

POJĘCIE SZKODY W PRODUKCJI ROLNICZEJ W ASPEKCIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM¹

Izabela Lipińska

Katedra Zarządzania i Prawa Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu
Kierownik katedry: dr hab. Rafał Baum

Słowa kluczowe: ryzyko, szkoda, zarządzanie ryzykiem, produkcja rolnicza, utracone korzyści, wspólna polityka rolna

Key words: risk, loss, risk management, agricultural production, lost benefits, Common Agricultural Policy

S y n o p s i s. Przedmiotem artykułu jest określenie legalnej definicji szkody powstającej w toku produkcji rolniczej wraz ze wskazaniem jej zakresu. Ma ona istotne znaczenie dla określenia właściwego instrumentarium stosowanego w ramach zarządzania ryzykiem. Od tego, czy da się ją poprawnie zdefiniować, zależy skuteczność rekompensaty utraconych dochodów producenta rolnego i trwałość jego działalności. W toku badań przede wszystkim zastosowano metodę deskryptywną oraz dogmatyczną analizę aktów prawnych.

WSTĘP

Produkcja rolnicza z uwagi na swoją specyfikę jest szczególnie narażona na ryzyko. Jej efekt jest niepewny i w dużej mierze wynika z oddziaływania czynników zewnętrznych, niezależnych od woli człowieka. Niekiedy prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka jest znane, natomiast nie zawsze można mu zapobiec. Ponadto na szczególny charakter działalności wytwórczej w rolnictwie wpływa długi cykl produkcyjny, co powoduje, że narażenie na wystąpienie negatywnego zjawiska jest rozłożone w czasie. Tak więc strata może pojawić się zaraz po rozpoczęciu produkcji, w trakcie lub na jej końcu. Z tego powodu można mówić o dywersyfikacji rozmiaru szkody od strony jej rekompensaty i utraty dochodu w przyszłości.

Celem artykułu jest próba określenia pojęcia i zakresu szkody w świetle obowiązujących przepisów prawa krajowego oraz unijnego, w tym w ramach praktycznego ich stosowania na podstawie wydawanego orzecznictwa. Sprecyzowanie tego pojęcia, lub choć określenie pewnego jego zakresu, wydaje się szczególnie istotne w obliczu poszukiwania właściwych i najbardziej pożądanych od strony producenta rolnego sposobów zarządzania ryzykiem w produkcji rolniczej. Chodzi o to, by w jak najszerszy sposób ustalić zakres omawianego pojęcia, by tym samym ustalić katalog instrumentów mogących zapobiec wystąpieniu ryzyka w przyszłości. Choć efekty jego wystąpienia mogą być zarówno po-

¹ Artykuł finansowany przez Narodowe Centrum Nauki ze środków na naukę w ramach projektu badawczego – OPUS nr 2013/09/B/HSS/00683, pt. *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*.

zytywne, jak i negatywne, to przedmiotem artykułu będą tylko ujemne skutki oddziałujące na dochód producenta rolnego.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy była metoda deskryptywna oraz dogmatyczna analiza tekstów normatywnych krajowych i unijnych. Wykorzystano także literaturę przedmiotu oraz międzynarodowe opracowania i raporty.

POJĘCIE I CHARAKTER ŹRÓDEŁ RYZYKA W PRODUKCJI ROLNICZEJ

Ryzyko wiąże się z pojęciem niepewności w związku z podejmowanym przez człowieka działaniem lub zaniechaniem. Dotyczy ono stanu, który ma dopiero powstać, i tym samym jego skutki zauważalne są w przyszłości. Określenie zakresu ryzyka może być wielopłaszczyznowe, podobnie jak i jego efekty. Istnieje ono wszędzie tam, gdzie człowiek spodziewa się jakiejś zmiany w postaci korzyści, a w niektórych przypadkach zamiast niej pojawia się strata. Najczęściej ryzyko wiąże się z utratą części dochodów, które są uwarunkowane czynnikami koniunkturalnymi oraz specyficznymi dla danej produkcji czynnikami przyrodniczo-klimatycznymi [Rembisz 2011].

