

Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Z PRAWNEJ PROBLEMATYKI OCHRONY PRZYCHODÓW ROLNICZYCH

1. Przedmiotem artykułu jest problematyka związana z ochroną przychodów pochodzących z działalności rolniczej w aspekcie występującego w rolnictwie ryzyka produkcyjnego. W szczególności chodzi o sposoby zabezpieczenia producentów rolnych na wypadek pojawienia się zdarzeń, na które ani nie mają oni wpływu, ani nie mogą im zapobiec, a które determinują ich byt ekonomiczny i tym samym oddziałują na trwałość gospodarowania. Analiza obejmuje projektowane w Polsce rozwiązania prawne odnoszące się bezpośrednio do ochrony przychodów z działalności rolniczej na tle ogólnych założeń wspólnej polityki rolnej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że przez przychód z produkcji rolnej należy rozumieć środki finansowe wpływające do gospodarstwa rolnego z tytułu sprzedaży oferowanych produktów czy też dóbr. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹ do przychodu zalicza się przede wszystkim otrzymane pieniądze, wartości pieniężne za sprzedane usługi oraz produkty. Przy czym wysokość przychodu nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji finansowej gospodarstwa rolnego². Mianowicie głównym wskaźnikiem jest sam dochód. Stanowi on różnicę pomiędzy uzyskanym przychodem a poniesionymi kosztami. Zatem pojęcia dochodu i przychodu nie są tożsame, choć mogłoby na to wskazywać często wymienne ich stosowanie przez prawodawcę.

Bez wątpienia działalność rolnicza posiada bardzo szczególne cechy. Sama sytuacja dochodowa w rolnictwie kształtuje się pod wpływem wielu czynników egzogennych i endogennych. Wywierają one wpływ zarówno na przychody, jak i koszty działalności. Można tu chociażby wskazać czynniki zewnętrzne, takie jak: uzależnienie produkcji rolniczej od zmiennych warunków pogodowych, przyrodniczych i biologicznych, ceny artykułów rolnych na rynkach krajowych i światowych, postęp technologiczny itp. Powodują one, że efekt końcowy dzia-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2343, z późn. zm.

² Szerzej Z. Giersz, *Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2011, s. 6–7.

łalności jest nieprzewidywalny. Pozostaje on poza wpływem producenta rolnego, który podejmuje różne postawy wobec możliwości wystąpienia ryzyka i jego negatywnych skutków. Ponadto działalność rolnicza jest także poddana oddziaływaniu wielu czynników o naturze mikroekonomicznej, mezoekonomicznej, makroekonomicznej, społecznej, politycznej, jak również społecznej. Na wielowymiarowość tego sektora i różne jego zagrożenia zwracają uwagę A. Zawojśka oraz B. Horbowiec przez pryzmat funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego³. Mianowicie jego niepewność i niestabilność dotyczy zarówno producentów rolnych jako podstawowych jednostek wytwórczych, jak i całej gospodarki kraju. Otóż efektem wystąpienia ryzyka może być także nieefektywna alokacja czynników wytwórczych w gospodarce narodowej⁴.

Na poziom dochodów rolniczych wpływają także ceny surowców i środków do produkcji, jak również dostępność oraz koszty siły roboczej. Ponadto na jego kształtowanie istotne znaczenie mają przekształcenia zachodzące w całym rolnictwie, dostosowania podejmowane przez rolników do zmieniających się warunków gospodarowania w rolnictwie oraz sposób wykorzystania zasobów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych, co z kolei determinuje produktywność czynników produkcji⁵.

Warto podkreślić, że omawiana problematyka jest przede wszystkim przedmiotem badań z zakresu teorii ekonomii, w tym w szczególności ekonomiki rolnictwa⁶. Niemniej kwestie te zostały dostrzeżone przez Komisję Europejską, która opracowała wspólne zasady opcjonalnego wspierania systemów zarządzania ryzykiem przez państwa członkowskie, w tym między innymi poprzez ustanowienie uregulowań w ramach wspólnej organizacji rynku i wsparcia rynkowego zgodnych z zasadami WTO⁷. Warto dodać, że obecnie na poziomie unijnym trwają prace nad wstępną oceną wdrażania poszczególnych instrumentów w państwach członkowskich w połowie okresu realizacji wspólnej polityki rolnej po jej ostatniej reformie. Jej wyniki będą podstawą do ewentualnej modyfikacji przyjętych rozwiązań prawnych po 2020 r.

