

**Marcin Kazimierczuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID ID: 0000-0002-0295-5113

# **PRAKTYCZNE ASPEKTY WSPARCIA INWESTYCJI ZAPOBIEGAJĄCYCH ZNISZCZENIU POTENCJAŁU PRODUKCJI ROLNEJ W RAMACH PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2014–2020**

## **ABSTRACT**

### **Practical aspects of supporting investments preventing the destruction of agricultural production potential under the Rural Development Programme for 2014–2020**

The article focuses on the analysis of normative solutions contained in the Rural Development Programme for 2014–2020 regarding the aid instrument titled, “Support for investment in preventive measures, which aims to reduce the effects of probable natural disasters, adverse climatic events and disasters”. The purpose of the article is to try to answer the question of whether and to what extent the form of support mentioned above ensures the durability of farming for an agricultural producer. The analyzed RDP 2014–2020 action is implemented as a part of two operations, i.e. limiting the possibilities of the spread of African

swine fever virus (ASFV) and protecting agricultural production against the effects of adverse weather phenomena. Creating favorable financial conditions in these cases and introducing clear legal regulations contributes to the increase of farmers' interest in adopting specific attitudes towards active risk management of agricultural activity and thus further contributes to increasing their resilience to emerging crisis situations. This tool significantly affects the protection of the workshop of agricultural producers. Based on the analysis of the research material, final conclusions are presented, indicating possible recommendations that should be implemented when designing the framework for the future financial perspective of the European Union for 2021–2027.

**Keywords:** Rural Development Programme for 2014–2020, financial support, African swine fever, water law companies, investments, farm

**Słowa kluczowe:** Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, pomoc finansowa, afrykański pomór świń, spółki wodne, inwestycje, gospodarstwo rolne

## Wprowadzenie

Pomoc finansowa ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowana jest w Polsce jako jednolity program pomocowy o nazwie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020). Wdraża on cel ogólny oraz cele szczegółowe odpowiadające misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej<sup>1</sup>, a także priorytetom rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej. W te cele wkomponowano instrumenty wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej. Spośród wielu działań PROW 2014–2020 przedmiotem bliższego zainteresowania w tej publikacji będzie instrument pomocowy o nazwie „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych

<sup>1</sup> Zob. K. Giemza, *Wdrożenie funduszy europejskich w polskim rolnictwie na przykładzie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3, s. 90.

i katastrof<sup>2</sup>. Wymieniony mechanizm ma wspierać producentów rolnych zagrożonych szkodami spowodowanymi przez zdarzenia losowe, klęski żywiołowe takie jak afrykański pomór świń czy podtopienia upraw rolniczych. Choć tematyka ryzyka produkcyjnego w rolnictwie jest podejmowana zarówno przez prawników, jak i ekonomistów<sup>3</sup>, to zakresłona materia była przedmiotem badań nielicznych autorów<sup>4</sup> i nie do czekała się dłuższej analizy.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu wymieniona forma wsparcia zapewnia trwałość gospodarowania producenta rolnego. Autor koncentruje się na analizie rozwiązań normatywnych zawartych w oferowanym przez PROW 2014–2020 instrumencie wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej. Zgodnie z założeniami to działanie ma promować środki prewencyjne, które służą ograniczeniu skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Brak właściwej ochrony producenta rolnego może przyczynić się w skrajnych przypadkach do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych oraz metodę deskryptywną. Ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu, a także dane statystyczne, w ramach dostępu do informacji

- 
- 2 PROW 2014–2020 realizowany jest przez 14 działań, 35 poddziałań oraz 42 typy operacji. Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r., poz. 562 ze zm.). Zob. J. Stoksik, *Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 100; K. Giemza, *Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016, s. 303–316. Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2, s. 87; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwania*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 240.
- 3 Zob.: R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2006, nr 1; I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; W. Rembisz, *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Warszawa 2013.
- 4 I. Lipińska, *Prawne aspekty...*, s. 378–385.

publicznej, pochodzące z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) obrazujące poziom wykorzystania przez producentów rolnych zaferowanej pomocy publicznej. Na podstawie wskazanego materiału badawczego przedstawione zostaną wnioski końcowe.

## Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

Celem głównym PROW 2014–2020, odpowiadającym misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej<sup>5</sup>, jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich<sup>6</sup>. Łączne środki publiczne przeznaczone na jego realizację wynoszą ponad 13 mld 600 mln euro, w tym ponad 8 mld 600 mln euro z budżetu Unii Europejskiej i ponad 4 mld 900 mln euro wkładu krajowego<sup>7</sup>.