Działalnością szczególnie wrażliwą na niepewność jest produkcja rolnicza. Oddziałuje nań wiele czynników związanych z samym tokiem wytwarzania i czynników okołoprodukcyjnych. Pośród zagrożeń, które występują w działalności rolniczej, podstawowym jest ryzyko o charakterze przyrodniczym (klimatycznym). Jego występowanie jest kreowane przez naturę, a ma ono ogromny wpływ na wielkość produkcji i jej jakość. Ryzyko to może mieć charakter katastroficzny i niekatastroficzny. Obejmuje ono wszelkie zjawiska, takie jak: intensywne opady atmosferyczne, susze, silne wiatry, powodzie, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur etc., które prowadzą do powstania szkody. Ponadto mogą być to stany, które nie odbiegają istotnie od normy, jak np. większe niż średnie opady deszczu. Warto w tym miejscu dodać, że producent rolny nie ma możliwości podjęcia działań, które by go uchroniły przed wystąpieniem ryzyka. Zmienne warunki pogodowe pozostają całkowicie poza kontrolą człowieka. Jednakże może on niwelować jego skutki.

Do innych czynników ryzyka dochodowego, obok produkcyjnego, zalicza się ryzyko cenowe. Odgrywa ono istotną rolę na bardzo niepewnym rynku rolnym, gdyż zmiany ceny zawsze wyrażają zmiany koniunktury. Jak zauważyli Mariusz Hamulczuk oraz Włodzimierz Rembisz [2008], producenci rolni reagują na zmiany parametrów cenowych w żywiolowy i dość podobny sposób, jednakże niezależnie od siebie, na własny rachunek i własne ryzyko. Może to skutkować występowaniem częstych dysproporcji i niezamierzonych efektów [Hamulczuk, Rembisz 2008]. Niepewność instytucjonalna wyrażająca się między innymi w zmianie założeń polityki rolnej czy wprowadzaniem ustawodawstwa może być bardzo istotnym czynnikiem ryzyka w rolnictwie. Brak pewności jego trwałości bardzo często determinuje decyzje podejmowane przez producentów rolnych, których efektem może być określona strata. To w kolejności determinuje planowanie produkcji oraz jej sterowanie i organizowanie.

Poza trzema wymienionymi podstawowymi grupami ryzyka w rolnictwie na jego efekt oddziałuje także ryzyko technologiczne. Jest ono skutkiem rozwoju i wdrażania nowych technik oraz metod w produkcji. Określony postęp biologiczny w rolnictwie implikuje z kolei potrzebę wprowadzania nowych odmian roślin, ras zwierząt, nowych technologii produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także sposobu żywienia zwierząt i rodzaju stosowanych pasz [Wawrzynowicz i in. 2012].

Zakres źródeł ryzyka w rolnictwie jest bardzo szeroki w porównaniu do innych działów gospodarki. Występuje duża zmienność zjawisk o niskiej przewidywalności oraz znaczna liczba zagrożeń. Na wiele z nich rolnicy nie mają wpływu.

UJĘCIE CYWILISTYCZNE SZKODY – ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Pojęcie szkody jest bardzo złożone i ma ze względu swoją treść charakter abstrakcyjny. Jego dzisiejsze postrzeganie po części wywodzi się z prawa rzymskiego. Zgodnie z nim przez szkodę należy rozumieć pewien uszczerbek w majątku, którego doznał określony podmiot w wyniku swojego lub cudzego działania lub zaniechania. Przy czym ryzyko można odnieść także do sytuacji, w których zachodzi konieczność przypisania osobie szkody, z którego powstaniem system prawny nie łączy niczyjej odpowiedzialności [Sobczyk 2009].

Szkoda jak do tej pory nie została zdefiniowana w kodeksie cywilnym (k.c.) [Dz.U. 1964.16.93]. Ustawodawca skupia się przede wszystkim na jej naprawieniu, a nie na jej pojęciu. Zgodnie z art. 361 §2 k.c. naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Natomiast jej praktyczne stosowanie ukształtowało się na podstawie wydawanego orzecnictwa oraz piśmiennictwa. Za szkodę więc należy uznać uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie [Kaliński 2009]. Jak zauważył Alfred Ohanowicz, szkodą jest interes poszkodowanego w jego nienastąpieniu, a po jego zajściu – w przywróceniu zachwianego tym zdarzeniem stanu dóbr [Ohanowicz, Górski 1972]. Chodzi tu o uszczerbek, który ma charakter utraty, zmniejszenia aktywów, ich niepowiększenia bądź powstania lub zwiększenia pasywów. Ponadto pojawia się on wbrew woli poszkodowanego. Natomiast zgodnie z przyjętym podejściem cywilistycznym, sama zgoda poszkodowanego na wystąpienie negatywnego zdarzenia nie wyłącza istnienia szkody, a jedynie ogranicza odpowiedzialność za nią. W omawianym zakresie bardzo ważną cechą pojęcia szkody jest brak jej prawnego usprawiedliwienia.

