

Z prawnej problematyki stabilizacji dochodów w rolnictwie²

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ograniczaniem negatywnych skutków występowania ryzyka dochodowego w produkcji rolnej poprzez stosowanie odpowiedniego instrumentarium prawnego. Punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że ryzyka nie można wyeliminować, a ogromne znaczenie w kształtowaniu dochodów producentów rolnych ma koniunktura.³ Może ona być pochodną wielu czynników. W szczególności wahania dochodów mogą być stymulowane przez uwarunkowania biologiczno-przyrodnicze (takie jak susza, powódzie, choroby, etc.), które są niezależne od woli rolnika. Oddziałują one na wielkość oraz jakość produkcji, ceny rolne i w rezultacie – na dochody. Istotne znaczenie z punktu widzenia rolnika mają także uwarunkowania makroekonomiczne wpływające na popyt na surowce rolne oraz na koszt kapitału.⁴ Produkcja rolna charakteryzuje się bowiem długim cyklem jego zaangażowania. Źródłem ryzyka dochodowego są także zmieniająca się polityka rolna oraz normy prawne z niej wynikające. Tzw. ryzyko polityczne oddziałuje na zachowania producentów rolnych zarówno w krótkiej, jak i w długiej perspektywie. Jego przykładem może być liberalizacja handlu światowego. Chodzi tu w szczególności o odejście od instrumentów wsparcia produkcji rolnej, w tym w szczególności w zakresie subsydiowania rynku rolnego, co może prowadzić do znacznej utraty dochodu i niestabilności ekonomicznej jednostki. Konsekwencją daleko idącej liberalizacji, która wynika z przyjmowanych przez Unię Europejską zobowiązań na arenie międzynarodowej, jest pozbawienie produkcji rolnej pewnej ochrony wewnętrznej.⁵ Z tego względu bardzo ważnym wyzwaniem podjętym na unijnym szczeblu jest stabilizacja dochodów rolników. Jej pod-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

2 Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego: „Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (Umowa nr 2013/09/B/HS5/00683).

3 W. Rembisz, Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie, „Biuletyn Agencji Rynku Rolnego” 2004, nr 5, s. 54-63.

4 M. Hamulczak, W. Rembisz, Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego [w:] Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych, M. Hamulczak, S. Stańko (red.), Warszawa 2008, s. 13-21.

5 Szerzej: J. Skrzypczyńska, Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, z. 1, s. 89-108.

stawowym celem jest w pierwszej kolejności ograniczenie występowania ryzyka produkcyjnego, a w drugiej minimalizacja jego negatywnych skutków poprzez zastosowanie pewnej palety rozwiązań prawnych. Można do nich zaliczyć chociażby dopłaty bezpośrednie, ceny interwencyjne, dopłaty do prywatnego przechowywania wybranych surowców rolnych, jak i dotowane ubezpieczenia upraw oraz zwierząt.

Odpowiedzią na liberalizację i wzrost ryzyka dochodowego w unijnym rolnictwie było przyjęcie nowych rozwiązań prawnych w toku reformy WPR 2014-2020 oraz ich umiejscowienie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.⁶ Prawodawca potwierdził jednocześnie, że sektor rolnictwa jest bardziej niż w przypadku innych sektorów narażony na szkody i tym samym utratę dochodu. Ponadto wielokrotnie zwracał on uwagę, że zarządzanie ryzykiem w rolnictwie powinno opierać się na zasadzie elastyczności i pluralistycznym podejściu. Wynika to z faktu, że nie jest możliwe wprowadzenie jednolitego jego modelu ze względu na złożoność systemów „zabezpieczeń” rolników i specyfikę poszczególnych państw członkowskich.

Celem artykułu jest próba oceny podstawowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących instrumentu stabilizacji dochodów rolniczych przyjętych w Unii Europejskiej oraz sposobu regulacji powyższej problematyki w Polsce.