³ A. Zawojśka, B. Horbowiec, *Ryzyko cenowe na rynku produktów rolno-żywnościowych: źródła, skutki i sposoby zarządzania*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2016, nr 115, s. 39–58.

⁴ *Ibidem*, s. 39.

⁵ Piszą na ten temat K. Zawalińska, E. Majewski, A. Wąs, *Długookresowe zmiany w dochodach z polskiego rolnictwa na tle krajów UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2015, t. XVII, z. 6, s. 2 i n.

⁶ Zob. np. J. S. Zegar, *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, Warszawa 2008; W. Rembisz, A. Bezat-Jarzębowska, *Ekonomiczny mechanizm kształtowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2013; L. Smolarski, *Wielkość dopłat bezpośrednich a produkcja, koszty i dochodowość działalności w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2016, nr 115, s. 71–90.

⁷ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487–548 (dalej: rozporządzenie nr 1305/2013).

Celem artykułu jest określenie i ocena mechanizmów wspierania przychodów rolniczych zaproponowanych przez prawodawcę unijnego oraz ich projektowanie i wdrażanie do prawa polskiego. Pojawia się zatem pytanie, na ile poza zaproponowanymi na poziomie unijnym instrumentami zarządzania ryzykiem w rolnictwie może mieć skuteczność sformułowanie instrumentu stabilizacji przychodu na przykładzie projektowanych rozwiązań w kraju.

Za podjęciem omawianej problematyki przemawia wiele względów, w tym w szczególności sytuacja na rynku rolnym w ostatnich kilku latach determinująca spadek przychodów. Istotny nań wpływ miało przede wszystkim ograniczenie możliwości prowadzenia działalności produkcyjnej ze względu na konieczność podejmowania działań związanych z zagrożeniem wystąpienia lub wystąpieniem chorób roślin i zwierząt. Chodzi tu w szczególności o pojawienie się w Polsce wielu ognisk afrykańskiego pomoru świń (ASF) i wprowadzenie z tego tytułu ograniczeń obrotu zwierzętami. Po pierwsze, wiązało się to ze wzrostem utrzymania zwierząt w obrębie gospodarstwa, koniecznością ponoszenia wyższych kosztów produkcji w wyniku ich zagęszczenia, pogorszenia przyrostów i zwiększenia konsumpcji paszy. Implikowało to straty w dochodach i ujemnie wpłynęło na opłacalność branży. Po drugie, przychód rolniczy jest determinowany przez wahania cen rynkowych produktów rolnych. Oczywiście sytuacja ta dotyczy wielu państw członkowskich, niemniej należy zwrócić uwagę na brak możliwości skorzystania przez polskich producentów z instrumentów rynkowych stosowanych na giełdach. Wynika to, jak zauważa M. Jerzak, z istniejących uwarunkowań ekonomicznych i legislacyjnych, a właściwie ich braku⁸. Zatem nie mają oni możliwości ubezpieczenia zawieranych transakcji od wystąpienia ryzyka spadku cen produktów rolnych. Po trzecie, przyczyną obniżenia przychodów producentów rolnych może być również nieregulowanie należności przez podmioty skupujące produkty rolne. Z tego powodu istotne wydaje się stworzenie pewnego mechanizmu chroniącego producenta rolnego przed znacznym spadkiem przychodu. Jednocześnie instrument ten nie może przyczyniać się do „sztucznego” kształtowania rynku rolnego.

2. Podstawowe instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej, ustalone na poziomie unijnym, zostały zawarte w rozporządzeniu nr 1305/2013. Prawodawca wśród nich wymienia: a) wkład finansowy na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami zwierząt lub roślin, inwazją szkodników lub incydem środowiskowym; b) wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania w celu wypłacania rolnikom rekompensat finansowych z tytułu strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi lub wystąpieniem

⁸ Tak M. A. Jerzak, *Zarządzanie ryzykiem jako czynnik stabilizacji dochodów i poprawy konkurencyjności w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. X, z. 3, s. 250 i n.

choroby zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników lub incydem środowiskowym oraz c) narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniające rekompensatę dla rolników za poważny spadek dochodów.

