

IZABELA LIPIŃSKA

Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

1. Przedmiot artykułu stanowi umowa ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich traktowana jako jeden z głównych instrumentów zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej. Jego podstawową rolą jest kompensacja strat powstających w majątku rolników w toku prowadzenia działalności rolniczej, której efekt jest niepewny i w dużej mierze zależy od zmieniających się warunków środowiskowych¹. Umowa ta pozwala producentom rolnym na zabezpieczenie się przed ujemnymi skutkami niepomyślnych i nieprzewidywanych zdarzeń wpływających na produkcję.

Rolnictwo jest dziedziną gospodarki poddanej oddziaływaniu środowiska naturalnego. Wynika to ze specyficznych cech produkcji rolnej, której efekty nie zależą wyłącznie od producenta. Determinują je między innymi warunki pogodowe, zmiany cen na rynku rolnym, czy wprowadzany postęp techniczny i technologiczny. Ponadto rolnictwo jest szczególnie dziedziną gospodarki także ze względu na długi, prawie roczny cykl produkcji, i z tego powodu nie zawsze można precyzyjnie określić wielkości zysków z danej inwestycji².

Pośród wielu zagrożeń, które występują w działalności rolniczej, podstawowym jest ryzyko o charakterze przyrodniczym. Jego występowanie jest kreowane przez naturę, a ma ono ogromny wpływ na wielkość produkcji i jej jakość. Ryzyko to może być dwojakiego rodzaju – katastro-

¹ Zob. E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, w: P. Czechowskiego (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 353 i n.

² O szczególnych cechach produkcji rolnej zob. bliżej R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 9 i n.

ficzne i niekatastroficzne. Pierwsze z nich obejmuje wszelkie zjawiska (takie jak: intensywne opady atmosferyczne, susze, silne wiatry, powodzie, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur), które prowadzą do powstania szkody. Ponadto mogą być to stany, które nie odbiegają istotnie od normy, jak większe niż średnie opady deszczu. Warto w tym miejscu dodać, że producent rolny nie ma możliwości podjęcia działań, które by go uchroniły przed wystąpieniem ryzyka. Zmienne warunki pogodowe pozostają całkowicie poza kontrolą człowieka. Jednakże może on niwelować jego skutki, podejmując decyzję o zawarciu odpowiedniej umowy ubezpieczenia.

Ubezpieczenia zarówno upraw polowych, jak i zwierząt gospodarskich należą do grupy ubezpieczeń majątkowych i – jak zauważył M. Prutis – znacząco oddziałują na poprawę statusu majątkowego i społecznego rolników³. Rolnik, inwestując w polisę, zabezpiecza się na wypadek utraty dochodu w sytuacji wystąpienia ryzyka w podejmowanej przez niego działalności.

Omawiana problematyka nie jest nowa. Upowszechnienie ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich było już przedmiotem regulacji prawnej sześćdziesiąt lat temu. Chodzi tu o ustawę z 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych, która wprowadziła obowiązek ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi oraz zwierząt gospodarskich – od padnięcia⁴. Jednakże przemiany ustrojowe, jakie nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych, doprowadziły do zniesienia ich obligatoryjności. Zmiana polityki w tym zakresie nastąpiła z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i implementowania rozwiązań systemowych, które zostały między innymi wskazane w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie⁵. Dotyczyły one między innymi wprowadzenia możliwości współfinansowania instrumentów zarządzania kryzysami i ryzykiem w rolnictwie ze środków wspólnotowych przez ustalenie partycypacji państwa w finansowaniu składek płaconych przez rolników z tytułu ubezpieczenia od skutków klęsk żywiołowych⁶. Wyrazem do-

³ Tak M. Prutis, *Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 3, 2002, s. 154.

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 130 ze zm.

⁵ COM (2005), 74 z 9 marca 2005 r. (dostęp: 10.10.2012).

⁶ Opłacana przez rolnika składka miała być dotowana do wysokości 50%, a wypłata odszkodowania przysługiwała, gdyby straty przekroczyły 30% średniej produkcji z trzech ostatnich lat lub średniej produkcji z ostatnich pięciu lat (przy odrzuceniu w obliczeniach najgorsze-

stosowania rodzimej polityki rolnej do wymogów wspólnotowych było uchwalenie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁷.