Za wyborem omawianego tematu przemawia kilka względów. Przede wszystkim względy poznawcze, bowiem problematykę tę można uznać za nową. Do tej pory była ona podejmowana przede wszystkim przez ekonomistów, czy analityków finansowych, którzy zajmowali się skutkami zastosowania tego instrumentu, aniżeli jego uzasadnieniem i konstrukcją prawną.⁷ Zatem z punktu widzenia prawa rolnego omawiana problematyka była przedmiotem badań tylko akcydentalnie i to przy okazji omawiania kwestii ograniczania ryzyka w produkcji rolnej jako całości.⁸ Stabilizacja dochodów rolniczych jest niezmiernie istotna ze względów praktycznych. Mianowicie występowanie negatywnych zjawisk, zaburzających zwykły tok produkcyjny, oddziałuje na ekonomiczne bezpieczeństwo rolników. Obniżenie dochodów zagraża żywotności i trwałości gospodarstw rolnych. W skrajnych przypadkach może ono doprowadzić do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto właściwe sformułowanie instrumentu stabilizacji dochodów zarówno w ujęciu

6 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. L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487-548.

7 Tak np. C. Kilmkowski, W. Rembisz, Kwestie stabilizacji dochodów w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 4; M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi wspólnej polityki rolnej a adaptacja w Polsce, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 4.

8 Zob np. A. Szymecka, Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2; I. Lipińska, Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1; Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., Warszawa 2011.

prawnym, jak i ekonomicznym bezpośrednio oddziałuje na bezpieczeństwo żywnościowe kraju i potrzeby konsumentów. Poza tym, stosowanie określonego instrumentarium w zakresie stabilizacji dochodów rolniczych jest bardzo istotne ze względów instytucjonalnych. Chodzi tu przede wszystkim o ustalenie pewnej zależności między pomocą publiczną a podjęciem działań po stronie producenta rolnego, które będą ograniczały wystąpienie ujemnych zjawisk pomniejszających jego dochód.

Zakres pracy nie pozwala jednak na pełne rozwinięcie problematyki dotyczącej instrumentarium wspierania dochodów w produkcji rolnej. Z tego względu skupiono się tylko na najistotniejszych jego aspektach w odniesieniu do instrumentu stabilizacji dochodów (IST – *Income Stabilisation Tool*).

2. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej zarządzanie ryzykiem w produkcji rolnej zostało podniesione do rangi jednego z priorytetów, co znalazło wyraz w rozporządzeniu 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.⁹ Odpowiednio prawodawca zaproponował, by formą organizacyjną dla narzędzi stabilizacji dochodów były fundusze wspólnego inwestowania (*mutual funds*). Zasady ich tworzenia określają państwa członkowskie. Prawodawca unijny zakłada, że ich konstrukcja prawna umożliwi stowarzyszonym rolnikom wspólne ubezpieczanie się. Przy czym uprawnionym do bycia członkiem i otrzymania pomocy jest tylko rolnik aktywny zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.¹⁰ Jednocześnie, co należy podkreślić, że stosowanie omawianego instrumentu ma jedynie przyczynić się w pewnym stopniu do ekonomicznego przetrwania gospodarstwa rolnego, a nie służyć jedynie niwelowaniu strat.¹¹ Podstawowy „trzon” finansowy funduszy stanowią wpłaty rolników-członków. Dzięki zebranych środkom, zrzeszonym w funduszu producentom rolnym, którzy ponieśli straty gospodarcze są wypłacane rekompensaty. Główną przesłanką uzyskania wsparcia jest „poważny” spadek dochodów. Chodzi tu o taką sytuację, gdy obniżenie przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika w ustalonym okresie referencyjnym. Może on być szacowany na podstawie wartości z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Samo pojęcie dochodu odnosi się do sumy przychodów, jakie uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszelkich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji.

9 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487-548.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608-670.

