

IZABELA LIPIŃSKA

## Prawne instrumenty zarządzania kryzysowego w rolnictwie\*

1. Działalność rolnicza narażona jest na oddziaływanie wielu czynników niezależnych od woli producenta rolnego, które powodują, że jej efekt do ostatniego etapu procesu wytwarzania jest wątpliwy. Wymienić można dwie podstawowe przyczyny niepewności, tj. towarzyszące każdej działalności człowieka ryzyko oraz sytuacje kryzysowe. Ryzyko wiąże się z wystąpieniem potencjalnych strat, które generują dodatkowe koszty i pogarszają płynność finansową w okresie występowania skutków podjętych wcześniej decyzji<sup>1</sup>. Natomiast kryzys może być rozumiany jako zdarzenie o charakterze szoku (klęski, katastrofy), które zagraża istnieniu podmiotu ze względu na rozmiar szkód w potencjale produkcyjnym i zachwianie długoterminowej płynności. Obie przyczyny niepewności mogą prowadzić do straty dochodu, zmiany kierunku produkcji bądź ostatecznie do jej zaprzestania. Między nimi istnieje podstawowa różnica w odniesieniu do stosowanych instrumentów prawnych i ekonomicznych oraz czasu ich uruchomienia. Pierwsze najczęściej mają charakter prewencyjny (*ex ante*). Rolnik podejmuje decyzje o wyborze sposobu ochrony procesu produkcji jeszcze przed jej rozpoczęciem bądź w czasie jej trwania. Mowa tu o np. zawieraniu umowy ubezpieczenia upraw oraz zwierząt przed chorobami i szkodnikami, ubezpieczeniu dochodów czy uczestniczeniu w fundu-

---

\* Artykuł został napisany w ramach własnego projektu badawczego „Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki OPUS nr 2013/09/B/HS5/00683.

<sup>1</sup> Szerzej E. Majewski, A. Wąs, Ł. Cygański, *Czynniki ryzyka i strategie zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym w kontekście uwarunkowań polskiego rolnictwa*, w: M. Hamulczak (red.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2008, s. 164 i n.

szach wzajemnych. Natomiast drugie działania podejmowane są dopiero *ad hoc*, tj. w chwili pojawienia się negatywnej, niespodziewanej sytuacji o charakterze kryzysowym. Są one najczęściej spowodowane klęskami żywiołowymi lub innymi nieprzewidywalnymi zdarzeniami.

Prawodawca unijny zauważa potrzebę zarówno zwiększenia zdolności rolników do zarządzania ryzykiem oraz w sytuacjach kryzysowych, jak i określenia nowych instrumentów wspierających dochód rolników i niwelujących potencjalne straty. To właśnie producenci rolni powinni dokonywać wyboru najbardziej adekwatnych do kierunku produkcji i potrzeb rynku metod kontrolowania potencjalnych zagrożeń, a państwo winno pełnić rolę pewnego „inkubatora” wspomagającego, który w uzasadnionych przypadkach ma uruchamiać odpowiednie, finansowe środki zaradcze. Takie podejście znalazło wyraz w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie<sup>2</sup>.

Ryzyko może się wiązać z pozytywnym lub negatywnym rezultatem, natomiast sytuacja kryzysowa łączy się z poważnymi ujemnymi konsekwencjami. Oznacza ona nieprzewidywalną sytuację zagrażającą zdolności gospodarstw rolnych do sprostania konkurencji na poziomie lokalnym lub w całym sektorze produkcji. Odpowiednio instrumenty zarządzania w sytuacjach kryzysowych traktowane są jako pomoc w okolicznościach, w których indywidualna zdolność do zaradzenia poważnym stratom w dochodzie spowodowanym nieprzewidywalnymi zdarzeniami może okazać się niewystarczająca, a przyjmują one formę wsparcia finansowego. Jego udzielenie jest uzależnione od wielu czynników. Przede wszystkim nie może ono prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku rolnym. Mogą je otrzymać producenci, którzy podjęli czynności ograniczające możliwość wystąpienia negatywnego zjawiska. Z założenia nie ma to być rzeczywiste wsparcie dla wszystkich poszkodowanych podmiotów. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w sformułowanych przez Komisję Europejską w 2006 r. wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013<sup>3</sup>.