Program realizuje wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020<sup>8</sup>, a mianowicie:

- 5 Wspólna Polityka Rolna powstała jako jedna z podstawowych dziedzin polityki Wspólnot Europejskich, funkcjonuje od 1962 r. i opiera się na partnerstwie między sektorem rolnym i społeczeństwem, między Europą a rolnikami. Na początku lat 90. XX w. Wspólna Polityka Rolna (WPR) została rozszerzona o problemy ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa krajobrazowego wsi i inne zagadnienia wykraczające poza sprawy *stricte* rolne. Zob. A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 83–85; M. Spychalski, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich w Polsce – przewidywane korzyści i koszty w pierwszych latach członkostwa*, „International Journal of Management and Economics” 2004, vol. 16, s. 88; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 40.
- 6 Zob. A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, *Charakterystyczne cechy nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2014, t. XVII, s. 155; M. Wigier, *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2011, s. 7.
- 7 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020) został zamieszczony na stronie internetowej [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl). Zob. J. Stoksik, *Projektowanie pomocy unijnej...*, s. 100.
- 8 Zob. tenże, *Kształtowanie się współczesnego...*, s. 303–316. Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji...*, s. 87; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju...*, s. 240.

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.
3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.
5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym.
6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich<sup>9</sup>.

PROW 2014–2020 został opracowany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności 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<sup>10</sup> oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej PROW 2014–2020 jest wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm umowy partnerstwa. Umowa ta określa strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych danego państwa członkowskiego.

Zadania związane z realizacją PROW 2014–2020 zostały przyznane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który pełni funkcję Instytucji Zarządzającej<sup>11</sup>. Minister właściwy do spraw rolnictwa wykonuje zatem zadania państwa członkowskiego w zakresie dotyczącym monitorowania

<sup>9</sup> Zob. P. Błażejczyk, M. Kazimierczuk, *Wymagania dotyczące posiadania nieruchomości rolnych w wybranych działaniach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 169.

<sup>10</sup> Dz.Urz. UE L 347, s. 487.

<sup>11</sup> Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju..., art. 5.

realizacji i ewaluacji programu, powołuje komitet monitorujący oraz przekazuje Komisji Europejskiej roczne sprawozdania. Poszczególne działania i poddziałania zostały podzielone pomiędzy różne wskazane w ustawie instytucje. Instytucją Pośredniczącą odpowiadającą za bezpieczny system elektroniczny do rejestrowania, przechowywania i zgłaszania informacji statystycznych na temat programu i jego realizacji jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)<sup>12</sup>. Zadaniem agencji jest w szczególności wspieranie przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez klęski żywiołowe w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarczych<sup>13</sup>. Zadania w zakresie rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność wykonuje samorząd województwa<sup>14</sup>.

## Wsparcie w ramach zapobiegania zniszczeniu potencjału produkcji rolnej

Pomoc zwiększająca trwałość warsztatu pracy producenta rolnego przybiera formę *ex post* oraz *ex ante*. Uruchomienie tej pierwszej następuje na skutek zajścia określonego zdarzenia, którego skutkiem jest powstanie szkody. Natomiast przykładem wsparcia finansowego przybierającego formę *ex ante* – czyli udzielanego przed wystąpieniem ryzyka klęsk żywiołowych – jest działanie PROW 2014–2020, które określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy

12 Na temat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zob. M. Jarosiewicz, K. Kozikowska, M. Wujczyk, *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 188–191.

13 Zob. art. 4 pkt 2 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 1512 ze zm.).

14 P. Litwiniuk, *Pozycja samorządu województwa w zakresie wdrażania działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 337–345.

finansowej na operacje „Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”<sup>15</sup>. Jest ono realizowane w ramach dwóch operacji, tj. ograniczania możliwości rozszerzania się afrykańskiego pomoru świń (ASF) oraz ochrony produkcji rolnej przed skutkami niekorzystnych zjawisk pogodowych.