11 Por. Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów..., *op. cit.*, s. 3 i n.

Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent kwalifikuje się do otrzymania tego wsparcia. Jednocześnie w praktyce przyjmuje się, że spadek dochodu do 30% nie jest kwalifikowany do udzielenia pomocy i w niektórych sytuacjach jest on traktowany jako zwykłe odchylenie wielkości produkcji, niezagrażające żywotności gospodarstwa rolnego. Jak zauważają M. Janowicz-Łomott oraz K. Łyskawa, pomimo stworzenia narzędzi stabilizacji dochodu, producenci rolni nadal mają uczestniczyć w pokrywaniu strat do 30%.¹² Jednocześnie będą oni finansowali różnicę między planowanym a faktycznie uzyskanym dochodem.

Fundusze wzajemne mogą uzyskać wsparcie w postaci wkładu finansowego.¹³ Na podstawie art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013, aby je otrzymać, muszą: a) być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, b) prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat, oraz c) posiadać przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi.

Wkłady finansowe mogą dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych funduszu i to rozłożonych maksymalnie na okres trzech lat przy zastosowaniu degressywności, a także kwot wypłaconych przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Ponadto wkład finansowy może odnosić się do odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu. Przy czym początkowy kapitał podstawowy nie może być zasilany z wkładu z publicznych środków finansowych. Omawiane wsparcie nie może przenosić poziomu 75% kosztów kwalifikowanych.

Jak zauważono wcześniej, fundusze wzajemne powinny być postrzegane jako niezależna forma prawna i organizacyjna, dedykowana tylko dla producentów rolnych. Jednakże obecnie nie istnieją w Polsce podstawy prawne dla tworzenia i funkcjonowania funduszy. Ich zainicjowanie wymaga wprowadzenia określonych regulacji wewnętrznych o charakterze proceduralnym, a do przyszłej ich formy istnieje kilka propozycji rozwiązań.

Przykładowo Z. Giersz uważa, że przyszłościowym rozwiązaniem w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie byłoby tworzenie na szerszą skalę Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych (TUW). Mogłyby one oferować produkty ubezpieczeniowe niedostępne w dużych zakładach.¹⁴ Ich cechą charakterystyczną jest to, że każdy ubezpieczony członek jest jednocześnie współwłaścicielem towarzystwa. Co najważniejsze, celem działalności TUW jest zaspokojenie potrzeb ubezpieczonych,

12 M. Janowicz-Łomott, K. Łyskawa, *Instrumenty...*, *op. cit.*, s. 71.

13 C. dell'Aquila, O. Cimino, *Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: a preliminary assessment for Italy through FADN data* Paper prepared for the 126th EAAE Seminar New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy? *Włochy* 2012, s. 3 i n.

14 Z. Giersz, *Zarządzanie ryzykiem we Wspólnej Polityce Rolnej*, FAPA, <http://www.fapa.com.pl/gfx/cid/WPR-po2013/Zarz%C4%85dzanie%20Ryzykiem.pdf> (data dostępu: 20.07.2015.).

a nie maksymalizacja zysków. Jednakże posiadają one dość ograniczoną wytrzymałość finansową z uwagi na niewielkie rozmiary i słabą dywersyfikację portfela. Z tego tytułu ich poprawne działanie wymagałoby rządowego wsparcia reasekuracyjnego.

W obecnych warunkach tworzenie TUW wymaga spełnienia przesłanek określonych w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.¹⁵ Należą do nich w szczególności wymogi kapitałowe, osobowe, rozbudowane organizacyjno-administracyjne, etc. Z powstaniem Towarzystwa wiąże się przede wszystkim zebranie kapitału początkowego, ustalenie biznesplanu oraz powołanie jego organów wraz ze wskazaniem aktuariusza, co w przypadku producentów rolnych może być wymogiem zniechęcającym. Zatem pojawia się pytanie, czy takie Towarzystwo może być rentowne i czy będzie oferowało najbardziej pożądaną ochronę? Warto dodać, że dla rolnika najważniejszy jest zakres ochrony, wysokość składki oraz czy pokryje ona potencjalne szkody. Zainteresowanych tworzeniem nowych TUW-ów odstrasza także rygorystyczne traktowanie przez nadzór finansowy, co jest implikowane zastrzonymi kontrolami w związku z działalnością instytucji parabanekowych.