Przedmiotem artykułu jest zatem próba analizy wdrażanych na poziomie Unii Europejskiej środków w zakresie zarządzania kryzysowego w rolnictwie. Na istotę omawianej problematyki wpływa fakt, że produkcja rolna podlega oddziaływaniu swobodnych gier rynkowych i coraz czę-

<sup>2</sup> Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, KOM (2005), 74 z 9 marca 2005 r. s. 2 (dostęp: 21.12.2014).

<sup>3</sup> Zob. *Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dz. U. C 319 z 27 grudnia 2006 r.

ściej narażona jest na nowe negatywne zdarzenia zewnętrzne o różnym charakterze, które pozostają poza kontrolą zarówno państwa, jak i producenta rolnego. Przykładem może być pojawienie się w 2014 r. afrykańskiego pomoru świń (ASF), czy też wprowadzenie embarga przez Rosję na niektóre produkty rolne. Oba zdarzenia miały znaczący wpływ na sytuację ekonomiczną wielu gospodarstw rolnych zarówno w Polsce, jak i całej Unii Europejskiej.

Obecnie trwa kolejny okres realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), która podkreśla konieczność stosowania różnorodnych instrumentów zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Większość z nich została uwzględniona w II filarze WPR jako element rozwoju obszarów wiejskich. Obok nich istnieją także środki zaradcze przewidziane dla poszczególnych sektorów unijnego rynku rolnego, właściwe z uwagi na przedmiot produkcji i obrotu (I filar WPR). Z tego powodu istotne wydaje się dokonanie przeglądu stosowanych oraz wdrażanych instrumentów zarządzania kryzysowego oraz możliwości podejmowania działań *ad hoc*.

**2. Rozważania dotyczące zarządzania kryzysowego w rolnictwie** powinny zawierać próbę zdefiniowania sytuacji kryzysowej. Jak zaznaczono wcześniej, należy przez nią rozumieć każde zdarzenie prowadzące do osłabienia pozycji ekonomicznej producenta rolnego. Jest to zatem nieprzewidywalna sytuacja zagrażająca zdolności gospodarstw rolnych do pełnego uczestniczenia w unijnym rynku.

Przepisy prawa unijnego nie definiują bezpośrednio pojęcia kryzysu w rolnictwie. W wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013 Komisja wyróżnia pojęcie „klęski żywiołowej” oraz „zdarzenia nadzwyczajnego”<sup>4</sup>. W pierwszym przypadku wymienia jedynie przykładowe sytuacje, które można uznać za klęski, a należą do nich trzęsienia ziemi, lawiny, przypadki osunięcia się ziemi i powodzie<sup>5</sup>. Ich oficjalna lista do tej pory nie została sformułowana. Natomiast do zdarzeń nadzwyczajnych zalicza wojnę, zamieszki wewnętrzne lub strajki oraz, pod pewnymi warunkami i zależnie od rozmiaru, duże wypadki jądrowe lub przemysłowe i pożary powodujące rozległe straty<sup>6</sup>. Ponadto

<sup>4</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>5</sup> Z kolei środki Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), który utworzono, aby umożliwić reagowanie na poważne klęski żywiołowe, zostały wykorzystane w następstwie 63 różnego rodzaju klęsk żywiołowych, takich jak powodzie, pożary lasów, trzęsienia ziemi, wichury i susze, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/solidarity/index\\_pl.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/solidarity/index_pl.cfm#4) (dostęp: 28.12.2014).

<sup>6</sup> Tak pkt 125a Wytycznych Komisji.

Komisja uważa, że nie można uznać za klęskę żywiołową czy zdarzenie nadzwyczajne przypadków wystąpienia choroby zwierząt lub roślin<sup>7</sup>.