Za podjęciem wskazanego kierunku wsparcia w obu przypadkach przemawia kilka względów. Przede wszystkim są to względy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich. Pojawienie się w stadzie ASF prowadzi do dużych spadków w produkcji i skutkuje najczęściej 100-procentową śmiertelnością zwierząt. Jej wystąpienie wiąże się z dużymi stratami finansowymi związanymi z kosztami jej zwalczania w gospodarstwach, w których zostanie stwierdzona. Uzasadnia to rozpoczęcie działań prewencyjnych wynikających z programu bioasekuracji, mających na celu ograniczanie rozprzestrzeniania się tej choroby<sup>16</sup>. W ramach drugiego wsparcia decydują względy zmiany klimatu. Nadmiary czy niedobory wody są głównymi czynnikami decydującymi o wzroście plonów na znacznej części użytków rolnych w kraju. Skala tych zjawisk pogodowych może mieć charakter systemowy i co za tym idzie obejmować wielu producentów rolnych na rozległych obszarach. W tym celu ustawodawca przewiduje wsparcie na poprawę i utrzymanie systemów wodno-melioracyjnych. Zgodnie z art. 195 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>17</sup> czynności te polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

Analiza danych uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznej, otrzymanych z Departamentu Analiz i Sprawozdawczości Agencji

15 Dz.U. poz. 1478, ze zm.

16 Główny Lekarz Weterynarii przygotował „Program bioasekuracji mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń”. Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018 (Dz.U. z 2016 r., poz. 1153 ze zm.).

17 Dz.U. z 2018 r., poz. 2268.

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>18</sup>, wskazuje na znaczące zainteresowanie tym działaniem. We wszystkich naborach wniosków przeprowadzonych w 2017, 2018 oraz 2019 r. łącznie w całej Polsce o pomoc aplikowało prawie 5 tys. beneficjentów na kwotę ponad 340 mln zł<sup>19</sup>. Wpływ na duże zainteresowanie tą formą pomocy ma niewątpliwie 80-proc. poziom refundacji ponoszonych kosztów kwalifikowanych, podczas gdy w innych działaniach PROW 2014–2020 wymiar pomocy wynosi zazwyczaj 50%. Analizowane formy wsparcia znacząco wpływają na zwiększenie ochrony warsztatu pracy rolnika.

## Praktyczne aspekty pomocy

Praktycznym aspektem, podnoszonym przez radców prawnych, jak i innych przedstawicieli doktryny prawa, jest kwestia stopnia szczegółowości regulacji prawnej rozporządzeń wykonawczych do poszczególnych instrumentów wsparcia PROW 2014–2020. Pamiętać należy, iż rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi stanowi trzeci szczebel w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z zasadami dobrej legislacji przepisy prawa krajowego nie powinny powtarzać przepisów prawa europejskiego, a przepisy rozporządzeń wykonawczych nie powinny dublować zapisów ustawowych. Względy pragmatyczne, a w szczególności trudności z dotarciem do prawa europejskiego przez adresatów tych norm – rolników, przemawiają jednak za tym, aby podstawowe przesłanki udzielenia wsparcia oraz konstrukcje prawne służące jego realizacji znalazły swoje miejsce także w prawie krajowym. Ze względu na niezbyt wysoki poziom kultury prawnej u rolników – beneficjentów pomocy, wskazane jest, aby rozporządzenia wykonawcze w sposób raczej szczegółowy i rozbudowany regulowały obowiązki organów oraz uprawnienia rolników

<sup>18</sup> Dane dotyczące poziomu wykorzystania pomocy w ramach wsparcia inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, pochodzą z marca 2020 r.

<sup>19</sup> Poziom wykorzystania przez producentów rolnych zaoferowanej pomocy publicznej wynosi 31,07%.



beneficjentów wsparcia. Zauważyć wszakże należy, iż stopień szczególności regulacji prawnej powinien być zróżnicowany w zależności od mechanizmu prawnego zastosowanego przy udzieleniu wsparcia. Jak wiadomo, pomoc w ramach poszczególnych działań jest przyznawana bądź w drodze decyzji administracyjnej, bądź na podstawie umowy zawieranej z beneficjentem. Wydaje się, iż można wyrazić pogląd, że regulacja prawna tych działań, w których wsparcie jest przyznawane na podstawie umowy, powinna pozostawić szerszy margines swobody do uregulowania wzajemnych zobowiązań na zasadzie swobody umów jako wiodącej zasady prawa cywilnego.