Celem artykułu jest określenie skuteczności stosowania instrumentów prawnych w zakresie ograniczania występowania ryzyka w produkcji rolnej w oparciu o dotowane umowy ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich. Pojawia się też pytanie, czy dopłaty, traktowane jako zintegrowany instrument pomocy publicznej, realizują swój podstawowy cel, którym jest stabilizacja dochodów rolniczych.

Ubezpieczenia rolne stanowią pewien zorganizowany system, w którym łączą się interesy trzech grup podmiotów – państwa, producentów rolnych i zakładów ubezpieczeń. Z tego powodu problematyka ta może być rozpatrywana na trzech płaszczyznach. Ma to o tyle istotne znaczenie, że przygotowany jest projekt kolejnej zmiany ustawy, której celem ma być ustalenie jednolitych zasad dotyczących zarówno zawierania umów z wybranymi zakładami, określania przedmiotu ochrony, jak i wysokości współfinansowania polis przez państwo.

Jak zaznaczono wcześniej, na kształt i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń wpływa także Wspólna Polityka Rolna. Jednym z jej podstawowych celów jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, na który przekłada się szeroko rozumiane bezpieczeństwo produkcji. Zatem pojawia się kolejne pytanie o przyszłe miejsce ubezpieczeń rolnych w ramach polityki rolnej po 2013 r. Warto dodać, że stosowane w poszczególnych państwach UE dopłaty do składek ubezpieczeniowych różnią się między sobą⁸.

2. Podejmując problematykę rolnych ubezpieczeń majątkowych, należy zauważyć, że mają one w Polsce długą, sięgającą XIX w. historię. Wówczas w poszczególnych zaborach, pojawiły się pierwsze regulacje prawne w tym zakresie. Przykładowo w 1833 r. w zaborze rosyjskim Dyrekcja Generalna powołała Towarzystwo Ubezpieczeń od Ognia Ruchoomości, które oferowało między innymi ubezpieczenia maszyn rolniczych,

go i najlepszego wyniku z tych pięciu lat). Kwota odszkodowania nie może przewyższyć 100% poniesionych strat.

⁷ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

⁸ Zob. M. Józeficka, U. Tetwejer, *Ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w polskim rolnictwie na tle ustawodawstwa unijnego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 1, s. 174 i n.

zbóż w snopkach i ziarnie oraz zwierząt gospodarskich⁹. Natomiast Dyrekcja Ubezpieczeń, powołana w 1843 r. przez cara Mikołaja I, przyczyniła się do połączenia pod zarządem jednej władzy wszystkich rodzajów ubezpieczeń, w tym od gradobicia¹⁰.

Na terenie Królestwa Polskiego w 1829 r. przedstawiono projekt powołania specjalnej instytucji ubezpieczeniowej do ochrony rolnictwa przed klęską gradu. Rozporządzenie w tym zakresie zostało wydane dopiero w 1843 r. i dotyczyło zawierania umów ubezpieczenia ziemio-
płodów w zależności od ich podatności na uszkodzenia gradowe. Od połowy XIX w. również na terenie zaboru rosyjskiego były podejmowane próby powołania właściwych instytucji ubezpieczeniowych, jednakże sprzeciwiała się temu Rosja, chroniąc tym samym swój własny rynek ubezpieczeń.

Jeżeli chodzi o zwierzęta gospodarskie, to przedmiotem ubezpieczenia było tylko bydło. Przykładowo, na terenie Królestwa Kongresowego w 1857 r. została uchwalona ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu bydła od księgosuszu¹¹. Zwierzęta te były również przedmiotem ochrony na terenie zaboru austriackiego. Powstały w 1912 r. Galicyjski Krajowy Zakład Reasekuracyjny Ubezpieczenia Bydła opierał swą działalność na zasadach wzajemności i miał na celu zapewnienie swoim członkom możliwości objęcia reasekuracją części ryzyka ponoszonego przez hodowców przy ubezpieczaniu bydła od chorób. Członkiem stowarzyszenia mógł być każdy właściciel bydła, który zgłosił cały stan posiadanego stada. Warunkiem ubezpieczenia były oględziny zwierząt przez specjalne komisje. Poszkodowany, w razie pomoru, otrzymywał 70% ustalonej wartości zwierzęcia. Warto dodać, że z czasem praktyką stało się ubezpieczanie wszystkich składników mienia należącego do gospodarstwa rolnego, nie tylko upraw i bydła.

