pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie budowania relacji z klientem, a także wsparcie ze strony procedur mają znaczenie pierwszoplanowe. W tym celu powstał Zintegrowany System Zarządzania w KRUS.

## Zintegrowany System Zarządzania w KRUS

Systemy zarządzania jakością poza tym, że są sposobem na utrzymanie i doskonalenie jakości usług, to również dzięki zawartym w nich ściśle określonym procedurom systemowym, ułatwiają podejmowanie decyzji i wprowadzają ład organizacyjny. Pełnią funkcję edukacyjną i integrującą. Uczą urzędników biurokratycznych mechanizmów zarządzania, pro jakościowego myślenia i działania. Łączą procesy w jeden system przy pełnym zaangażowaniu wszystkich pracowników, co przekłada się na integrację społeczną. Wdrożenie systemu upublicznia biurokratyczne procedury, zwiększa ich otwartość i dostępność, dając klientom wiedzę o procesach decyzyjnych<sup>17</sup>.

W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dla podniesienia efektywności i skuteczności systemu zarządzania, minimalizacji ryzyka związanego z utratą informacji oraz celem uzyskania satysfakcji stron zainteresowanych został opracowany, wdrożony i jest utrzymywany Zintegrowany System Zarządzania zgodny z wymaganiami norm: PN-EN ISO 9001:2015–10, PN-EN ISO/IEC 27001:2017–06 oraz PN-ISO 37001:2017–05. System ten funkcjonuje we wszystkich jednostkach i komórkach organizacyjnych KRUS, jest stale doskonalony, a opisane wewnętrznymi procesami i procedurami standardy działania są powszechnie praktykowaną normą<sup>18</sup>. W skład dokumentów systemowych Zintegrowanego Systemu Zarządzania wchodzi m.in. Misja i Wizja, a także Polityka Jakości, której jednym z głównych celów obok realizacji zadań nałożonych na KRUS przez Ustawę z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników jest wysoka jakość obsługi beneficjentów, w tym rozwój e-usług oraz stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników.

### Misja

Misją Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest efektowna i profesjonalna realizacja zadań wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

17. J. Łunarski, *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*, Wyd. II, Rzeszów, OWPRz, 2009, s. 151–153.

18. KRUS, *Zintegrowany System Zarządzania*, Księga ZSZ, Wydanie XX obowiązujące od 25 sierpnia 2021 roku, s. 5.

## Wizja

Wizją Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest osiągnięcie statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego. Działalność KRUS została ukierunkowana na ciągły rozwój i doskonalenie instytucji, w której sprawna i rzetelna obsługa klientów realizowana jest na podstawie przepisów prawa, zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami finansowymi, przy wykorzystaniu nowoczesnej technologii i potencjału pracowników.

Dokumenty systemowe Zintegrowanego Systemu Zarządzania są opracowywane, opiniowane i akceptowane w wersji papierowej, a po ich zatwierdzeniu przez Prezesa KRUS – publikowane w aplikacji wspomagającej ZSZ w formie elektronicznej<sup>19</sup>.

Zadania powierzone Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dotyczą społeczności rolniczej w Polsce. KRUS jest obecnie jedną z największych instytucji administracji rządowej, prowadzącą obsługę ubezpieczenia społecznego rolników i realizującą inne zadania zlecone, finansowane ze środków budżetu państwa na rzecz ludności rolniczej z zakresu polityki społecznej. Wykonywanie tych zadań jest nadrzędnym celem KRUS, na którego realizację składa się szereg czynników zewnętrznych, takich jak:

- zmiany przepisów prawa, które stanowią podstawę działalności Kasy;
- indywidualne wymagania i oczekiwania ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz czynniki wewnętrzne dotyczące: wiedzy, kwalifikacji i kompetencji posiadanych przez pracowników KRUS;
- organizacja KRUS (Regulamin organizacyjny KRUS);
- właściwy podział uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników;
- systemy informatyczne wykorzystywane w KRUS, które determinują sprawne funkcjonowanie Kasy<sup>20</sup>.

Funkcjonowanie systemu zarządzania w KRUS ma wpływ na standaryzację pracy, usprawnienie zarządzania informacją i jej obiegiem w organizacji, wsparcie dla zmian organizacyjnych, jak również budowanie wizerunku Kasy jako organizacji profesjonalnej i przyjaznej. Korzyścią dla Kasy jest zmiana nastawienia otoczenia do urzędu, zwiększenie zaufania klientów do organizacji oraz jej Kierownictwa. Lepsza i sprawniejsza realizacja zadań ustawowych przez KRUS powoduje większe zadowolenie ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Punktem odniesienia dla

19. Ibidem, s. 13–14.

20. Ibidem, s. 20.

działalności Kasy jest klient zewnętrzny, rozumiany jako osoba fizyczna, a w szczególności rolnik-beneficjent usług KRUS oraz każdy inny podmiot z którym Kasa współpracuje. W KRUS przeprowadzane jest badanie satysfakcji klienta zewnętrznego, a pozyskiwane wyniki są analizowane i służą podejmowaniu niezbędnych działań zmierzających do zwiększenia satysfakcji klientów obsługiwanych przez KRUS<sup>21</sup>.

Utrzymując i doskonaląc ZSZ, KRUS – poprzez działania podejmowane przez kompetentnych pracowników – dąży do spełnienia słuszych potrzeb i oczekiwań klientów w granicach obowiązującego prawa w celu zwiększenia ich zadowolenia. Pracownicy są największą wartością tej instytucji – to oni mają największy wpływ na jakość i skuteczność pracy. Jednym z priorytetów w sferze ZSZ jest ciągłe podnoszenie kwalifikacji pracowników Kasy.

Zasadniczym aspektem pracy w każdej instytucji jest proces komunikacji. Należy pamiętać, że sztuka komunikacji zakłada z jednej strony przekazywanie klientom informacji w odpowiednim czasie, które zostaną przez nich zrozumiane, z drugiej strony – na odpowiedniej interpretacji komunikatów, które otrzymuje urzędnik. Praca z klientem nie jest łatwa i wymaga szczególnych kompetencji oraz przygotowania. Dlatego tak istotne są szkolenia i warsztaty z zakresu komunikacji. Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi w KRUS przygotowuje co roku plan szkoleń dla swoich pracowników. Szkolenia przeprowadzają wyspecjalizowane firmy zewnętrzne, zapewniając wysoki poziom usług. Tematyka szkoleń obejmuje zagadnienia m.in. z zakresu komunikacji z klientem, prowadzenia rozmów, odczytywania potrzeb klienta, reakcji na zachowania agresywne, a także stosowania prostego i zrozumiałego języka w komunikacji interpersonalnej.

Różnorodność zadań, jakie realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego powoduje często, że sprawa z jaką przychodzi do urzędu klient, jest złożona. Prowadzone szkolenia przygotowują pracowników do przedstawienia skomplikowanego zagadnienia w sposób prosty i zrozumiały.

W następnej części artykułu zostaną przybliżone zasady stosowania prostego języka.

## Usługa prostego języka

Instytucje publiczne, a wśród nich Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, coraz bardziej doceniają niematerialne aspekty kontaktu z klientem. Takie podejście ma kluczowe znaczenie dla prowadzonych działań. Zwiększa się również liczba instytucji i firm, które podpisują „Deklarację Prostego Języka”. Prosta komunikacja to taka, w której używa się przystępnego języka i stosuje zasady prostego języka.

21. Ibidem, s. 22.

### *Mysł o odbiorcy*

Pisanie prostym językiem nie oznacza stosowania języka prymitywnego, obniżającego merytoryczny poziom komunikacji. Chodzi o to, żeby czytelnik zrozumiał, co się do niego pisze.

Teksty należy konstruować z myślą o odbiorcy, ze świadomością jego potrzeb i kompetencji językowych.

Pisz tak, jakbyś pisał do osoby bliskiej, ale słabo wykształconej.

Oznacza to, że należy pisać w możliwie prosty i przystępny sposób. Każdy, nawet przeciętnie wykształcony człowiek, powinien mieć szansę zrozumieć przekaz. Taka redakcja pisma pozwoli uniknąć zarzutu, że administracja posługuje się hermetycznym językiem.

Spróbuj odpowiedzieć na następujące pytania:

- Kto jest moim odbiorcą?
- Co odbiorca już wie o sprawie?
- Co odbiorca powinien wiedzieć?
- Jakie pytania stawia sobie odbiorca?
- Jaki jest cel mojego pisma, co muszę napisać, żeby to osiągnąć?
- Jakie są cele odbiorcy, co muszę napisać, żeby je osiągnął?<sup>22</sup>

W pismach do klientów stosowna forma to zwykle „Szanowna Pani” lub „Szanowny Panie”. Tworząc komunikat powinno się ocenić, jak tytułować odbiorcę. Unikanie bezpośredniego zwracania się do czytelnika, np. „należy uiścić opłatę”, to typowa wada języka urzędniczego. Pisanie do odbiorcy w drugiej osobie („ty”) jest powszechne w instrukcjach, informatorach i internetowych serwisach transakcyjnych. Na stronach internetowych są przyciski „Zaloguj się”, a nie „Należy się zalogować”.

### *Pisz krótkie zdania<sup>23</sup>*

Żeby zbudować krótkie i zrozumiałe zdanie, należy wziąć orzeczenie i podmiot, a następnie dodać do nich kilka określeń. Najlepiej, jeżeli wszystkie wyrazy pochodzą z języka ogólnego, czyli są zrozumiałe dla każdego, a nie tylko dla ekspertów.

Typową cechą języka urzędniczego jest tendencja do tworzenia długich, skomplikowanych zdań. Czasami prosty, zrozumiały dla każdego wyraz jest zamieniany w długą i niejasną konstrukcję wielowyrzową.

22. Opracowano na podstawie: J. Jaworowski, *Redagowanie pism. Czego uczy doświadczenie dziennikarskie?*, „Przegląd służby cywilnej” 2013, nr 2, s. 34–36.

23. Pomysł i przykład pochodzą od recenzenta dr. hab. Jarosława Liberka z Instytutu Filologii Polskiej UAM w Poznaniu; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Komunikacja pisemna. Rekomendacja*, Warszawa 2017.

### *Zadbaj o strukturę pisma*

Tekst należy zaczynać od najważniejszych informacji, które niżej powinny być uzupełnione o szczegóły i kontekst. Badania pokazują, że pierwsze 30 sekund czytania decyduje o tym, czy treść tekstu wzbudzi zainteresowanie. To oznacza, że początek pisma jest jego najważniejszą częścią.

Pierwszy akapit, składający się z około 40–60 słów, powinien być tak sformułowany, żeby wyjaśniał istotę sprawy opisaną w całym tekście i budował zaufanie obywatela do naszego działania. Po przeczytaniu pierwszego akapitu czytelnik powinien być w stanie powiedzieć dokładnie, o czym jest pismo, co jego autor postuluje, by mu pomóc, i czym to uzasadnia. Dalsza część tekstu służy opisaniu kontekstu sprawy, uzupełnieniu szczegółów, a także rozwinięciu tezy zawartej w pierwszym zdaniu albo dwóch pierwszych.

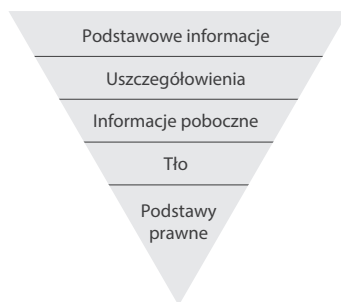
Dobre pismo powinno zawierać krótki opis problemu, postulowane przez nadawcę działanie adresata oraz uzasadnienie dla postulatu. Dodatkowo należy omówić kontekst sprawy, ale tylko w takim zakresie, w jakim dany problem tego wymaga. Czasami z kontekstu sprawy wynika, że niektóre z odpowiedzi na powyższe pytania są oczywiste. Wtedy nie ma potrzeby odpowiadać na nie dodatkowo.

Kolejne zdanie powinno logicznie wynikać z poprzedniego. To ułatwia czytanie i zrozumienie tekstu.

Każda oddzielna myśl lub element sprawy powinny być, w miarę możliwości, opisane w jednym akapicie. Jeśli wspomina się o czymś w następnym akapicie, to należy tę kwestię opisać do końca i nie powracać później w kolejnym akapicie.

Struktura tekstu powinna odpowiadać oczekiwaniom odbiorcy. Jeżeli opisujemy komuś procedurę, warto zachować porządek chronologiczny – krok po kroku opisać kolejne czynności. To pozwoli łatwiej zrozumieć istotę przedstawianego procesu.

**Rysunek 1. Struktura tekstu**



Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, „Komunikacja pisemna. Rekomendacje”, Warszawa 2017.

### *Poszukaj synonimów*

Sklonność do precyzji i zachowania oficjalnego tonu w pismach urzędowych powoduje, że stosuje się w nich wyrazy i formuły, które mają w codziennej polszczyźnie lepsze, proste odpowiedniki. Spośród dostępnych form należy stosować te, które są bardziej zrozumiałe. To bardzo skuteczna metoda na poprawę komunikatywności tekstu.

**Tabela 1. Przykłady sformułowań w języku urzędniczym i polszczyźnie potocznej**

<b>Język urzędniczy</b>	<b>Polszczyzna potoczna</b>
celem	aby
dokonać formalnej oceny	formalnie ocenić
dedykowany	przeznaczony
komponent	składnik, czynnik, element
kula zaczepu urządzenia sprzęgającego pojazd	hak holowniczy
niniejszy	ten
nupturiencki	narzeczony
składam zapytanie	pytam
odbyć spotkanie	spotkać się
ulec pogorszeniu	pogorszyć się
uzyskać środki	otrzymać pieniądze
w dniu dzisiejszym	dzisiaj
w miesiącu maju	w maju
z uwagi na fakt, iż	ponieważ

Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, „Komunikacja pisemna. Rekomendacje”, Warszawa 2017.

### *Szanuj czas czytelnika*

Język urzędowy ma tendencję do rozwlekłości. Zdania potrafią ciągnąć się przez wiele linii. Trudno je zrozumieć, za to łatwo w nich o błąd gramatyczny. Czasami warto zastosować myślniki lub punkty.

### *Paragrafy do przypisów*

Pisma urzędowe często odwołują się do przepisów, cytuje się w nich nierzadko długie nazwy ustaw i podaje dokładne dane. Dla jasności wyводу warto zastanowić się, jaka część tych formalnych danych jest niezbędna w głównej części dokumentu. Być może wiele z nich można przenieść do przypisów.



### *Komunikacja w Internecie*

Komunikacja elektroniczna jest jednym z najprostszych i zdecydowanie najszybszych sposobów przekazywania informacji. Użytkownik Internetu jest wymagającym czytelnikiem – przegląda strony szybko, pobieżnie, szuka kluczowych informacji. Codziennie trafia do niego kilkaset przekazów internetowych, których nie czyta tylko skanuje wzrokiem – od lewej do prawej, z góry na dół. Tytuł to część komunikatu, który jako pierwszy wpada w oko czytelnikowi. Tytuł powinien zachęcić go do zapoznania się z całością tekstu. Powinien być informacyjny i dynamiczny. Jeśli nie zainteresuje czytelnika, ten nie przeczyta reszty. Tytuł nie powinien być zbyt długi, należy budować go, opierając się na słowach kluczach – najlepiej w formie równoważnika zdania lub zdania prostego.

Lead to pierwszy akapit komunikatu, który znajduje się zaraz po tytule. Powinien być rozwinięciem tytułu i w kilku zdaniach streszczać komunikat. Można go wyróżnić przez pogrubienie lub wypunktowanie. Podać w nim należy najważniejsze informacje.

W tekstach internetowych zawsze należy:

- rozwijać skrótowce;
- unikać powtórzeń, pustosłowia, zbędnych szczegółów;
- jeden akapit to jedna myśl;
- cytować tylko celne i krótkie wypowiedzi;
- w dłuższych tekstach stosować śródtytuły i pogrubienia;
- nie pisać wielkimi literami – w Internecie to krzyk<sup>24</sup>.

Prosta polszczyzna w coraz większym stopniu obecna jest w sferze publicznej. Grono sygnatariuszy „Deklaracji Prostego Języka” z roku na rok się powiększa. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego podpisała ją 15 listopada 2022 roku. Prosty język wspiera aktywną, dwustronną komunikację, która zapewnia pożądany odbiór w formie informacji zwrotnej.

## **KRUS – wyniki badań własnych oraz możliwości doskonalenia jakości**

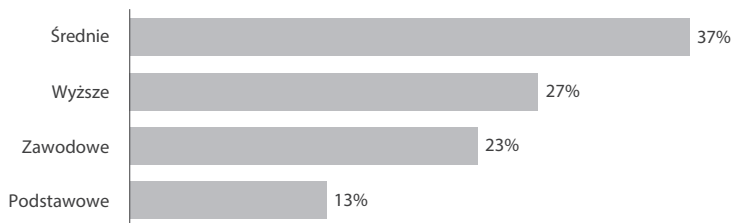
W dniach od 19 kwietnia 2022 roku do 29 kwietnia 2022 roku zostało przeprowadzone badanie oczekiwań i doświadczeń związanych z obsługą klienta KRUS w Kaliszu. Badanie przeprowadzono wśród klientów KRUS na grupie 100 osób. Ankiety były anonimowe, wyłożone w sali obsługi interesantów. Celem ankiety było ustalenie

---

24. Określone w Rozporządzeniu RM z 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, Dz. U. 2012.

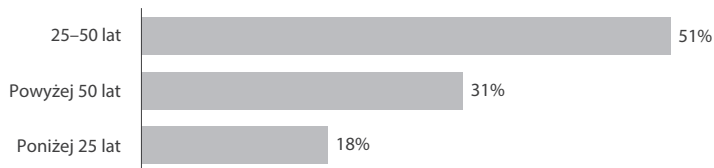
wpływu prostego języka na jakość świadczonych usług. W próbie badawczej największą grupę stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 25 lat do 50 lat – 51 osób. Ankiety wypełniło 31 osób w wieku powyżej 50 lat, 18 osób w wieku poniżej 25 lat. Osoby z wykształceniem średnim stanowiły 37% badanych, z wyższym – 27%, zawodowym – 23%, z wykształceniem podstawowym – 13%.

**Wykres 1. Charakterystyka próby według wykształcenia (n=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania empirycznego.

**Wykres 2. Charakterystyka próby według wieku (n=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania empirycznego.

W pytaniu pierwszym ankiety należało wybrać jeden z czterech wariantów odpowiedzi na pytanie: Czy w kontakcie z Panem/Panią pracownik KRUS przekazywał informacje w sposób prosty/rzeczowy? Zdecydowana większość respondentów (83%) osób odpowiedziała tak i raczej tak, 10% osób nie do końca zrozumiało przekazywane przez pracowników informacje, a tylko 7% osób na pytanie o jasność/rzeczowość przekazywanych informacji odpowiedziało przecząco.

**Wykres 3. Odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu przekazywania informacji**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania empirycznego.

## Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS

Zupełnie inaczej rozkładają się oceny dotyczące zrozumienia treści otrzymywanej korespondencji z KRUS. 45% respondentów uznało, że decyzje i pisma, które dostają, są dla nich niezrozumiałe albo raczej niezrozumiałe. 49% osób uznało, że raczej rozumieją treść wysyłanych do nich pism, natomiast tylko 6% badanych stwierdziło, że otrzymywana korespondencja jest dla nich jasna, klarowna i zrozumiała.

**Wykres 4. Ocena dotycząca zrozumienia treści otrzymywanej korespondencji w trzystopniowej skali**



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania empirycznego.*

Ostatnie, trzecie pytanie anonimowej ankiety brzmiało: Czy zastosowanie prostego, jasnego języka przez obsługę wpłynęłoby znacząco wg Pana/Pani na jakość obsługi? Zdecydowana większość, bo aż 85% osób uznała, że tak i raczej tak, przeciwnego zdania było natomiast 15% respondentów.

**Wykres 5. Wpływ zastosowania prostego języka na jakość obsługi w dwustopniowej skali**



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania empirycznego.*

Z przeprowadzonych badań wynika, że jakość usług świadczonych przez KRUS nie jest w pełni satysfakcjonująca dla klienta. KRUS pełni misję społeczną i dlatego jakość usług musi mieć znaczenie szczególne. Obywatele mają pełne prawo do tego, żeby żądać usług o coraz wyższej jakości. Wysoka jakość usług może doprowadzić do wzrostu zaufania do instytucji. W odróżnieniu od sfery usługowej i przemysłowej, w administracji publicznej lojalność nie ma odzwierciedlenia w dokonywaniu decyzji konsumenckich. Niezadowolony klient nie ma innej możliwości i musi nadal korzystać z usług danego urzędu.

Analizując wyniki badań, można zauważyć, że potrzeby klientów związane z realizacją usług zmieniają się wraz ze zmieniającym się trybem życia. Klienci oczekują od urzędu prostej, przystępnej komunikacji. Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, zdecydowana większość klientów, bo aż 83%, potwierdziła prosty i rzeczowy przekaz

informacji. Pozostaje jednak 17% klientów, dla których sposób przekazywanych informacji nie był wystarczająco prosty. Taki wynik badań ukazuje, że szkolenie pracowników w zakresie komunikacji interpersonalnej przynosi efekty. Niemniej konieczne jest ciągłe doskonalenie kompetencji pracowników, niezbędnych do przestrzegania zasad prostego języka.

Znacznie gorzej ankietowani oceniają przystępność wysyłanej korespondencji. Aż 45% badanych uznaje decyzje i pisma urzędu jako niezrozumiałe. Zatem uproszczenie pism i dokumentów, które otrzymuje klient z KRUS przyniosłoby wiele korzyści. KRUS może uzyskać opinię bardziej przyjaznej instytucji – otwartej na swoich klientów, którzy będą bardziej zadowoleni z jakości otrzymywanych usług.

---

### Podsumowanie

Dynamiczny rozwój otaczającego nas świata powoduje, że jesteśmy świadkami zmian zachodzących we wszystkich dziedzinach życia. W przeszłości sektor publiczny stanowił zamknięty system, w którym o zakresie oraz poziomie świadczenia usług stanowili specjaliści i eksperci lub urzędnicy, ponieważ tylko oni posiadali niezbędną wiedzę o potrzebach, priorytetach, zasobach i kierunkach polityki. Zdystansowane podejście do człowieka uzasadniano koniecznością przestrzegania prawa w zakresie równego, bezstronnego traktowania wszystkich obywateli. Współczesne instytucje publiczne w coraz większym stopniu zmieniają się w organizacje zorientowane na zewnątrz, rozwijające nowe typy interakcji i relacji z różnymi interesariuszami w celu realizacji różnych zestawów zadań<sup>25</sup>. Urzędy pełnią misję społeczną i dlatego jakość ma dla nich szczególne znaczenie. Wizerunek urzędów instytucji państwowych w dużym stopniu buduje czynnik ludzki. Oczekiwania społeczeństwa wobec pracowników służb publicznych są bardzo konkretne i jednoznaczne. Każdy obywatel oczekuje, że zostanie obsłużony przez miłego, cierpliwego i kompetentnego urzędnika.

Kluczem do sukcesu administracji państwowej jest współcześnie kompleksowe i systemowe spojrzenie na organizację z uwzględnieniem satysfakcji klienta. Konsekwencją nowego podejścia do obywatela jest dostrzeganie jego potrzeb jako klienta i prowadzenie wszystkich działań w taki sposób, by te potrzeby zaspokoić. Spełnienie oczekiwań klienta sektora publicznego jest jednak skomplikowanym zadaniem<sup>26</sup>.

---

25. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie satysfakcją klienta. Podręcznik szkoleniowy*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/klient-w-centrum-uwagi-administracji>, dostęp 20.04.2022.

26. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytoczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, op. cit., s. 8.

W najbliższej przyszłości zmiany cywilizacyjne i technologiczne będą w dużym stopniu warunkować sposób odbioru informacji urzędowych. Utrzymanie jakości wiedzy na dotychczasowym poziomie wymagać będzie od instytucji korzystania z nowego języka – lekkiego w odbiorze, przystosowanego do szybkiej lektury w dowolnym miejscu i czasie. Ważne jest, aby język urzędowy był prosty, zrozumiały i przyjazny w odbiorze, aby urzędnicy myśleli o odbiorcy, do którego kierują swój tekst, jego potrzebach i kompetencjach językowych. Korzyści to wyższa jakość i dostępność usług publicznych, kształtowanie pozytywnego wizerunku służby cywilnej oraz oszczędność czasu zarówno urzędników, jak i klientów urzędu.

Celem artykułu było przedstawienie, w jaki sposób stosowanie prostego języka w urzędzie wpływa na jakość obsługi klienta. Jak wynika z przeprowadzonego w KRUS badania ankietowego, decyzje i pisma urzędowe pisane językiem urzędowym, nie zawsze są w pełni zrozumiałe dla odbiorców. Sztuczna, bezosobowa forma oraz cytowanie artykułów ustawy powodują, że trudno od razu stwierdzić, jaka jest sentencja decyzji.

Według naukowców Pracowni Prostej Polszczyzny UW wydanie decyzji w formie pisma nie przekracza decyzyjności aktu. Ważne, aby urzędnicy upraszczający decyzje zatroszczyli się o obecność w tekście czterech wymaganych komponentów, tzn. oznaczenia organu, wskazania adresata, rozstrzygnięcia sprawy i podpisu osoby upoważnionej.

Przepisy prawa nie narzucają kolejności elementów decyzji. Inicjalna pozycja podstawy prawnej jest ugruntowana półwieczną praktyką redakcyjną i założeniem o racjonalności ówczesnego ustawodawcy. W ramach obecnego prawa możliwe jest zatem wypracowanie innej kolejności elementów decyzji pod warunkiem, że nowa struktura będzie wyrażać logiczny proces wnioskowania i zachowa wymagane prawem elementy. Podstawy prawne uproszczonych decyzji mogłyby się znaleźć np. po sentencji lub nawet na końcu dokumentu, ale przed podpisem.

Organ wydający decyzję może ją pisać w pierwszej osobie. Przy założeniu, że decyzja zawiera jednoznaczne oznaczenie wydającego organu oraz, że organ używa w niej czasownikowych znamion decyzji, np. zezwalać, stwierdzać, nakazywać.

Decyzja kierowana do osoby fizycznej może zostać zindywidualizowana zwrotami bezpośrednimi. Korespondencyjność decyzji w połączeniu z wymogiem jej indywidualizacji pozwala wprowadzić do jej treści zwroty grzecznościowe (Pan, Pani). Dotyczy to przede wszystkim decyzji, których stroną jest jedna osoba<sup>27</sup>.

27. T. Piekot, *W poszukiwaniu uniwersalnej metody upraszczania pism urzędowych i decyzji administracyjnych*, Wrocław, Instytut Filologii Polskiej, 2018, s. 118.

Coraz więcej jednostek administracji publicznej, dostrzegając potrzeby swoich klientów, jak również mając na względzie poprawę wizerunku, interesuje się wprowadzeniem standardów prostego języka.

15 listopada 2022 roku w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej odbyło się uroczyste podpisanie „Deklaracji Prostego Języka” przez przedstawicieli dziesięciu instytucji publicznych. W imieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego deklarację przyjęła Prezes dr Aleksandra Hadzik. Sygnatariusze deklaracji zobowiązali się, że będą m.in.:

- dążyć do tego, aby ich pracownicy doskonalili kompetencje niezbędne do przestrzegania zasad prostego języka w mowie i piśmie;
- tworzyć standardy językowe i zachęcać pracowników do ich stosowania;
- uwrażliwiać pracowników na potrzeby innych – bez względu na wiek, poziom niepełnosprawności czy poziom wykształcenia;
- wprowadzać rozwiązania zgodne z ideą prostego języka oraz propagować je wśród innych.

Stosowanie standardów prostego języka ma znaczny wpływ na odbiór usług, a co za tym idzie zadowolenie klientów.

## Bibliografia

---

- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Wyd. II, Warszawa, Difin, 2011.
- Czerwińska E., Pawelec R., *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Warszawa 2013.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. II, Warszawa, PWN, 2005.
- Hancewicz R., *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie*, Gliwice, Helion, 2013.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, Liber, 2004.
- Jaworowski J., *Redagowanie pism. Czego uczy doświadczenie dziennikarskie? Przegląd służby cywilnej*, Warszawa 2013.
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Wyd. II, Warszawa, Książka i Wiedza, 1982.
- Lunarski J., *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*, Wyd. II, Rzeszów, OWPRz, 2009.
- Miódek J., Maziarz M., Piekot T. et al., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.
- Paluchowski W.J., *Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje*, Katedra Nauk Ekonomicznych WPiA UAM, Poznań 2001.
- Piekot T., Zarzeczny G., Moroń E., *Upraszczenie tekstu użytkowego jako (współ)działanie. Perspektywa prostej polszczyzny*, Wrocław 2015.

## Standardy prostego języka i jego wpływ na jakość obsługi klienta KRUS

- Piekot T.**, *W poszukiwaniu uniwersalnej metody upraszczania pism urzędowych i decyzji administracyjnych*, Instytut Filologii Polskiej, Wrocław 2018.
- Rozporządzenie RM** z 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, Dz. U. 2012 poz. 526.
- Seredocha I.**, *Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce*, Elbląg, Wydawnictwo EUH-E, 2007.
- Tyrańska M.** (red.), *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Warszawa, Difin, 2012.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**, *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Publikacja w ramach projektu: *Klient w centrum uwagi administracji*, Warszawa 2012.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, *Zarządzanie satysfakcją klienta. Podręcznik szkoleniowy*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/klient-w-centrum-uwagi-administracji>, dostęp 20.04.2022.
- KRUS**, *Zintegrowany System Zarządzania*, Księga ZSZ, Wydanie XX obowiązujące od 25 sierpnia 2021 roku.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**, *Komunikacja pisemna. Rekomendacje*, Wyd. II rozszerzone, Warszawa 2017.

otrzymano: 21.12.2022  
zaakceptowano: 16.03.2023

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



# Standards of plain language and its impact on the quality of customer service of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS)

*Renata Cieślak, Anna Kryst*

---

## Abstract

The quality of service in government offices has long been a subject of research and discussion. Public administration units are introducing many changes in their operation to ensure better and faster service delivery. The good image of an office is created primarily by the competence of its employees. It is worth noting that the provision of services by government officials is not an easy task. A very important aspect of working in any office is the communication process. The use of plain language principles facilitates communication between officials and customers. This is the way recommended by experts and advocates of the idea of simplifying public communication.

The purpose of this article is to show how the use of plain language in the office affects the quality of customer service. To achieve the assumed objective, a survey among KRUS customers was conducted using a face-to-face survey method.

The article introduces the customer in public administration and definitions of terms such as administration, customer, service and quality. The process of communication using plain language principles was also presented. Before the article was written, a review of the available literature on public administration and plain language standards had been conducted. References were made to the works of Marek Bugdol, Tomasz Piekot, the article "Customer at the heart of administration", and the Integrated Management System of the Agricultural Social Insurance Fund, among others.

**Keywords:** public administration, quality, customer, plain language, customer satisfaction, office, services.

---

**Renata Cieślak**, a student of postgraduate studies "Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects", specialist of the Insurance Department, KRUS Field Office in Kalisz, KRUS Regional Branch in Poznań, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); **Anna Kryst**, a student of postgraduate studies "Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects", deputy head of the Insurance Department, KRUS Field Office in Kalisz, KRUS Regional Branch in Poznań, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).



---

## Introduction

In recent years, the relationship between the office and the citizen has undergone a significant transformation. The consequence of the new approach of the public administration to the citizen is that it recognizes his/her needs and carries out activities so as to meet such needs. The citizen changes his/her status from an interested person to customer whose opinion has an impact on shaping the service. The role of an official, who becomes his/her advisor, is also changing. Working with customers is a basic duty in administration. Providing this kind of service is not an easy job due to the overload of interpersonal contacts. It is important to emphasize here the importance of proper preparation of an official to work with the customer. To this end, numerous training sessions are conducted to familiarize an employee with practical tools for effective communication and ways to deal with negative emotions, as well as to help shape the necessary competencies.

The social movement of plain language reached Poland in 2010. Then the Ministry of Regional Development began to study the difficulty of the language of texts about European Funds<sup>1</sup>. In 2012, the Commissioner for Human Rights, the Mazovian Governor and the Council for the Polish Language initiated the “Citizen Friendly Official Language” project. According to the Commissioner for Human Rights, raising the level of official language culture is an important, even essential, support for the further development of civil society and a democratic state. In 2013, under the scientific editorship of E. Czerwińska and R. Pawelec the book titled “Polish from the office. On the correctness of official language” was published. It discusses the basic concepts of language culture in relation to official language, as well as the basic features of official style and the general principles of correct formulation of official texts, as well as the terminology characteristic of official style<sup>2</sup>.

The public administration is responsible for the quality and accessibility of the services it provides, and the language it uses is relevant. On 17 December 2020, the Civil Service Chief Dobrosław Dowiat-Urbański signed the “Recommendation for the Dissemination of Plain Language”. This is a document intended to help spread plain language in the civil service.

---

1. J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekot et al., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.

2. E. Czerwińska, R. Pawelec, *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Warszawa 2013.

## Customer in administration

There are many definitions of administration – they have changed over time. Public administration in Poland was initially treated as a legal field. It was mostly practised by lawyers supported by experts in management, organization and organization sociology. Nowadays, public administration is gradually transforming into a discipline that is important for economic specialists. Solutions and patterns used in business, previously subjected to adaptation processes due to the distinctive functions of public institutions aimed at producing public goods, rather than purely market-based ones, are reaching the public sector<sup>3</sup>.

Today, this administration is moving away from the model of a perfect bureaucracy, based on the independent and routine performance of identical simple tasks. It is becoming an interdisciplinary science. It strives to develop complex problems in an institutionalized manner, working with numerous domestic, foreign, local, public business and social partners<sup>4</sup>.

Public administration is nowadays defined as a set of organizational and executive activities, actions and undertakings carried out for the realization of the public interest by various entities, bodies and institutions, on the basis of the law and in the forms prescribed by law<sup>5</sup>. Administration is not only tasks, structure and technology, but also a set of factors that co-create the whole, tied by people.

The use of the term “customer” to refer to a person coming to a public institution to exercise his/her right or perform his/her duty has not been controversial for some time. The relationship between the office and the citizen has undergone a profound transformation throughout history. The consequence of the new approach of the public administration to the citizen is that it recognizes his/her needs and carries out activities so as to meet such needs. The citizen changes his/her status from an interested person at the mercy of officials to the customer “co-producer”, whose opinion shapes the service. On the other hand, an official assumes a new role as a customer’s advisor, making it easier for the customer to navigate through the maze of regulations<sup>6</sup>. The nature and importance of customers’ needs and satisfaction categories need not be clarified in business operations. In business, understanding customers’

3. S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Wyd. II, Warszawa, Książka i Wiedza, 1982, p. 16–18.

4. J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. II, Warszawa, PWN, 2005, p. 7.

5. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, Liber, 2004, p. 93.

6. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytuczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, article published as part of the project titled: *Klient w centrum uwagi administracji*, Warszawa 2012, p.18.

needs is fundamental in the activities that ensure the correct structure of products and services offered in the market. Therefore, it should be assumed that a customer of an office is a person who knowingly orders the performance of a service by a given office for his/her own benefit or for the benefit of the entity he/she represents<sup>7</sup>.

Modern definitions of management assume that all administrative tasks can be described as services. Public management must take into account the peculiarities of the administration's functioning, its mission to members of the public and the overriding goal of the public interest. The important elements that shape this management are the features of public services.

A public service, like any service, has an intangible and perishable aspect – it cannot be stored. It is also characterized by lack of ownership and inseparability (the service is provided and consumed at the same time), as well as diversity (despite the organization's standards, the service may be different each time, even though it is provided by the same person). The service is therefore significantly different from the product, which has implications for managing its quality<sup>8</sup>.

Services provided by the public administration are classified as professional services, characterized by the inequality of parties. The service provider is highly competent while customers often do not know or understand exactly what the applicable regulations are and do not know exactly what the service the office will provide to them consists of. An official – a professional's competence exceeds that of his/her Customer (which is why the latter seeks services from him/her), which results in the inability to assess their level of quality due to the lack of expertise of the service recipient. An official is in the position of a super-arbitrator of the quality of the services he/she provides. The necessary trust that the service recipient must have in the service provider, therefore, causes service recipients not only to have to, but also to want to, participate in the creation of a service product, constantly seeking information to correct their level of trust<sup>9</sup>. The essential role of the offices is to provide services. Recipients of the activities of public administration authorities expect both the performance of activities prescribed by law and that they be of quality. It is assumed that the services provided by the public administration should be accessible to all, and the procedures for their implementation must be known and published. Service quality should be measured and standards should be set with customers. The services implemented should be efficient and integrated in such a way that one entity

---

7. *Ibidem*, p. 20.

8. I. Seredocha, *Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce*, Elbląg, Wydawnictwo EUH-E, 2007, p.14.

9. W.J. Paluchowski, *Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje*, Katedra Nauk Ekonomicznych WPIA UAM, Poznań 2001, p.17.

oversees them in a given area. They must also comply with the principle of equality, and their quality must be the same, regardless of customers' level of education, wealth, gender or religion<sup>10</sup>.

Offices have a social mission and therefore quality is of particular importance to them. Citizens are fully entitled to demand ever higher quality services. However, this requires some organizational and cultural changes. The quality of public administration services is a value that in turn contributes to enriching the quality of life and culture. It is also the degree to which individual and collective needs of society are met. However, the level of quality of administrative services does not always correspond to the perceived quality of life<sup>11</sup>.

The implementation of quality systems requires the involvement of employees, their preventive and corrective measures. The culture of administrative work or the ability to think in favour of third-party customers also plays a huge role<sup>12</sup>.