Zasadniczo można wyróżnić szkodę majątkową i niemajątkową. Obie odnoszą się do dóbr poszkodowanego. Przy czym pierwszą z nich da się wyrazić w pieniądzu, a będzie to uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych o wartości majątkowej. Składa się nań strata (łac. *damnum emergens*) oraz utracone korzyści (łac. *lucrum cessans*). Natomiast druga zwana też krzywdą, najczęściej jest wiązana z naruszeniem dóbr osobistych. O szkodzie można mówić na mieniu i na osobie. Ta ostatnia wykracza poza badany obszar. Z kolei szkoda na mieniu polega na negatywnych reperkusjach naruszenia własności i innych praw majątkowych poszkodowanego.

Zdecydowanie strata w produkcji rolniczej przybiera postać majątkową, potencjalnie dającą się wycenić. Jednakże z uwagi na specyfikę i moment wystąpienia szkody jej sformułowanie jest bardzo utrudnione. Odnosi się ona do rzeczy, która ma dopiero powstać w przyszłości, zatem ustalenie jednego legalnego podejścia nie jest możliwe. Ryzyko może pojawić się w czasie całego procesu produkcji i to z wielu źródeł. Dlatego sformułowanie potencjonalnego przedmiotu ochrony wymaga wielopłaszczyznowej analizy [Kęszycka 1999].

Utracone korzyści odzwierciedlają ekonomiczną wartość niedosłego zdarzenia, które – gdyby się ziściło – doprowadziłoby do pozytywnej zmiany u poszkodowanego. Również i w tym przypadku prawo polskie nie przewiduje definicji utraconych korzyści. Może to być w szczególności utrata zarobków z prowadzonej produkcji wytwórczej, utrata

spodziewanego zysku i dalszej współpracy z odbiorcą produktów rolnych, np. do dalszego przetworzenia, a także utratę możliwości korzystania z plodów rolnych (np. niemożność pozyskania substratu do pasz dla zwierząt) [Sulewski 2011].

Ważnym aspektem jest także ustalenie rozmiarów utraconych korzyści. Przy prowadzeniu produkcji rolniczej rozmiar szkody wynikłej z uniemożliwienia jej kontynuowania stanowi różnica między przychodami, które rolnik by osiągnął w braku negatywnego zdarzenia, oraz rzeczywiście osiąganymi. Przykładowo utraconą korzyścią będzie plon roślin, które w momencie pojawienia się szkody jeszcze nie istnieją, ale w przyszłości zwiększyłyby majątek rolnika [Ługiewicz, Szymański 2010].

SZKODA W USTAWIE O UBEZPIECZENIU UPRAW POŁOWYCH I ZWIERZĄT GOSPODARSKICH

Aktem prawnym kształtującym zagadnienia związane z ograniczaniem występowania ryzyka w produkcji rolnej jest *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* [Dz.U. 2005.150.1249]. Ustawa ta przewiduje obowiązek zawierania odpowiedniej umowy ubezpieczenia, której podstawową rolą jest kompensacja strat powstających w majątku rolników w toku prowadzenia działalności rolniczej, na wypadek zaistnienia określonych zjawisk i ich negatywnych skutków.