3. Zaproponowane przez prawodawcę unijnego rozwiązanie w zakresie wspierania stosowania instrumentów stabilizacji dochodów i zarządzania ryzykiem w rolnictwie nie znalazły uzasadnienia do ich ekspozycji w rodzimym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Jest to między innymi efektem fakultatywnego przeniesienia – na wniosek Polski – 25% środków z II filaru do I i przeznaczenia ich na dopłaty bezpośrednie. Wydaje się, że rozwiązanie to nie do końca jest uzasadnione. Mianowicie w przyszłości podstawowy mechanizm wsparcia, jakim są dopłaty bezpośrednie, ma ulec zniesieniu. Tym samym rolnicy będą bezpośrednio narażeni na oddziaływanie swobodnych gier rynkowych. Jednocześnie pozbawianie ich w ciągu kolejnych pięciu lat wsparcia na przygotowanie się do nowych warunków w postaci wdrożenia określonych mechanizmów i instrumentów zarządzania ryzykiem należy ocenić negatywnie. Tym bardziej, że podstawowym do tej pory instrumentem stosowanym i to nawet nie powszechnym, mimo że obowiązkowym, są umowy ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich.¹⁶

Poza wsparciem w ramach rozwoju obszarów wiejskich ustawodawca podjął jednak omawianą problematykę. Chodzi tu o przedłożony we wrześniu 2014 r. i będący przedmiotem prac rządowy projekt ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych (dalej: Projekt).¹⁷ Kształtuje on zasady tworze-

15 Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1151 ze zm.

16 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2005 Nr 150, poz. 1249 ze zm.

17 Rządowy projekt ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych, Druk nr 3076 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3076> (data dostępu: 25.07.2015 r.).

nia, zadania, finansowanie, organizację i funkcjonowanie wspomnianego funduszu. Jego podstawowym celem ma być stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym stabilizację dochodów w przypadku ziszczenia się określonych typów zdarzeń.¹⁸

Ustawodawca przewiduje, że fundusz będzie tworzony z obowiązkowych wpłat wnoszonych przez ściśle określony krąg podmiotów. Należą do niego osoby, które:

- 1) skupują produkty rolne, z wyłączeniem mleka, w celu ich przetworzenia, odsprzedaży lub wywozu poza terytorium Polski;
- 2) skupują mleko w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych;¹⁹
- 3) prowadzą działalność gospodarczą w zakresie uboju świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików lub drobiu;
- 4) prowadzą działalność w zakresie połowu ryb w wodach śródlądowych lub morskich;
- 5) prowadzą działalność w zakresie chowu lub hodowli ryb.

Wysokości wpłat są wyliczane na podstawie wystawianych przez wymienione podmioty faktur nie później niż do 14. dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym wystawiona została faktura. Przy czym podmioty z trzech pierwszych wymienionych grup naliczają i pobierają wpłaty od podmiotów, które zbywają na ich rzecz produkty rolne – czyli od rolników. Natomiast producenci prowadzący działalność w zakresie chowu, hodowli i połowu ryb przekazują wpłaty na fundusz za zbyte przez nie produkty rolne.