Professional service to citizens is not just a guideline or demand, it is a basic official duty. The obligations in this regard, whether express or implied, can be found in various legislative acts, starting with Chapter II of the Constitution of the Republic of Poland, through the various statutes, regulations and orders regulating the activities of various public institutions, codes of ethics, and ending with the missions and visions contained in the orders of the heads of institutions<sup>13</sup>. According to R. Hancewicz, the duty to act efficiently and cost-effectively applies to everyone who works in the public sector. To operate efficiently and cost-effectively, it is necessary to have a professional approach to the institution's customers, so that we serve them faster and more efficiently – this makes it possible to handle more cases at the same time or devote the time saved to other important business matters<sup>14</sup>.

Currently, offices are trying to develop the best possible image. This is to be facilitated by various types of training, as well as rules and regulations or customer service manuals introduced in individual offices. These are acts that apply within a given office. The standards introduced by these acts should include information on standard ways for employees to behave when dealing with customers. In addition to documents created by individual units, nationwide programs are also emerging. The "Customer at the heart of administration" project implemented by the Prime Minister's Office in 2010–2012. It was co-financed by the European Union under

10. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Wyd. II, Warszawa Difin, 2011, p. 9.

11. *Ibidem*, p. 18–19.

12. *Ibidem*, p. 27–28.

13. R. Hancewicz, *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie*, Gliwice, Helion, 2013, p. 14.

14. *Ibidem*, p. 14–15.

the European Social Fund. Based on this program, the article “Guidelines for the Implementation of Customer Satisfaction Management Standards in Government Offices” was developed<sup>15</sup>.

The good image of an office is affected primarily by the competence of its employees. Human capital is the most valuable resource of any organization. It consists of a person’s knowledge, education, skills, abilities. That is why it is so important to have competent people in official positions who are well prepared for administrative work.

Professional service in a public institution consists of:

- knowledge and substantive competence of officials understood very broadly, i.e., not only as knowledge of the law;
- communicative competence, i.e. the ability to communicate one’s substantive knowledge to the customer in such a way that he/she understands what we are talking about and knows how to proceed; without communicative competence, we cannot expect our services to be perceived as professional;
- official’s right attitude, that is, openness, commitment, willingness to help and patience;
- good organizational solutions, i.e. streamlining procedures as much as possible;
- good information system that ensures that the customer has access to the information he/she needs at every stage of handling a case, including information posted on websites, navigation in the office, the content of information letters, and how to provide information over the phone;
- the efficiency of handling a case and the time spent on handling individual cases;
- personal etiquette of all office employees;
- appropriate appearance and body language of all office representatives;
- repeatability of behaviour, i.e., a state in which every employee of every customer in every organizational unit of the office and on every working day will serve at the same level<sup>16</sup>.

The quality of the contact and the quality of the service itself are more important to the customer than substantive issues. A customer whose case was not resolved favourably may be left with the belief that the service itself was flawless and that the employee made every effort to resolve the problem. The individual skills and aptitude of the employees of the Agricultural Social Insurance Fund in building relationships with customers, as well as support from procedures are of

15. Prime Minister’s Office, *Guidelines for Implementation of Customer Satisfaction Management Standards in Government Offices*, op. cit., p. 23.

16. R. Hancewicz, op. cit., p. 32–34.

primary importance. To this end, the Integrated Management System at KRUS was created.

## Integrated Management System at KRUS

In addition to being a way to maintain and improve the quality of services, quality management systems also facilitate decision-making and introduce organizational governance through the well-defined system procedures they contain. They serve an educational and integrative function. They teach officials bureaucratic management mechanisms, pro-quality thinking and action. They combine processes into a single system with the full involvement of all employees, which translates into social integration. Implementation of the system makes bureaucratic procedures public, increases their openness and accessibility, giving customers knowledge of decision-making processes<sup>17</sup>.

At the Agricultural Social Insurance Fund, in order to increase the efficiency and effectiveness of the management system, to minimize the risk of information loss and to achieve stakeholder satisfaction, the Integrated Management System has been developed, implemented and is being maintained in accordance with the requirements of standards. PN-EN ISO 9001:2015–10, PN-EN ISO/IEC 27001:2017–06 and PN-ISO 37001:2017–05. The system is in place at all KRUS units and organizational units, it is constantly being improved, and the standards of operation described by internal processes and procedures are a commonly practised norm<sup>18</sup>. The system documents of the Integrated Management System include, among others, the Mission and Vision, as well as the Quality Policy, one of the main goals of which, in addition to the implementation of the tasks imposed on KRUS by the Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers, is the high quality of service to beneficiaries, including the development of e-services and the continuous improvement of employee qualifications.

### *Mission*

The mission of the Agricultural Social Insurance Fund is the effective and professional implementation of tasks under the Act on social insurance of farmers.

17. J. Łunarski, *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*, Wyd. II, Rzeszów, OWPRz, 2009, p. 151–153.

18. KRUS, *Zintegrowany System Zarządzania*, Księga ZSZ, Issue XX effective 25 August 2021, p. 5.

### *Vision*

The vision of the Agricultural Social Insurance Fund is to become an innovative institution of public trust. The activities of KRUS have been focused on the continuous development and improvement of the institution, where efficient and reliable customer service is carried out on the basis of the law, the principles of rational and transparent management of financial resources, using modern technology and the potential of employees.

System documents of the Integrated Management System are developed, reviewed and approved in hard copy, and after their approval by the President of KRUS – they are published in the application supporting the IMS in electronic form<sup>19</sup>.

The tasks entrusted to the Agricultural Social Insurance Fund concern the agricultural community in Poland. KRUS is currently one of the largest institutions of government administration, providing social insurance services to farmers and carrying out other commissioned tasks financed from the state budget for the benefit of the agricultural population in the field of social policy. Performance of these tasks is the overriding objective of KRUS which involves a number of external factors, such as:

- changes in the law based on which the Fund operates;
- individual requirements and expectations of the insured and benefit recipients, as well as internal factors concerning: knowledge, qualifications and competence held by KRUS employees;
- KRUS organization (KRUS organizational regulations);
- proper allocation of powers and responsibilities of individual employees;
- IT systems used at KRUS, which determine the efficient functioning of the Fund<sup>20</sup>.

The functioning of the management system at KRUS has an impact on standardization of work, improvement of information management and its circulation in the organization, support for organizational changes, as well as building the image of KRUS as a professional and friendly organization. The Fund will benefit from a change in the attitude of the environment towards the office, an increase in the confidence of customers in the organization and its Management. Better and more efficient implementation of statutory tasks by KRUS results in greater satisfaction of the insured and benefit recipients. The point of reference for the Fund's activities is the external customer, understood as a natural person, in particular,

19. *Ibidem*, p. 13–14.

20. *Ibidem*, p. 20.

the farmer-beneficiary of KRUS services and any other entity with which the Fund cooperates. An external customer satisfaction survey is conducted at KRUS, and the results obtained are analyzed and used to take the necessary measures to increase the satisfaction of customers served by KRUS<sup>21</sup>.

While maintaining and improving the IMS, KRUS – through the actions taken by competent employees – strives to meet the legitimate needs and expectations of customers within the limits of the law in order to increase their satisfaction. Employees are the institution's greatest asset – they have the greatest impact on the quality and efficiency of work. One of the priorities in the IMS sphere is the continuous improvement of the qualifications of the Fund's employees.

An essential aspect of working in any institution is the communication process. It should be remembered that the art of communication implies, on the one hand, giving customers understandable information in a timely manner, and, on the other hand, proper interpretation of the messages that the official receives. Working with customers is not easy and requires special competence and preparation. That is why communication training sessions and workshops are so important. The Office of Human Resource Management at KRUS prepares a training plan for its employees every year. Training is carried out by specialized third-party firms ensuring a high level of service. Training topics include issues such as communication with customers, holding conversations, interpreting customer needs, responding to aggressive behaviour, and using plain and clear language in interpersonal communication.

The variety of tasks carried out by the Agricultural Social Insurance Fund often results in the complexity of a case which a customer brings to the office. The training sessions prepare employees to present a complex issue in a simple and understandable way.

The next part of the article will introduce the use of plain language.

## **Plain language service**

Public institutions, including the Agricultural Social Insurance Fund, increasingly value the intangible aspects of customer contact. This approach is crucial to the activities carried out. The number of institutions and companies that subscribe to the "Plain Language Declaration" is also increasing. Simple communication is one that uses accessible language and applies the principles of plain language.

---

21. *Ibidem*, p. 22.



### *Thinking about the recipient*

Writing in plain language does not mean using primitive language, lowering the substantive level of communication. The idea is to make sure that the reader understands what is written to him/her.

Texts should be drafted with a recipient in mind and an awareness of his/her needs and linguistic competence.

Write as if you were writing to a close but poorly educated person.

This means keeping the text as simple and accessible as possible. Everyone, even an average educated person, should have an opportunity to understand the message. A text so formulated will make it possible to avoid criticism that the administration uses airtight language.

Try to answer the following questions:

- Who is my recipient?
- What does the recipient know about the case already?
- What should the recipient know?
- What questions does the recipient ask to himself/herself?
- What is the purpose of my text, what do I need to write to achieve it?
- What are the recipient's goals, what do I need to write to achieve them?<sup>22</sup>

In letters addressed to customers, the appropriate form is usually “Dear Madam” or “Dear Sir”. When creating a message, one should consider how to title the recipient. Avoiding directly addressing the reader, such as “a fee must be paid”, is a typical flaw in official language. Writing to a recipient using the second person (“you”) is common in manuals, guides and online transaction services. The websites have “Sign in” buttons, not “One should sign in”.

### *Keep sentences short<sup>23</sup>*

To build a short and understandable sentence, you need to take a predicate and a subject, and then add some terms to them. Ideally, all words should come from the general language, which is understandable to everyone, not just experts.

Official language tends to have long, complex sentences. Sometimes a simple word that everyone understands is turned into a long and vague multi-word structure.

22. Prepared on the basis of: J. Jaworowski, *Redagowanie pism. Czego uczy doświadczenie dziennikarskie?*, “Przegląd służby cywilnej” 2013, nr 2, p. 34–36.

23. The idea and example come from reviewer dr. hab. Jarosław Liberek, of the Institute of Polish Philology at Adam Mickiewicz University in Poznań; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Komunikacja pisemna. Rekomendacja*, Warszawa 2017.

### *Take care of the structure of text*

The text should begin with the most important information, which should be filled with details and context. Research shows that the first 30 seconds of reading determines whether the content of the text will be interesting. This means that the beginning of the text is its most important part.

The first paragraph, consisting of about 40–60 words, should be drafted so as to explain the essence of the matter described throughout the text and build citizen confidence in our action. After reading the first paragraph, the reader should be able to tell exactly what the writing is about, what its author is demanding to help him, and how he/she justifies this. The remainder of the text serves to describe the context of the case, fill in the details, and develop the thesis of the first one or two sentences.

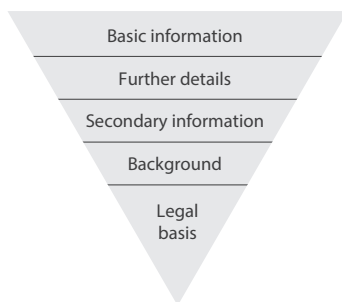
A good text should contain a brief description of the problem, the action demanded by the sender to the addressee, and the justification for the demand. In addition, the context of the case should be discussed, but only to the extent that the issue requires it. Sometimes some of the answers to the above questions are obvious from the context of the case. In such case, there is no need for additional answers.

Any subsequent sentence should follow logically from the previous one. This makes it easier to read and understand the text.

Each separate thought or element of the case should, if possible, be described in a single paragraph. If something is mentioned in the next paragraph, the issue should be described to the end and not referred to again later in the next paragraph.

The structure of the text should meet the recipient's expectations. If a procedure is described to someone, it is a good idea to keep a chronological order – a step-by-step description of the next activities. This will make it easier to understand the essence of the process presented.

**Figure 1. Text structure**



Source: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, “Komunikacja pisemna. Rekomendacje”, Warszawa 2017.

*Search for synonyms*

The tendency to be precise and maintain an official tone in official letters results in the use of words and expressions that have better, simple equivalents in everyday Polish. Use those of the available forms that are more understandable. This is a very effective method to improve the communicability of the text.

**Table 1. Examples of wording in official language and colloquial Polish**

<b>Official language</b>	<b>Colloquial Polish</b>
celem	aby
dokonać formalnej oceny	formalnie ocenić
dedykowany	przeznaczony
komponent	składnik, czynnik, element
kula zaczepu urządzenia sprzęgającego pojazd	hak holowniczy
niniejszy	ten
nupturienci	narzeczeni
składam zapytanie	pytam
odbyć spotkanie	spotkać się
ulec pogorszeniu	pogorszyć się
uzyskać środki	otrzymać pieniądze
w dniu dzisiejszym	dzisiaj
w miesiącu maju	w maju
z uwagi na fakt, iż	ponieważ

Source: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, "Komunikacja pisemna. Rekomendacje", Warszawa 2017.

*Respect the reader's time*

The official language tends to be long-winded. Sentences can drag on for many lines. It is difficult to understand them albeit easy to make a grammatical error in them. Sometimes it is useful to use hyphens or points.

### *Paragraphs for footnotes*

Official letters often refer to regulations, often quoting the long names of statutes and providing precise data. For the sake of clarity of argument, it is worth considering what part of this formal data is necessary in the main body of the document. Perhaps many of them can be moved to footnotes.

### *Communication on the Internet*

Electronic communication is one of the easiest and by far the fastest ways to transmit information. The Internet user is a discerning reader – he/she browses quickly, superficially, and looks for key information. Every day he/she receives several hundred online messages, which he/she does not read but scans with his/her eyes – from left to right, top to bottom. The title is the part of the message that first catches the reader's eye. The title should encourage him/her to read the entire text. It should be informative and dynamic. If it is not interesting to the reader, he/she will not read the remaining part. The title should not be too long, and should be based on key words – preferably in the form of a sentence equivalent or simple sentence.

The lead is the first paragraph of the message, which comes right after the title. It should be an expansion of the title and summarize the message in a few sentences. It can be highlighted by bolding or bulleting. The most important information should be provided in it.

In web texts, you should always:

- develop abbreviations;
- avoid repetition, empty words, unnecessary details;
- one paragraph means one thought;
- quote only accurate and brief statements;
- in longer texts, use mid-headings and bold print;
- no capital letters – on the Internet this is a written equivalent of shouting<sup>24</sup>.

Plain Polish language is increasingly present in the public sphere. A group of signatories of the “Plain Language Declaration” is growing every year. The Agricultural Social Insurance Fund signed the “Declaration” on 15 November 2022. Plain language supports active, two-way communication that ensures the desired reception in the form of feedback.

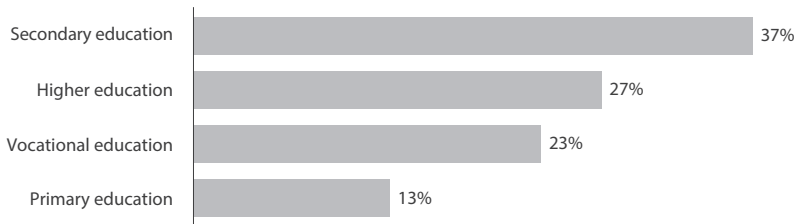
---

24. Specified in Rozporządzenie RM z 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, Dz. U. 2012.

## Agricultural Social Insurance Fund – results of own research and opportunities for quality improvement

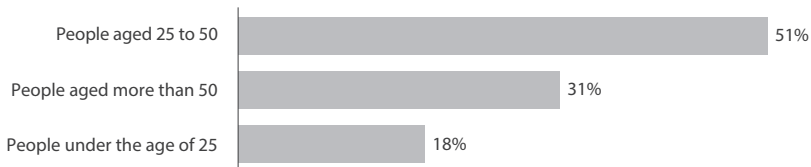
A study of expectations and experiences of KRUS customer service in Kalisz was carried out in the period from 19 April 2022 to 29 April 2022. The survey was conducted among KRUS customers on a sample of 100 people. The questionnaire was anonymous, displayed in the customer service room. The purpose of the study was to determine the impact of plain language on the quality of services provided. In the research sample, the largest group was made up of people aged 25 to 50 (51) people. The survey was filled out by 31 people aged more than 50, 18 people under the age of 25. Those with secondary education accounted for 37% of respondents, those with higher education 27%, those with vocational education 23%, and those with primary education 13%.

Figure 2. Sample characteristics by education (n=100)



Source: Own elaboration based on an empirical study.

Figure 3. Sample characteristics by education (n=100)



Source: Own elaboration based on an empirical study.

In question one of the survey, one of four options had to be chosen to answer the question: “When contacting you, did the KRUS employee convey information in a straightforward/meaningful manner?” The vast majority of respondents (83%) answered “yes” and “rather yes”, 10% did not fully understand the information

## Standards of plain language and its impact on the quality of customer service

provided by employees, and only 7% answered in the negative when asked about the clarity/meaningfulness of the information provided.

**Figure 4. Answers to the question on how to provide information**



Source: Own elaboration based on an empirical study.

The evaluations regarding the understanding of the content of the correspondence received from KRUS are quite different. 45% of respondents found the decisions and letters they receive incomprehensible or rather incomprehensible. 49% of respondents said they tended to understand the content of letters sent to them, while only 6% of respondents said the correspondence they receive is clear, lucid and understandable to them.

**Figure 5. Evaluation regarding the understanding of the content of the correspondence received on a three-point scale**



Source: Own elaboration based on an empirical study.

The final, third question of the anonymous survey was: "Would the use of plain, clear language by the staff significantly affect the quality of service according to you?" The vast majority, as many as 85%, said "yes" and "rather yes", while the opposite opinion was held by 15% of respondents.

**Figure 6. Impact of using plain language on quality of service on a two-point scale**



Source: Own elaboration based on an empirical study.

The survey shows that the quality of services provided by KRUS is not fully satisfactory to the customer. KRUS has a social mission and therefore the quality of services must be of special importance. Citizens are fully entitled to demand ever higher quality services. High quality service can lead to increased trust in institutions. Unlike in the service and industrial sectors, in public administration loyalty is not reflected in making consumer decisions. A dissatisfied customer has no other option and must continue to use the services of the authority in question.

Analyzing the survey results, it can be seen that customers' service delivery needs are changing with changing lifestyles. Customers expect simple, accessible communication from the office. According to the survey, the vast majority of customers, as many as 83%, confirmed that the information had been provided in a simple and meaningful manner. However, that leaves 17% of customers for whom the manner of information provided was not simple enough. This result of survey shows that training employees in interpersonal communication is effective. However, it is necessary to continuously improve the competence of employees necessary to follow the rules of plain language.

Survey respondents evaluate the understandability of the correspondence sent much lower. As many as 45% of respondents find the office's decisions and letters incomprehensible. Therefore, simplifying the letters and documents that a customer receives from KRUS would bring many benefits. KRUS can get a reputation as a friendlier institution – open to its customers, and therefore more satisfied with the quality of the services they receive.