W ramach pierwszego z instrumentów zostały przewidziane dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych. Są one udzielane jedynie do umów, które pokrywają straty spowodowane niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym lub chorobą zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników lub incydem środowiskowym bądź straty spowodowane przez działanie podjęte zgodnie z dyrektywą Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie⁹ w celu zwalczania lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników. W zastosowaniu omawianego wsparcia muszą być spełnione kolejne dwa warunki. Przede wszystkim wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub choroby musi zostać formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. Natomiast w przypadku chorób zwierząt rekompensaty finansowej można udzielić jedynie w sytuacji, gdy wystąpi choroba wymieniona w wykazie ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji 2009/470/WE.

Płatności z tytułu ubezpieczeń w myśl art. 37 ust. 4 rozporządzenia nr 1305/2013 nie mogą rekompensować więcej niż całkowitego kosztu pokrycia poniesionych strat. Ponadto nie mogą określać rodzaju lub ilości przyszłej produkcji ani nie mogą wprowadzać żadnych wymogów w tym zakresie. Państwom członkowskim została jednak pozostawiona pewna swoboda polegająca na możliwości ograniczenia wysokości składki kwalifikującej się do wsparcia poprzez zastosowanie odpowiednich pułapów. Przy czym dofinansowanie ogranicza się do maksymalnego poziomu, tj. 65% należnej składki.

Fundusze wzajemnego inwestowania przewidziane w art. 38 rozporządzenia 1305/2013 stanowią mechanizm, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom wypłatę rekompensat za straty gospodarcze poniesione wskutek chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych. W obecnym stanie prawnym zasady ich tworzenia i zarządzania nimi, w szczególności w zakresie przyznawania rekompensat oraz kwalifikowalności rolników w przypadku kryzysu, określają państwa członkowskie. Aby uzyskać wsparcie, fundusze wspólnego inwestowania muszą: być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat oraz posiadać jasne zasady podziału odpowiedzialności za długi. Ponadto wkład finansowy na rzecz funduszy może dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych

⁹ Dz.Urz. UE L 169 z 10.07.2000, s. 1.

jego utworzenia, rozłożonych na maksymalny okres trzech lat przy zastosowaniu degresywności oraz kwot wypłaconych przez fundusz, jako finansowa rekompensata dla rolników. Także może on obejmować odsetki od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu.

Wypłata i wielkość rekompensaty są uzależnione od spadku dochodu poniżej określonej wartości. Jednocześnie jest ona limitowana do maksymalnego poziomu dofinansowania w wysokości 65% kosztów kwalifikowanych. Państwa członkowskie mogą ograniczyć koszty, które kwalifikują się do wsparcia, poprzez zastosowanie pułapów w odniesieniu do funduszu lub odpowiednich pułapów jednostkowych.

Z kolei ostatni z zaproponowanych instrumentów ma postać narzędzi stabilizacji dochodów. Stanowi on wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania. Jego celem jest zagwarantowanie osiągnięcia minimalnego dochodu przez producenta rolnego. Jednakże wsparcie jest przewidziane tylko dla tych beneficjentów, którzy faktycznie ponieśli poważne straty i wykorzystali inne dostępne instrumenty ochrony. Na mocy art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie przyznaje się jedynie w przypadku, gdy spadek dochodu przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat obliczonej na podstawie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Przez dochód należy rozumieć sumę przychodów, jakie uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszelkich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji. Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent zaczyna się kwalifikować do otrzymania tego wsparcia. Przewidywane w ramach tego instrumentu wkłady finansowe mogą dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych ustanowienia funduszu wspólnego inwestowania oraz kwot wypłaconych jako finansowa rekompensata dla rolników.

Oprócz wskazanych powyżej trzech podstawowych instrumentów prawnych zarządzania ryzykiem w rolnictwie, prawodawca przewiduje także liczne mechanizmy łagodzące jego negatywne skutki w ramach organizacji poszczególnych rynków rolnych, jak również stosowania wsparcia nadzwyczajnego. Przykładem mogą być rozwiązania przewidziane na rynku mleka, wina oraz owoców i warzyw. Sektory te charakteryzują się dużą wrażliwością zarówno na fluktuacje rynkowe, jak i zmiany pogodowe, co uzasadnia stosowanie nań dodatkowych form wsparcia¹⁰. Natomiast jeżeli chodzi o wsparcie nadzwyczajne, to jego podstawowym celem jest wspieranie producentów rolnych na wypadek pojawienia się sytuacji kryzysowych w rolnictwie. Chodzi tu w szczególności o przyjmowa-