Rozwój ubezpieczeń i przede wszystkim ich ujednoczenie nastąpiło w okresie międzywojennym. Wówczas na mocy rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 maja 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych powstał Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych¹². Otrzymał on wyłącz-

⁹ Zob. E. Stroiński, *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Warszawa 2006, s. 138.

¹⁰ Pisze na ten temat D. Kamiński, *Historia rozwoju ubezpieczeń majątkowych w Polsce w latach 1803-1952*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 163.

¹¹ Zob. E. Stroiński, op. cit., s. 138-139.

¹² Dz. U. 1927, Nr 46, poz. 410.

ność na między innymi ubezpieczenia od pomoru zwierząt gospodarskich i ziemiopłodów oraz od gradobicia.

Po zakończeniu II wojny światowej przemiany gospodarcze, polityczne i społeczne przyczyniły się do ustalenia nowych zasad funkcjonowania ubezpieczeń. Chodziło tu w szczególności o ochronę własności socjalistycznej, czego wyrazem było uchwalenie wspomnianej już ustawy z 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych¹³. Ustawa ta uchylła wszystkie obowiązujące dotychczas regulacje ubezpieczeniowe, wskazując jako główny cel pokrywanie strat powstałych w ubezpieczonym mieniu na skutek wystąpienia określonego zdarzenia losowego (art. 2 ust. 2 ustawy). Jednocześnie monopol na usługi ubezpieczeniowe otrzymał Państwowy Zakład Ubezpieczeń.

Na mocy tej ustawy został wprowadzony obowiązek ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi, a zwierząt gospodarskich – od padnięcia. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 listopada 1956 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi obowiązkowe ubezpieczenie objęło produkcję podstawowych zbóż, czyli pszenicy, żyta, owsa, jęczmienia i kukurydzy¹⁴. Pozostałe uprawy można było ubezpieczyć dobrowolnie. Z kolei warunki zawierania umów ubezpieczenia zwierząt zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 października 1956 r. w sprawie organizacji i finansowania działalności zapobiegania szkodom ogniowym i szkodom w pogłowie zwierząt gospodarczych¹⁵.

Omawiana ustawa została uchylona przez ustawę z 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych¹⁶. Na jej podstawie utrzymany został obowiązek ubezpieczenia upraw polowych oraz zwierząt. Przedmiot ubezpieczenia został poszerzony w 1963 r. o ziarno gryki od gradobicia oraz ziemniaki od skutków powodzi¹⁷. Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych¹⁸. Nowe przepisy rozszerzyły zakres obowiązkowego ubezpieczenia na mieszanki zbóż, rośliny pastewne, buraki cukrowe, trawy oraz konie i trzodę chlewną. Jednocześnie został zniesiony monopol państwa od strony organizacyjnej.

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 130 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 57, poz. 262.

¹⁵ Dz. U. Nr 49, poz. 217.

¹⁶ Dz. U. Nr 72, poz. 357.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lutego 1963 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów, Dz. U. Nr 57, poz. 261.

¹⁸ Dz. U. Nr 45, poz. 242.

Obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt zostały zniesione wraz z wejściem w życie ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej¹⁹. Zmiany te były wynikiem transformacji ustrojowej. Brak obligatoryjności w zawieraniu umów ubezpieczenia spowodował spadek liczby polis kupowanych przez rolników. W omawianym okresie z tytułu pojawienia się straty w produkcji rolnej o charakterze katastroficznym rolnicy mogli starać się jedynie o wsparcie państwa w ramach tak zwanych kredytów klęskowych. Jak już sama nazwa wskazuje, nie była to pomoc bezwrotna. Pozyskiwanie kredytów miało negatywny skutek dla niektórych gospodarstw, szczególnie tych słabszych, których zadłużenie rosło i mogło doprowadzić do zaprzestania produkcji rolnej²⁰.

Częściowe finansowanie kredytów było także dużym obciążeniem dla budżetu państwa. Taka sytuacja spowodowała rozpoczęcie prac nad poszukiwaniem nowej formy prawnej pomocy publicznej, która by umożliwiała zagwarantowanie rolnikom środków finansowych na likwidację niektórych skutków klęsk naturalnych w produkcji rolnej, a jednocześnie poszukiwany był taki instrument, który by jak najmniej obciążał budżet państwa²¹.