Zgodnie z art. 3 Projektu wysokość wpłat wynosi 0,2% wartości netto od: żywych świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików i drobiu, zbóż, rzepaku, rzepiku, roślin strączkowych, kukurydzy, owoców i warzyw, ziemniaków, buraków cukrowych, tytoniu i chmielu, mleka oraz ryb – które są przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.²⁰ Szczegółowy wykaz produktów rolnych, od których są naliczane, pobierane, przekazywane wpłaty na fundusz, określa w drodze rozporządzenia Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Od strony organizacyjnej podmiotem dysponującym zebranymi środkami jest Prezes Agencji Rynku Rolnego, natomiast podmiotem zarządzającym – dziesięcioosobowa Komisja. W jej skład wchodzi podmioty reprezentujące środowisko rolnicze wszystkich zaangażowanych w finansowanie funduszy działów, czyli: izby rolnicze, producenci zbóż, rzepaku, owoców i warzyw, tytoniu, chmielu, ziemniaków

18 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3076> (data dostępu: 25.07.2015 r.).

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 50 ze zm.

20 Zob. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

oraz buraków cukrowych, producenci świń, bydła, koni, owiec, kóz, królików, drobiu i ryb oraz dostawcy hurtowi lub bezpośredni mleka.

Do zadań komisji zarządzającej funduszem należy między innymi ustalanie wysokości środków przeznaczonych na rekompensaty na następny rok finansowy w ramach środków przewidzianych w projekcie jego planu finansowego. Ponadto określa ona do dnia 30 kwietnia każdego roku stawki procentowej rekompensaty za ubiegły rok, z uwzględnieniem dostępnych środków wskazanych w planie finansowym.²¹

Jeżeli chodzi o adresatów omawianego instrumentu, to podmiotem uprawnionym do uzyskania wsparcia finansowego jest producent rolny w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²² oraz podmioty prowadzące działalność w zakresie połowu ryb w wodach śródlądowych lub morskich. W powiązaniu z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013 uprawnionym jest osoba fizyczna lub prawna bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów, określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE, oraz która prowadzi działalność rolniczą. Zatem wsparcie nie musi być kierowane jedynie do rolnika czynnego zawodowo, jak to wynika z zasad przydzielania wsparcia z funduszy wzajemnych przewidzianych w art. 38 pkt 1 lit. b rozporządzenia nr 1305/2013.

Ze zgromadzonych środków mają być wypłacane rekompensaty. Projektowane wsparcie dotyczy dwóch przypadków. Po pierwsze, przysługuje ono w sytuacji obniżenia dochodu w gospodarstwie rolnym, rybackim lub dziale specjalnym produkcji rolnej powyżej 30% w stosunku do średniego rocznego dochodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat w ramach ostatnich pięciu lat.²³ Ponadto ustawodawca jednoznacznie wskazuje przyczyny jego spadku. Odpowiednio może on być spowodowany skutkami niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, których ryzyko wystąpienia nie jest objęte obowiązkowym ubezpieczeniem na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.²⁴ Chodzi tu o straty spowodowane przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne, które pogarszają warunki prowadzenia działalności rolniczej. Kwalifikowane obniżenie dochodu może wiązać się z wprowadzeniem środków związanych z zagrożeniem wystąpienia lub wystąpieniem chorób zakaźnych

21 Ponadto komisja zatwierdza plan finansowy funduszu, zasady gospodarowania jego środkami oraz sprawozdanie z wykonania planu.

22 Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

23 Do średniorocznego dochodu nie wlicza się wartości najwyższej i najniższej, a także nie uwzględnia się dochodu z roku, którego dotyczy wniosek o przyznanie rekompensaty.

24 Dz.U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

zwierząt lub chorób roślin, czy też spadkiem cen produktów rolnych uzyskiwanych przez producenta rolnego,²⁵ a także wystąpieniem niezależnych od producentów rolnych ograniczeń w handlu międzynarodowym. Warto dodać, że wyłączenie ryzyk objętych ubezpieczeniem obowiązkowym ma na celu eliminację podwójnego odszkodowania i repartycji oraz ma przeciwdziałać nadużyciom ze strony ubezpieczonego (tzw. *moral hazard*), który będzie chciał skorzystać z bardziej intratnego finansowo wsparcia.