¹⁰ Szerzej I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku rolnego w aspekcie zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, praca w druku.

nie środków mających zapobiegać zakłóceniom na rynku, jak również wspierać rynek na wypadek pojawienia się chorób zwierząt i utraty zaufania konsumentów spowodowanej zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin. Ponadto prawodawca przewidział środki rozwiązywania szczególnych problemów. Otóż Komisja może przyjmować akty wykonawcze przewidujące niezbędne i uzasadnione środki nadzwyczajne mające na celu rozwiązanie szczególnych problemów. Będą one miały zastosowanie w przypadku, kiedy sytuacja kryzysowa nie będzie mogła być rozwiązana z zastosowaniem instrumentów zarządzania rynkiem oraz dwóch wskazanych powyżej środków wyjątkowych¹¹.

3. Obecnie w Polsce w toku procedowania jest kolejny projekt ustawy o funduszach ochrony przychodów rolniczych (dalej: projekt)¹². Rozwiązania w nim zawarte mają na celu stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym częściową rekompensatę z tytułu utraty przychodów z prowadzonej przez nich działalności rolniczej. Dotyczy to również sytuacji znacznego obniżenia przychodów oraz braku możliwości uzyskania zapłaty za zbyte produkty rolne od podmiotu, który stał się niewypłacalny¹³. Z założenia ich celem nie jest gwarancja rentowności produkcji rolnej, lecz wspieranie i wzmacnianie skuteczności poszczególnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Prace nad sformułowaniem jego zasad są prowadzone od kilku lat i projekt podlega ciągłym modyfikacjom¹⁴.

Zgodnie z założeniami projektu ustawa ma regulować tworzenie, zadania, zasady finansowania, organizację i funkcjonowanie funduszy ochrony przychodów rolniczych. Przewiduje się powołanie siedmiu funduszy dla producentów: 1) mięsa wieprzowego i końskiego, 2) mięsa wołowego, owczego i koziego, 3) mięsa drobiowego i króliczego, 4) mleka krowiego, 5) ziarna zbóż i przetworów zbożowych, rzepaku, rzepiku, roślin strączkowych, kukurydzy, ziemniaków, buraków cukrowych, tytoniu i chmielu, 6) owoców i warzyw oraz 7) ryb.

Fundusze te mają być finansowane z wpłat dokonywanych przez podmioty będące podatnikami podatku od towarów i usług w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁵. Zgodnie z art. 3 pkt 1 projektu wpłaty będą naliczane w wysokości 0,2% wartości netto żywych świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików, drobiu, zbóż, rzepaku, rzepiku, roślin strączkowych, kukurydzy, owoców, warzyw, ziemniaków, buraków cukrowych, tytoniu, chmielu, mleka i ryb. Ustawodawca zakłada, że zobowiązanymi do ich wniesienia będą zarówno podmioty skupujące żywe osobniki w celu ich przetworzenia, odsprzedaży lub wywozu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i pro-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl>.

¹³ Zob. Projekt PROJEKT-8.12.2016.

¹⁴ Tak I. Lipińska, *Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 229–342.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1221, z późn. zm.

wadzące działalność gospodarczą w zakresie ich uboju. Natomiast w przypadku mleka krowiego wpłata obciąża podmioty, które skupują mleko w rozumieniu art. 151 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007¹⁶. W przypadku produktów roślinnych wpłatę uiszczają podmioty je skupujące w celu ich przetworzenia, odsprzedaży lub wywozu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei w odniesieniu do Funduszu Ochrony Przychodów Producentów Ryb omawiane obciążenie fiskalne ciąży na osobach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie chowu lub hodowli ryb.

Wymienione podmioty, zgodnie z założeniami projektu, będą dokonywały wpłat na odpowiedni fundusz w wysokościach wyliczonych na podstawie faktur, w terminie nie później niż w do 14. dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym wystawiona została faktura¹⁷. Ponadto prowadzący działalność w zakresie skupu, uboju oraz przetwórstwa produktów rolnych, chowu lub hodowli ryb będą przekazywać Agencji Rynku Rolnego pisemne kwartalne deklaracje informujące o wysokości naliczonych wpłat, zawierające w szczególności określenie wartości i rodzaju produktu rolnego, od którego naliczono wpłaty na rzecz danego funduszu.