Z kolei Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 107 ust. 2 lit. b (dawny art. 87 Traktatu) wymienia zdarzenia, które podlegają wyłączeniu i nie mogą być traktowane jako klęska żywiołowa. Do grupy tej należą niekorzystne warunki atmosferyczne, takie jak mróz, grad, lód, deszcz czy susza. Jednak z uwagi na szkody, jakie wymienione zjawiska atmosferyczne mogą wyrządzić w produkcji rolnej czy w środkach produkcji rolnej, można je porównać z klęskami żywiołowymi, gdy poziom szkód sięga określonego progu.

Porównanie wytycznych Komisji w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich z dwóch okresów, tj. 2007-2013 oraz 2014-2020, pozwala zauważyć, że zakres omawianych definicji jest jednolity<sup>8</sup>. Dodatkowo w obowiązujących obecnie wytycznych zawarte zostały dwa dodatkowe pojęcia, tj. niekorzystne zjawisko klimatyczne porównywalne z klęską żywiołową oraz incydent środowiskowy<sup>9</sup>. Pierwsze z nich oznacza niekorzystne warunki pogodowe, takie jak mróz, burza, grad, lód, ulewny lub długotrwały deszcz lub dotkliwa susza. Natomiast drugie pojęcie określa przypadek zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska związany z konkretnym wydarzeniem oraz mający ograniczony zakres geograficzny. Przy czym pojęcie to nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla środowiska niezwiązanych z danym incydentem, takich jak zmiana klimatu lub zanieczyszczenia atmosferyczne. Skutek wystąpienia obu omawianych zdarzeń musi wiązać się ze zniszczeniem ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika wyliczonej na podstawie produkcji z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat wyliczonej na podstawie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej.

Na skutek prowadzonych analiz sytuacji w rolnictwie omawiane legalne definicje zostały wprowadzone do prawodawstwa unijnego na potrzeby realizacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obsza-

<sup>7</sup> Wyjątek może stanowić pojawienie się rozległego ogniska całkowicie nowej choroby zwierząt.

<sup>8</sup> Dz. U. C 204 z 1 lipca 2014 r.

<sup>9</sup> Por. art. 2 pkt 1h i 1j rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 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, Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

rów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>10</sup>. Prawodawca określił w art. 2 pkt 2 lit. k pojęcie klęski żywiołowej jako naturalnie występujące zdarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, które prowadzi do poważnych zakłóceń w systemach produkcji rolnej lub strukturach leśnych, powodując ostatecznie poważne szkody gospodarcze w sektorach rolnictwa lub leśnictwa. Natomiast do sytuacji kryzysowych zaliczył także nieprzewidziane zdarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, wywołane działalnością człowieka, czyli katastrofy, o ile prowadzą do poważnych zakłóceń w systemach produkcji rolnej lub strukturach leśnych, powodując ostatecznie poważne szkody gospodarcze w obu sektorach.

Na gruncie polskim pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w ustawie o stanie klęski żywiołowej<sup>11</sup>. Na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy przez klęskę żywiołową rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Definicja ta nie odnosi się bezpośrednio do produkcji rolnej. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy określa katastrofę naturalną jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

Z kolei w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w art. 3 pkt 1 została sformułowana definicja sytuacji kryzysowej<sup>12</sup>. Należy przez nią rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił

<sup>10</sup> Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

<sup>11</sup> Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

i środków. Z uwagi na kompetencyjny charakter ustawy, również i w tym przypadku nie odnosi się ona bezpośrednio do sytuacji w rolnictwie.

Pojęcie klęski żywiołowej pojawiło się przy okazji formułowania zasad ustalania wysokości podatku rolnego. Na podstawie art. 13c ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>13</sup> w razie wystąpienia klęski żywiołowej, która spowodowała istotne szkody w budynkach, ziemiopłodach, inwentarzu żywym lub martwym albo w drzewostanie, przyznaje się podatnikom ulgi w podatku rolnym przez zaniechanie jego ustalania albo poboru w całości lub w części, w wysokości zależnej od rozmiarów strat spowodowanych klęską w gospodarstwie rolnym. W tym przypadku ustawodawca nie wskazuje przyczyny powstania klęski, a odnosi się jedynie do negatywnych skutków jej wystąpienia w postaci straty w majątku rolnika. Z kolei w wyroku WSA w Szczecinie z 14 listopada 2007 r. (I SA/Sz 176/07) za klęskę żywiołową, w rozumieniu wspomnianej ustawy, mogą zostać uznane zdarzenia, które stanowiłyby konsekwencje zjawisk przyrodniczych (klimatycznych) odbiegających od przeciętnej normy, a o wystąpieniu tej klęski nie przesądza wprowadzenie stanu klęski żywiołowej<sup>14</sup>.