Przy ocenie prawidłowości doboru instrumentów prawnych wdrażających wsparcie konieczne jest uwzględnienie procedur prawnych udzielania pomocy. Procedura powinna zabezpieczać kontrolę spełnienia przesłanek do ubiegania się o uzyskanie pomocy oraz kontrolę prawidłowości wykorzystania tej pomocy. Nadto procedura powinna zabezpieczać prawo beneficjentów do uzyskania pomocy w sytuacji spełnienia prawem określonych przesłanek do jej uzyskania, a także prawo beneficjentów do rozpoznania ewentualnego sporu z organem udzielającym pomocy przez niezawisły sąd. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich polega na udzieleniu pomocy finansowej dużej liczbie beneficjentów (głównie rolników) w sytuacji ograniczonej ilości środków. Udzielenie pomocy wymaga sprawdzenia przesłanek jej przyznawania oraz wydania szybkiego rozstrzygnięcia, co przemawia za wykorzystaniem instrumentu decyzji administracyjnej. Stosunek administracyjnoprawny pozwala na należytą kontrolę wykorzystania środków pomocy. Kontrolę wykorzystania środków zapewnia także stosunek cywilnoprawny, zrodzony umową przyznającą środki na określone działanie. Umowa jest instrumentem elastycznym pozwalającym, w ramach zasady swobody umów, na zindywidualizowane określenie sposobu wykorzystania środków, co jest szczególnie ważne, gdy pomoc udzielana jest na cele inwestycyjne. Decyzja winna mieć zastosowanie tam, gdzie udzielana pomoc przybiera postać działań schematycznych, szablonowych; umowa wówczas, gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków wykorzystania pomocy dla realizacji złożonych procesów, np. procesów inwestycyjnych, tak jak to ma miejsce w działaniu „Wsparcie inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej”. Wsparcie otrzymuje beneficjent

na podstawie umowy o przyznaniu pomocy zawieranej z dyrektorem oddziału regionalnego ARiMR. Stosunek cywilnoprawny pozwala na należyłą kontrolę wykorzystania środków pomocy. Należy zgodzić się z S. Prutisem, który wskazuje, że umowa jest instrumentem elastycznym pozwalającym, w ramach zasady swobody umów, na zindywidualizowane określenie sposobu wykorzystania środków, co jest szczególnie ważne, gdy pomoc udzielana jest na cele inwestycyjne<sup>20</sup>. Procedura cywilna zabezpiecza kontrolę spełniania przesłanek do ubiegania się o uzyskanie pomocy oraz daje prawo beneficjentom do uzyskania pomocy w sytuacji spełnienia określonych przesłanek.

## Pomoc spółkom wodnym

Spółki wodne są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokajanie potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Dla utworzenia spółki wodnej jest konieczne złożenie oświadczeń woli przez co najmniej trzy osoby i podpisanie porozumienia. Dodatkowo ustawodawca wymaga również rejestracji takiej spółki. Nadzór nad tym podmiotem sprawuje właściwy miejscowo starosta, który nie tylko dokonuje rejestracji, na mocy której spółka nabywa osobowość prawną, ale również może ją rozwiązać. Wskazuje to na daleko idące włączenie organów administracji publicznej. Nie jest ona jednak ani organem tejże administracji, ani też jednostką pomocniczą aparatu władzy publicznej, gdyż środki na działalność czerpie ze składek swoich beneficjariuszy<sup>21</sup>. Członkowie tej spółki dokonują stosownych wpłat, przypominających konstrukcyjnie wniesienie wkładów do spółek handlowych czy też spółki cywilnej<sup>22</sup>. Jednak omawiana osoba prawna nie może być zawiązana dla celów gospodarczych, a jedynie dla celów

20 S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 198.

21 J. Sommer, *Spółki wodne i związki wałowe*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotki, Wrocław 2002, s. 409.

22 B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 23.

związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej<sup>23</sup>. Utworzenie tego rodzaju podmiotu na zdrowych zasadach organizacyjnych gwarantuje jej założycielom, że przyjmując obowiązki członkostwa w ramach tej organizacji (dotyczących np. partycypacji w kosztach realizacji określonego zadania), będą w istocie rzeczy musieli robić to, co w danych warunkach robić powinni, tyle że mniejszym kosztem i z lepszymi efektami podjętego wspólnymi wysiłkami trudu organizacyjnego, jak np.: wykonywanie melioracji wodnych oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu produkcji rolniczej<sup>24</sup>.

