



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.119.2018.ML

Warszawa, 16 stycznia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o Funduszu Wzajemnej Pomocy
w Stabilizacji Dochodów Rolniczych
(druk nr 2802).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rady Ministrów

wobec poselskiego projektu ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych (druk nr 2802)

Celem przedłożonego poselskiego projektu ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych jest stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym stabilizację dochodów z prowadzonej przez nich działalności rolniczej w przypadku znacznego ich obniżenia lub w przypadku braku możliwości uzyskania zapłaty za zbyte produkty rolne od podmiotu, który stał się niewypłacalny.

Obecnie w Polsce nie występują instrumenty ubezpieczenia dochodów rolniczych (brak takiej oferty ze strony zakładów ubezpieczeń). Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2047, z późn. zm.) od 2006 r. wdrażany jest system ubezpieczeń w rolnictwie z dopłatami z budżetu państwa do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia przez nich umów ubezpieczenia od wystąpienia następujących zdarzeń losowych:

- 1) dla produkcji roślinnej, tj. upraw – zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych – od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych,
- 2) dla produkcji zwierzęcej, tj. bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń, od: huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, uboju z konieczności.

Stworzone uregulowania prawne umożliwiają ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od strat spowodowanych wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Pozostałego ryzyka drastycznego spadku dochodów rolników nie obejmuje preferencyjne ubezpieczenie, a doraźna pomoc budżetu państwa w sytuacji znacznego spadku cen produktów rolnych w związku z wystąpieniem choroby zwierząt (ASF) oraz ograniczeniami w handlu międzynarodowym (embargo Rosji) nie ma charakteru systemowego i jest udzielana kosztem innych wydatków budżetowych na rolnictwo.

Należy zauważyć, że produkcja rolnicza uzależniona jest w dużej mierze od czynników zewnętrznych niezależnych od człowieka, jak choroby zwierząt czy niekorzystne zjawiska atmosferyczne. W związku z zagrożeniem wystąpienia lub wystąpieniem chorób roślin i zwierząt wprowadzane mogą być ograniczenia w działalności rolniczej skutkujące spadkiem dochodów gospodarstw rolnych, czego przykładem może być afrykański pomór świń (ASF) u dzików czy wysoce zjadliwa grypa ptaków (2016 r.). Na określonych obszarach wprowadzone zostały zakazy i nakazy mające na celu m.in. zabezpieczenie znajdujących się na tych obszarach gospodarstw utrzymujących świnie przed rozprzestrzenianiem się wirusa

ASF czy też gospodarstw utrzymujących drób przed rozprzestrzenianiem się wirusa grypy A podtypu H5 i H7.

Czynnikami znaczących spadków przychodów producentów rolnych są również spadki cen rynkowych produktów rolnych. Obserwowany brak powiązań producentów rolnych z giełdami rynkowymi uniemożliwia ubezpieczenie transakcji, a tym samym praktycznie uniemożliwia zabezpieczenie się rolników od wystąpienia ryzyka spadku cen produktów rolnych. Dla producenta rolnego o ryzyku cen w danym czasie przede wszystkim będzie przesądzała zmienność cen skupu przy danych cenach płaconych za nabywane nakłady. Producent rolny ma znikomy wpływ na ceny skupu swoich produktów rolnych. Ceny nie wynikają z kosztów produkcji lecz są cenami równowagi rynkowej, co oznacza, że to producent rolny musi dostosować koszty do cen. Naturą rynku rolnego jest zmienność i wahania cen oraz zmienność podaży i popytu. Niektóre zmienności i wahania cen są uwarunkowane sezonowo, przyrodniczym charakterem (w wyniku wystąpienia nieprzewidzianych zjawisk atmosferycznych) albo też koniunkturalnie.