Jak pokazuje praktyka, nie ma jednolitej legalnej definicji sytuacji kryzysowej w rolnictwie. Wynika to z faktu istnienia bardzo szerokiego zakresu czynników na nią oddziałujących o charakterze politycznym, ekonomicznym czy społecznym. Warto dodać, że jej uznanie na poziomie państwa członkowskiego determinuje przyznanie producentowi rolnemu pomocy w związku ze szkodą powstałą na skutek wystąpienia negatywnego zdarzenia. Dokonuje tego właściwy organ państwa członkowskiego, klasyfikując zaistniały stan jako klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne.

**3. Właściwe zarządzanie kryzysowe i dobór odpowiednich instrumentów prawnych mają prowadzić do zapewnienia zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnego w Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Dlatego coraz większą rolę w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich zaczynają odgrywać kierowane dla poszczególnych producentów (rolników lub ich grup) środki wsparcia.**

<sup>13</sup> Dz. U. 2013, poz. 1381.

<sup>14</sup> Pisze na ten temat A. Suchoń, *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 190; Lex/el, nr 478592.

<sup>15</sup> Zob. M. B. Diaz-Caneja, C. G. Conte, F. J. G. Pinilla Stroblmair et al., *Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe – Executive Summary*, 2009, s. 10 i n.

Zgodnie z przyjętymi wytycznymi Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020, przewidzianych zostało siedem różnych rodzajów środków wsparcia w ramach działania „Pomoc z tytułu wyrównania szkód w produkcji rolnej lub w środkach produkcji rolnej oraz w celu zapobiegania stratom”<sup>16</sup>. Do instrumentów zarządzania kryzysowego można odnieść dwa spośród nich, tj. „Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi” oraz „Pomoc na naprawę szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęski żywiołowej”.

Warunkiem uzyskania pierwszego wsparcia jest oczywiście formalne uznanie wydarzenia za klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne przez właściwy organ państwa członkowskiego. Szczególne kryteria w tym zakresie są ustanawiane na podstawie przepisów krajowych. Ponadto należy wykazać istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między klęską żywiołową lub zdarzeniem nadzwyczajnym a szkodami poniesionymi przez przedsiębiorstwo.

Do kosztów kwalifikowalnych do wsparcia należą koszty szkód poniesionych bezpośrednio w wyniku klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, oszacowane przez organ publiczny, niezależnego rzeczoznawcę uznanego przez organ przyznający pomoc lub zakład ubezpieczeń. Mogą one obejmować zarówno szkody materialne dotyczące aktywów (takich jak budynki, urządzenia, maszyny, zapasy i środki produkcji), jak i utratę dochodów spowodowaną przez pełne lub częściowe zniszczenie produkcji rolnej i środków produkcji rolnej. Wysokość szkody oblicza się na poziomie poszczególnych beneficjentów. Może nim być rolnik lub grupa producentów lub organizacja, której to rolnik jest członkiem<sup>17</sup>.

Obliczanie szkód materialnych opiera się na kosztach naprawy lub wartości ekonomicznej aktywów przed klęską żywiołową lub zdarzeniem

---

<sup>16</sup> Należą do nich: Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi; Pomoc na naprawę szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęski żywiołowej; Pomoc na pokrycie kosztów zapobiegania chorobom zwierząt i szkodnikom roślin i zwalczania ich oraz pomoc na wyrównanie strat spowodowanych chorobami zwierząt lub działaniem szkodników roślin; Pomoc dotycząca padłych zwierząt gospodarskich; Pomoc przeznaczona na naprawę szkód spowodowanych przez zwierzęta chronione; Pomoc na opłacenie składek ubezpieczeniowych oraz Pomoc na wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania.