---

### Summary

The dynamic development of the world around us means that we are witnessing changes taking place in all aspects of life. In the past, the public sector was a closed system in which the scope and level of service delivery was determined by specialists and experts or officials, since only they had the necessary knowledge of needs, priorities, resources and policy directions. The distanced approach to human beings was justified by the need to comply with the law in terms of equal, impartial treatment of all citizens. Today's public institutions are increasingly evolving into outward-looking organizations, developing new types of interactions and relationships with different stakeholders to accomplish different sets of tasks<sup>25</sup>. Offices have a social mission and

---

25. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Zarządzanie satysfakcją klienta. Podręcznik szkoleniowy*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/klient-w-centrum-uwagi-administracji>, access 20.04.2022.

therefore quality is of particular importance to them. The image of the offices of state institutions is largely built by the human factor. The expectations of members of the public with regard to public service employees are very specific and unambiguous. Every citizen expects to be served by a kind, patient and competent official.

The key to the success of state administration today is a comprehensive and systemic view of the organization, taking into account customer satisfaction. The consequence of the new approach to the citizen is to recognize his/her needs as a customer and to conduct all activities in such a way as to meet those needs. However, meeting the expectations of a public sector customer is a complicated task<sup>26</sup>.

In the near future, changes in civilization and technology will largely determine how official information is received. Maintaining the quality of knowledge at the current level will require institutions to use a new language – one that is easy to read, adapted for quick reading anywhere, any time. It is important that the official language is plain, understandable and user-friendly, so that officials think about the addressees, their needs and linguistic competence. The benefits include higher quality and availability of public services, shaping a positive image of the civil service, and saving time for both civil servants and customers of the office.

The purpose of the article is to show how the use of plain language in the office affects the quality of customer service. According to a survey conducted at KRUS, decisions and official letters written in official language are not always fully understandable to recipients. The rigid, impersonal form and reference to articles of a statute make it difficult to deduce straight away what the operative part of the decision is.

According to researchers at the Plain Polish Language Workshop of the University of Warsaw, issuing a decision in the form of a letter does not exceed the decisiveness of the act. It is important that officials simplifying decisions take care of the presence in the text of the four required components, i.e. the name of the authority, the name of the addressee, the outcome of the case and the signature of the authorized person.

The law does not dictate the order in which these elements of a decision must appear. The initial position of the legal basis is grounded in half a century of drafting practice and the assumption of the rationality of the legislator at the time. Therefore, under the current law, it is possible to develop a different order of elements of a decision, provided that the new structure expresses a logical process of inference and retains the elements required by law. The legal basis for simplified decisions could be found, for example, following the operative part or even at the end of the document, but preceding the signature.

---

26. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, op. cit., p. 8.



The authority issuing the decision may draft it in the first person. Assuming that the decision contains an unambiguous name of the issuing authority and that the authority uses the verbs of the decision, e.g. allow, conclude, order.

A decision addressed to a natural person can be made individual with the use of direct phrases. The correspondence of the decision, combined with the requirement to make it individual, allows for polite phrases (Mr., Mrs.) to be inserted in it. This applies primarily to decisions to which one person is a party<sup>27</sup>.

More and more public administration units, recognizing their customers' needs, as well as with a view to improving their image, are interested in introducing plain language standards.

On 15 November 2022, a ceremony was held at the Ministry of Funds and Regional Policy to sign the "Plain Language Declaration" by representatives of ten public institutions. On behalf of the Agricultural Social Insurance Fund, the "Declaration" was accepted by President dr Aleksandra Hadzik. Signatories of the "Declaration" undertook, among others, to:

- strive to ensure that their employees improve the competencies necessary to follow the rules of plain language in speaking and writing;
- create language standards and encourage employees to use them;
- making employees sensitive to the needs of others – regardless of age, level of disability or level of education;
- introduce solutions in line with the idea of plain language and promote them to others.

The use of plain language standards has a significant impact on the receipt of services and, consequently, customer satisfaction.

## Bibliography

---

**Bugdol M.**, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Wyd. II, Warszawa, Difin, 2011.

**Czerwińska E., Pawelec R.**, *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Warszawa 2013.

**Hausner J.** (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. II, Warszawa, PWN, 2005.

**Hancewicz R.**, *Profesjonalna obsługa klienta i radzenie sobie z trudnym klientem w urzędzie*, Gliwice, Helion, 2013.

**Izdebski H., Kulesza M.**, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, Liber, 2004.

---

27. T. Piekot, *W poszukiwaniu uniwersalnej metody upraszczania pism urzędowych i decyzji administracyjnych*, Wrocław, Instytut Filologii Polskiej, 2018, p. 118.

## Standards of plain language and its impact on the quality of customer service

- Jaworowski J.**, *Redagowanie pism. Czego uczy doświadczenie dziennikarskie? Przegląd służby cywilnej*, Warszawa 2013.
- Kowalewski S.**, *Nauka o administrowaniu*, Wyd. II, Warszawa, Książka i Wiedza, 1982.
- Łunarski J.**, *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*, Wyd. II, Rzeszów, OWPRz, 2009.
- Miodek J., Maziarz M., Piekot T. et al.**, *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.
- Paluchowski W.J.**, *Niematerialność usług i jej psychologiczne implikacje*, Katedra Nauk Ekonomicznych WPiA UAM, Poznań 2001.
- Piekot T., Zarzeczny G., Moroń E.**, *Upraszczanie tekstu użytkowego jako (współ)działanie. Perspektywa prostej polszczyzny*, Wrocław 2015.
- Piekot T.**, *W poszukiwaniu uniwersalnej metody upraszczania pism urzędowych i decyzji administracyjnych*, Instytut Filologii Polskiej, Wrocław 2018.
- Rozporządzenie RM** z 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, Dz. U. 2012 poz. 526.
- Seredocha I.**, *Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce*, Elbląg, Wydawnictwo EUH-E, 2007.
- Tyrańska M.** (red.), *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Warszawa, Difin, 2012.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**, *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Publikacja w ramach projektu: *Klient w centrum uwagi administracji*, Warszawa 2012.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej**, *Zarządzanie satysfakcją klienta. Podręcznik szkoleniowy*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/klient-w-centrum-uwagi-administracji>, access 20.04.2022.
- KRUS**, *Zintegrowany System Zarządzania*, Księga ZSZ, Issue XX effective 25 August 2021.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**, *Komunikacja pisemna. Rekomendacje*, Wyd. II rozszerzone, Warszawa 2017.

received: 21.12.2022  
accepted: 16.03.2023



# „Mama Cztery Plus” Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających

*Agnieszka Nowak, Izabela Dymała*

---

## Abstrakt

W ostatnim czasie uhonorowano i doceniono trud wychowania dzieci w rodzinach wielodzietnych. Wprowadzenie w 2019 roku rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego podkreśliło funkcję społeczną pełnioną przez rodziców, którzy ze względu na wychowywanie dzieci nie wypracowali stażu pracy wymaganego do uzyskania prawa do emerytury.

Głównym celem artykułu jest usystematyzowanie wiedzy z zakresu rodzicielskich świadczeń uzupełniających zarówno dla osób zainteresowanych, jak i pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Opracowanie prezentuje najważniejsze informacje dotyczące przyznawania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, co pozwoli rozwiązać wątpliwości pracowników KRUS związane z ustalaniem prawa do ww. wymienionego świadczenia. Z wywiadu przeprowadzonego wśród pracowników wydziału świadczeń Placówki Terenowej KRUS w Ostrowie Wielkopolskim wynika, że wciąż pojawiają się wątpliwości dotyczące różnych kwestii związanych z przyznawaniem tzw. „Mama Cztery Plus”.

Opracowanie pokazuje także rzeczywisty wymiar rozpatrzonych oraz wypłaconych rodzicielskich świadczeń uzupełniających poprzez zaprezentowanie liczby zrealizowanych wypłat świadczeń „Mama Cztery Plus” w dwóch organach rentowych, tj. w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

W artykule wykorzystano analizę literatury oraz przepisów prawnych, a narzędziem badawczym stał się kwestionariusz wywiadu<sup>1</sup> i dane zaczerpnięte bezpośrednio z Centrali KRUS, Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu, Placówki Terenowej KRUS w Ostrowie Wlkp. oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddziału w Ostrowie Wielkopolskim.

**Słowa kluczowe:** KRUS, „Mama Cztery Plus”, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, rodzina.

- 
1. Wywiady przeprowadzono w okresie od marca do kwietnia 2022 roku. Respondentami byli pracownicy wydziału świadczeń Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Ostrowie Wlkp., których poinformowano o celu badania. Wywiad składał się z pięciu jednakowych pytań.

---

**Agnieszka Nowak**, mgr, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, inspektor w Wydziale Świadczeń, Placówka Terenowa KRUS w Ostrowie Wlkp., Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;

**Izabela Dymała**, mgr, słuchaczka studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne”, zastępca kierownika Wydziału Świadczeń w Placówce Terenowej KRUS w Ostrowie Wlkp., Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

---

## Wstęp

Rodzicielskie Świadczenie Uzupełniające jako nowe zadanie dla kadry świadczeń wprowadzono 1 marca 2019 roku wraz z wejściem w życie nowej ustawy z 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. 2022 poz. 1051). Ustawa określa warunki i zasady przyznawania, jak również wypłacania i finansowania rodzicielskich świadczeń uzupełniających, które określono symbolem GRSU<sup>2</sup>.

Z wyjaśnień wewnętrznych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>3</sup> wynika, że celem wyżej wymienionej ustawy jest zapewnienie środków utrzymania dla osób, które nie podjęły pracy, zrezygnowały z zatrudnienia lub innych działalności zarobkowych ze względu na wychowywanie co najmniej czwórki dzieci. Poświęcenie się wychowywaniu potomstwa spowodowało, że osoby te nie mogły wypracować wymaganego stażu pracy, aby nabyć prawo do najniższej emerytury. Wobec powyższego GRSU jest świadczeniem nieskładkowym. Oznacza to, że nie opiera się na wcześniej opłacanych składkach na ubezpieczenie społeczne.

W niniejszym artykule autorki wyjaśniają przepisy oraz odnoszą się do dylematów związanych z przyznawaniem prawa do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, a także do kwestii związanych z wdrożeniem nowego zadania dla pracowników KRUS. W opracowaniu zebrano najważniejsze informacje dotyczące ścisłych zasad określonych w celu rozpatrywania wniosków o rodzicielskie świadczenia uzupełniające, tzw. „Mama Cztery Plus”. Główna hipoteza artykułu sformułowana w sposób ogólny zakłada, że pomimo jasno określonych w ustawie przepisów, przyznanie osobie wnioskującej prawa do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest swego rodzaju wyzwaniem dla pracownika KRUS. Program ten opiera się na wielu kryteriach, które weryfikują jego przyznanie, co stwarza obawy popełnienia błędów. Niezbędnym uzupełnieniem tak sformułowanej tezy jest założenie zwiększonego zaangażowania wszystkich pracowników wydziałów świadczeń Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w pogłębianie zasad i przepisów.

---

2. GRSU – rodzicielskie świadczenie uzupełniające.

3. Wyjaśnienia z 26 lutego 2019 roku dotyczące wdrożenia i realizacji ustawy z 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, znak 0000-SW.610.3.2019.

## Podstawowe zagadnienia związane z tematem Rodzicielskiego Świadczenia Uzupełniającego

W celu zobrazowania przyznawania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego ważne jest, aby wyjaśnić znaczenie podstawowych pojęć takich jak: rodzina, mama, macierzyństwo, dziecko czy wychowanie.

Termin tradycyjnej polskiej rodziny Małgorzata Szyszka definiuje jako obraz rodziny wielodzietnej, wielopokoleniowej, skupionej przestrzennie<sup>4</sup>. W dzisiejszych czasach polskie społeczeństwo ma bardzo stereotypową wizję rodziny wielodzietnej. Z jednej strony jest to pożądaný model rodziny z punktu widzenia demograficznego, z drugiej natomiast – kojarzony jest on z występowaniem patologii społecznej. Za wielodzietną uznaje się rodzinę z co najmniej czworgiem dzieci<sup>5</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że największym problemem rodzin wielodzietnych są niskie dochody i zła sytuacja materialno-bytowa. Stąd ukłon naszego państwa w stronę kobiet, które urodziły i wychowały co najmniej czwórkę dzieci, a tym samym nie mogły podjąć zatrudnienia, tj. wprowadzenie ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. Ustawą tą objęto także mężczyzn, którzy sami wychowywali dzieci w przypadku śmierci matki dzieci bądź innych przyczyn. „Mama Cztery Plus” to program, którego celem jest wsparcie rodziców, którzy poświęcili swoje życie dla wychowywania potomstwa, w wyniku czego na starość nie mają za co żyć. To także swego rodzaju odciążenie dla ich dorosłych już pociech, które finansowo pomagają rodzicom.

Macierzyństwo według różnych kręgów kulturowych społeczeństwa jest swego rodzaju powołaniem każdej kobiety<sup>6</sup>. Podstawową rolą biologiczną i społeczną pań, ze względu na ich naturę, jest aktywne uczestnictwo w reprodukowaniu gatunku ludzkiego. Macierzyństwo wymaga wielu trudów i wyrzeczeń, zasługuje więc na szacunek i uznanie – to właśnie matka wydaje dzieci na świat, wychowuje je, obdarza bezgraniczną miłością i opieką. Najważniejszą wartością ludzką jest życie, dlatego rola matki stanowi niekwestionowaną wartość w naszej kulturze. Oczywiście jest, że zupełnie inną rolę w życiu potomstwa pełni ojciec, który zapewnia im pozycję społeczną oraz wprowadza męskie wartości. Prawidłowo funkcjonująca rodzina

4. M. Szyszka, *Wielodzietność w Polsce – społeczne postrzeganie i pomoc państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Instytut Socjologii, s. 177.

5. D. Graniewska, *Rodziny wielodzietne w Polsce. Sytuacja Społeczno-demograficzna*, „Problemy rodziny” 1980, nr 1, s. 34–43.

6. Z. Gawlina, *Macierzyństwo jako wartość w kontekście przemian społecznych. Blaski i cienie życia rodzinnego*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2003, t. 15, s. 34.

stwarza odpowiednie warunki do rozwoju człowieka i dążenia przez niego do dojrzałości. Rodzice są najważniejszymi nauczycielami swoich pociech. Wychowanie dziecka jest działaniem skupionym na rozwoju i uaktywnianiu jego potencjałów, by zdobyło umiejętności do samodzielnego działania<sup>7</sup>. To nic innego jak zapewnienie potomstwu poczucia bezpieczeństwa. Stworzenie domu będącego miejscem spokoju oraz przystani, w której kreowana jest przyszłość i pozostają wspomnienia. Realizacja roli rodzicielskiej skupia się przede wszystkim na zaspokojeniu potrzeb swoich pociech. To proces, któremu towarzyszy wiele trosk, łez, ale także chwile szczęścia i radości. W świetle ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym<sup>8</sup> dzieckiem jest dziecko własne lub współmałżonka, jak również dziecko przysposobione lub przyjęte na wychowanie w formie rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej. W związku z powyższym matka w rozumieniu ww. wymienionej ustawy nie musi być matką biologiczną. Ilekroć mowa w ustawie o wychowaniu, określa się je jako sprawowanie osobistej opieki nad dziećmi, polegającej na stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci w celu należytego sprawowania pieczy nad nimi i nad ich majątkiem<sup>9</sup>. Wychowanie to również różnorodne formy wpływów i oddziaływań kształtujących rozwój dziecka, które przygotowują dzieci do życia w społeczeństwie poprzez poszczególne etapy rozwoju (od urodzenia do osiągnięcia pełnoletniości). To piecza nad rozwojem fizycznym i psychicznym dziecka<sup>10</sup>. Ma ona istotne znaczenie na stosunek jednostki do otaczającego świata. Proces wychowywania to okres, w którym dziecko kształtuje system wartości i norm, uczestniczy w życiu rodziny, obserwuje zachowania dorosłych, uczy się mówić, odróżniać zachowania właściwe od niewłaściwych, poznaje tradycje i obyczaje. Wychowywanie dziecka oznacza jego etapowe przygotowywanie do dorosłego życia<sup>11</sup>.

7. A. Więclawska, *Rodzice jako fundament rozwoju i wychowania dziecka ku dojrzałości*, Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa, s. 54.

8. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 2 pkt 1.

9. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 2 pkt 9.

10. Wyjaśnienia z 26 lutego 2019 roku, znak 0000-SW.610.3.2019, s. 2.

11. Uzasadnienie do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051 nr 3157, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3157>, dostęp 29.04.2022.

## Warunki otrzymania uprawnień do Rodzicielskiego Świadczenia Uzupełniającego

Rodzicielskie świadczenie uzupełniające (GRSU, symbol nadany od nazwy świadczenia) ma w pewnym sensie charakter uznaniowy. Jak już wcześniej wspomniano, istnieją jednak konkretne warunki dotyczące jego przyznania, według których pracownicy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego rozpatrują wnioski zainteresowanych. Świadczenie to przysługuje kobietom, które ukończyły 60 lat, jednak nie wypracowały sobie emerytury z uwagi na urodzenie i wychowanie lub wychowanie (np. w przypadku adopcji) co najmniej czwórki dzieci<sup>12</sup>. Prawo do świadczenia otrzymuje także ojciec, który ukończył 65 lat i wychował co najmniej czworo dzieci ze względu na śmierć ich matki, długotrwałe zaprzestanie wychowywania lub porzucenia ich przez matkę. Zarówno kobieta, jak i mężczyzna ubiegający się o to świadczenie nie może posiadać dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania. Ich ocena powinna być rozpatrywana indywidualnie, obiektywnie według administracyjnego uznania. Świadczenie może być przyznane tylko w przypadku, gdy matka lub ojciec dzieci nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania lub ma prawo do renty w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (od 1 marca 2023 roku – 1 588,44 zł). Wówczas wysokość świadczenia dopełniana jest do wysokości najniższej emerytury. Warto wspomnieć, że w przypadku rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy, które wypłacane są w kwotach niższych od kwoty emerytury najniższej (świadczenia wypłacane w części składkowej lub w części składkowej + 50% części uzupełniającej lub w części składkowej + 75% części uzupełniającej) nie dopełnia się do kwoty 1 588,44 zł z uwagi na to, że świadczeniobiorca ma prawo do pełnego świadczenia, a jedynie jego wypłata została częściowo zawieszona w związku z niezaprzesaniem prowadzenia działalności rolniczej. Zgodnie z nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników od 15 czerwca 2022 roku zniesiono warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w przypadku emerytów. W związku z tym od tego momentu emerytury rolnicze wypłacane są w pełnej wysokości, a więc emerytom nie przysługuje dopełnienie GRSU. W przypadku pobierania przez świadczenioborców rent rodzinnych, tzw. dzielonych, GRSU stanowi dla matki dopełnienie tej renty do wysokości najniższej emerytury. Powyższą sytuację najlepiej obrazuje przykład wypłacanej renty rodzinnej dzielonej między dwie osoby (matkę i dziecko). W tej sytuacji matka otrzymuje połowę renty rodzinnej (1 588,44 zł/2 osoby), tj. 794,22 zł, a zatem dopełnienie będzie wynosić także 794,22 zł. Warto pamiętać, że do rodzicielskich świadczeń uzupełniających nie przysługują żadne dodatki, w tym również dodatek pielęgnacyjny. Wyjątek

12. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 1 i 3.

stanowi GRSU wypłacane jako dopełnienie do renty rodzinnej. Wówczas dodatki wypłacane są z rentą rodzinną. Wysokość rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego nie może być wyższa, aniżeli kwota najniższej emerytury. Świadczenie to podlega corocznej waloryzacji, po której jego wysokość również nie może być wyższa niż najniższa emerytura. Istotne jest, że GRSU nie przysługuje osobie, która jest uprawniona do emerytury lub renty w wysokości co najmniej najniższej emerytury<sup>13</sup>. Porównywanie niezbędnych środków utrzymania do najniższej emerytury powinno spełniać jedynie funkcję pomocniczą w związku z przyznaniem świadczenia, aniżeli stanowić wyznacznik, od którego zależy prawo do świadczenia tzw. „Mama Cztery Plus”. Przy ocenie dochodów należy brać pod uwagę tylko i wyłącznie środki utrzymania wnioskodawcy w kwotach netto, pomijając przy tym dochody członków najbliższej rodziny. Świadczenie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych i jest od niego odprowadzana składka na ubezpieczenie zdrowotne. Niemniej należy dodać, że od 1 stycznia 2022 roku, w związku z podwyższeniem kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł rocznie (do 2 500 zł miesięcznie) i z uwagi na wysokość świadczenia, zaliczka na podatek dochodowy z GRSU wynosi 0 zł. Składka na ubezpieczenie zdrowotne potrącana jest w wysokości 9% świadczenia.