Po drugie, wypłata rekompensaty może nastąpić na skutek braku zapłaty od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie skupu, uboju lub przetwórstwa produktów rolnych za zbyt produkty rolne, który stał się niewypłacalny. Zgodnie z art. 13 Projektu upadłość następuje po pierwsze, gdy sąd upadłościowy na podstawie przepisów prawa upadłościowego i naprawczego wyda postanowienie o: a) ogłoszeniu upadłości podmiotu obejmującej likwidację majątku dłużnika, b) ogłoszeniu upadłości podmiotu z możliwością zawarcia układu, c) zmianie postanowienia o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu na postanowienie o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika, d) oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości podmiotu, jeżeli jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, e) 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, f) umorzeniu postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego, jeżeli majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym nie wystarczy na zaspokojenie kosztów postępowania, i jednocześnie wierzyciele nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania, a także, gdy sąd wyda postanowienie o wszczęciu wtórnego postępowania upadłościowego. Powodem upadłości jest także wydanie przez 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 orzeczenia, 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. Następuje ona także w przypadku, gdy sąd upadłościowy wyda postanowienie o uznaniu głównego zagranicznego postępowania upadłościowego, wszczętego wobec podmiotu zagra-

25 W Polsce nie ma powiązań producentów rolnych z giełdami rynkowymi, co uniemożliwia ubezpieczenie transakcji, co skutkuje brakiem zabezpieczenia się rolników od wystąpienia ryzyka spadku cen produktów rolnych.

nicznego z Danii lub państw członkowskich EFTA, który jest niewypłacalny, a także po czwarte, gdy organ sądowy lub każdy inny – z wyłączeniem Danii – uprawniony do wszczęcia postępowania upadłościowego wyda, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 z 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego²⁶ orzeczenie o wszczęciu wobec podmiotu lub podmiotu zagranicznego postępowania upadłościowego oraz powoła zarządcę. Przesłanką upadłości jest ponadto wydanie, zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4 rozporządzenia nr 1346/2000, orzeczenia o ogłoszeniu upadłości podmiotu zagranicznego mające skutki ograniczone do majątku dłużnika znajdującego się na terytorium RP. Z kolei w postępowaniu krajowym upadłość 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 RP,
- 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.

W celu uzyskania rekompensaty z tytułu spadku dochodu producent rolny składa wniosek do dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania albo siedzibę. Zgodnie z art. 15 pkt 11 Projektu wniosek należy złożyć w terminie od dnia 1 lutego do dnia 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.

Warto dodać, że w pierwotnej wersji Projektu wypłata rekompensaty była uzależniona od tego, czy producent rolny zbywał produkty na podstawie co najmniej 3-letnich umów pisemnych. Takie rozwiązanie należało ocenić pozytywnie, w szczególności o ile umową, o której mowa byłaby przede wszystkim kontraktacja.

26 Dz.Urz. WE L 160 z dnia 30 czerwca 2000 r., s. 1, ze zm.

Mianowicie jest ona traktowana jako instrument zarządzania ryzykiem, a jej konstrukcja prawna w art. 622 k.c. przewiduje tzw. zasadę podzielnego ryzyka. Polega ona na tym, że jeżeli wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, producent nie może dostarczyć przedmiotu kontraktacji, obowiązany jest on tylko do zwrotu pobranych zaliczek i kredytów bankowych. Zatem ryzyko pojawienie się straty ulegałoby w omawianym przypadku rozkładowi na obie strony umowy. Ponadto zawarcie umowy daje pewną gwarancję ceny i zbytu, co pozwala na dalsze planowanie produkcji i podejmowanie świadomych działań w zakresie zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 14 Projektu, w zależności od zaistniałej sytuacji związanej z niewypłacalnością, podmiot, syndyk lub inna osoba sprawująca zarząd nad jego majątkiem w terminie nie dłuższym niż miesiąc od daty niewypłacalności, sporządza i przekazuje Prezesowi Agencji wykaz producentów rolnych, którym nie zapłacono za zbyte produkty rolne, obejmujący kwoty należności netto za zbyte produkty rolne.²⁷ Za niedopełnienie tych obowiązków została przewidziana sankcja. Otóż zgodnie z art. 19 pkt 1 Projektu kto nie przekazuje wykazu producentów rolnych, którym nie zapłacono za zbyte produkty rolne, obejmującego kwoty należności netto za zbyte produkty rolne, w terminie miesiąca, podlega karze pieniężnej w wysokości 60 zł za każdy dzień opóźnienia, lecz nie więcej niż 10000 zł.²⁸