<sup>17</sup> Gdy pomoc wypłacana jest grupie producentów i organizacji, kwota pomocy nie przekracza kwoty pomocy, do jakiej kwalifikuje się dane przedsiębiorstwo.

nadzwyczajnym. Nie mogą one przekroczyć kosztów napraw lub spadku rzeczywistej wartości rynkowej spowodowanych przez klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne, tj. różnicy pomiędzy wartością majątku bezpośrednio przed i bezpośrednio po klęsce żywiołowej lub zdarzeniu nadzwyczajnym. Z kolei utratę dochodu szacuje się przez odjęcie iloczynu ilości produktów rolnych wyprodukowanych w roku klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego lub w każdym kolejnym roku, którego dotyczy pełne lub częściowe zniszczenie środków produkcji, i średniej ceny sprzedaży uzyskanej w danym roku od iloczynu średniej rocznej ilości produktów rolnych wyprodukowanych w okresie trzech lat przed wystąpieniem klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu lat przed wystąpieniem klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej, i uzyskanej średniej ceny sprzedaży<sup>18</sup>. Uzyskana kwota może zostać zwiększona o inne koszty poniesione przez beneficjenta z powodu klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego. Jednocześnie musi ona zostać zmniejszona o wszelkie koszty nieponiesione z powodu zaistniałych stanów, które w innym przypadku zostałyby poniesione przez beneficjenta.

Komisja zakłada możliwość ustalenia innych niż wskazane metod obliczania szkód, pod warunkiem że będzie przekonana, iż są one reprezentatywne i nie zostały ustalone na podstawie rażąco zawyżonych wyników produkcji oraz nie powodują nadwyżki rekompensaty w przypadku jakiegokolwiek beneficjenta. Pomiar wielkości spowodowanych szkód może być dostosowany do szczególnych cech charakterystycznych każdego rodzaju produktu za pomocą wskaźników biologicznych (ilość utraczonej biomasy) lub wskaźników ekwiwalentu utraty produkcji ustalonych na szczeblu gospodarstwa, na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, lub współczynników pogodowych (w tym wielkości opadów deszczu i temperatur) ustalonych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym.

Omawiany program pomocy wprowadza się w ciągu trzech lat od daty zdarzenia, a pomoc musi zostać wypłacona w ciągu czterech lat od tej daty.

Jeżeli chodzi o drugą z proponowanych form wsparcia w ramach zarządzania kryzysowego, Komisja rozważy przyznanie pomocy na wyrów-

---

<sup>18</sup> Do obliczenia rocznej produkcji rolnej można stosować wskaźniki, pod warunkiem że zastosowana metoda obliczeń umożliwia określenie realnych strat poszczególnych producentów w danym roku.

nanie szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne z klęskami żywiołowymi. Zasady jej przyznawania są takie same jak w przypadku poprzedniego wsparcia. Przy czym pomoc i wszelkie inne otrzymane płatności na wyrównanie strat, w tym płatności w ramach innych środków krajowych lub unijnych lub też polis ubezpieczeniowych z tytułu szkód objętych pomocą, są ograniczone do 80% kosztów kwalifikowalnych. Natomiast ulega ona zmniejszeniu o połowę, jeżeli rolnik nie wykupił polisy ubezpieczeniowej na co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującą zagrożenia związane z niekorzystnymi, statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie zjawiskami klimatycznymi, które są objęte zakresem ubezpieczeń.

4. „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych” jako instrument zarządzania kryzysowego nie jest nowy, był bowiem on już przewidziany w art. 48 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>19</sup>.

Obecnie na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie w ramach omawianego działania obejmuje inwestycje w środki zapobiegawcze oraz inwestycje na odtwarzanie gruntów rolnych. Celem pierwszych jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, a drugich przywracanie zniszczonego potencjału produkcji rolnej w wyniku zaistnienia tych samych zdarzeń. Wsparcie inwestycji odtworzeniowych jest uzależnione od formalnego uznania przez właściwe organy publiczne państw członkowskich, że wystąpiła klęska żywiołowa i że klęska ta lub działania podjęte zgodnie z dyrektywą Rady 2000/29/WE<sup>20</sup> w celu zwalczania lub po-

---

<sup>19</sup> Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1. Warunki i tryb przyznawania pomocy określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2013, poz. 877.