Ustawodawca nie wskazuje zakresu pojęcia szkody, a jedynie w art. 3. pkt 2. dokonuje *numerus clausus* klasyfikacji jego źródeł. Należą do nich huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne oraz ubój z konieczności. Aby wymienione zdarzenia były kwalifikowane jako geneza szkody, muszą charakteryzować się pewnymi cechami. Odnosnie huraganu odróżnia się jego charakter masowy oraz pojedynczy. W pierwszym przypadku za szkody spowodowane huraganem ustawodawca uznaje tylko te powstałe w wyniku działania wiatru o prędkości nie mniejszej niż 24 m/s. Natomiast w drugim – pojedyncze szkody spowodowane przez huragan powstałe jeśli w najbliższym sąsiedztwie gospodarstwa rolnego stwierdzono działanie huraganu. Jako efekt powodzi traktuje się szkody powstałe wskutek zalania terenów w następstwie podniesienia się poziomu wód płynących lub stojących, zalania terenów wskutek deszczu nawalnego oraz spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i podgórskich. Zalaniem nie określa się nawilgocenia gleby, jeżeli nie było ono poprzedzone wystąpieniem wody na powierzchni gruntu. Ponadto wyłącza się także zastoiska wodne, które utrzymują się corocznie na terenach podmokłych o wysokim poziomie wody gruntowej przez dłuższy czas niezależnie od nasilenia opadów atmosferycznych [*Informacja dla Komisji...* 2013]. Szkody będące wynikiem pojawienia się deszczu nawalnego dotyczą tylko tych strat, które powstały wskutek deszczu o współczynniku wydajności o wartości co najmniej 4, ustalonym przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. W przypadku braku możliwości ustalenia tego współczynnika bierze się pod uwagę stan faktyczny i rozmiar szkód w miejscu ich powstania, świadczące wyraźnie o działaniach deszczu nawalnego. Odpowiednio źródłem szkody w produkcji może być także grad, traktowany jako opad atmosferyczny składający się z bryłek lodu. Przyczyną szkody może być następstwo wyładowania atmosferycznego w postaci pioruna. Na straty w produkcji może mieć wpływ obsunięcie się ziemi spowodowane przez jej zapadanie się oraz usunięcie. Z tym, że za szkody spowodowane przez zapadanie się ziemi należy rozumieć, te które powstały wskutek obniżenia się terenu z powodu zawalenia się podziemnych wolnych

przeźreni w gruncie. Z kolei usuwanie się ziemi implikuje szkody powstałe wskutek ruchów ziemi na stokach. Przyczyną szkody może być zdaniem ustawodawcy także lawina, której efektem mogą być szkody powstałe wskutek gwałtownego zsuwania się lub staczania ze zboczy górskich lub podgórszych mas śniegu, lodu, skał, kamieni, ziemi lub błota. Bardzo często występującym w Polsce zjawiskiem wywołującym negatywne skutki w uprawach jest susza. By zgodnie z ustawą można było ją zakwalifikować jako zjawisko rodzące szkody, powinna ona wystąpić w dowolnym sześciodekadowym okresie od 1 kwietnia do 30 września oraz charakteryzować się spadkiem klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb. Obok niej istotnie oddziałuje na wysokość produkcji spadek temperatury powietrza. W tym przypadku chodzi o szkody powstałe na skutek pojawienia się ujemnych skutków przezimowania. Chodzi tu w pierwszej kolejności o straty spowodowane wymarzeniem, wymoknięciem, wyprzieniem, wysmaleniem lub wysadzeniem roślin w okresie od 1 grudnia do 30 kwietnia, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub całkowitej utracie plonu albo jego części. Szkody mogą być spowodowane także przymrozkami wiosennymi, z którymi łączy się szkody spowodowane przez obniżenie się temperatury poniżej 0°C, w okresie od 15 kwietnia do 30 czerwca, polegające na całkowitym lub częściowym zniszczeniu roślin lub całkowitej utracie plonu lub jego części.

W ujęciu ustawowym szkody dotyczą przede wszystkim produkcji roślinnej. Ustawodawca uwzględnił tylko jedno zdarzenie odnoszące się do produkcji zwierzęcej. Zgodnie z art. 3. pkt 2. ustęp 12. omawianej ustawy, dotyczy ono uboju z konieczności zarządzanego przez lekarza weterynarii, który ma zastosowanie w następstwie wymienionych powyżej zdarzeń losowych, których efektem może być pojawienie się epidemii [Sulewski 2011].

W każdym z wymienionych przypadków ustalenia wysokości szkody dokonuje komisja powołana przez wojewodę właściwego ze względu na położenie gospodarstwa rolnego, tj. miejsca wystąpienia szkody.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 6. ustawy zakłada, że umowa ubezpieczenia obejmuje tylko te szkody, które powstały w następstwie zdarzeń wchodzących w zakres ochrony ubezpieczeniowej, jeśli zaistniały w gospodarstwach rolnych na terytorium kraju i to w miejscu wskazanym w umowie ubezpieczenia. Ponadto ustala pułap odpowiedzialności zakładu za szkody w plonie głównym. W przypadku szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne muszą one wynosić co najmniej 10%. W wypadku suszy strata w plonie musi wynieść co najmniej 25%. Nie oznacza to jednak, że mniejszy procentowo uszczerbek nie będzie pojmowany jako negatywne zdarzenie. Jedynie ustawodawca nie łączy z nim obowiązku zadośćuczynienia, traktując go tym samym jako przewidywalny, statystycznie możliwy spadek produkcji.