Odprowadzanie przez producentów rolnych składek na rzecz funduszu jest niczym innym jak dodatkowym obciążeniem finansowym. Pojawia się więc pytanie, kto faktycznie będzie korzystał z omawianego wsparcia na wypadek wystąpienia niekorzystnej sytuacji. Warto podkreślić, że z reguły producenci rolni prowadzący działalność rolniczą na większą skalę stosują pewne instrumenty zarządzania ryzykiem. Przykładem może być chociażby dywersyfikacja produkcji, która często w mniejszych gospodarstwach nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego. Wydaje się zatem, że ta grupa producentów będzie częściej korzystała z omawianego instrumentu. Może to prowadzić do osłabienia pozycji większych gospodarstw. Faktycznie to oni będą finansować omawiany instrument.

4. Problematyka związana z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej, w tym wskazaniem najskuteczniejszego instrumentu stabilizacji dochodu, jest bardzo złożona. Wynika to zarówno z materii jakiej dotyczy, jak i indywidualnego podejścia adresatów poszczególnych rozwiązań prawnych.

Warto podkreślić, że instrument stabilizacji dochodu nie ma docelowo służyć jako gwarancja rentowności produkcji rolnej. Ma on jedynie wspierać i wzmacniać

27 Por. treść art. 14 ust. 2-6 Projektu.

28 Kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, Prezes Agencji. Ich egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stanowią one dochód funduszu.

skuteczność innych instrumentów, takich jak np. ubezpieczenia, czy płatności bezpośrednie.

Istotnym mankamentem Projektu jest brak jednoznacznie określonego sposobu szacowania zarówno dochodu, jak i jego spadku. Nie sprzyja temu brak opodatkowania rolnictwa podatkiem dochodowym. Konieczne jest zatem wskazanie jednolitej podstawy dla ustalenia dochodu i tym samym prowadzenia bieżącej ewidencji kwot środków pieniężnych dopływających do gospodarstwa rolnego z tytułu jego działalności operacyjnej wraz z dopłatami bezpośrednimi oraz kwot środków pieniężnych wypływających z gospodarstwa rolnego. Obniżenie dochodu lub należności netto za zbyt produkcyjne rolnie powinno wynikać z faktur, rachunków wystawionych zgodnie z odrębnymi przepisami lub innych dowodów potwierdzających zbycie. Odpowiednio obowiązek przedstawienia dokumentów potwierdzających spadek dochodów wiąże się z koniecznością prowadzenia alternatywnie pełnej rachunkowości. Rozwiązania te w dość kompleksowy sposób zostały wskazane w Projekcie Rozporządzenia wykonawczego do omawianej ustawy. Jednakże w przypadku gospodarstw indywidualnych, których przychody nie osiągnęły limitu 1 200 000 Euro i tak nie ma obowiązku prowadzenia rachunkowości zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości.²⁹ Zatem kwestia szacowania spadku dochodu w ich przypadku nadal pozostaje bez rozwiązania.