<sup>20</sup> Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przeciw wprowadzaniu do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przeciw ich rozpowszechnianiu się we Wspólnocie, Dz. Urz. L 169 z 10 lipca 2000 r., s. 1.

wstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników spowodowały zniszczenie co najmniej 30% odpowiedniego potencjału rolnego.

Wysokość projektowanego wsparcia w odniesieniu do operacji zapobiegawczych prowadzonych przez rolników indywidualnych nie może przenosić 80% kwalifikowalnych kosztów, a w przypadku operacji zapobiegawczych prowadzonych wspólnie przez więcej niż jednego beneficjenta – 100% kosztów kwalifikowanych. W operacjach służących przywróceniu potencjału produkcyjnego gruntów rolnych zniszczonego przez klęski żywiołowe i katastrofy również pomoc nie może być wyższa niż 100% kwalifikowalnych kosztów inwestycji (Załącznik nr II rozporządzenia nr 1305/2013). Udzielana na poziomie Unii Europejskiej pomoc nie wyklucza innych form wsparcia. Jednakże państwa członkowskie muszą zapewnić, by nie wystąpiła nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia omawianego działania oraz innych krajowych lub unijnych instrumentów wsparcia bądź prywatnych systemów ubezpieczeń.

Omawiane wsparcie obejmuje jedynie pomoc dla podejmowanych przez rolnika działań zapobiegawczych oraz restytucyjnych. Natomiast w ramach tego działania docelowo nie udziela się wsparcia z tytułu samej straty dochodu rolnika. Jego ochronie mają służyć instrumenty prawne przewidziane w art. 36 rozporządzenia 1305/2013, tj. ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin, tworzenie funduszy wspólnego inwestowania dotyczące niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób zwierząt i roślin, inwazji szkodników i incydentów środowiskowych oraz wdrażanie narzędzi stabilizacji dochodu.

Wskazana w wytycznych, a wynikająca z art. 18 rozporządzenia EFRROW pomoc znalazła wyraz w zatwierdzonym przez Komisję Europejską w grudniu 2014 r. rodzimym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>21</sup>. Warto dodać, że podstawą ustalania stanu klęski żywiołowej i jej negatywnych skutków w postaci szkód w produkcji jest wystąpienie jednego ze zdarzeń losowych wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 2-11a ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Należą do nich przymrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania, susza, powódź, deszcz nawalny, obsunięcia się ziemi, lawiny, grad, huragan oraz uderzenie pioruna.

5. Stosowane na unijnym rynku rolnym mechanizmy zarządzania ryzykiem są w ramach I filaru WPR, elementem tzw. siatki bezpieczeństwa,

<sup>21</sup> Zob. <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020.html> (dostęp: 29.12.2014).

a polegają przede wszystkim na jego stabilizacji oraz zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia i ochrony producentów przed stratami<sup>22</sup>. Przybierają one określone formy w zależności od sektora. Instrumenty stosowane w organizacji rynków rolnych znaczenie się różnią w zależności od specyfiki każdego z nich. Zasady ich wdrażania zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 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 1234/2007<sup>23</sup>.

Spośród wszystkich rynków rolnych jednym z najbardziej „wrażliwych” wydaje się rynek owoców i warzyw. Jego przedmiot obejmuje wytwarzanie i obrót produktami łatwo psującymi się i często nienadającymi się do długiego przechowywania. Dochodowość ich produkcji jest trudna do przewidzenia, gdyż nawet niewielkie nadwyżki mogą spowodować poważne zakłócenia na rynku. Z tego powodu prawodawca ustanowił środki zarządzania kryzysowego, które są włączane do programów operacyjnych państw członkowskich<sup>24</sup>.