Po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne mogą być dokonywane również potrącenia i egzekucje określone w przepisach emerytalnych<sup>14</sup>. W przypadku rent rodzinnych potrącenia dokonuje się, egzekwując je od łącznej kwoty dopełnienia oraz renty rodzinnej. W rozumieniu przepisów ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym na prawo do świadczenia mają wpływ przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, tj. emerytury i renty z ubezpieczeń społecznych, wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę czy umowy zlecenia, a także dochody z działów specjalnych produkcji rolniczej. Należy także zwrócić uwagę na dochody z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, tj. dochody z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, dochody z najmu, podnajmu, dzierżawy. Przy ustaleniu prawa do świadczenia GRSU rozpatruje się także dochody niepodlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym, tj. renty, emerytury, dodatki i świadczenia pieniężne związane z działaniami wojennymi i represjami okresu powojennego. Ważne jest także zbadanie dochodów członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz określenie środków pochodzących z gospodarstwa rolnego. Ponadto należy wziąć pod uwagę renty strukturalne, zasiłki i świadczenia określone w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie

13. AgroFakt.pl, *Mama 4 Plus z KRUS*, <https://www.agrofakt.pl/mama-4-plus-krus/>, dostęp 19.04.2022.

14. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 9.



choroby i macierzyństwa, zasiłki chorobowe i macierzyńskie określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, emerytury i renty zagraniczne oraz należności pieniężne otrzymywane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych (w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich) w gospodarstwie rolnym osobom przebywającym na wypoczynku oraz uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób<sup>15</sup>. Należy pamiętać, że dodatki pielęgnacyjne oraz wszelkie zasiłki czy świadczenia pieniężne z pomocy społecznej nie są dochodami na potrzeby ustawy.

Świadczenie „Mama Cztery Plus” finansowane jest z budżetu państwa. Oznacza to, że warunkiem pobierania świadczenia jest zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadanie przez okres co najmniej 10 lat centrum interesów osobistych lub gospodarczych w kraju po ukończeniu 16-go roku życia<sup>16</sup>, będąc: obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelem państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej bądź cudzoziemcem legalnie przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ważne jest, że warunek zamieszkiwania w kraju przez okres co najmniej 10 lat powinien mieścić się w okresie od ukończenia 16 lat do dnia złożenia wniosku, a więc nie musi to być ostatnie 10 lat w ciągłości. Stwierdza się, że osoby posiadające związki osobiste i ekonomiczne z Polską posiadają w kraju centrum interesów osobistych lub gospodarczych. Są to więzi rodzinne, towarzyskie, zatrudnienie, działalność polityczna, kulturalna, inna działalność zarobkowa, źródła dochodów, majątek nieruchomy bądź ruchomy, posiadane inwestycje, zaciągnięte kredyty, konta bankowe, a nawet miejsce, z którego osoba zarządza swoim mieniem<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym świadczenie przysługuje pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie jego pobierania. Na przyznanie prawa do świadczenia GRSU nie ma wpływu wyjazd w celach turystycznych bądź zdrowotnych. Rodzicielskie świadczenie uzupełniające nie przysługuje zatem osobom, które:

- nie zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- są uprawnione do emerytury lub renty w wysokości co najmniej najniższej emerytury,
- są tymczasowo aresztowane lub odbywają karę pozbawienia wolności (za wyjątkiem odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego).

15. KRUS, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-upelniajace/>, dostęp 22.04.2022.

16. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 3 ust. 1a pkt 1.

17. Wyjaśnienia z 26 lutego 2019 roku, znak 0000-SW.610.3.2019, s. 4–5.

Ponadto Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ma prawo odmówić przyznania świadczenia osobie, którą sąd pozbawił władzy rodzicielskiej lub której sąd władzę rodzicielską ograniczył, umieszczając dziecko lub dzieci w pieczy zastępczej. Odmowa przyznania świadczenia GRSU może nastąpić również w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci<sup>18</sup>.

### Postępowanie w sprawie ubiegania się o rodzicielskie świadczenie uzupełniające

Ustalenie prawa do GRSU następuje w drodze decyzji administracyjnej na wniosek matki lub ojca dzieci<sup>19</sup>. Osoby zainteresowane złożeniem dokumentu mogą zgłosić się w każdej jednostce organizacyjnej KRUS w celu otrzymania wniosku bądź pobrać druk ze strony internetowej<sup>20</sup>. Wniosek o rodzicielskie świadczenie uzupełniające oznaczony został symbolem KRUS GRSU-1/03/2019. Pracownicy KRUS mają obowiązek udzielenia zainteresowanym wszelkiej pomocy w wypełnieniu wniosku o świadczenie „Mama Cztery Plus” oraz poinformować o dołączeniu dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia sprawy. Jeżeli właściwym organem do wydania decyzji w sprawie przyznania świadczenia jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wniosek wraz z dokumentami potwierdzającymi okoliczności faktyczne mające wpływ na ustalenie prawa i określenie wysokości GRSU powinien trafić do jednostki organizacyjnej KRUS. Rodzicielskie świadczenie uzupełniające może przyznać Prezes KRUS tylko wtedy, jeżeli matka lub ojciec dziecka posiada okresy podlegania rolnictwu ubezpieczeniu społecznemu jako rolnik lub małżonek rolnika po 30 czerwca 1977 roku lub jako domownik po 31 grudnia 1982 roku (wymagany co najmniej jeden dzień ubezpieczenia). Jeśli wnioskodawca legitymuje się okresami rolniczego ubezpieczenia społecznego oraz okresami ubezpieczenia pracowniczego, właściwą jednostką organizacyjną do złożenia wniosku jest KRUS. Prezes Kasy rozpatruje również wnioski o GRSU osób, którym KRUS wypłaca zbiegi świadczeń. W innych przypadkach dokumenty powinny trafić do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (np. jeżeli wnioskodawca nie legitymuje się żadnym okresem podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników lub pobiera świadczenie emerytalno-rentowe z ZUS).

18. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 5.

19. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 4 pkt 1.

20. KRUS, bezpośredni link do pobrania wniosku GRSU, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/swiadczenia/>, dostęp 25.04.2022.

Podstawą do rozpatrzenia wniosku o rodzicielskie świadczenie uzupełniające jest dołączenie do niego niezbędnych dokumentów potwierdzających fakt urodzenia (akty urodzenia dzieci) i wychowywania dzieci lub orzeczenia sądu o powierzeniu sprawowania pieczy zastępczej nad nimi oraz informację o numerach PESEL pociech. Odpisy krajowych aktów urodzenia dzieci Kasa może pozyskać we własnym zakresie. Wnioskodawcy nadal zobowiązani są do przedkładania zagranicznego dokumentu stanu cywilnego potwierdzającego urodzenie dziecka, jeśli akt urodzenia nie jest sporządzony w krajowym rejestrze stanu cywilnego. Należy również niezwłocznie dostarczyć dokumenty (np. zaświadczenia, oświadczenia) potwierdzające sytuację materialno-bytową wnioskodawcy oraz inne okoliczności, których ustalenie jest niezbędne do przyznania świadczenia<sup>21</sup>.

We wniosku o GRSU wnioskodawca wskazuje następujące okoliczności<sup>22</sup>:

- 1) urodzenie co najmniej czworga dzieci;
- 2) wychowanie co najmniej czworga dzieci;
- 3) posiadanie lub nieposiadanie przerw w wychowywaniu dzieci, a w przypadku posiadania przerw również długość i przyczyny tych przerw;
- 4) datę śmierci matki dzieci lub datę ich porzucenia przez matkę;
- 5) ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich;
- 6) zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadanie po ukończeniu 16 roku życia centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz długość okresu, w jakim wnioskodawca spełniał ten warunek przed złożeniem wniosku o świadczenie;
- 7) posiadanie lub nieposiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty oraz pobieranie lub niepobieranie emerytury lub renty;
- 8) uzyskiwanie lub nieuzyskiwanie dochodu z tytułu zatrudnienia lub prowadzenia innej działalności zarobkowej;
- 9) posiadanie lub nieposiadanie gospodarstwa rolnego, a w przypadku posiadania gospodarstwa rolnego również powierzchnię tego gospodarstwa;
- 10) uzyskiwanie lub nieuzyskiwanie dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej;
- 11) uzyskiwanie lub nieuzyskiwanie innych dochodów;
- 12) przebywanie lub nieprzebywanie w areszcie śledczym lub w zakładzie karnym.

21. Wyjaśnienia z 28 lutego 2019 roku, znak 1200-DO.080.1.2019.

22. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 5.

Wszystkie dochody niezbędne do rozpatrzenia wniosku mogą zostać potwierdzone następującymi dokumentami<sup>23</sup>:

- zaświadczeniami właściwego urzędu skarbowego, które potwierdzają źródło osiągniętych dochodów lub przychodów oraz ich wysokość;
- zaświadczeniami, które potwierdzają aktualne zatrudnienie lub prowadzenie innej działalności zarobkowej oraz wysokość osiągniętych dochodów lub przychodów;
- zaświadczeniami, które potwierdzają wysokość innych świadczeń pobieranych przez wnioskodawcę;
- zaświadczeniami z urzędu gminy, które potwierdzają rodzaj oraz wielkość posiadanej nieruchomości rolnej;
- oświadczeniami wnioskodawcy o wysokości dochodu z gospodarstwa rolnego;
- innymi dokumentami potwierdzającymi sytuację osobistą, rodzinną, majątkową i materialną wnioskodawcy.

W przypadku ojca (który wychowywał dzieci, pomimo że ich matka żyła) należy też dołączyć dokumenty potwierdzające porzucenie dzieci, pozbawienie lub ograniczenie praw rodzicielskich matki<sup>24</sup>.

Cudzoziemcy, w celu udokumentowania kryterium obowiązkowego zamieszkiwania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, powinni przedłożyć następujące dokumenty:

- zezwolenie na pobyt stały lub czasowy,
- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
- wizę krajową lub Schengen,
- dokument potwierdzający prawo stałego pobytu,
- kartę pobytu bądź kartę stałego pobytu.

Dochody z gospodarstwa rolnego mogą być przyjmowane przede wszystkim na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej. W przypadku kwot budzących wątpliwości pracowników KRUS można np. dokonać szacunku dochodów, opierając się na kryteriach dochodowych, które zostały przyjęte dla potrzeb świadczeń z pomocy społecznej. Za dochód z 1 ha przeliczeniowego od 1 stycznia 2022 roku przyjmuje się 345 zł<sup>25</sup>. Ważne jest, żeby dochody uzyskiwane za granicą i podane w obcej walucie zostały przeliczone na równowartość polskich złotych według ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski kursu złotego do waluty obcej z dnia dokonywania przeliczenia<sup>26</sup>. Wszystkie oświadczenia winny być opatrzone klauzulą o odpowiedzialności

23. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 6.

24. Wyjaśnienia z 26 lutego 2019 roku, znak 0000-SW.610.3.2019, pkt 4, s. 7.

25. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej z 14 lipca 2021 roku, Dz. U. 2021 poz. 1296, § 1. pkt 3.

26. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 7.

karnej za składanie fałszywych zeznań<sup>27</sup>. Wówczas, gdy niezbędne środki dowodowe nie zostaną dołączone do wniosku, należy wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania, w którym widnieć powinno pouczenie, że niedostarczenie brakujących dokumentów we wskazanym terminie spowoduje wydanie decyzji odmawiającej prawa do świadczenia „Mama Cztery Plus”<sup>28</sup>.

## Decyzje i zasady wypłaty Rodzicielskiego Świadczenia Uzupełniającego

Przyznanie lub odmowa prawa do świadczenia „Mama Cztery Plus” odbywa się w drodze decyzji administracyjnej Prezesa KRUS wydanej na zasadach i w trybie określonym w ustawie oraz kodeksie postępowania administracyjnego. Jeżeli dokumentacja pozwala na wydanie pozytywnej decyzji w sprawie, prawo do świadczenia powstaje od pierwszego dnia miesiąca, w którym wydano decyzję, nie wcześniej jednak niż od dnia osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego<sup>29</sup>. Podstawą do wypłaty rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest pozytywna decyzja organu rentowego, o której należy zawiadomić wnioskodawcę. W związku z powyższym wnioskodawca otrzymuje zawiadomienie o podjęciu wypłaty świadczenia GRSU, w którym określono szczegóły pozytywnej decyzji administracyjnej. Dokument powinien być opatrzony pieczęcią i podpisem osoby upoważnionej i zawierać niezbędne dla zainteresowanego informacje, tj. organ rentowy, osobę uprawnioną do przyznanego świadczenia, nazwę świadczenia, numer i symbol, termin i tryb płatności, datę, od której podejmuje się wypłatę oraz wysokość świadczenia<sup>30</sup>. Decyzje przyznające GRSU należy wydawać w dwóch egzemplarzach. Jeden z nich powinien zostać wysłany za potwierdzeniem odbioru, drugi należy natomiast pozostawić w aktach. Ze zgromadzonej dokumentacji może okazać się jednak, że osoba wnioskująca o rodzicielskie świadczenie uzupełniające spełnia warunki do przyznania emerytury rolniczej. Wówczas należy wraz z decyzją i zawiadomieniem dot. GRSU wysłać pismo z informacją o możliwości ubiegania się o emeryturę rolniczą. Decyzja przyznająca opisywane świadczenie oraz zawiadomienie generowane są przez system informatyczny FARMER, decyzje odmawiające przyznania prawa do świadczenia opracowuje się ręcznie. Osobie uprawnionej do GRSU nie

27. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 1051, art. 4 ust. 8.

28. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 6 ust. pkt 1.

29. KRUS, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-upelniajace/>, dostęp 1.05.2022.

30. Wyjaśnienia z 26 lutego 2019 roku, znak 0000-SW.610.3.2019, pkt 15, s. 9.

należy wydawać legitymacji emeryta/rencisty. Jak już wcześniej wspomniano, decyzja Prezesa KRUS w sprawie GRSU wiąże się z szeregiem procedur. Konieczne jest, aby przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy i dążyć do wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego. Niemniej jest to w dalszym ciągu decyzja uznaniowa, która powinna zawierać uzasadnienie wskazujące fakty uznane za udowodnione bądź powody będące podstawą do wydania decyzji odmownej. Odstąpienie od uzasadnienia odbywa się wówczas, gdy decyzja uwzględnia żądania strony w całości. Od decyzji przyznającej prawo do świadczenia oraz od decyzji odmawiającej jego przyznania nie przysługuje odwołanie na zasadach określonych w kodeksie postępowania cywilnego. W ciągu 14 dni od otrzymania decyzji stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do organu, który wydał decyzję<sup>31</sup> lub w ciągu 30 dni od otrzymania decyzji – prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Od decyzji organu rentowego dot. ponownego ustalenia wysokości świadczenia, wypłaty świadczenia oraz zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Osoba, której KRUS lub ZUS przyznał wnioskowane świadczenie, ma obowiązek niezwłocznie powiadomić organ rentowy o zmianach wpływających na prawo do świadczenia. Najczęściej są to sytuacje, gdy świadczeniobiorca podejmuje zatrudnienie czy osiąga dodatkowe dochody. Przyznane lub wypłacone rodzicielskie świadczenie uzupełniające na podstawie fałszywych dokumentów lub pobrane pomimo ustania okoliczności będących podstawą przyznania świadczenia to przykłady świadczeń pobranych nienależnie. Osoby uprawnione do GRSU, które pobrały świadczenie nienależnie, zobowiązane są do zwrotu całej kwoty łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ rentowy. Odsetki naliczane są od pierwszego dnia miesiąca, który następuje po dniu wypłaty świadczenia do dnia jego spłaty. Warto wspomnieć także, że świadczenie pobrane nienależnie podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

## Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym w świetle orzecznictwa sądowego

Nabycie prawa do świadczenia rodzicielskiego nie jest takie oczywiste. Najwięcej kontrowersji przy rozpatrywaniu wniosków o świadczenie powstaje przy ustaleniu definicji wychowywania dzieci. W tym wypadku nawet sądy mają problem

31. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Do kogo jest skierowane świadczenie uzupełniające Mama 4+?*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/mama-4-pytania-i-odpowiedzi>, dostęp 30.03.2022.

z określeniem zakresu, jakim objęta jest definicja wychowywania dzieci. Przede wszystkim wiele wątpliwości budzi granica wieku dziecka, która „wyczerpywałaby” pojęcie „wychowywania dziecka”, zwłaszcza w przypadku jego śmierci. W uzasadnieniu do projektu ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym zwrócono uwagę na fakt, że trudno określić ramy czasowe wychowania dziecka. W związku z tym każdy wniosek o świadczenie rodzicielskie ma być szczegółowo rozpatrywany w każdej indywidualnej sprawie. Z ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym wynika<sup>32</sup>, że matka, która urodziła i wychowała lub wychowywała co najmniej czworo dzieci, należy przyznać świadczenie rodzicielskie. Przepis ten w świetle orzecznictwa sądowego wydaje się być nieprecyzyjny i może powodować różne jego interpretacje w zależności od okoliczności związanych z okresem wychowywania dzieci. Ustawowa definicja wychowania<sup>33</sup> mówi o stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu obowiązków w tym zakresie. Działania te odnoszą się do dziecka w każdym wieku. Brak jest zatem przeciwwskazań, by przyjąć, że matka wychowywała dziecko, nawet jeśli proces ten został przerwany wskutek śmierci dziecka bez względu na jego wiek. Okazuje się, że dowolność kryteriów, jakie mogą być zastosowane w procesie przyznania prawa do świadczenia rodzicielskiego, powoduje wiele kontrowersji, które znajdują swoje odzwierciedlenie w zapadających wyrokach. W jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>34</sup> dotyczącym wykluczenia prawa do świadczenia w przypadku śmierci jednego z czworga wychowywanych dzieci w wieku czterech lat, zwrócono uwagę na okoliczności faktyczne sprawy. Uznano, że nie można przyjąć, że matka urodziła i wychowała co najmniej czworo dzieci. Albowiem proces wychowywania w stosunku do zmarłego dziecka nie został zakończony. Nie zgadza się to zatem z art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na to, że dziecko w wieku niespełna czterech lat nie było na tyle rozwinięte intelektualnie, aby móc samodzielnie funkcjonować w życiu codziennym czy w społeczeństwie. Reasumując, proces wychowania 4-letniego dziecka nie został jeszcze zakończony. W tym wieku dziecko nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb w aspekcie fizjologicznym, jak również w pozostałych sferach życia ludzkiego (m.in. wewnętrznego czy społecznego)<sup>35</sup>.