Narzędzie stabilizacji dochodów można traktować jako jeden z ważniejszych instrumentów zarządzania ryzykiem. Na jego istotę wpływa fakt, że w praktyce ryzyko dochodowe producentów rolnych praktycznie nie jest traktowane jako przedmiot ubezpieczenia w komercyjnych zakładach ubezpieczeniowych. Wynika to między innymi ze specyfiki rolnictwa i występującej asymetrii informacji pomiędzy ubezpieczającym a ubezpieczycielem. Otóż producent rolny wie znacznie więcej o potencjalnym ryzyku i jego czynnikach w produkcji aniżeli ubezpieczyciel. Ponadto nabywca polisy może zmienić swój stosunek do ryzyka i „stać się bardziej narażonym” na straty niż przed zawarciem umowy ubezpieczenia, nawet prowadząc do jego wystąpienia.

Zasadne byłoby więc tworzenie funduszu w formie rachunku bankowego, który mógłby funkcjonować przy organizacjach zrzeszających rolników, przy czym zgromadzone środki nie mogłyby być wykorzystywane na inne cele. Jednocześnie rekompensaty byłyby wypłacane tylko do wysokości posiadanych środków.

Jak zaznaczono wcześniej, rekompensata za straty ma być wypłacana na wniosek rolnika w wyznaczonym terminie następującym dopiero po roku od wystąpienia

29 Tak art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości tekst jedn., Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.; por. A. Chmielewski, Rachunkowość w rolnictwie – wybrane zagadnienia wymogów ewidencyjnych, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 66, s. 205 i n.

obniżenia dochodu lub niewypłacalności podmiotu. Zabrakło w tym rozwiązaniu określenia wyłączenia odpowiedzialności funduszu za straty w przypadku zaistnienia rażącego niedbalstwa rolnika, które ma wpływ na obniżenie dochodowości. Te kwestie również powinny zostać uregulowane, tak aby środki trafiły jedynie do rolników, u których rzeczywiście wystąpiło nieprzewidywalne negatywne zjawisko prowadzące do spadku dochodu.

THE LEGAL ASPECTS OF THE INCOME STABILIZATION IN AGRICULTURAL PRODUCTION

Keywords: risk management, income stabilization tools, mutual funds.

The article contains an analysis of bill on The Mutual Fund Support of Agricultural Income Stabilization, recognized by EU's legislator as one of the risk management tools. The aim of the author's deliberations is to determine the scope of the regulation and its evaluation.

The legislator of the bill does not define all necessary requirements that should be conducted in obtaining the support by the farmer. Even it allows farmer to some abuse. As the result of this bill, the new kind of levy will be imposed on him. At this stage, without the legal norms on performing even the mutual fund, it will not be possible to set up the tool.

Bibliografia:

- C. dell'Aquila, O. Cimino, Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: a preliminary assessment for Italy through FADN data Paper prepared for the 126th EAAE Seminar New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy? Włochy 2012.
- A. Chmielewski, Rachunkowość w rolnictwie – wybrane zagadnienia wymogów ewidencyjnych, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 66.
- Z. Giersz, Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., Warszawa, 2011.
- Z. Giersz, Zarządzanie ryzykiem we Wspólnej Polityce Rolnej, <http://www.fapa.com.pl/gfx/cid/WPR-po2013/Zarz%C4%85dzanie%20Ryzykiem.pdf> (data dostępu: 20.07.2015.).
- M. Hamulczak, W. Rembisz, Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego, [w:] Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych, M. Hamulczak, S. Stańko (red.), Warszawa 2008.
- C. Kilmkowski, W. Rembisz, Kwestie stabilizacji dochodów w rolnictwie, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 6.
- I. Lipińska, Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1.
- M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Instrumenty stabilizacji dochodu – wymogi wspólnej polityki rolnej a adaptacja w Polsce, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2014, t. 101, z. 4.
- W. Rembisz, Ubezpieczanie dochodów w rolnictwie, „Biuletyn Agencji Rynku Rolnego” 2004, nr 5.

- J. Skrzypczyńska, Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, z. 1.
- A. Szymecka, Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.