Wzmoczone prace nad nowym rozwiązaniem prawnym miały także uzasadnienie w obliczu członkostwa Polski w Unii Europejskiej i konieczności zharmonizowania prawa ubezpieczeniowego z regulacjami unijnymi. Ich efektem było uchwalenie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²². Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawa ta określiła zasady stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie. Określiła ona zakres przedmiotowy i podmiotowy ubezpieczenia zarówno w odniesieniu do producentów rolnych, jak i zakładów ubezpieczeń.

3. Problematyka wspierania gospodarstw rolnych w sytuacji wystąpienia zjawisk katastroficznyc wielokrotnie była przedmiotem uwagi ustawodawcy unijnego.

Jednym z aktów prawnych podejmujących tę problematykę jest rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowa-

¹⁹ Dz. U. Nr 59, poz. 344 ze zm.

²⁰ Szerzej E. Stroiński, op. cit., s. 249.

²¹ Zob. J. Orlicka, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Ustawodawstwo i Orzecznictwo” 2006, nr 1, s. 77.

²² Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

nia art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001²³. W art. 2 pkt 8 prawodawca zdefiniował niekorzystne zjawisko klimatyczne jako zjawisko, które może być porównane do klęski żywiołowej i oznacza takie warunki pogodowe (mróz, grad, lód, deszcz lub susza), które niszczą ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika z ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Spełnienie powyższych przesłanek umożliwia zakwalifikowanie zdarzenia klimatycznego do grupy zdarzeń katastroficznych, ale dopiero po uznaniu ich przez państwo. To z kolei implikuje możliwość otrzymania przez producentów rolnych pomocy mającej na celu niwelowanie strat, o ile zjawisko zostanie uznane przez państwo bądź wyznaczony, właściwy organ publiczny.

Ochrona producenta rolnego na wypadek pojawienia się niekorzystnych warunków klimatycznych jest również przedmiotem regulacji rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu²⁴. Przewiduje ono możliwość otrzymania przez producentów rolnych wsparcia w postaci dopłat do składek ubezpieczeniowych. Jednym z podstawowych celów wymienionej regulacji jest zachęcanie rolników do wykupywania polis ubezpieczeniowych, o ile spełniają oni warunki zawarte w Załączniku I omawianego rozporządzenia.

Wsparcie jest przewidziane dla tych gospodarstw, które należą do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Mowa tu o przedsiębiorstwach, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro, a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 mln euro (art. 2 Załącznika nr I). Wyłączone z tej pomocy są więc te przedsiębiorstwa, które przekraczają wskazane limity²⁵.

Z kolei, zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 1857/2006, wysokość pomocy brutto nie może przekroczyć 80% kosztów składek ubezpiecze-

²³ Dz. Urz. UE L 358 z 16 grudnia 2006 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1857/2006), s. 3-21.

²⁴ Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 800/2008), s. 3-47.

²⁵ Za przedsiębiorstwo małe i średnie nie uważa się ponadto tych, w których 25% lub więcej kapitału posiada co najmniej jeden organ państwowy. Piszą na ten temat M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 2, s. 131.

niowych, jeżeli w polisie wyszczególnione jest objęcie ubezpieczeniem jedynie strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych. Natomiast w przypadku mniejszych strat niż wskazane lub spowodowanych chorobami zwierząt lub roślin lub epidemiami szkodników wysokość pomocy nie może przekroczyć 50% kosztów składek ubezpieczeniowych. Warto dodać, że omawiane wsparcie nie może być ograniczone do ubezpieczenia zapewnianego przez jedną tylko firmę ubezpieczeniową lub grupę firm lub do ubezpieczenia uzależnionego od warunku, że umowa ubezpieczenia ma być zawarta z firmą założoną w danym państwie członkowskim (art. 12 pkt 3 rozporządzenia nr 1857/2006).

Obecnie aktem prawnym o doniosłym znaczeniu w kwestii ochrony producentów rolnych przed negatywnymi skutkami klęsk żywiołowych jest rozporządzenie Rady WE nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003²⁶.

Już w preambule do tego rozporządzenia ustawodawca podnosi, że „ze względu na rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych, jakie rolnicy płacą w związku z ubezpieczeniem upraw, zwierząt i roślin, jak również współfinansowania rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych”²⁷. Prawodawca unijny zwrócił szczególną uwagę na potrzebę określenia warunków partycypowania państwa w kosztach związanych z niwelowaniem występowania strat w produkcji na skutek pojawiania się negatywnych zjawisk klimatycznych. W wymienionym rozporządzeniu zostało ustanowione tak zwane wsparcie specjalne, które może przybrać między innymi formę dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw i zwierząt.