Na przykładzie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zaprezentowano odmienne stanowisko, odnosząc się do opisanego powyżej przykładu<sup>36</sup>.

32. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 1 pkt 1.

33. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 2 ust. 9.

34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2021 roku, III OSK 2326/21.

35. Legalis numer 2607847.

36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2019 roku, II SA/WA 1032/19.



Sprawa dotyczy śmierci dziecka w wieku 3 lat i 10 miesięcy – jednego z czworga wychowywanych dzieci. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i uchylił zaskarżoną decyzję. Zdaniem Sądu stanowisko Prezesa ZUS stwierdzające, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające może być przyznane jedynie matce, która wychowywała dzieci przez okres „znaczący” czy z chwilą użycia przez dziecko pełnoletniości, nie jest zasadne. Sąd zwrócił uwagę na błędne uzupełnienie definicji ustawowej wychowania przez organ rentowy, z której wynika, że chodzi wyłącznie o długotrwałość wychowania. Tymczasem w art. 2 pkt 9 ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym mowa jest o stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu obowiązków w zakresie wychowania. Zatem wymagania te mogą być również spełnione, jeżeli dziecko żyło tylko kilka miesięcy bądź w rozpoznawanej sprawie ponad trzy lata. Sąd zauważa, że w powoływanej przez Prezesa ZUS odpowiedzi na skargę w uzasadnieniu do projektu u.r.ś.u. podniesiono m.in., że „trudno określić ramy czasowe wychowania (...). Każdy wniosek o świadczenie będzie szczegółowo rozpatrywany indywidualnie”. W tej sytuacji indywidualnych ocen w sprawie zabrakło, gdyż Prezes ZUS nie zakwestionował, że skarżąca przez prawie cztery lata wychowywała dziecko, sprawując nad nim stałą, bezpośrednią i ciągłą pieczę. Według Sądu nie można założyć, że śmierć dziecka przed ukończeniem 18 roku życia sama w sobie stanowi wypełnienie przesłanki z art. 3 ust. 5 pkt 2 ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. O „długotrwałym zaprzestaniu wykonywania władzy rodzicielskiej”<sup>37</sup> można mówić wówczas, gdy matka posiada władzę rodzicielską, ale dziecka nie wychowuje (nie wykonuje władzy rodzicielskiej), a nie wówczas, gdy zaprzestaje wychowywania (sprawowania władzy rodzicielskiej) wskutek śmierci dziecka. Z przedstawionych rozważań wynika, że przesłanka wychowania dziecka, określona w art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. wymienionej ustawy zostaje spełniona, jeżeli matka sprawowała osobistą opiekę nad dzieckiem w sposób wskazany w art. 2 pkt 9 u.r.ś.u. przez okres przysługującej jej nad nim władzy rodzicielskiej. Sąd z tych względów uznaje, że uzasadniony był zarzut skargi o nieprawidłowej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.r.ś.u. Zdaniem Sądu „Prezes ZUS nie wziął też pod uwagę w okolicznościach faktycznych sprawy, w sposób należyty: art. 3 ust. 5 pkt 2 u.r.ś.u. i art. 2 pkt 9 u.r.ś.u. i nie zawarł w tym zakresie należytej argumentacji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji”<sup>38</sup>. Jak wykazano powyżej, nie można wprowadzać konkretnych ram czasowych dla ustalenia okresu wychowania dzieci. W każdym konkretnym przypadku należy ustalać, czy czynności podejmowane względem dziecka przez matkę doprowadziły do jego wychowania, czyli do względnej samodzielności w jego

37. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 3 ust. 5 pkt 2.

38. Legalis numer 2359334.



bieżącym funkcjonowaniu czy też z uwagi na wiek dziecka (np. kilkulatek) – proces ten nie został zakończony. W związku z powyższym należy uznać, że przepis art. 3 ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym jest nieściśły i nie ma też jednolitej linii orzeczniczej w tego typu sprawach.

W celu ujednoczenia kryteriów, jakimi należy kierować się przy przyznawaniu świadczeń, ustawa ta wymaga dodatkowych wyjaśnień.

## Rodzicielskie świadczenie uzupełniające w liczbach

Wraz z wejściem w życie w marcu 2019 roku nowej ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym pracownicy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zmierzali się z nowym, trudnym zadaniem. Do obowiązków kadry wydziału świadczeń przybyło rozpatrywanie wniosków o świadczenie „Mama Cztery Plus”, które pracownicy Placówki Terenowej KRUS w Ostrowie Wielkopolskim (w wywiadzie) uznali za tzw. kulę u nogi z uwagi na uznaniowy charakter przyznania świadczenia. W celu zobrazowania rzeczywistej liczby wpływających do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wniosków o rodzicielskie świadczenie uzupełniające, wydanych decyzji przyznających lub odmawiających prawa do świadczenia dokonano analizy ilościowej opartej na bazie informacji uzyskanych na wnioski o udostępnienie danych z poszczególnych jednostek KRUS oraz z Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Ostrowie Wielkopolskim, które przedstawiono w poniższych tabelach.

Z poniższych danych wynika, że w Placówce Terenowej KRUS w Ostrowie Wielkopolskim rodzicielskie świadczenie uzupełniające cieszyło się największą popularnością w 2019 roku. Wydano wówczas 15 decyzji przyznających świadczenie rodzicielskie oraz dziewięć decyzji odmawiających prawa do świadczenia. W 2020 roku do Placówki w Ostrowie Wielkopolskim wpłynęło tylko sześć wniosków o rodzicielskie świadczenie uzupełniające, z których trzy zostały pozytywnie rozpatrzone. W 2021 roku Kierownictwo Ostrowskiego Wydziału Świadczeń KRUS podpisało siedem decyzji odmawiających prawa do GRSU. Faktem jest, że wśród złożonych w tym okresie piętnastu wniosków osiem z nich zostało pozytywnie rozpatrzonych. W pierwszym kwartale 2022 roku Placówka Terenowa KRUS w Ostrowie Wielkopolskim przyznała i wypłaciła tylko jedno rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Należy zauważyć, że w Placówce Terenowej KRUS w Ostrowie Wielkopolskim w okresie od marca 2019 roku do końca marca 2022 roku o rodzicielskie świadczenie uzupełniające wnioskowały tylko i wyłącznie kobiety. Łącznie od początku wprowadzenia w życie ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym do ww. wymienionej Placówki KRUS wpłynęło 46 wniosków o GRSU.

„Mama Cztery Plus” Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających

Tabela 1. Rozpatrzone wnioski o rodzicielskie świadczenie uzupełniające w Placówce Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Ostrowie Wielkopolskim w latach 2019–2022

Okres	Liczba wydanych decyzji przyznających świadczenie GRSU	Liczba wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia GRSU	Ogółem
marzec – grudzień 2019 roku	15	9	24
styczeń – grudzień 2020 roku	3	3	6
styczeń – grudzień 2021 roku	8	7	15
styczeń – marzec 2022 roku	1	0	1
<b>marzec 2019 roku – marzec 2022 roku</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>46</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ewidencji Placówki Terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Ostrowie Wielkopolskim.

Od 1 marca 2019 roku Oddział Regionalny KRUS w Poznaniu wraz z podległymi placówkami łącznie rozpatrzył 240 wniosków o rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Wypłacono 103 świadczenia GRSU rekompensujące rodzicom wychowanie i wychowywanie dzieci, a w przypadku matek biologicznych – także ich urodzenie. Ponad połowie, bo aż 137 zainteresowanym odmówiono prawa do przyznania świadczenia. Wszystkie pozytywne decyzje otrzymały wyłącznie kobiety. W analizowanych jednostkach od początku przyznawania świadczeń rodzicielskich, tj. od marca 2019 roku tylko jeden wniosek o GRSU został złożony przez ojca dzieci. Niestety dołączona przez niego dokumentacja nie pozwoliła na pozytywne zakończenie sprawy.

Tabela 2. Rozpatrzone wnioski o rodzicielskie świadczenie uzupełniające w Oddziale Regionalnym Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Poznaniu w latach 2019–2022 (w tym w podległych Placówkach Terenowych)

Okres	Liczba wydanych decyzji przyznających świadczenie GRSU	Liczba wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia GRSU	Ogółem
marzec – grudzień 2019 roku	63	44	107
styczeń – grudzień 2020 roku	22	39	61
styczeń – grudzień 2021 roku	15	44	59
styczeń – marzec 2022 roku	3	10	13
<b>marzec 2019 roku – marzec 2022 roku</b>	<b>103</b>	<b>137</b>	<b>240</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Oddziału Regionalnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Poznaniu.

„Mama Cztery Plus” Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających

Tabela 3. Rozpatrzone wnioski o rodzicielskie świadczenie uzupełniające w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w latach 2019–2022

Okres	Liczba wydanych decyzji przyznających świadczenie GRSU	Liczba wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia GRSU	Ogółem
marzec – grudzień 2019 roku	920	716	1 636
styczeń – grudzień 2020 roku	309	335	644
styczeń – grudzień 2021 roku	286	377	663
styczeń – marzec 2022 roku	62	97	159
<b>marzec 2019 roku – marzec 2022 roku</b>	<b>1 577</b>	<b>1 525</b>	<b>3 102</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Biura Statystyki Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Warszawie.

Z analiz informacji z Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Warszawie wynika, że 3 102 wnioski o świadczenie o charakterze uznaniowym, tzw. „Mama Cztery Plus” wpłynęło do 16 Oddziałów Regionalnych w Polsce. Przyznano 1 577 rodzicielskich świadczeń uzupełniających oraz wydano 1 525 odmów dot. GRSU. Centrala KRUS odnotowała najwięcej pozytywnych decyzji w 2019 roku – aż 920. Największą liczbę, tj. 716 decyzji odmownych wysłano do wnioskodawców także w 2019 roku. W I kwartale 2022 roku liczba wniosków o opisywane świadczenie w skali kraju znacznie spadła. Należy zauważyć malejącą tendencję składanych wniosków o rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Biorąc zatem pod uwagę całą Polskę, niewiele jest osób, które mają szansę otrzymać uprawnienia do świadczenia.

Tabela 4. Rozpatrzone wnioski o rodzicielskie świadczenie uzupełniające w Oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Ostrowie Wielkopolskim w latach 2019–2022

Okres	Liczba wydanych decyzji przyznających świadczenie GRSU	Liczba wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia GRSU	Ogółem
marzec – grudzień 2019 roku	1 841	161	2 002
styczeń – grudzień 2020 roku	179	52	231
styczeń – grudzień 2021 roku	153	50	203
styczeń – marzec 2022 roku	22	9	31
<b>marzec 2019 roku – marzec 2022 roku</b>	<b>2 195</b>	<b>272</b>	<b>2 467</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w Ostrowie Wielkopolskim.

Pracownicy wydziału świadczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Oddziału w Ostrowie Wielkopolskim) od 1 marca 2019 roku przeanalizowali 2 467 wniosków o rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Wydano 2 195 decyzji przyznających prawo do GRSU i tylko 272 decyzje odmawiające. Porównując analizę liczbową wyżej opisanych jednostek KRUS z Oddziałem Regionalnym ZUS, należy zauważyć, że zdecydowanie mniej decyzji odmawiających w stosunku do decyzji przyznających wydano w ogroenie rentowym przyznającym świadczenia pracownicze. Zapewne wiąże się to z faktem większej liczby świadczeniobiorców w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Rodzicielskie świadczenia uzupełniające w ZUS oraz w KRUS cieszyły się największym uznaniem wśród zainteresowanych w 2019 roku. W kolejnych latach liczba składanych wniosków sukcesywnie spadała.

---

## Zakończenie

Rodzicielskie świadczenie uzupełniające to kolejny po „500 +” czy bonie turystycznym rządowy program, który został stworzony tym razem z myślą o osobach wychowujących dzieci. Jest on skierowany do matek, którym nie przysługuje emerytura, świadczenie przedemerytalne lub inne formy pomocy. Program tzw. „Mama Cztery Plus” reguluje ustawa z 31 stycznia 2019 roku. Jej celem jest ochrona rodziców, którzy poświęcili własne życie dla swoich pociech. Podejmując się wychowania dziecka, nie sposób przewidzieć trudności, jakie pojawią się przed rodzicami biologicznymi, jak i adopcyjnymi. Decydując się na rodzicielstwo, rodzice podejmują ogromne ryzyko zmagania się z chorobami dzieci, niepełnosprawnościami, wypadkami bądź innymi problemami. Państwo zdecydowało się takim osobom pomóc. Środki z programu nie są przyznawane automatycznie, lecz na wniosek, z którym należy zwrócić się do odpowiedniego organu rentowego. Pracownicy KRUS oraz ZUS rozpatrują wnioski o rodzicielskie świadczenia uzupełniające, które z uwagi na ich specjalny charakter wymagają skupienia i merytorycznego sprawdzenia dokumentów w sposób jak najbardziej rzetelny. Osoby zmagające się z tym zadaniem w wydziałach świadczeń emerytalno-rentowych borykają się z różnymi dylematami dotyczącymi przyznania bądź odmówienia wnioskodawcy prawa do GRSU. Zdarza się, że zainteresowani nie wskazują we wnioskach wszystkich okoliczności, które mają ogromny wpływ na decyzję w sprawie. Wśród problematycznych do rozpatrzenia wniosków najczęściej pojawiają się te, które wymagają wyjaśnienia między innymi sprawowania opieki nad dziećmi, bądź rozwiązania spraw związanych z dylematami uznania definicji wychowania dziecka, które w określonym wieku zmarło. Zawile sytuacje rodzinne wynikające z wniosków dot. przyznawania rodzicielskich

świadczeń uzupełniających opierają się na wyrokach Sądów Administracyjnych, do których nawiązano w opracowaniu. W artykule usystematyzowano wiedzę z zakresu rodzicielskich świadczeń uzupełniających zarówno dla osób zainteresowanych, jak i dla pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stawia więc on swego rodzaju pomoc w rozwiązywaniu niektórych problematycznych spraw dla pracowników KRUS, a także dla zainteresowanych złożeniem wniosku o świadczenie GRSU. Hipoteza badawcza została potwierdzona, ponieważ okazuje się, że świadczenie to jest wymagającym zadaniem dla kadry Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Artykuł pokazuje, że stosunkowo niewielka liczba osób pobiera rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Był to jednak jak najbardziej trafny program rządu, gdyż doceniono osoby, które ciężko pracowały, choć nie wykonywały pracy zawodowej. Bezpłatną pracę matek uwzględniono w systemie emerytalnym ze względu na trud włożony w wychowanie potomstwa, które wymaga wielu wyrzeczeń.

Należy przy tym wspomnieć, że program „Mama Cztery Plus” nie przewiduje wsparcia finansowego dla matek, które urodziły i wychowały lub wychowały (w przypadku adopcji) dzieci, godząc to z zatrudnieniem i zapewnieniem im godnego życia oraz nienagannej przyszłości. Rodziny wielodzietne, w których oboje rodziców podjęło zatrudnienie, nie mogą liczyć na ową pomoc finansową, pomimo niskich dochodów, niewystarczających na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Pamiętajmy, że są wśród nich matki, które również urodziły co najmniej czwórkę dzieci i wychowały je. Ten trud w żaden sposób nie został doceniony, a także na to zasługuje. W tych przypadkach również bez względu na sytuację materialną rodzice dbają o swoje pociechy najlepiej, jak potrafią.

Warto wspomnieć, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych – w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – wypłaca około 56 tys. rodzicielskich świadczeń uzupełniających w skali całego kraju, a także umożliwia zwiększenie emerytury z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym. Większość uprawnionych do świadczenia osób to kobiety, które urodziły i wychowały dokładnie czworo potomstwa. Ciekawostką jest, że pojawiają się też wnioski o GRSU, o które ubiegają się kobiety, które wychowały kilkanaścioro potomków. W związku ze specjalnym charakterem świadczenia, jakim jest rodzicielskie świadczenie uzupełniające, liczba wypłacanych świadczeń z programu jest dość niska. Zapewne pomoc finansowa dla rodzin wielodzietnych, którą niesie ze sobą przyznanie im rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest nieoceniona i ułatwia osobom uprawnionym zmaganie się z trudami życia codziennego. Ze świadczenia skorzystało już kilkadziesiąt tysięcy uprawnionych.

## Bibliografia

---

- AgroFakt.pl**, *Mama 4 Plus z KRUS*, <https://www.agrofakt.pl/mama-4-plus-krus/>, dostęp 19.04.2022.
- KRUS**, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, dostęp 22.04.2022.
- Gawlińska Z.**, *Macierzyństwo jako wartość w kontekście przemian społecznych. Blaski i cienie życia Rodzinnego*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2003, nr 15.
- Graniewska D.**, *Rodziny wielodzietne w Polsce. Sytuacja społeczno-demograficzna*, „Problemy Rodziny” 1980, nr 1.
- KRUS**, bezpośredni link do pobrania wniosku GRSU, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/swiadczenia/>, dostęp 25.04.2022.
- KRUS**, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, dostęp 22.04.2022, 1.05.2022.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej**, *Do kogo jest skierowane świadczenie uzupełniające Mama 4+?*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/mama-4-pytania-i-odpowiedzi>, dostęp 30.03.2022.
- Legalis** numer 2607847.
- Legasis** numer 2359334.
- Rozporządzenie** Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej z 14 lipca 2021 roku, Dz. U. 2021 poz. 1296.
- Szyska M.**, *Wielodzietność w Polsce – Społeczne postrzeganie i pomoc państwa*, Instytut Socjologii, Katolicki Instytut Lubelski Jana Pawła II, 2015.
- Ustawa** z 31 stycznia 2019 roku o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419.
- Ustawa** z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2021 poz. 1128.
- Uzasadnienie** do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419.
- Uzasadnienie** do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051 nr 3157, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3157>, dostęp 29.04.2022.
- Więclawska A.**, *Rodzice jako fundament rozwoju i wychowania dziecka ku dojrzałości*, Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa, 2018.
- Wyjaśnienia** z 26 lutego 2019 roku dotyczące wdrożenia i realizacji ustawy z 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, znak 0000-SW.610.3.2019.
- Wyjaśnienia** z 28 lutego 2019 roku, znak 1200-DO.080.1.2019.
- Wyrok** Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2021 roku, III OSK 2326/21.
- Wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2019 roku, II SA/WA 1032/19.