W ramach analizowanego działania „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” pomoc przyznaje się pierwszej kategorii beneficjentów, czyli spółce wodnej, o której mowa w przepisach ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, lub związkowi spółek wodnych, na realizację operacji dotyczącej zaopatrzenia w sprzęt do utrzymywania urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny<sup>25</sup>. Pomoc jest udzielana w formie refundacji części poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych operacji w wysokości do 80% kosztów kwalifikowalnych. Wsparcie finansowe przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie na jednego beneficjenta 1 mln zł – w przypadku spółki wodnej lub związku spółek wodnych, jeżeli więcej niż połowę członków spółki stanowią rolnicy posiadający grunty rolne.

Kolejny warunek otrzymania wsparcia wymaga, aby spółka została utworzona do wykonywania, utrzymania oraz eksploatacji urządzeń

23 Członkowie spółki wodnej nie osiągają również korzyści w postaci dywidendy.

24 R. Paczuski, *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006, s. 11–12.

25 I. Lipińska, *Prawne aspekty...*, s. 381.

służących do ochrony gospodarstw członków spółki wodnej przed powodzią lub melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych będących w posiadaniu członków spółki wodnej. Kolejność przysługiwania pomocy ustala się na podstawie danych zawartych w uchwale w sprawie budżetu lub planu finansowego spółki wodnej lub związku spółek wodnych na rok, w którym został złożony wniosek, lub zaświadczeniu wystawionym przez wójta, burmistrza lub prezydenta, że spółka wodna lub związek spółek wodnych działa na terenie gminy poszkodowanej przez powódzie lub deszcze nawalne co najmniej dwukrotnie od 1 stycznia 1997 r.

W analizowanym działaniu istnieje możliwość wykorzystywania przez spółki wodne dofinansowanego sprzętu w sposób zgodny z przeznaczeniem i celami operacji, czyli w celu świadczenia usług związanych z utrzymaniem urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny. Wykorzystywanie zakupionego sprzętu w celu świadczenia wyżej wymienionych usług na rzecz innych podmiotów (tj. niebędących członkami spółki wodnej) nie narusza postanowień umowy o przyznaniu pomocy. Należy przy tym pamiętać, aby dokumenty potwierdzające sprzedaż (np. faktury) zawierały precyzyjne informacje o rodzaju wykonanych usług tak, aby nie było wątpliwości co do tego, czy wykonywane usługi wpisują się w wyżej wymieniony cel.

## Wsparcie bioasekuracji w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń

Przyczyna wdrożenia drugiego rodzaju operacji w ramach działania „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” związana jest z tym, że obecnie największym problemem dla produkcji zwierzęcej jest afrykański pomór świń (*African swine fever* – ASF), który dotyka państwa wschodniej Europy, w tym Polskę. Jest to zakaźna choroba wirusowa, na którą podatne

są świnię domowe, świniodziki oraz dziki. W przypadku jej wystąpienia w stadzie dochodzi do dużych spadków w produkcji. Należy podkreślić, że choroby tej nie leczy się z braku właściwej szczepionki, a jedynie zwalczają w gospodarstwach, gdzie zostanie stwierdzona. Istotny problem stanowi również ograniczenie możliwości sprzedaży i wywozu świń lub ich mięsa zarówno w kraju, jak i poza jego granice, co osłabia pozycję ekonomiczną producentów.

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem biologicznym w Polsce są kształtowane ustawą z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt<sup>26</sup>. Szczególne rozwiązania w tym zakresie zostały wprowadzone w 2015 r., a ich celem jest ograniczenie liczby gospodarstw spełniających niskie standardy odnośnie do biobezpieczeństwa, co ma służyć ograniczeniu szerzenia się chorób zakaźnych zwierząt z gatunków wrażliwych przebywających w gospodarstwach<sup>27</sup>. Należy dodać, że podjęcie zagadnień bioasekuracji przez ustawodawcę było skutkiem nasilenia się problemów związanych z wystąpieniem w Polsce w 2014 r. wirusa ASF na terytorium północno-wschodniej części kraju. Omawiana ustawa kształtuje zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w sposób syntetyczny, nadając przede wszystkim kompetencje właściwym organom państwa w zakresie tworzenia oraz realizacji programu. Natomiast kwestie szczegółowe zostały zawarte w rozporządzeniach wykonawczych. Odpowiednio sposoby i tryb postępowania przy podejrzeniu afrykańskiego pomoru świń tudzież stwierdzenia choroby, jak również warunki określania obszarów zapowietrzonego, zagrożonego i skażonego oraz środki stosowane w celu zwalczania choroby, sposób czyszczenia i odkażania oraz warunki i sposób ponownego umieszczania świń w gospodarstwie zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2015 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń<sup>28</sup>.