Artykuł 70 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje możliwość stosowania wspomnianych dopłat do ubezpieczenia od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przez straty gospodar-

²⁶ Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009), s. 16-99.

²⁷ Pkt 35 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

cze należy rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji (art. 70 pkt 1c). Natomiast za niekorzystne zjawiska klimatyczne uważa się takie warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, takich jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza (art. 70 pkt 1a).

Wkład finansowy może być przyznany wyłącznie w odniesieniu do strat spowodowanych niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym, chorobą zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników, które niszczą więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 70 pkt 2). Ponadto dopłata przyznawana rolnikowi nie może przekraczać 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia. Prawodawca unijny przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć kwotę składki kwalifikującej się do wkładu finansowego, stosując odpowiednie pułapy. Możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jest dostępna jedynie w sytuacji, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostało formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na podstawie których będzie można uważać, że wystąpienie wymienionych okoliczności zostało formalnie uznane (art. 70 pkt 4).

Płatności z tytułu ubezpieczeń powinny rekompensować nie więcej niż całkowity koszt poniesionych strat i nie mogą wprowadzać wymagań co do dalszej produkcji. Zgodnie z art. 70 pkt 7 omawianego rozporządzenia, wydatki państw członkowskich w zakresie przyznawania dopłat są współfinansowane przez Unię Europejską z tak zwanego pułapu krajowego, w wymiarze 75% wkładu finansowego. Na podstawie art. 69 pkt 1 państwa członkowskie najpóźniej do 1 sierpnia 2011 r. mogły podjąć decyzję o wykorzystaniu od roku następującego po tej decyzji do 10% wartości tego pułapu z przeznaczeniem na wsparcie specjalne²⁸.

4. Krajowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczenia produkcji rolnej jest ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych

²⁸ Chodzi tu o ustalone z Załączniku VIII rozporządzenia nr 73/2009 wartości pułapu krajowego od 2009 r. W przypadku Polski jego wartość na pomoc specjalną nie może przekroczyć w euro w roku 2012 r. – 2 788 247, w 2013 r. – 3 044 518, a w 2014 r. – 3 044 518.

i zwierząt gospodarskich²⁹. W pierwotnym brzmieniu przewidywała ona możliwość zawierania ubezpieczeń od ognia, huraganu, deszczu nawalnego, powodzi, gradu, pioruna, obsunięcia gruntu, lawiny, eksplozji, suszy, ujemnych skutków przezimowania oraz uboju z konieczności. Od wejścia ustawy w życie zawarcie umowy nie było obowiązkowe. Obligatoryjność została wprowadzona w 2007 r. w związku ze wdrażaniem przepisów unijnych w zakresie wsparcia bezpośredniego³⁰.

Ustawodawca nakłada na rolnika, który uzyskał płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, obowiązek ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw. Ma on zatem ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia z wybranym zakładem ubezpieczeń, który zawarł z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi umowę w sprawie dopłat, albo innym wykonującym działalność ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczenia upraw. Producent rolny, który nie spełnił nałożonego obowiązku, musi wnieść opłatę w wysokości równowartości w złotych 2 euro od 1 ha, ustaloną przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski.

Z budżetu państwa pochodzą dopłaty do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od wystąpienia dwojakiego typu zdarzeń losowych. Pierwszy obejmuje produkcję roślinną w zakresie upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych od huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych. Natomiast drugi – produkcję zwierzęcą (tj. bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń), a zakres zdarzeń obejmuje huragan, podwódź, deszcz nawalny, grad, uderzenie pioruna, obsunięcia się ziemi, lawinę oraz ubój z konieczności.

Przepisy ustawy przewidują możliwość ubezpieczania upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od wszystkich określonych w ustawie rodzajów ryzyka albo tylko niektórych z nich, wybranych przez producenta rolnego. Poziom dopłat z budżetu państwa do składek ubezpieczeń należnych od producentów rolnych z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia upraw rolnych lub zwierząt gospodarskich jest corocznie określony przez Radę

²⁹ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

³⁰ Tak ustawa z 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 328.