Z kolei odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia upraw, zgodnie z art. 10c pkt 4. ustawy, rozpoczyna się w przypadku wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź i suszę – po upływie 30 dni od dnia zawarcia umowy; grad i przymrozki wiosenne – po upływie 14 dni, ujemne skutki przezimowania – od dnia zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, jeżeli będzie ona zawarta w terminie do 1 grudnia. Szkoła w produkcji może pojawić się przed wymienionymi terminami, ale ustawodawca nie wiąże z nimi obowiązku odszkodowawczego. Zastosowanie w tym przypadku ma tzw. franszyza integralna. Oznacza ona postanowienie umowy ubezpieczenia, zgodnie z którym ubezpieczyciel nie odpowiada za szkody, których wartość nie przekracza ustalonego minimum [Stroiński 2009].

CHARAKTERYSTYKA SZKODY W WYBRANYCH AKTACH NORMATYWNYCH ZWIĄZANYCH Z PRODUKCJĄ ROLNICZĄ

Podstawowym aktem prawnym, który odnosi się do omawianych w artykule zagadnień, jest *Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie* [Dz.U. 2007.75.493]. Przyjęte w niej rozwiązania prawne nie odnoszą się *expressis verbis* tylko do działalności rolniczej. Niemniej w art. 3. ust. 2. zawiera ona legalną definicję szkody przez którą należy rozumieć *negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska*. Ustawodawca odnosi pojęcie szkody do zmian nie we wszystkich elementach środowiska, lecz tylko do gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych (jeśli zmiana ta miała znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk), do wód (po znaczącym negatywnym wpływie na ich stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy), oraz do powierzchni ziemi (zanieczyszczenie gleby lub ziemi, zwłaszcza mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi). Jak zauważył Piotr Otawski [2007], w ustawie nie ma jednak przesłanek pozwalających określić ani procedury szacowania stanu i funkcji środowiska, ani zakresu pozyskiwania dostępnych informacji.

Aktem prawnym, który w wąskim zakresie odnosi się do pojęcia szkody jest także *Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* [Dz.U. 2013.0.1205]. W art. 15. ustawodawca wiąże szkodę ze zmniejszeniem produkcji roślinnej i implikuje z tego tytułu wypłacenie odszkodowania przez szkodzący zakład przemysłowy. Ponadto w przypadku obniżenia poziomu produkcji w ciągu trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości zakład jest obowiązany, na wniosek właściciela, wykupić całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych.

Do aktywności stwarzającej ryzyko szkody związanej z prowadzeniem działalności rolniczej należą: produkcja, wykorzystywanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport środków ochrony roślin w rozumieniu *Ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin* [Dz. U. 2004.11.94], a także produktów biobójczych w rozumieniu *Ustawy z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych* [Dz.U. 2002.175.1433]. Niewątpliwie również wprowadzanie do obrotu produktów genetycznie zmodyfikowanych, regulowane przez *Ustawę z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych* [Dz.U. 2001.76.811], które może być związane z prowadzeniem działalności rolniczej, zostało uznane przez ustawę o ochronie roślin za rodzaj działalności stwarzającej ryzyko spowodowania szkody w środowisku. W tym jednak wypadku należy podkreślić, że jak dotąd ze względu na rozmiar upraw tego typu w Polsce jest to regulacja mająca małe znaczenie.

Problematyka dotycząca szkód w produkcji rolnej pojawia się także w *Ustawie z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie* [Dz.U. 2013.0.1205]. Jednakże i w tym przypadku definicja szkody nie została sformułowana. Prawodawca wskazał przede wszystkim zasady jej szacowania i określił krąg podmiotów zobowiązanych do wypłacenia rekompensaty. Natomiast orzeczenia wydawane w związku z problematyką szkód łowieckich, nakazują traktować szkodę w uprawach rolnych jako każdą szkodę wyrządzoną w uprawie prowadzonej na gruncie rolnym [Uchwała Sądu Najwyższego III CZP 67/2007].