Od strony organizacyjnej podmiotem dysponującym zebranymi środkami jest Prezes Agencji Rynku Rolnego, natomiast podmiotem zarządzającym – sześcioposobowa Komisja. W jej skład wchodzi osoby reprezentujące ministra właściwego do spraw rynków rolnych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, izby rolnicze, oraz 3 członków będących przedstawicielami producentów rolnych właściwych ze względu na dany fundusz, wybranych przez ogólnokrajowe organizacje tych producentów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 projektu do zadań komisji zarządzającej danego funduszu ma należeć: 1) ustalanie wysokości środków przeznaczonych na rekompensaty na następny rok finansowy w ramach środków przewidzianych w projekcie planu finansowego danego funduszu; 2) ustalanie do dnia 30 kwietnia stawek procentowych rekompensat za ubiegły rok, z uwzględnieniem dostępnych środków na rekompensaty ustalonych w planie finansowym danego funduszu na dany rok, które nie mogą przekroczyć 70% utraconych przychodów; 3) zatwierdzanie planu finansowego danego funduszu; 4) zatwierdzanie

¹⁶ Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671 i 865. Chodzi tu o podmioty skupujące mleko w celu odbioru, pakowania, przechowywania, chłodzenia lub przetwarzania, jak również sprzedawania go co najmniej jednemu przedsiębiorstwu poddającemu mleko lub przetwory mleczne obróbce lub przetwarzaniu.

¹⁷ Jednakże w przypadku, gdy wysokość kwoty należnej z tytułu naliczenia wpłat na dany fundusz za dany kwartał nie przekroczy pięciokrotnej wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. kwoty 58 zł, wówczas kwota ta zostanie przekazana łącznie z kolejną wpłatą.

sprawozdania z wykonania planu finansowego danego funduszu oraz sprawozdań z działalności funduszu; 5) uchwalenie regulaminu komisji zarządzającej danego funduszu. Koszty związane z realizacją przez Agencję Rynku Rolnego powierzonych jej zadań są pokrywane ze środków funduszy i nie mogą być wyższe niż 3,5% rocznych wpływów funduszy. Do tych ostatnich należą na podstawie art. 10 ust. 1 projektu dokonywane wpłaty, jak również odsetki bankowe od środków gromadzonych na rachunku, dotacje z budżetu państwa stanowiące 65% kosztów, zapisy i darowizny, środki odzyskane na rzecz funduszy z tytułu roszczeń po wypłacie producentom rolnym rekompensat oraz inne dochody.

Beneficjentem omawianej pomocy mogą być producenci rolni w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz ochrony przychodów podmiotów prowadzących działalność w zakresie chowu lub hodowli ryb (art. 2 projektu). Odpowiednio ze środków funduszy będą wypłacane rekompensaty producentom rolnym, którzy zbywają swoje produkty rolne w sytuacjach określonych w projektowanej ustawie.

Wypłata może wystąpić z tytułu obniżenia przychodu w produkcji roślinnej lub zwierzęcej w gospodarstwie rolnym prowadzącym chów lub hodowlę ryb lub dziale specjalnym produkcji rolnej powyżej 30% w stosunku do średniego rocznego przychodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat w ramach ostatnich pięciu lat. Przy ustalaniu przychodu nie bierze się pod uwagę wartości najwyższej i najniższej, z pominięciem roku, którego dotyczy wniosek o przyznanie rekompensaty. Jednocześnie ustawodawca proponuje, by spadek przychodów kwalifikujący producenta do otrzymania wsparcia był spowodowany: a) skutkami wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, których ryzyko wystąpienia nie obejmuje ubezpieczenie obowiązkowe na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹⁸, które doprowadziły do pogorszenia warunków prowadzenia działalności rolniczej; b) w wyniku wprowadzenia środków związanych z zagrożeniem wystąpienia lub wystąpienia chorób zakaźnych zwierząt lub chorób roślin; c) w wyniku spadku cen produktów rolnych uzyskiwanych przez producenta rolnego, a także d) w wyniku wystąpienia niezależnych od producentów rolnych ograniczeń w handlu międzynarodowym. Rekompensaty będą również przysługiwały producentowi w przypadku braku zapłaty od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie skupu, uboju lub przetwórstwa produktów rolnych za zbyte produkty rolne.