Ministrów w drodze rozporządzenia. Obecnie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r. ich wysokość wynosi 50% składki do 1 ha upraw rolnych i 50% składki do 1 sztuki zwierzęcia gospodarskiego³¹. Mimo że ustawa przewiduje obligatoryjność zawierania umów i można byłoby spodziewać się ich powszechności, to jednak w praktyce sytuacja jest inna. Wprawdzie ochroną miało zostać objęte około 7 mln ha upraw, ale z badań wynika, że ubezpieczenie nie obejmuje nawet połowy tej powierzchni.

5. Poddany obecnie pod dyskusję projekt zmiany ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich powinien realizować kilka celów. Przede wszystkim ma on dostosować krajową regulację do regulacji unijnej w zakresie wdrażania określonej w rozporządzeniu nr 800/2008 definicji małego i średniego przedsiębiorcy oraz zawartej w rozporządzeniu nr 73/009 definicji rolnika. Ponadto zmierza ona do zapewnienia producentom rolnym szerokiego dostępu do ubezpieczeń upraw rolnych z dopłatami z budżetu państwa, o ile zakłady ubezpieczeń podwyższą wysokości stawek taryfowych, co jest uzależnione od wyników analizy szkód, które stanowiły straty w 2012 r.

Jednakże najważniejszą kwestią podnoszoną w propozycji zmiany ustawy jest zwiększenie powszechności ubezpieczeń. Powinno ono nastąpić poprzez zobowiązanie zakładów do oferowania producentom rolnym ubezpieczeń pakietowych. Chodzi tu o ubezpieczenia obejmujące wszystkie rodzaje ryzyka wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy³² lub co najmniej trzy z nich, w ramach pakietu. Obecnie umowy zawierane przez producentów rolnych z zakładami ubezpieczeń mogą obejmować wszystkie bądź wybrane przez producenta rodzaje ryzyka wskazane w ustawie. Często zdarza się, że zakłady ubezpieczeń odmawiają zawarcia umów od

³¹ Dz. U. Nr 271, poz. 1602.

³² Chodzi tu o zawarcie umowy ubezpieczenia: 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub 2) bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności.

ryzyka, które ze względu na skalę jego występowania, mogłoby powodować negatywne dla nich skutki finansowe³³. W celu zwiększenia liczby zawartych umów od takiego ryzyka (np. powódź czy susza) i zwiększeniu ochrony ubezpieczeniowej od większej liczby szkód ustawodawca proponuje wykupywanie polis od co najmniej trzech typów ryzyka lub pakiet większej ich liczby określonej w ustawie. Zmierza to w szczególności do przeniesienia kosztów rekompensaty szkód na ryzyko, którego prawdopodobieństwo jest statystycznie mniejsze.

Kolejna propozycja nowelizacji omawianej ustawy dotyczy wysokości dopłat wypłacanych z budżetu państwa. Otóż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy dopłaty wynoszą do 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają określonych pułapów³⁴ oraz 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia. Proponowana zmiana obejmuje podwyższenie maksymalnej stawki taryfowej, do której będą stosowane dopłaty do składek ubezpieczeniowych. Według proponowanego rozwiązania, dopłaty mają przysługiwać producentom rolnym w wysokości 50%, ale nie mniej niż 40% z tytułu upraw w wypadku określenia przez zakłady ubezpieczeń stawek taryfowych nieprzekraczających 7% sumy ubezpieczenia upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych oraz 9% sumy ubezpieczenia upraw rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych lub truskawek.

W sytuacji przekroczenia stawki taryfowej ubezpieczenia stanowiącej odpowiednio 7% i 9% sumy ubezpieczenia dopłaty do stawek producentów rolnych będą nadal stosowane w tej samej wysokości. Celem wprowadzenia takiej propozycji jest zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej

³³ Zob. Projekt uzgodnienia z Ministrem Finansów, stan na 30 października 2012 r., www.minrol.gov.pl (dostęp: 2.11.2012).

³⁴ Odpowiednio przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych pułap wynosi – 3,5% sumy ubezpieczenia upraw; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka, a przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5% sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka.

upraw poprzez zwiększenie liczby zawieranych umów. Jak pokazują obecne realia, większość zakładów ubezpieczeń ustala stawki taryfowe na poziomie przekraczającym 6%, co zgodnie z art. 5 ust. 2c ustawy uniemożliwia stosowanie dopłat z budżetu. Producenci nie mogą pozyskać wsparcia ze strony państwa, dlatego rezygnują z zawierania umów. Zatem przedstawiona propozycja powinna przyczynić się do poszerzenia „ekonomicznego” dostępu ubezpieczeń dla producentów rolnych.