Wystąpienie negatywnego zjawiska w produkcji rolnej jest przesłanką przyznania podatnikowi podatku rolnego ulgi w postaci zaniechania jego ustalenia albo poboru w

całości lub części. Takie rozwiązanie jest przewidziane w art. 13c *Ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym* [Dz.U. 2013.1381]. Ma to miejsce w wyniku pojawienia się klęski żywiołowej, która spowodowała istotne szkody w budynkach, ziemiopłodach, inwentarzu żywym lub martwym albo w drzewostanie.

Bardzo często z pojawieniem się szkody w produkcji rolnej łączy się utrata płynności finansowej producenta rolnego, która będzie uniemożliwiała np. regulowanie składki z tytułu ubezpieczenia społecznego. W tym przypadku na podstawie art. 41a ust. 1. pkt 1. *Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników* [Dz.U. 2008.50.291] ustawodawca przewiduje możliwość zmiany dotychczasowych warunków spłat należności z tytułu zadłużenia, a także umorzenie w całości lub części bieżących składek. Każdorazowo odbywa się to na wniosek poszkodowanego rolnika, jeżeli poniósł szkody spowodowane przez powódź, huragan, grad lub deszcz nawalny [Uchwała nr 139/2013]. Ponadto gdy w gospodarstwie lub dziale specjalnym produkcji rolnej powstały szkody o tym samym źródle, jak wymienione powyżej, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może odroczyć termin płatności należnych składek lub rozłożyć je na raty. Z uwagi na to, że jest to procedura wszczynana indywidualnie, każdorazowo niezależnie dokonuje się kwalifikacji szkody i jej oszacowania.

Powstanie szkody z takich samych powodów jak przedstawione jest przesłanką odroczenia lub rozłożenia na raty płatności z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przewiduje to art. 23a *Ustawy z 19 października 1990 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* [Dz.U. 1990.107.464]. Również i w tym przypadku do szacowania i zdefiniowania szkody specjalna komisja jest powoływana przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce wystąpienia tej szkody.

SZKODA W AKTACH PRAWA UNIJNEGO

Zasadniczo na szczeblu unijnym problematyka związana z powstawaniem szkód w rolnictwie i potrzebami przeciwdziałania oraz niwelowania ich skutków została dostrzeżona w *Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie* [2005]. Dokument ten był efektem przeprowadzonych analiz co do konieczności wprowadzenia dodatkowych środków wspólnej polityki rolnej w zakresie wsparcia rolników dotyczącego zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych. Jednakże nie wskazał on sposobu określania szkody w produkcji, a jedynie źródło jej powstania w postaci wystąpienia klęski żywiołowej, z którą łączy się spadek dochodów rolnika.

Z kolei w opinii wydanej do tego komunikatu zawarto wytyczne w sprawie pomocy publicznej w branży rolnej, która dopuszcza dopłaty do ubezpieczeń sięgające 80% kosztu składki na ubezpieczenie od strat będących konsekwencją klęsk żywiołowych [*Opinia Europejskiego...* 2005]. W dokumencie tym wymieniono wśród nich trzęsienia ziemi i inne nadzwyczajne zdarzenia. Jako straty sugerowano traktować te spowodowane złymi warunkami pogodowymi lub chorobami roślin i zwierząt. Wówczas są one traktowane na równi ze stratami wynikłymi z klęsk żywiołowych, jeżeli szkoda osiągnie określony próg, ustalony na 20% normalnej produkcji dla regionów o trudnych warunkach gospodarowania oraz na 30% dla pozostałych regionów.

W prawie Unii Europejskiej ustawodawca najczęściej posługuje się pojęciem straty gospodarczej zamiast szkody. Wynika to z faktu jej łączenia z obniżeniem dochodów

producenta rolnego. Przykładowo art. 70 rozporządzenia Rady nr 73/2009 przewiduje przyznanie przez państwa członkowskie wkładu finansowego w składki z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych. Chodzi tu o te straty, które zostały spowodowane niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin albo inwazją szkodników. Odpowiednio przez niekorzystne zjawiska klimatyczne należy rozumieć warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, czyli mroz, grad, lód, deszcz lub susza. Kwalifikowane choroby zwierząt oznaczają choroby wymienione w wykazie chorób zwierząt ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do *Decyzji Rady 90/424/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii*. Co najważniejsze, rzeczowe straty gospodarcze oznaczają wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego nadzwyczajnych środków w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji.