W celu realizacji założeń przywołanej powyżej ustawy, w oparciu o art. 57e, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził na mocy rozporządzenia z 3 kwietnia 2015 r. „Program bioasekuracji mający na celu

<sup>26</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1605.

<sup>27</sup> I. Lipińska, *Prawne determinanty bioasekuracji zwierząt gospodarskich w Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2017, s. 435.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 754.

zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018<sup>29</sup>. Ma on na celu ograniczenie rozprzestrzenienia się wirusa ASF ze zwierząt dzikich na zwierzęta gospodarskie z gatunku świnia oraz między stadami świń utrzymywanych w gospodarstwach. Na tej podstawie zostały przyjęte szczególne wymagania, które muszą spełnić gospodarstwa. Odpowiednio odnoszą się one do właściwych zabezpieczeń, w tym ogrodzeń i budynków, wdrożenia programu monitorowania i zwalczania gryzoni, przeprowadzania okresowych zabiegów dezynsekcji, prowadzenia rejestru środków transportu do przewozu świń, właściwego postępowania przez osoby mające kontakt ze zwierzętami.

Działania mające na celu walkę z afrykańskim pomorem świń podjęte przez Unię Europejską spowodowały, że decyzją wykonawczą nr C(2016)8568 Rady z 9 grudnia 2016 r. zatwierdzającą zmianę programu rozwoju obszarów wiejskich dla Polski do celów wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz zmieniającą decyzję wykonawczą nr C(2014)9783 Komisja Europejska zatwierdziła zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Zmiany dotyczyły wprowadzenia do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 rozwiązań na rzecz działań wspierających ograniczenie skutków wystąpienia przypadków afrykańskiego pomoru świń na terenie Polski w typie operacji „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” i w typie operacji „Restrukturyzacja małych gospodarstw” oraz w poddziałaniu „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”<sup>30</sup>.

W ramach tego ostatniego działania PROW 2014–2020, które jest przedmiotem analizy niniejszego artykułu, pomoc przyznaje się (oprócz omawianych wcześniej spółek wodnych) również rolnikowi, który jest posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości położonej na terytorium kraju, na której prowadzi chów lub hodowlę nie mniej niż

29 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018, Dz.U. z 2015 r., poz. 517 ze zm.

30 Zob. I. Lipińska, *Prawna ochrona unijnego rynku rolnego w oparciu o nadzwyczajne środki wsparcia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 90–94.

50 świń, i planuje realizację operacji mającej na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń (ASF) poprzez: ogrodzenie chlewni wraz z terenem koniecznym do realizacji obsługi świń; utworzenie lub zmodernizowanie zadaszanej niecki do dezynfekcji; zakup urządzeń do dezynfekcji; przebudowę/remont pomieszczeń w celu utrzymywania świń w gospodarstwie rolnym w odrębnych, zamkniętych pomieszczeniach.

Pomoc jest udzielana w formie refundacji części poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych operacji w wysokości do 80% kosztów kwalifikowalnych. Wsparcie przyznaje się na podstawie umowy o przyznaniu pomocy zawieranej przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR. Pomoc przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie na jednego beneficjenta 100 tys. zł – w przypadku rolnika, który jest posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości położonej na terytorium Polski i prowadzi chów lub hodowlę nie mniej niż 50 świń średniorocznie na nieruchomości położonej na terytorium kraju.

Kolejność przysługiwania pomocy w przypadku rolników ustala się na podstawie danych zawartych w rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych i siedzib stad tych zwierząt, o którym mowa w ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt<sup>31</sup>. Liczbę świń ustala się jako iloraz sumy liczby świń utrzymywanych przez rolnika w ostatnim dniu każdego z 12 miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym przypada dzień rozpoczęcia terminu składania wniosków o przyznanie pomocy, i liczby 12. Dane pobiera się z ww. rejestru według stanu na dzień rozpoczęcia terminu składania wniosków o pomoc finansową.

## Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do sformułowania kilku wniosków. Ochrona trwałości warsztatu pracy producenta rolnego często wiąże się z koniecznością zaangażowania określonych środków finansowych.