Podwyższenie stawek taryfowych wynika także z konieczności stosowania przepisów ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁵. Otóż zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy wysokość składek ubezpieczeniowych ustala zakład ubezpieczeń po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego. Z kolei składka ubezpieczeniowa jest ustalana w wysokości, która powinna co najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu.

Kolejnym nowym rozwiązaniem legislacyjnym jest propozycja podwyższenia zakładom dotacji celowej o 10%. Jej zadaniem jest pokrywanie części odszkodowań wypłacanych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę w danym roku kalendarzowym. Ponadto projekt przewiduje poszerzenie przedmiotowe dotacji o szkody wywołane także przez ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Otóż art. 10a w nowym brzmieniu przewiduje, że dotacja przysługuje w wysokości 70% kwot wpłaconych – w okresie roku kalendarzowego – odszkodowań, przekraczającej 90% sumy składek przypisanych od 1 września poprzedniego roku do 31 sierpnia danego roku. Jednak wysokość jej nie może przekraczać 70% kwoty stanowiącej 180% sumy tych składek.

Odpowiednio dotacja będzie przysługiwała zakładom ubezpieczeń w wysokości 70% różnicy pomiędzy łączną kwotą odszkodowań wypłaconych w danym roku kalendarzowym a kwotą stanowiącą 90% sumy składek uiszczonych w okresie 1 września – 31 sierpnia roku następnego. Przewiduje się, że omawiana dotacja będzie obliczana odrębnie dla odszkodowań wypłaconych z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Takie rozwiązanie jest podyktowane faktem, że są to trzy główne i najczęściej występujące w Polsce szkody w produkcji rolnej³⁶. W szczególności powinno

³⁵ Dz. U. 2010, Nr 11, poz. 66 ze zm.

³⁶ Zob. Projekt, op. cit., s. 15-16.

ono zmotywować producentów rolnych do zawierania umów ubezpieczenia i tym samym przyczynić się do stabilizacji sytuacji zakładów ubezpieczeń.

W świetle proponowanych zmian w zakresie rozszerzenia dotacji celowych zmianie powinny ulec także procedury administracyjne w zakresie składania wniosków, zwrotów dotacji, a także sprawozdawczości po stronie zakładu ubezpieczeń.

Przygotowywana nowelizacja powinna także pozytywnie oddziaływać na rynek ubezpieczeń w Polsce. Chodzi tu o zwiększanie konkurencyjności tego rynku, wpływając tym samym na jakość likwidacji szkód. Projekt przewiduje możliwość współdziałania kilku zakładów w ramach koasekuracji, polegającej na wspólnym udzielaniu ochrony ubezpieczeniowej producentom rolnym i partycypowaniu w ryzyku na ustalonych zasadach i proporcjach. Ponadto jeden z zakładów ma pełnić rolę wiodącą i z nim mają być dokonywane wszelkie rozliczenia dopłat, co istotnie ułatwi ich funkcjonowanie od strony technicznej.

6. Rozwiązania przewidywane w projekcie ustawy mają przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ograniczenie ryzyka utraty przez producentów rolnych przychodów z produkcji rolniczej na skutek wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym wznowienia produkcji oraz utrzymania miejsc pracy w rolnictwie.

Wskazane nowe rozwiązania ustawowe powinny pozwolić na ograniczenie doraźnych form pomocy. Mowa tu o wypłacanych jednorazowych zasiłkach celowych czy pomocy na ponowne obsianie powierzchni upraw. Przykładowo w 2011 r. w związku z wystąpieniem omawianych szkód wypłacono ponad 40 mln zł tytułem pomocy oraz wydatkowano na dopłaty do oprocentowania kredytów kłeszkowych kwotę w wysokości 110 mln zł³⁷.

Jednakże proponowane rozwiązania pakietowe mogą mieć też negatywny skutek w postaci ograniczania rolnika w wyborze najbardziej pożądanego przez niego ubezpieczenia. Nadal występuje znaczne „niedoubezpieczenie” producentów rolnych, którzy wolą zapłacić nakładane sankcje z tytułu niezawarcia umowy, niż ponieść koszty ubezpieczenia; ta „inwestycja” bowiem często im się nie zwraca.

³⁷ Zob. Projekt, op. cit., s. 24.