Dostępne w ramach organizacji omawianego rynku narzędzia są przeznaczone dla producentów zrzeszonych w organizacjach producentów owoców i warzyw. Ich celem jest ochrona dochodów w trakcie nagłych wahań cen na rynku. Organizacje te są – w myśl obowiązujących przepisów – podmiotami mającymi pełnić rolę stabilizującą na rynku, a działają w imieniu swoich członków.

Przewidziane w art. 33 ust. 3 rozporządzenia nr 1308/2013 instrumenty zarówno mają przeciwdziałać kryzysom, jak i ustalać zasady postępowania na wypadek ich pojawienia. Obejmują one m.in.: inwestycje umożliwiające skuteczniejsze zarządzanie ilościami wprowadzanymi do obrotu; promowanie i informowanie, z myślą o zapobieganiu bądź w okresie kryzysu; wsparcie na rzecz kosztów administracyjnych poniesionych na utworzenie funduszy wspólnego inwestowania, wycofywanie z rynku czy ubezpieczanie zbiorów.

Ponadto zgodnie z art. 37 pkt d rozporządzenia nr 1308/2013 w celu zapewnienia sprawnego, właściwie ukierunkowanego i zrównoważonego

---

<sup>22</sup> Tak np. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2(11), s. 165; por. A. Matthews, *Perspectives on Addressing Market Instability and Income Risk for Farmers*, IIS Discussion Paper No. 342, Dublin, April 2010, s. 22 i n.

<sup>23</sup> Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671.

<sup>24</sup> Tak pkt 37 preambuły do rozporządzenia nr 1308/2013.

wykorzystania wsparcia na rzecz organizacji producentów i ich zrzeszeń w sektorze owoców i warzyw Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 227 aktów delegowanych. Ustanawiają one normy prawne dotyczące środków zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Ich przedmiot może dotyczyć np.: umożliwienia państwu członkowskiemu niestosowania co najmniej jednego ze środków zapobiegania omawianym sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego, maksymalnego poziomu wsparcia z tytułu wycofywania z rynku, ubezpieczania zbiorów, funduszy wspólnego inwestowania itd.

Przykładem może być wydane we wrześniu 2014 r. delegowane rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2014 ustanawiające dalsze tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw<sup>25</sup>. Przewiduje ono, na podstawie art. 1, przeprowadzanie w pierwszym półroczu 2015 r. kolejnych operacji wycofania z rynku niektórych owoców i warzyw. Jego bezpośrednim efektem ma być złagodzenie skutków sytuacji kryzysowej w tym sektorze związanej z nałożeniem przez Federację Rosyjską zakazu przywozu owoców i warzyw pochodzących m.in. z państw Unii Europejskiej.

W celu wsparcia rolnictwa w przypadku poważnych kryzysów mających wpływ na produkcję rolną lub dystrybucję produktów rolnych prawodawca ustanowił także na mocy art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 tzw. rezerwy kryzysową<sup>26</sup>. Jest ona określana na początku każdego roku, a wiąże się ze zmniejszeniem płatności bezpośrednich za pomocą mechanizmu dyscypliny finansowej<sup>27</sup>. Jej środki są uruchamiane również na podstawie art. 226 rozporządzenia nr 1308/2013. W tym przypadku Komisja Europejska ma możliwość podjęcia nadzwyczajnych narzędzi na wypadek zakłóceń na rynku. Mogą one być wywołane np. zakłóceniami powodowanymi wahaniami cen lub innymi wydarzeniami, chorobami zwierząt oraz utratą zaufania konsumentów wynikającą z istnienia zagrożeń dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin itp. Rezerwa na wypadek kryzysu może być uruchomiona dopiero po wykorzystaniu limitu wydatków na interwencję na danym rynku rolnym.

<sup>25</sup> Dz. Urz. L 284 z 30 września 2014 r., s. 22.

<sup>26</sup> Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549.

<sup>27</sup> Zob. art. 26 rozporządzenia nr 1306/2013.

6. Problematyka zarządzania kryzysowego w rolnictwie jest bardzo złożona. Składa się na nią szerokie spektrum działań podejmowanych przez producenta rolnego, które mogą być narażone na ryzyko, oraz wielość uczestników rynku. Z tego powodu nie można mówić o jednolitym systemie bezpieczeństwa, ukształtowanym dzięki sformułowanym przez prowadzącą instrumentom prawnym i ekonomicznym.