Obecnie aktem prawnym regulującym kwestie wsparcia dla produkcji rolnej jest *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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*. Ustawodawca przyjął w nim podobne rozwiązanie, jeżeli chodzi o genezę strat. Z preambuły wynika, że straty związane są z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk klimatycznych, wystąpieniem chorób zwierząt lub roślin, inwazji szkodników lub incydentów środowiskowych. W omawianym akcie rozszerzono pojęcie niekorzystnego zjawiska klimatycznego o burze, ulewne deszcze i „poważną” suszę, porównywalną do klęski żywiołowej. Ta ostatnia oznacza 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. Szkada w produkcji może ponadto być rezultatem wystąpienia katastrofy. W tym przypadku jest to nieprzewidziane zdarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, wywołane działalnością człowieka.

Dodatkowo jako genezę straty wprowadzono tzw. incydent środowiskowy. Oznacza on przypadek zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska, związany z konkretnym wydarzeniem oraz mający ograniczony zakres geograficzny, z którym można wiązać powstanie szkody. Przy czym pojęcie to nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla środowiska niezwiązanych z tym wydarzeniem, takich jak zmiana klimatu lub zanieczyszczenia atmosferyczne.

Poza aktami prawnymi regulującymi w sposób bezpośredni kwestie produkcji rolnej, legalna definicja szkody została zawarta w *Dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu* [Dz.U. L 143]. Prawodawca definiuje w art. 2 pojęcie „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” jako mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio. Bierze się tu pod uwagę szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, wyrządzone w wodach oraz dotyczące powierzchni ziemi.

PODSUMOWANIE

W ustawodawstwie prawnorolnym nie ma ustalonego i zarazem jednolitego pojęcia szkody w produkcji rolniczej. Wynika to faktu, że ryzyko tu występujące ma szczególnie charakter z uwagi na dużą liczbę zagrożeń, szeroki wachlarz źródeł oraz znaczną zmienność zjawisk. Prawodawca wskazuje jedynie genezę szkody i to w sposób nienumeracyjny. Jest ona zazwyczaj wiązana z podejściem ekonomicznym w postaci pojawienia się straty finansowej po stronie poszkodowanego. Ponadto w niektórych przypadkach szkoda może się wiązać z brakiem perspektyw produkcji w przyszłości z uwagi na np. niezawarcie kolejnych umów rolno-przemysłowych.

Podkreślić należy, że jakiegokolwiek skonstruowanie definicji szkody w produkcji rolnej będzie nieostre. Adekwatnie jego praktyczne stosowanie może być w znacznym stopniu utrudnione. Ponadto stwierdzenie wystąpienia szkody wymagałoby najpierw ustalenia stanu początkowego, a następnie ustalenia przedmiotu finalnego i utraconych korzyści. Przy czym przez stan początkowy należy rozumieć stan i funkcje produkcji przed wystąpieniem szkody, oszacowane na podstawie dostępnych informacji. Tu ogromnym utrudnieniem jest także w niektórych przypadkach bezpośrednie wskazanie związku przyczynowego między pojawieniem się zjawiska, z którym ustawodawca utożsamia wystąpienie szkody, a spadkiem bądź utratą produkcji oraz momentem wystąpienia negatywnego zjawiska i poniesieniem szkody. Poza tym strata w dochodzie producenta może być efektem wystąpienia szkody w toku działalności wytwórczej w odniesieniu do wszystkich czynników produkcji. Z tego powodów występuje jej niska mierzalność, może stanowić dodatkowy i zarazem szczególnie problem. Otóż dla jej zaistnienia koniecznym warunkiem jest pojawienie się negatywnej zmiany w określonych dobrach produkcyjnych lub okołoprodukcyjnych, ale nań oddziałujących. O mierzalności mówi się wówczas, gdy można porównać stan przed powstaniem szkody i stan po jej powstaniu. Poza tym szkoda może w szczególności osłabić pozycję producenta rolnego na rynku lub pozbawić go uczestnictwa w nim.

Prawodawca dokonuje w poszczególnych aktach prawnych, i to zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, wyliczenia zdarzeń, których efekty mogą być potencjalnie kwalifikowane jako szkoda. Natomiast ich ostateczne zdefiniowanie i ustalenie zakresu pozostawia nierozwiązane, dając tym sposobem możliwość pewnej swobody interpretacji podmiotom do tego powołanym.