Ustalenie zadawalającego systemu ubezpieczeń w omawianym zakresie jest niezmiernie trudne. Występują tu interesy różnych podmiotów – rolników, którzy spodziewają się jak najtańszych polis i zarazem wysokich odszkodowań, zakładów ubezpieczeń liczących na znaczne zyski z tytułu zawarcia umów i niewystąpienia szkody oraz państwa, którego rola polega na zachęcaniu obu stron do zawarcia umów poprzez stosowane dopłaty. Ponadto ze względu na wzrost intensywności pojawiania się nowych czynników ryzyka w produkcji rolnej, związanych między innymi ze zmianami klimatu (susze, patogeny zwierząt i roślin), konieczne jest ciągle monitorowanie istniejących, a także wprowadzenie nowych instrumentów zarządzania ryzykiem i kryzysami w rolnictwie.

Niewątpliwie zaletą dotowania ubezpieczeń upraw i zwierząt jest stworzenie jednolitych zasad pomocy na wypadek strat w produkcji rolnej. Jednakże nie zawsze można mówić o obiektywizmie ich stosowania, co znajduje wyraz w przyjętych wartościach granicznych odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń. Kwestią sporną jest także to, czy zakres i stawki taryfowe obowiązkowych polis powinny być różne dla tych terenów kraju, które są bardziej narażone na występowanie negatywnych warunków klimatycznych. A zatem czy na tych terenach dopłaty powinny być wyższe, skoro ryzyko wystąpienia szkody jest większe i tym samym wzrasta koszt wykupienia polisy?

Nowelizacja omawianej ustawy została wstrzymana z powodu odmowy przekazania przez Ministra Finansów z budżetu państwa niezbędnych, a wynikających z propozycji zmiany ustawy środków finansowych. Odłożenie w czasie uchwalenia zmian ma także związek z prawdopodobnym „przesunięciem” ubezpieczeń do II filaru WPR wraz z ustaleniem nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Oferuje on pewną elastyczność w wyborze odpowiednich instrumentów zarządzania ryzykiem poprzez ich fakultatywne wykorzystanie, a ponadto umożliwia pozyskiwanie określonych środków budżetowych. Ubezpieczenie, jako instrument zarządzania ryzykiem, może być także wykorzystywane w połączeniu z innymi środkami rozwoju obszarów wiejskich w celu podejścia całościowego, czyli „od zapobiegania do planowania”³⁸.

³⁸ Zob. *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem: propozycje na okres po 2013 roku*, w: *Trendy w ubezpieczeniach rolnych w Europie. Ubezpieczenia ryzyka suszy w Polsce. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2012, s. 189.

THE INSURANCE OF AGRICULTURAL CROPS AND LIVESTOCK

Summary

The paper deals with agricultural crops and farm animals insurance as one of the main elements of agricultural production risk management.

It aims to establish whether the existing statutory regulation contributes to the stabilisation of agricultural income, and whether the draft amendment to it will provide agricultural producers with a wider access to system of agricultural crop insurance. The proposed amendments are intended to promote crop insurance among farmers by, *inter alia*, obliging insurance companies to offer insurance packages to farmers, and determining new, and the same for all, principles fixing maximum subsidised contributions. The amendment should increase the competitiveness of agriculture by reducing the risk of lost earnings from agricultural production due to adverse weather conditions.

DELLA PROBLEMATICA DELLE ASSICURAZIONI DELLE COLTURE AGRICOLE E DEL BESTIAME

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è l'assicurazione delle colture agricole e del bestiame, considerata come uno dei principali strumenti di gestione dei rischi nella produzione agricola. Lo scopo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se la regolazione vigente disposta dalla legge contribuisce alla stabilizzazione dei redditi agricoli e se il progetto in preparazione volto a modificarla consentirà ai produttori agricoli di accedere maggiormente alle assicurazioni delle colture agricole. Le modifiche proposte dovrebbero portare ad incrementare il numero delle assicurazioni stipulate, cercando tra l'altro di obbligare le compagnie di assicurazioni ad offrire pacchetti assicurativi ai produttori agricoli e di determinare nuove e uniche regole nello stabilire l'ammontare massimo del supplemento. La modifica in preparazione dovrebbe contribuire al miglioramento della competitività del settore agricolo, riducendo il rischio per i produttori agricoli di perdere i redditi provenienti dalla produzione agricola a causa di fenomeni atmosferici sfavorevoli.