Zarządzanie kryzysowe jest zawsze wielostopniowe<sup>28</sup>. Przede wszystkim najważniejszym jego etapem wydaje się – o ile jest to możliwe – podjęcie działań mających na celu zapobieżenie pojawienia się niepożądanego zjawiska w przyszłości. Obejmuje ono w szczególności działania i przedsięwzięcia związane z identyfikacją zagrożeń, prognozowaniem możliwości ich wystąpienia czy określaniem rodzaju i zakresu działań zapobiegających zagrożeniom. Tu ogromną rolę mogą odgrywać właściwie sformułowane normy prawne. Ich zadaniem powinno być zachęcanie producentów rolnych do podejmowania odpowiednich decyzji produkcyjnych oraz dokonywania wyboru środków niwelujących potencjalne szkody – np. zawierania umowy ubezpieczenia. Jest to jednocześnie element kolejnego etapu zarządzania, czyli przygotowanie, na które składa się m.in. opracowanie zasad postępowania w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Chodzi o to, by jej negatywne skutki były jak najmniejsze. Również i w tym przypadku konieczne jest, by zasady dotyczące zarówno szacowania szkód, jak i wspierania dotkniętych sytuacją kryzysową producentów rolnych były spójne.

Należy podkreślić, że ryzyko i zagrożenia występujące w rolnictwie mogą mieć różny zakres. W szczególności mogą się one pojawiać globalnie, obejmując wszystkie gospodarstwa rolne jednocześnie. Dlatego uczestnicy rynku powinni mieć do wyboru pewną kombinację instrumentów prawno-ekonomicznych, które będą korelowały z występującymi w danym regionie warunkami i typem najbardziej prawdopodobnego ryzyka. Po stronie państwa leży obowiązek sformułowania katalogu działań prowadzących do zabezpieczania przed sytuacjami kryzysowymi lub do łagodzenia skutków kryzysów. Uzasadnione jest utrzymanie, a w niektórych przypadkach rozszerzenie instrumentów nadzwyczajnych środków wsparcia<sup>29</sup>. Otóż tylko właściwe zarządzanie ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych przyczynia się do zapewnienia ekonomicznego rozwoju gospodarstw rolnych.

<sup>28</sup> Pisze na ten temat E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, 2009, s. 15 <http://www.uwm.edu.pl/mkzk/download/wprowadzenie.pdf> (dostęp: 3.12.2014).

<sup>29</sup> Zob. *Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej. Preparing for the „Health Check” of the CAP reform*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

## **LEGAL INSTRUMENTS OF CRISES MANAGEMENT IN AGRICULTURE**

### **S u m m a r y**

The paper analyses measures implemented at the EU level that aim to ensure proper crisis management in agriculture. It is postulated that a combination of certain legal and economic instruments should be available to market participants to allow them to adequately manage risks or mitigate effects of crises depending on the situation and circumstances of a given region. States should be obliged to formulate a catalogue of actions and measures to be taken in crisis situations, including extraordinary measures that should also be allowable when need be, to mitigate potential consequences of agricultural crises.

## **STRUMENTI GIURIDICI DI GESTIONE DELLE CRISI IN AGRICOLTURA**

### **R i a s s u n t o**

L'articolo costituisce un tentativo di analizzare le misure attuate a livello dell'UE in materia di gestione delle crisi in agricoltura. A parere dell'autrice i partecipanti al mercato dovrebbero poter scegliere una combinazione di strumenti giuridici ed economici correlati con le condizioni e il tipo di rischio più probabile riscontrato in una data regione. A carico dello Stato si trova l'obbligo di formulare un catalogo di azioni volte alla protezione contro le emergenze e a mitigare gli effetti delle crisi. È ragionevole mantenere e in alcuni casi estendere gli strumenti eccezionali di sostegno. Solo un'adeguata gestione dei rischi e delle emergenze contribuisce a garantire lo sviluppo economico delle aziende agricole.