Jak zakłada ustawodawca, o rekompensatę ze środków danego funduszu producent rolny będzie mógł się ubiegać w razie niemożności zaspokojenia należności za zbyte produkty rolne przez podmiot, który jest niewypłacalny. Następuje to po pierwsze, gdy: 1) sąd upadłościowy lub restrukturyzacyjny, na podsta-

¹⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 2047. Chodzi tu o szkody spowodowane przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne.

wie przepisów Prawa upadłościowego lub Prawa restrukturyzacyjnego, wyda postanowienie o: a) ogłoszeniu upadłości podmiotu lub wszczęciu wobec niego wtórnego postępowania upadłościowego, b) otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego¹⁹, c) oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości podmiotu, jeżeli jego majątek nie wystarcza lub jedynie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, d) oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości w razie stwierdzenia, że majątek dłużnika jest obciążony hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarczy na zaspokojenie kosztów postępowania, e) umorzeniu postępowania upadłościowego, jeżeli: – majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, – wierzyciele nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania.

Po drugie, o rekompensatę może ubiegać się producent rolny, gdy organ sądowy lub każdy inny właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wyda orzeczenie, zgodnie z którym nie zostaje wszczęte postępowanie upadłościowe z uwagi na niewystarczalność aktywów na zaspokojenie kosztów tego postępowania albo z powodu stwierdzenia definitywnego zamknięcia podmiotu z państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państw członkowskich EFTA, który utworzył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oddział lub przedstawicielstwo, o którym mowa w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej.

Po trzecie, uprawnienie to będzie przysługiwało w sytuacji, gdy sąd upadłościowy, zgodnie z przepisami prawa upadłościowego dotyczącymi międzynarodowego postępowania upadłościowego, wyda postanowienie o uznaniu orzeczenia o wszczęciu głównego zagranicznego postępowania upadłościowego, wszczętego wobec podmiotu zagranicznego z Danii lub państw członkowskich EFTA, który jest niewypłacalny.

Po czwarte, uprawnienie jest skuteczne, gdy organ sądowy lub każdy inny właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z wyłączeniem Danii, uprawniony do wszczęcia postępowania upadłościowego wyda zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego²⁰ orzeczenie o wszczęciu wobec podmiotu lub podmiotu zagranicznego postępowania upadłościowego.

Po piąte, gdy sąd upadłościowy wyda zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4 rozporządzenia 2015/848 orzeczenie o ogłoszeniu upadłości podmiotu zagranicznego mające

¹⁹ Zob. art. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1508.

²⁰ Dz.Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 19.

skutki ograniczone do majątku dłużnika znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast jeżeli chodzi o postępowanie krajowe, to omawiana niewypłacalność podmiotu następuje, gdy: a) minister właściwy do spraw gospodarki wyda na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez podmiot zagraniczny, który stał się niewypłacalny, w ramach utworzonego oddziału lub przedstawicielstwa z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, b) organ ewidencyjny zgodnie z przepisami o swobodzie działalności gospodarczej wykreśli podmiot będący osobą fizyczną z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej w wyniku zawiadomienia o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej lub stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania przez podmiot działalności gospodarczej, c) organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wyda decyzję o zakazie wykonywania przez podmiot działalności objętej wpisem do rejestru.

Należy podkreślić, że producentowi rolnemu zostanie wypłacona rekompensata stanowiąca nie więcej niż 70% kwoty obniżenia przychodu lub należności netto za zbyte produkty rolne, wynikająca z załączonych faktur, rachunków wystawionych zgodnie z odrębnymi przepisami lub innych dowodów potwierdzających zbycie, która nie została uregulowana przez podmiot, który jest niewypłacalny. Stawka rekompensaty jest ustalana przez komisję zarządzającą danym funduszem, w zależności od dostępnych środków w planie finansowym danego funduszu. Obniżenie przychodu będzie wynikać z prowadzonej ewidencji przychodów i rozchodów w gospodarstwie rolnym lub pełnej rachunkowości. Przy ustalaniu przychodu będą uwzględniane otrzymane rekompensaty i odszkodowania.

W celu uzyskania rekompensaty z tytułu spadku dochodu producent rolny składa wnioski do dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania albo siedzibę. Zgodnie z art. 15 pkt 7 projektu wnioski należy złożyć w terminie od 1 lutego do 31 marca następującego po roku, w którym nastąpiło obniżenie dochodu lub wystąpiła niewypłacalność podmiotu. Przyznanie rekompensaty następuje w drodze decyzji administracyjnej, w terminie 30 dni od dnia uchwalenia przez komisję zarządzającą funduszem przysługującej wartości. Jej wysokość ustala się jako iloczyn stawki procentowej za ubiegły rok z uwzględnieniem dostępnych środków ustalonych w planie finansowym i kwoty obniżenia dochodu lub należności netto za zbyte produkty rolne, za które nie dokonano zapłaty.