## „Mama Cztery Plus” Istota rodzicielskich świadczeń uzupełniających

otrzymano: 23.12.2023  
zaakceptowano: 10.03.2023

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



# “Mama Cztery Plus” The essence of supplementary parental allowances

*Agnieszka Nowak, Izabela Dymała*

---

## Abstract

Recent times in Poland have seen the hard work of parenting in large families appreciated and honoured. The introduction of a supplementary parental allowance in 2019 emphasized the social role of those parents who, for reasons relating to the upbringing of their children, have not achieved the employment seniority requirement for pension rights.

The main purpose of this article is to systematize the body of knowledge pertaining to supplementary parental allowances for the benefit of both the interested parties themselves and the employees of Polish Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). This paper conveys the most important information on the supplementary-allowance system, so as to dispel any doubts KRUS personnel might have with regard to eligibility. An interview with employees of the benefits department of the KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski has revealed that doubts continue to surface concerning various matters relating to “Mama Cztery Plus” allowances.

This paper also demonstrates the realistic dimension of supplementary parental allowances considered and paid, by collating the number of “Mama Cztery Plus” payouts delivered by two pension bodies, viz. Polish Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) and Polish Social Insurance Fund (ZUS).

Methodologically, this article relies on the analysis of the literature and of statutory provisions, with an interview questionnaire as a research tool, as well as data sourced directly from KRUS Headquarters, KRUS Regional Branch in Poznań, KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski and ZUS Branch Office in Ostrów Wielkopolski<sup>1</sup>.

**Keywords:** KRUS, “Mama Cztery Plus”, supplementary parental allowance, family.

- 
1. The interviews were held from March to April 2022. The respondents were employees of the benefits department of KRUS Ostrów Wielkopolski, who had been informed of the purpose of the survey. The interview was made up of four standardized questions.

---

**Agnieszka Nowak**, MA, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects”, inspector of the Benefits Department, KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski, KRUS Regional Branch in Poznań, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS);

**Izabela Dymała**, MA, a student of postgraduate studies “Agricultural Social Insurance – Functioning, Administration and Legal Aspects”, deputy head of the Benefits Department, KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski, KRUS Regional Branch in Poznań, Agricultural Social Insurance Fund (KRUS).



---

## Introduction

The supplementary parental allowance was introduced as a new task for the benefits personnel on 1 March 2019 with the coming into force of a new Act of 31 January 2019 on the Supplementary Parental Allowance (Dz. U. 2022. 1051). The act defines the eligibility, payout and financing conditions and rules for supplementary allowances designated “GRSU”<sup>2</sup>.

According to internal information from KRUS<sup>3</sup>, the act’s purpose is to provide means of support for persons who have not undertaken gainful employment, quit it or abandoned other gainful activity due to the upbringing of at least four children. Their dedication to that goal has made them unable to obtain the required seniority to become eligible for the minimal retirement pension. Accordingly, the GRSU is not a contribution-based benefit. It is not predicated on premiums previously paid to the social-insurance scheme.

In this paper, the authors explain the meaning of the statutory provisions and discuss the dilemmas of eligibility, as well as matters relating to the implementation of a new task for KRUS personnel. The article collates the most important information concerning the strictly defined rules for consideration of applications for “Mama Cztery Plus” (literally: “Mum Four Plus”) supplementary allowances. The main hypothesis, formulated in a general manner, assumes that despite the clear statutory language, establishing applicants’ eligibility for the supplementary parental allowance presents a sort of challenge to the KRUS case handler. The scheme involves a number of criteria for eligibility, driving some concern that an error might be committed. The indispensable complement to this hypothesis is the assumption of increased, profound engagement from all personnel of KRUS benefits departments with the rules and provisions.

## Core issues relating to the supplementary parental allowance

In order to visualize the scheme for awarding the supplementary parental allowance, it will be essential to explain the basic concepts such as family, mum, motherhood, child or upbringing.

---

2. GRSU – Polish for Supplementary Parental Allowance.

3. Explanatory letter of 26 February 2019 concerning the implementation of the Act of 31 January 2019 on the Supplementary Parental Allowance; ref. 0000-SW.610.3.2019.

Małgorzata Szyszka defines the concept of the traditional Polish family as the image of a family comprising multiple children and multiple generations, and spatially concentrated<sup>4</sup>. At present, Polish society holds a highly stereotyped view of a large family. It is, on the one hand, a desirable family model; on the other hand, it tends to be mentally associated with social pathology. A large family is deemed to be one with at least four children<sup>5</sup>. It must be noted, however, that the greatest problems afflicting such families are low income and a poor living situation. Hence our state's tribute – in the form of the Act on the Supplementary Parental Allowance – to the women having given birth, care and education (upbringing) to at least four children thereby preventing themselves from being able to pursue gainful employment. The act also covers men having dedicated themselves to the upbringing of their children following the mother's death or for other reasons. "Mama Cztery Plus" is a scheme to support parents having lost their livelihoods due to their dedication to the upbringing of their children. It is also a means to alleviate the burden on adult children financially supporting their parents.

In the eyes of multiple cultural circles in our society, motherhood is a sort of every woman's calling<sup>6</sup>. The ladies' primarily biological and social role, for reasons of their nature, is active participation in human reproduction. Motherhood requires a great deal of labour and sacrifice; thus, it merits respect and recognition, because it is the mother who gives birth to children and provides them with care and boundless love in the process of upbringing. As the paramount human value is life, the mother's role represents an indisputable value in our culture. It is evident that an altogether different role is played in the children's lives by their father, who provides social standing and instils manly values. A properly functioning family creates suitable conditions for human development and aspiration to maturity. Parents are the most important educators of their offspring. The upbringing of a child is an activity focused on the development and activation of the child's potential so as to obtain the skills needed for independent functioning<sup>7</sup>. That is nothing else than providing the offspring with a sense of security. It is the making of a home that is a peaceful abode in which the future is forged and memories are made. The living out of a parent's role is focused primarily on meeting the children's needs. It is a process met with

4. M. Szyszka, *Wielodzietność w Polsce – społeczne postrzeganie i pomoc państwa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Instytut Socjologii, p. 177.

5. D. Graniewska, *Rodziny wielodzietne w Polsce. Sytuacja Społeczno-demograficzna*, "Problemy rodziny" 1980, nr 1, p. 34–43.

6. Z. Gawlina, *Macierzyństwo jako wartość w kontekście przemian społecznych. Blaski i cienie życia rodzinnego*, "Roczniki Socjologii Rodziny" 2003, t. 15, p. 34.

7. A. Więclawska, *Rodzice jako fundament rozwoju i wychowania dziecka ku dojrzałości*, Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa, p. 54.

many worries and tears but also moments of joy and happiness. In the light of the Act on the Supplementary Allowance, one's child<sup>8</sup> can be one's own child or that of one's spouse, as well as an adopted child or foster child, except for professional foster families. Accordingly, a mother within the statutory meaning does not have to be the child's biological mother. Whenever the act mentions upbringing, it does so in the meaning of the personal care of children consisting in the permanent, direct and continuous performance of the aggregate of the duties incumbent on parents as part of parental responsibility with a view to proper care of the children and their property<sup>9</sup>. Upbringing is also the diverse forms of impact and influence shaping the child's development and preparing children for living in a society at every stage of that development (from birth to coming of age). It is the care of the child's physical and mental development<sup>10</sup>. It is of decisive importance to the individual's attitude to the surrounding world. The process of upbringing is a period in which the child shapes their system of values and norms, participates in family life, observes adults' behaviour, learns to speak and to tell right behaviour from wrong, as well as traditions and customs. The upbringing of a child means staged preparation for adult life<sup>11</sup>.

### Conditions for eligibility for the supplementary parental allowance

The supplementary parental allowance (designated with its acronym, “GRSU”) is, in a sense, discretionary. As noted before, however, there are specific conditions for eligibility, in the light of which KRUS employees consider the applications of the interested parties. The allowance is available to women having reached 60 years of age without qualifying for a retirement pension due to the birth and upbringing, or just upbringing (e.g. in the case of adoption) of at least four children<sup>12</sup>. A father having completed 65 years of age and given upbringing to at least four children due to their mother's decease, long-term interruption of the upbringing by the mother or abandonment by the mother. Whether male or female, the applicant needs to lack an income sufficient to secure the indispensable livelihood. Applications must be considered on a case-by-case basis, in an objective manner and within the limits

8. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 2 pkt 1.

9. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 2 pkt 9.

10. Explanatory letter of 26 February 2019, ref. 0000-SW.610.3.2019, p. 2.

11. Uzasadnienie do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051 nr 3157, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3157>, access 29.04.2022.

12. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 1 i 3.

of administrative discretion. The allowance may be granted only where the mother or father does not have an income to secure the indispensable livelihood or is eligible for a pension lower than the minimal retirement pension (PLN 1,588.44 as from 1 March 2023). In the latter case, the allowance bridges the gap to the minimal retirement pension. It will be expedient to note that in the case of agricultural incapacity pensions providing payouts lower than the minimal retirement pension (benefits paid in part corresponding to contributions or the contributions part +50% supplementary part or contributions part +75% supplementary part), there is no bridging of the gap to PLN 1,588.44 due to the fact that the pensioner continues to be eligible for the full pension but only the payouts are suspended for a time due to not having ceased agricultural activities. Pursuant to the amendment of the Act on Farmers’ Social Insurance, the condition of having ceased agricultural activities has been abolished for retired pensioners. Accordingly, from then on agricultural retirement pensions are paid in full and thus retired farmers are not eligible for supplementation with the GRSU. Where pensioners draw family pensions, so-called split pensions, the GRSU paid to the mother bridges the gap between that pension and the minimal retirement pension. The above situation is best pictured by the example of a family pension split between two individuals (mother and child). In that case, the mother receives half the family pension (PLN 1,588.44 split between two), i.e. PLN 794.22, and thus the supplementation will also be PLN 794.22. It is worth bearing in mind that with parental supplementary allowances no additional allowances are allowed, such as carer’s allowance. The GRSU is an exception as a supplementation for the family pension. In this scenario, any additional allowances are paid together with the family pension. The size of the supplementary parental allowance cannot exceed the minimal retirement pension. This benefit is subject to annual indexation, following which it must still not exceed the minimal retirement pension. Importantly, the GRSU is not available to a person eligible for a retirement pension or other pension equal to or greater than the minimal retirement pension<sup>13</sup>. The comparison between the indispensable livelihood and the minimal retirement pension should only serve an auxiliary role in connection with the decision on the allowance, rather than constituting a condition of eligibility for “Mama Cztery Plus”. The evaluation of the applicant’s income must consider only net amounts of their livelihood, ignoring the incomes of close family members. The allowance is subject to personal-income taxation and health insurance, for which withholdings are deducted. Nonetheless, it will be necessary to add that since 1 January 2022, due to the raising of the income-tax threshold to PLN 30,000 p.a. (PLN 2,500 monthly) and the

13. AgroFakt.pl, *Mama 4 Plus z KRUS*, <https://www.agrofakt.pl/mama-4-plus-krus/>, dostęp 19.04.2022.

size of the allowance, the advance withheld from the GRSU against personal-income tax is PLN 0. The health-insurance contribution is 9% of the allowance.

Following the deduction of the contribution to health insurance, other deductions and garnishments can be applied as specified by provisions governing retirement pensions<sup>14</sup>. In the case of family pensions, deductions are made from the sum of the supplementation and of the family pension. Within the meaning of the Act on the Supplementary Parental Allowance, eligibility is affected by incomes covered by personal-income taxation, i.e. retirement pensions and social pensions, wage of employment or remuneration due under a contract for services, as well as income from special sections of agricultural production. Attention must also be paid to income from activities taxed under the provisions on lump personal-income tax on certain income of natural persons, i.e. income from non-agricultural business activity, lease or sublease. The determination of eligibility for GRSU also considers income that is not liable to personal-income taxation, i.e. retirement and other pensions, allowances and benefits relating war periods and post-war repressions. It is also important to examine the incomes of members of agricultural production co-operatives and proceeds from a farm. Moreover, structural pensions, allowances and other benefits regulated by provisions on sick or maternity allowance under the social-insurance scheme, sick and maternity allowances regulated by provisions on farmers’ social insurance, as well as foreign retirement and other pensions and proceeds of the board and lodging in connection with the lease of guest rooms (in residential buildings located in rural areas) on a farm to visitors on holidays<sup>15</sup>. It needs to be borne in mind that carer’s allowances, as well as any allowances or financial benefits from welfare schemes are not income for the purposes of the act.

The “Mama Cztery Plus” allowance is financed from the state budget. This means that collecting the allowance is conditional on residing within the territory of the Republic of Poland and having had the centre of one’s personal or business interests in the country for at least 10 years following completion of 16 years of age<sup>16</sup>, while being a citizen of the Republic of Poland with the right of residence or permanent residence within the territory of the Republic of Poland, or a citizen of a member state of the European Union or European Free Trade Agreement – Party to the European Economic Area Agreement, or citizen of the Swiss Confederation, or a foreigner lawfully in the territory of the Republic of Poland. It is important that the requirement of at least 10 years’ residence in the country refers to the period between reaching the age

14. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 9.

15. KRUS, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, access 22.04.2022.

16. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 3 ust. 1a pkt 1.

of 16 and submitting the application, hence not the last 10 years in continuity. Persons with personal and economic ties to Poland are found to have a centre of personal or business interests in the country. This means family or social ties, ties due to employment, political activity, other gainful activity, sources of income, estate or chattels, investments, loans, bank accounts or even a location from which the applicant manages their property<sup>17</sup>. In accordance with Article 3(4) of the Act on the Supplementary Parental Allowance, eligibility is conditional on residence within the territory of the Republic of Poland while drawing the allowance. Travelling for tourism or health reasons has no impact on eligibility. Thus, the following are not eligible:

- do not reside within the territory of the Republic of Poland;
- are eligible for a retirement pension or other pension equal to or greater than the minimal retirement pension;
- are held on remand pending trial or serving a prison term (except for electronic tagging).

Furthermore, the President of the KRUS may refuse to grant the allowance to a person stripped of parental responsibility by a court of law or whose parental responsibility has been restricted by a court of law together with placement of their child or children in alternative care. A long-term interruption of child upbringing may also justify a refusal<sup>18</sup>.

## **Procedure for applying**

Determination of eligibility for the GRSU is by administrative decision upon the application of the children’s mother or father<sup>19</sup>. Those interested in submitting such an application can receive the standard form from any organizational unit of the KRUS or download it from the institution’s website<sup>20</sup>. The KRUS has designated the form with the number GRSU-1/03/2019. KRUS personnel have a duty to provide the interested parties with all the necessary assistance to complete the application form for “Mama Cztery Plus” and to advise the applicant of what documents must be attached in order for the application to be considered. Where the competent authority to issue the decision on the allowance is the President of the KRUS, the application together with attachments confirming facts relevant to eligibility for and size of the

17. Explanatory letter of 26 February 2019, ref. 0000-SW.610.3.2019, p. 4–5.

18. Ustawa o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 5.

19. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 4 pkt. 1.

20. KRUS, direct link to download the GRSU form, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/swiadczenia/>, access 25.04.2022.

GRSU must be filed with a KRUS organization unit. The supplementary parental allowance may be awarded by the President of the KRUS only where the parent has periods of coverage by agricultural insurance as a farmer or farmer's spouse after 30 June 1977 or household member after 31 December 1982 (at least one day of insurance coverage is required). Where the applicant has periods of coverage by both agricultural social insurance and employment insurance, the competent body is the KRUS. The President of the KRUS also considers the GRSU applications of persons to whom KRUS makes payouts under concurrent benefits. In other cases, the submission should be filed with the President of the ZUS (e.g. where the applicant has no coverage periods for agricultural social insurance or is the recipient of a retirement or other pension from the ZUS).

In order to be considered, an application for the supplementary parental allowance must come with the necessary attachments attesting to the childbirths (children's birth certificates) and child upbringing or court decisions awarding the foster care of the children, as well as information about the children's PESEL numbers. Domestic birth certificates can be sourced by the KRUS itself. A foreign civil-registration document confirming the birth of a child must still be provided by the applicant if no birth certificate has been made in the domestic registered. Documents (e.g. certificates or declarations) attesting to the applicant's living situation and other facts relevant to awarding the allowance must also be submitted without delay<sup>21</sup>.

The GRSU applicant must state the following circumstances in the application<sup>22</sup>:

- 1) birth of at least four children;
- 2) upbringing of at least four children;
- 3) interruptions, if any, in the upbringing, stating the length and cause of any such interruption;
- 4) date of decease of the mother's decease or abandonment of the children;
- 5) restriction or divestment of parental responsibility;
- 6) residence within the territory of the Republic of Poland and having had a centre of personal or business interests (centre of vital interests) within the territory of the Republic of Poland, as well as the length of the period during which the applicant fulfilled this condition prior to submitting the application;
- 7) eligibility or non-eligibility for a retirement or other pension and taking or not taking of such pension;
- 8) having or not having income from employment or other gainful activity;
- 9) having or not having a farm, stating the surface area if having it;

21. Explanatory letter of 28 February 2019, ref. 1200-DO.080.1.2019.

22. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 5.

- 10) having or not having income from special sections of agricultural production;
- 11) having or not having other income;
- 12) being or not in a pre-trial detention facility or prison.

All of the incomes necessary for the consideration of the application may be confirmed with the following documents<sup>23</sup>:

- certificates of income source and size from the competent fiscal office;
- certificates attesting to current employment or other gainful activity and the size of income or revenue achieved from it;
- certificates confirming the size of other benefits collected by the applicant;
- certificates from the commune office attesting to the type and size of the farm;
- the applicant’s declarations of income from the farm;
- other documents attesting to the applicant’s personal, family, economic and material situation.

In the case of a father (having brought the children up while the mother was alive), documents attesting to the mother’s abandonment of the children or loss or restriction of parental responsibility must be attached<sup>24</sup>.

To establish residence within the territory of the Republic of Poland, foreigners should submit the following documents:

- temporary or permanent residence permit;
- long-term resident’s EU residence permit;
- national or Schengen visa;
- document confirming the right of permanent resident;
- residence card or permanent-residence card.

Farm income may be established primarily on the basis of the acceptance of the applicant’s declaration. So-called income estimation may be performed where the numbers are met with doubt by KRUS staff; this can be done on the basis of income criteria previously adopted for purposes of welfare benefits. Since 1 January 2022, the constructive income from 1 ha is PLN 345<sup>25</sup>. It is important for any foreign income denominated in a foreign currency to be converted to Polish zloties according to the National Bank of Poland’s published exchange rate for the day of conversion<sup>26</sup>. All statements should contain a clause on criminal liability for perjury<sup>27</sup>. Where the necessary evidence has not been attached with the application,

23. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 6.

24. Explanatory letter of 26 February 2019, ref. 0000-SW.610.3.2019, paragraph 4, p. 7.

25. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej z 14 lipca 2021 roku, Dz. U. 2021 poz. 1296, § 1. pkt 3.

26. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 4 ust. 7.

27. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 1051, art. 4 ust. 8.



the applicant must be given notice to cure the defects within a time window of at least seven days of the day of receipt of the notice, advising that failure to submit the missing documents within the assigned time will result in a decision denying the “Mama Cztery Plus” allowance<sup>28</sup>.

## Decisions and terms of payment

The grant or refusal of “Mama Cztery Plus” is by administrative decision of the President of the KRUS; the rules and procedure are defined by the Act on the Supplementary Parental Allowance and the Code of Administrative Procedure. If the documentation suffices for a favourable decision, eligibility begins with the first day of the month in which the decision is issued, provided that not before reaching the general retirement age<sup>29</sup>. The basis for payments under the allowance is provided by the positive decision of the pension authority, of which the applicant must be notified. Accordingly, the applicant must be notified of the beginning of GRSU payments with details of the favourable decision. The document should bear the signature and seal of an authorized person and state the information needed by the interested party, viz identity of the pension authority, person eligible for the allowance granted, name of the allowance, number and reference, timing and procedure for payments, and date from which the payments are to be made, as well as the size of the allowance<sup>30</sup>. Decisions granting the GRSU must be issued in two copies. One such copy should be sent to the recipient with confirmed of receipt requested, the other left on file. However, the documentation available may also have the effect of establishing the applicant’s eligibility for an agricultural retirement pension. In such a case, the decision and notice concerning the GRSU should be accompanied by a letter advising the recipient of eligibility to apply for an agricultural retirement pension. The decision granting the allowance and the notice are generated by the IT system called FARMER; decisions denying the allowance are drafted manually. A pensioner’s ID document is not to be issued to a GRSU recipient. As noted before, the KRUS President’s GRSU decision involves a number of procedural requirements. It is indispensable to follow the principle of pursuing the truth of the matter and exhaustive explanation of the facts. Nonetheless, this continues to be a discretionary decision that should contain a statement of reasons identifying facts deemed proved

28. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 6 ust. pkt 1.

29. KRUS, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, access 1.05.2022.

30. Explanatory letter of 26 February 2019, ref. 0000-SW.610.3.2019, paragraph 15, p. 9.

or reasons for a decision denying the application. Reasons are omitted where the decision grants the full extent of the application. A decision granting or refusing the allowance cannot be appealed on the terms specified by the Code of Civil Procedure. Within 14 days of service of the decision, the party may apply to the issuing authority for reconsideration of the matter<sup>31</sup> or, within 30 days of service of the decision, challenge the decision before the Voivodeship Administrative Court.

The pension authority’s decision concerning revaluation of the allowance, payment of the allowance or return of allowance unduly collected may be challenged before the Regional Court as Labour and Social Insurance Court. A person whose application for the allowance has been granted by the KRUS or by the ZUS is required to advise the pension authority without delay of any changes affecting eligibility. Those are usually situations when the recipient takes up employment or obtains additional income. Supplementary parental allowance granted or paid on the basis of forged documents or collected despite the cessation of circumstances justifying the grant are examples of allowance unduly collected. GRSU recipients having collected the allowance unduly are obliged to return the whole amount with statutory late interest to the bank account indicated by the pension authority. The interest is charged as from the first day of the month following the day of payment to the day of return. It will also be expedient to mention that unduly collected benefits are subject to administrative enforcement under the provisions of administrative-enforcement procedures.

## **The Act on the Supplementary Parental Allowance in the light of court decisions**

The matter of eligibility is not as straightforward as it might appear. The greatest amount of controversy in the consideration of applications for the allowance arises in connection with the definition of the upbringing of children. In this case, even the courts struggle to delimit the scope of the definition. First and foremost, numerous doubts concerning whatever age threshold would “exhaust” the term “child upbringing”, especially in the case of the child’s death. The draft bill’s explanatory memorandum noted the difficulty in ascertaining the time limits of child upbringing. Accordingly, every application for the supplementary parental allowance must be considered in a thorough manner in the light of the individual case. From the

---

31. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Do kogo jest skierowane świadczenie uzupełniające Mama 4+?*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/mama-4-pytania-i-odpowiedzi>, access 30.03.2022.

language of the statute it would follow<sup>32</sup> that a mother having given birth and upbringing to at least four children should be granted the allowance. Through the lens of court decisions, the relevant provision appears to be imprecise and lend itself to different interpretations depending on the circumstances relating to the timing of the upbringing. The statutory definition of upbringing<sup>33</sup> mentions the permanent, direct and continuous performance of duties in this regard. The activities are referred to a child of any age. Thus, there is no contra-indication to holding that the mother has given upbringing to a child, even though the process may have been interrupted by the child's death, regardless of age. It turns out that the arbitrariness of the criteria that can be applied in the process of considering an application for the allowance sparks multiple controversies reflected in court decisions. In one of the judgments of the Supreme Administrative Court<sup>34</sup> concerning the exclusion of eligibility in the case of death of one of four children being brought up, at four years of age, attention was paid to the factual background of the case. It was found impossible to hold that the mother had given birth and upbringing of at least four children. For the process of upbringing had not been completed with regard to the deceased child. And that did not conform to Article 3(1)(1) of the Act on the Supplementary Parental Allowance. The court's rationale pointed out the fact that a child not even full four years of age could not have reached sufficient intellectual development to function independently in daily life or society. In summary, the process of upbringing is not complete with regard to a child four years old. At that age, a child is not capable of independently meeting its physiological needs, as well as those in other areas of human life (such as internal or social life)<sup>35</sup>.

One of the decisions of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw is an example of a different position on the matter<sup>36</sup>. The case concerned the death of a child aged 3 years and 10 months – one of four children being brought up. The court did not concur with the position taken by the President of the ZUS and vacated the disputed administrative decision. According to the Court, the ZUS President's position to the effect that the supplementary parental allowance may be granted only to a mother having provided upbringing to children over a "significant" period or upon the child's coming of age was not correct. The Court noted the pension authority's mistaken addition, to the statutory definition of upbringing, of a stipulation

32. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 3 ust. 1 pkt 1.

33. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419, art. 2 ust. 9.

34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2021 roku, III OSK 2326/21.

35. Legalis nr 2607847.

36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2019 roku, II SA/WA 1032/19.

that duration is to be the sole criterion. By contrast, Article 2(9) of the Act on the Supplementary Parental Allowance mentions permanent, direct and continuous performance of duties with regard to upbringing. Thus, the requirements can also be met if the child only lived several months or, as the case there at bar, a little more than three years. The Court noted that, as cited in the ZUS President's reply, the explanatory memorandum for the draft bill had mentioned, among other things, the "difficulty in ascertaining the limit limits of upbringing (...). Every application for the allowance will be considered in detail on an individual basis". Such individual consideration was not forthcoming because the ZUS President did not dispute that the applicant had been bringing up her child, exercising permanent, direct and continuous care. According to the Court, it could not be assumed that a child's death before 18 years of age in itself satisfies the conditions for the bar imposed by Article 3(5)(2) of the Act on the Supplementary Parental Allowance. "Long-term interruption of the exercise of parental responsibility"<sup>37</sup> can be spoken of when the mother holds parental responsibility but is not providing the child with upbringing (is not exercising her parental responsibility), not when she ceases to provide upbringing (exercise parental responsibility) due to the child's death. The conclusion from the above arguments is that the criterion of upbringing, as defined by Article 3(1)(1) of the aforementioned act, will be met where the mother exercised the personal care of the child in the manner specified by Article 2(9) of the act for the duration of her parental responsibility. Accordingly, the court concurred with the applicant's contention that the ZUS President's interpretation of Article 3(1)(1) of the Act on the Supplementary Parental Allowance was incorrect. In the Court's opinion: "Neither did the ZUS President duly consider Article 3(5)(2) and Article 2(9) of the Act on the Supplementary Parental Allowance in the factual circumstances of the case and provide the disputed decision with a fitting rationale in this respect"<sup>38</sup>. As noted above, no specific time limits can be imposed with regard to the process of child upbringing. In each specific case, it must be determined whether the activities undertaken by the mother for the child had led to the child's upbringing, i.e. relative independence in everyday functioning or the process had not been completed because of the child's age (e.g. a child several years old). The conclusion must be that the language of Article 3 of the Act on the Supplementary Parental Allowance is vague and there is no uniformity in court decisions in such cases.

The act requires some additional clarification in order to harmonize the criteria for decisions on eligibility.

37. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, tj. Dz. U. 2022 poz. 1051, art. 3 ust. 5 pkt 2.

38. Legalis nr 2359334.

## Supplementary parental allowance in numbers

With the coming into force of a new Act on the Supplementary Parental Allowance in 2019, KRUS personnel have been confronted with a new, difficult task. Added to their responsibilities was the consideration of applications for the “Mama Cztery Plus” allowance, which the employees of KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski (as per the interview) came to view as the proverbial ball and chain due to the discretionary nature of the benefit. For the purpose of visualizing the actual number of applicants for the supplementary parental allowance arriving in KRUS, as well as decisions granting or refusing the allowance, quantitative analysis was accomplished on the basis of information requested from the various KRUS units and from the ZUS Branch in Ostrów Wielkopolski, as shown in tables below.

The data show that, when it comes to the KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski, the supplementary parental allowance experienced its peak in popularity in 2019. Fifteen decisions granting and nine refusing the allowance were issued during the time. In 2020, only six applications arrived, three of which were granted. In 2021, Management of the Benefits Department in Ostrów Wielkopolski signed seven decisions denying the allowance. The fact is that out of the fifteen applications submitted during the period, eight were granted. In Q1 2022, the KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski granted and paid only one supplementary parental allowance. It must be noted that only women applied in the period from March 2019 to March 2022. A total of 46 GRSU applications have been submitted to the Field Office since the act’s coming into force.

**Table 1. Applications for the supplementary parental allowance considered by KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski in 2019–2022**

Time	Number of decisions granting the GRSU	Number of decisions refusing the GRSU	Total
March to December 2019	15	9	24
January to December 2020	3	3	6
January to December 2021	8	7	15
January to March 2022	1	0	1
<b>March 2019 to March 2022</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>46</b>

Source: Own compilation on the basis of data from the records of KRUS Field Office in Ostrów Wielkopolski.

**“Mama Cztery Plus”. The essence of supplementary parental allowances**

Since 1 March 2019, KRUS Regional Office in Poznań, including its subordinate units, has considered 240 applications for the supplementary parental allowance. A total of 103 GRSU grants were made to parents in compensation for the upbringing of children and, in the case of biological mothers, also childbirth. More than a half of all interested parties, i.e. 137, were denied the allowance. All successful applicants were women. In the analysed units, only one GRSU application was submitted by a father since the introduction of the allowance, i.e. March 2019. Unfortunately, the documentation attached did not allow for a positive outcome of his case.

**Table 2. Applications for the supplementary parental allowance considered by KRUS Regional Office in Poznań in 2019–2022 (including subordinate Field Offices).**

Time	Number of decisions granting the GRSU	Number of decisions refusing the GRSU	Total
March to December 2019	63	44	107
January to December 2020	22	39	61
January to December 2021	15	44	59
January to March 2022	3	10	13
<b>March 2019 to March 2022</b>	<b>103</b>	<b>137</b>	<b>240</b>

*Source: Own compilation on the basis of data from the records of KRUS Regional Office in Poznań.*

**Table 3. Applications for the supplementary parental allowance considered by KRUS in 2019–2022**

Time	Number of decisions granting the GRSU	Number of decisions refusing the GRSU	Total
March to December 2019	920	716	1,636
January to December 2020	309	335	644
January to December 2021	286	377	663
January to March 2022	62	97	159
<b>March 2019 to March 2022</b>	<b>1,577</b>	<b>1,525</b>	<b>3,102</b>

*Source: Own compilation on the basis of data from the Statistics Bureau of KRUS Headquarters in Warsaw.*

Analysis of information obtained from KRUS Headquarters in Warsaw shows 3,102 applicants for the “Mama Cztery Plus” discretionary allowance to have arrived in 16 Regional Offices throughout Poland. A total of 1,577 grants and 1,525 refusals have been made. The largest number of favourable decisions was recorded by KRUS Headquarters in 2019 – as many as 920. The largest number of refusals – 716 decisions denying the allowance – also occurred in 2019. In Q1 2022, the number of

applications for the supplementary parental allowance decreased significantly on the national scale. There is a downward trend in the applications. In the whole-country perspective, there are not many potential eligible recipients.

**Table 4. Applications for the supplementary parental allowance considered by ZUS Branch in Ostrów Wielkopolski in 2019–2022**

Time	Number of decisions granting the GRSU	Number of decisions refusing the GRSU	Total
March to December 2019	1,841	161	2,002
January to December 2020	179	52	231
January to December 2021	153	50	203
January to March 2022	22	9	31
<b>March 2019 to March 2022</b>	<b>2,195</b>	<b>272</b>	<b>2,467</b>

*Source: Own compilation on the basis of data from ZUS Branch in Ostrów Wielkopolski.*

Since 1 March 2019, employees of ZUS Branch in Ostrów Wielkopolski have considered 2,467 applications for the supplementary parental allowance. Of all decisions, a total of 2,195 grants and only 272 refusals have been made. Comparison of the qualitative analyses of the above KRUS and ZUS units reveals that overwhelmingly fewer refusals have been made, in proportion to grants, by ZUS. This is probably the result of the greater number of benefit recipients served by the general social-insurance institution (ZUS) compared to the agricultural one (KRUS). Both in ZUS and KRUS, supplementary parental allowances enjoyed the greatest popularity in 2019. In the years that followed, the number of applications arriving has successively decreased.

## Conclusion

After so-called 500+ and tourism voucher, the supplementary parental allowance is another government benefits programme designed at this time with parents in mind. It is dedicated to mothers not eligible for a retirement pension, pre-retirement pension or any other form of aid. “Mama Cztery Plus” is regulated by the Act of 31 January 2019 on the Supplementary Parental Allowance. The purpose of the act is to protect parents having dedicated their lives to their children. Taking on the task of upbringing, it is impossible to predict all the difficulties that can face either biological or adoptive parents. Those making the decision to become parents

accept the great risk of having to contend with illness, disability, accidents or other problems afflicting their children. The state has decided to assist them. Benefits under this scheme are not granted automatically but must be requested by application to the competent pension authority. KRUS and ZUS personnel consider the applications, which – due to the particular characteristics of this allowance – require mental focus and factual verification of the documents with the utmost diligence. Those responsible for this task in benefits departments face various dilemmas in granting or refusing the applications. Sometimes, the applicants fail to specify all the relevant circumstances, which might have an enormous bearing on the outcome of the case. Applicants visiting particular difficulties on the case handlers usually include those calling for investigation of the manner of care or resolution of dilemmas occasioned by the definition of upbringing with regard to a deceased child of a specified age. Complicated family situations involved in the applications for the supplementary parental allowance have come up before administrative courts in decisions mentioned in this article. The article has systematized the body of knowledge pertaining to supplementary parental allowances for the benefit of both the interested parties themselves and the employees of Polish Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). Accordingly, it provides an aid of sorts for KRUS employees in addressing certain problem areas, as well as for potential applicants. The research hypothesis was confirmed, since it shows that the benefit in question presents a demanding task for KRUS staff.

The article highlights the fact that the number of recipients is relatively low. The idea behind the allowance was as fitting as one could be, however, recognizing the contributions of those having toiled hard in life, although outside of gainful employment. The unpaid work provided by the mothers was recognized by the pension system due to the labour and sacrifice entailed by the upbringing of their children.

Here, it must also be noted that the “Mama Cztery Plus” scheme does not foresee financial assistance for mothers having given birth and upbringing, or upbringing alone (in the case of adoption) to children while balancing that with gainful employment so as to provide the children with dignified living conditions and a respectable future. Large families in which both parents have pursued gainful employment cannot count on this assistance, even though their incomes might be low and insufficient to cover their basic needs. Let us bear in mind that such families also include mothers having given birth and upbringing to at least four children. That labour has not been met with the recognition it deserves. In those cases, too, the parents give their children as best care they can, notwithstanding their economic situation.

It is worth mentioning that the ZUS pays, as part of the general social-insurance scheme, approximately 56 thousand supplementary parental allowances in the scale



of the whole country and provides the opportunity to increase the retirement pension on account of childcare leave. The majority of eligible recipients are women having given birth and upbringing to exactly four children. It is a curious fact that some applicants have reared more than a dozen children. Owing to the particular characteristics of the supplementary allowance, the number of those receiving it is relatively low. The financial aid to large families coming from this scheme is probably invaluable, assisting the eligible recipients to contend with the difficulties of everyday life. Several-dozen-thousand people are already in receipt of this allowance.

## Bibliography

---

- AgroFakt.pl**, *Mama 4 Plus z KRUS*, <https://www.agrofakt.pl/mama-4-plus-krus/>, access 19.04.2022.
- KRUS**, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, access 22.04.2022.
- Gawlińska Z.**, *Macierzyństwo jako wartość w kontekście przemian społecznych. Blaski i cienie życia Rodzinnego*, 15 Roczniki Socjologii Rodziny 2003.
- Graniewska D.**, *Rodziny wielodzietne w Polsce. Sytuacja społeczno-demograficzna*, 1 Problemy Rodziny 1980.
- KRUS**, direct link to download the GRSU form, <https://www.krus.gov.pl/bip/formularze-i-wnioski/swiadczenia/>, access 25.04.2022.
- KRUS**, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, access 22.04.2022.
- KRUS**, *Rodzicielskie świadczenia uzupełniające*, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/rodzicielskie-swadczenia-uzupelniajace/>, access 1.05.2022.
- Ministry of Family and Social Policy**, *Do kogo jest skierowane świadczenie uzupełniające Mama 4+?*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/mama-4-pytania-i-odpowiedzi>, access 30.03.2022.
- Legalis** nr 2607847.
- Legalis** nr 2359334.
- Rozporządzenie** Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej z 14 lipca 2021 roku, Dz. U. 2021 poz. 1296.
- Szyska M.**, *Wielodzietność w Polsce – Społeczne postrzeganie i pomoc państwa*, Instytut Socjologii, Katolicki Instytut Lubelski Jana Pawła II, 2015.
- Ustawa** z 31 stycznia 2019 roku o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419.
- Ustawa** z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2021 poz. 1128.
- Uzasadnienie** do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2021 poz. 419.
- Uzasadnienie** do projektu Ustawy o Rodzicielskim Świadczeniu Uzupełniającym, t.j. Dz. U. 2022 poz. 1051 nr 3157, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3157>, access 29.04.2022.

## "Mama Cztery Plus". The essence of supplementary parental allowances

**Więclawska A.**, *Rodzice jako fundament rozwoju i wychowania dziecka ku dojrzałości*, Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa, 2018.

**Wyjaśnienia** z 26 lutego 2019 roku dotyczące wdrożenia i realizacji ustawy z 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, znak 0000-SW.610.3.2019.

**Wyjaśnienia** z 28 lutego 2019 roku, znak 1200-DO.080.1.2019.

**Wyrok** Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2021 roku, III OSK 2326/21.

**Wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2019 roku, II SA/WA 1032/19.

received: 23.12.2022  
accepted: 10.03.2023

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



## 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](mailto:czasopismo@krus.gov.pl).



KASA ROLNICZEGO  
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

[www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)