31 Dz.U. z 2004 r., nr 91, poz. 872 z późn. zm.

Odnosi się to przede wszystkim do czynności mających na celu ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej w celu niwelowania jego ewentualnych negatywnych skutków. W preambule do podstawowego 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<sup>32</sup> prawodawca wskazał, że potencjał produkcyjny sektora rolnictwa jest bardziej niż w przypadku innych sektorów narażony na szkody w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Odpowiednio, aby wspomóc rentowność i konkurencyjność gospodarstw w obliczu takich klęsk lub zjawisk, należy udzielać wsparcia stanowiącego dla rolników pomoc w ochronie potencjału produkcji rolnej. Temu właśnie służy wsparcie finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, które realizowane jest w Polsce jako jednolity program pomocowy<sup>33</sup>. PROW 2014–2020 posiada instrumenty wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej przed działaniem klęski żywiołowej<sup>34</sup>.

Jeśli chodzi o działanie „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”, to pomoc ta ma wąski przedmiotowo zakres i jest odpowiedzią na zaistniałą potrzebę interwencji państwa w związku z zagrożeniami epizootycznymi oraz melioracyjnymi. Ze względu na skalę występujących zjawisk, ich potencjalny efekt i oddziaływanie na bezpieczeństwo nie tylko środowiska wiejskiego, lecz także kosztochłonność, ustawodawca włączył je w obszar udzielanej pomocy. Odpowiednio wsparcie jest realizowane tylko w ramach dwóch operacji, tj. ograniczania możliwości rozszerzania się afrykańskiego pomoru świń (ASF) oraz ochrony produkcji rolnej przed skutkami niekorzystnych zjawisk pogodowych.

32 Dz.Urz. UE L 347, s. 487.

33 P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolne*, Warszawa 2018, s. 79–82.

34 Zob. D. Stankiewicz, *Polityka rozwoju rolnictwa i wsi*, „Studia BAS” 2008, nr 12, s. 62; A. Niewiadomski, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 566.



Mają one charakter prewencyjny i umożliwiają dokonanie określonych inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej na skutek pojawienia się określonych zdarzeń. Biorąc pod uwagę powiększający się w Polsce obszar występowania choroby ASF, co wpływa na coraz bardziej rygorystyczne wymagania ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich, oraz zmiany klimatu wpływające na retencję wody, wydaje się zasadne, aby w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 ustawodawca umieścił omawiane instrumenty wsparcia trwałości warsztatu pracy producenta rolnego.

Można przyjąć, że analizowana forma wsparcia *ex ante*, czyli „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”, skutecznie chroni producenta rolnego i zapewnia trwałość jego gospodarowania w odniesieniu do konkretnie wskazanych ryzyk. Stworzenie w tych przypadkach sprzyjających warunków finansowych oraz wprowadzenie jasnych regulacji prawnych przyczynia się do wzrostu zainteresowania rolników przyjmowaniem określonych postaw wobec aktywnego zarządzania ryzykiem działalnością rolniczej, a tym samym do zwiększenia ich odporności na pojawiające się sytuacje kryzysowe.

## Bibliografia

- Błażejczyk P., Kazimierczuk M., *Wymagania dotyczące posiadania nieruchomości rolnych w wybranych działaniach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Budzinowski R., *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1.
- Giemza K., *Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna*, [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016.
- Giemza K., *Wdrożenie funduszy europejskich w polskim rolnictwie na przykładzie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 3.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007.
- Kuś A., *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2.
- Lipińska I., *Prawna ochrona unijnego rynku rolnego w oparciu o nadzwyczajne środki wsparcia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- Lipińska I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019.
- Lipińska I., *Prawne determinanty bioasekuracji zwierząt gospodarskich w Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2017.
- Litwiniuk P., *Pozycja samorządu województwa w zakresie wdrażania działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.
- Mickiewicz A., Mickiewicz B., *Charakterystyczne cechy nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, „Roczniki

- Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2014, t. XVII.
- Niewiadomski A., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019.
- Paczuski R., *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006.
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII.
- Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- Rembisz W., *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Warszawa 2013.
- Sommer J., *Spółki wodne i związki wałowe*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotki, Wrocław 2002.
- Spychalski M., *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich w Polsce – przewidywane korzyści i koszty w pierwszych latach członkostwa*, „*International Journal of Management and Economics*” 2004, vol. 16.
- Stoksik J., *Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI.
- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.
- Wigier M., *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa 2011.