Zgodnie z projektem wysokość rekompensaty będzie ustalana do wartości nieprzekraczającej dostępnych środków ustalonych w planie finansowym określonego funduszu na dany rok. Ich wypłata ma nastąpić począwszy od 2018 r. na podstawie składanych przez producentów rolnych wniosków od dnia 1 lutego do dnia 31 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło obniżenie przychodów, odpowiednio w produkcji roślinnej lub produkcji zwierzęcej, o więcej niż 30% w stosunku do średniego przychodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat

z okresu pięciu ostatnich lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej lub ustalona została data niewypłacalności podmiotu.

4. W podsumowaniu należy zauważyć, że prawodawca zakłada, iż producenci rolni powinni indywidualnie i aktywnie dobierać odpowiednie strategie i instrumenty, które umożliwią redukcję ryzyka, w tym w szczególności ryzyka rynkowego będącego skutkiem niepewności co do przyszłego przychodu. Niemniej przewiduje dla nich określone wsparcie, które należałoby rozpatrywać jako swoistego rodzaju zachętę do dalszych działań zapobiegawczych. Jednakże to, na ile poszczególne instrumenty zostaną zastosowane, pozostaje na tym etapie niezależne od woli ustawodawcy.

Warto podkreślić, że działania podejmowane w ramach wspólnej polityki rolnej mają prowadzić do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacji rynków rolnych, a jednocześnie do zagwarantowania odpowiednich cen dla konsumentów. Pojawia się zatem pytanie, na ile zaproponowane krajowe rozwiązania w zakresie ochrony przychodów rolniczych będą oddziaływały na decyzje podejmowane przez konsumentów. Bez wątpienia pozostaje fakt, że to na nich w pewnym stopniu zostanie „przerzucony” ciężar ponoszenia kosztów omawianego wsparcia.

Proponowane rozwiązania mają charakter systemowy, a docelowo obejmą wszystkie podmioty biorące bezpośredni udział w obrocie produktami rolnymi – w osobie zobowiązanego bądź beneficjenta. Warto podkreślić, że ich stosowanie będzie miało miejsce tylko w sytuacjach kryzysowych. Chodzi zatem o takie zdarzenia, przed wystąpieniem których producenci rolni w obowiązującym systemie prawnym nie mogą wykupić polisy ubezpieczeniowej.

BIBLIOGRAFIA

- Giersz Z., *Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2011
- Jerzak M. A., *Zarządzanie ryzykiem jako czynnik stabilizacji dochodów i poprawy konkurencyjności w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. X, z. 3
- Lipińska I., *Prawna organizacja rynku rolnego w aspekcie zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, praca w druku
- Lipińska I., *Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Rembisz W., Bezat-Jarzębowska A., *Ekonomiczny mechanizm kształtowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2013
- Smolarski L., *Wielkość dopłat bezpośrednich a produkcja, koszty i dochodowość działalności w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2016, nr 115
- Zawalińska K., Majewski E., Wąs A., *Długookresowe zmiany w dochodach z polskiego rolnictwa na tle krajów UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2015, t. XVII, z. 6

Zawojcka A., Horbowiec B., *Ryzyko cenowe na rynku produktów rolno-żywnościowych: źródła, skutki i sposoby zarządzania*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2016, nr 115

Zegar J. S., *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, Warszawa 2008

THE LEGAL ASPECTS OF THE AGRICULTURAL REVENUE PROTECTION

Summary

The article refers to the issues of various instruments of agricultural income support. They apply in the situation of risk occurrence in agricultural production and are regulated by both EU and Polish legislation. The article particularly concerns the proposal made by domestic legislator which aims to establish several income support funds. They would be a source of farmers' remedies and support when the crises' situation appears. The author states that the formulated income stabilization tool is the complementary one to the proposed EUs' solutions and may contribute to the economic situation of some farmers in the future.

KEYWORDS

common agricultural policy, risk management, income stabilization tool, agricultural production support, bankruptcy

SŁOWA KLUCZOWE

wspólna polityka rolna, zarządzanie ryzykiem, instrument stabilizacji dochodu, wspieranie działalności rolniczej, upadłość