LITERATURA

- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu*, Dz.U. L 143, 30.4.2004, s. 56.
- Hamulczuk Mariusz, Rembisz Włodzimierz, 2008: *Rynkowe uwarunkowania ryzyka cenowego i dochodowego*, [w] *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Mariusz Hamulczuk, Stanisław Stańko (red.), IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 13-21.
- Informacja dla Komisji powołanych przez Wojewodę dotycząca ogólnych zasad szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę*, 2013 www.minrol.gov.pl/pol/content/download/31316/.../0219_001.pdf, pobrano: 5.05.2014.
- Kaliński Maciej, 2009: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, [w] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, A. Olejniczak (red.), CH Beck, Warszawa, s. 1-200.

- Kęszycka Barbara, 1999: *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Wyższa Szkoła Bankowa Poznań, s. 104-106.
- Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, COM (2005) 74.
- Ługiewicz Iwona, Szymański Marcin, 2010: *Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych*, [w] *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, D. Walczak (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Toruń, s. 179-188.
- Ohanowicz Alfred, Górski Józef, 1972: *Zarys prawa zobowiązań*, PWN, Warszawa, s. 49.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie* COM(2005) 74 końcowy, 2005, NAT/279 Zarządzanie ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie.
- Orłowski Cezary, 2013: *Problemy związane z likwidacją szkód w uprawach rolnych*, „Monitor Ubezpieczeniowy Pismo Rzecznika Ubezpieczonych”, nr 54, s. 38-43.
- Otawski Piotr, 2007: *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 2, s. 59-76.
- Rembisz Włodzimierz, 2011: *Możliwości rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”, nr 42, s. 5-23.
- Rozporządzenie Rady nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003*, Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16-99.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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.U. L 3 47z 20.12.2013, s. 487-548.
- Sobczyk Marek 2009: *Ryzyko utraty i zepsucia się rzeczy oznaczonej co do gatunku na przykładzie rzymskiego kontraktu kupna-sprzedaży wina*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, t. V, s. 21-32.
- Stroiński Eugeniusz, 2009: *Kombinacja zatrzymania ryzyka i ubezpieczenia*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr 2, s. 67-80.
- Sulewski Piotr, 2011: *Wpływ planowanych zmian w ustawie o ubezpieczeniach upraw i zwierząt gospodarskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, nr 41, s. 50-72.
- Uchwała nr 139/2013 Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej spowodowane wystąpieniem w 2013 r. powodzi, huraganu, gradu lub deszczu nawalnego*, www.minrol.gov.pl/pol/content/.../43401/.../Uchwała_RM_139_2013.pdf, pobrano: 9.05.2014.
- Uchwała Sądu Najwyższego III CZP 67/2007.
- Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie o szkodzie w środowisku*, Dz.U. 2007.75.493 wraz z późn. zm.
- Ustawa z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie*, Dz.U. 2013.0.1226 (tekst jednolity) wraz z późn. zm.
- Ustawa z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych*, Dz.U. 2002.175.1433 wraz z późn. zm.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*, Dz.U. 2013.1381 (tekst jednolity).
- Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin*, Dz.U. 2004.11.94.
- Ustawa z 19 października 1990 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Dz.U. 1990.107.464 wraz z późn. zm.
- Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, Dz.U. 2001.76.811 wraz z późn. zm.
- Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz.U. 2013.0.1205 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Dz.U. 2008.50.291.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964.16.93 wraz z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, Dz.U. 2005.150.1249 z późn. zm.
- Wawrzynowicz Jacek, Wajszczuk Karol, Baum Rafał 2012: *Specyfika czynników ryzyka w przedsiębiorstwach rolnych – próba holistycznego podejścia*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1-2, s. 350-359.

Izabela Lipińska

*THE CONCEPT OF LOSS IN AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE SCOPE OF RISK
MANAGEMENT*

Summary

The aim of the paper was to identify the concept and the scope of the loss in agricultural production. The research covers mostly its legal nature and only subtly the economic one. There were both domestic and European Union laws under the investigation. The legal analysis based on dogmatic and descriptive methods proves that one most common loss reference is impossible to define.

Adres do korespondencji:

Dr Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Katedra Zarządzania i Prawa

ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań

tel. (61) 846 61 02, fax: (61) 846 60 90

e-mail: lipinska@up.poznan.pl