Zawarte w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, z późn. zm.) przepisy, zgodnie z którymi zryczałtowany zwrot podatku zwiększa u nabywcy produktów rolnych kwotę podatku naliczonego w rozliczeniu za miesiąc, w którym dokonano zapłaty, miały na celu wzmocnienie sytuacji prawnej producentów rolnych otrzymujących zapłatę za sprzedane płody rolne. Regulacje te nie gwarantują uzyskania zapłaty przez producentów rolnych za sprzedane produkty rolne w sytuacji trudności finansowych odbiorców lub ich niewypłacalności. Odzyskanie należności za sprzedane produkty rolne nie zawsze jest możliwe w wyniku postępowania upadłościowego prowadzonego w trybie przepisów Prawa upadłościowego, pomimo iż w świetle tych przepisów należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego należą do pierwszej kategorii należności podlegających zaspokojeniu z funduszu masy upadłościowej.

Uwzględniając powyższe przygotowany został przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi rządowy projekt ustawy o Funduszu Ochrony Dochodów Rolniczych, zastąpiony po konsultacjach publicznych projektem ustawy o funduszach ochrony przychodów rolniczych, zawierającym rozwiązania podobne do zawartych w poselskim projekcie ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych (który m.in. również przewidywał dofinansowanie funduszu ze środków publicznych). Jednakże w trakcie kolejnych konsultacji publicznych wszystkie organizacje i związki rolnicze, z wyłączeniem działających na rzecz producentów owoców i warzyw, opowiedziały się przeciwko tworzeniu Funduszu Ochrony Dochodów Rolniczych czy też funduszy ochrony przychodów rolniczych.

W poselskim projekcie ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych zaproponowano udział w realizacji tej ustawy Banku Gospodarstwa Krajowego. Należy zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1543) bank ten jest bankiem państwowym, a zatem nie znajduje uzasadnienia przepis ust. 3 w art.10 stanowiący, że środki finansowe Funduszu nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Ponadto ustawa nie reguluje kwestii zasad przekazywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków na rzecz Funduszu, jedynie w art. 3 ust. 7 wskazano, że BGK przekazuje środki na rzecz Funduszu za okresy kwartalne do 14 dnia miesiąca następującego po danym kwartale w wysokości dwukrotności środków przekazanych przez podmioty skupujące. Należy przy tym zwrócić uwagę, że podmioty skupujące są zobowiązane do dokonywania wpłaty na Fundusz również za okresy kwartalne do 14 dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym została wystawiona faktura.

Jednocześnie, zgodnie z art. 3 ust. 6 projektu ustawy, Bank Gospodarstwa Krajowego miałby udzielać Funduszowi wsparcia, poprzez przekazywanie na jego rzecz środków w wysokości dwukrotności środków przekazanych przez podmioty określone w art. 3 ust. 2 pkt 1-5. Takie zobowiązanie BGK mogłoby oznaczać konieczność jego dokapitalizowania. W ostatnich latach dokapitalizowanie BGK następowało poprzez przekazanie temu bankowi obligacji skarbowych, które stanowią zobowiązania zaliczane do długu publicznego. A zatem poselski projekt ustawy może przyczynić się do wzrostu długu publicznego.

Niezależnie od powyższego wątpliwości budzi propozycja przekazywania środków publicznych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Przepisy art. 13 regulujące kwestię definicji niewypłacalności podmiotu nie są dostosowane do obowiązujących obecnie przepisów prawa upadłościowego i prawa restrukturyzacyjnego.

Wątpliwości budzi również status Funduszu Ochrony Dochodów Rolniczych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. Nie jest bowiem jasne, czy byłby on państwowym funduszem celowym – co uprawniałoby do zastosowania zwolnienia podmiotowego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – czy też nie posiadałby takiego statusu.

Zastrzeżenia może także budzić zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych rekompensat wypłaconych w związku z prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, z których dochody są opodatkowane według skali, o której mowa w art. 27 ust. 1, lub na zasadach, o których mowa w art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U z 2018 r. poz. 1509, z późn. zm.).

W uzasadnieniu do projektu ustawy nie określono skutków finansowych wprowadzanych rozwiązań.

Poselski projekt ustawy został zgłoszony do notyfikacji pomocy publicznej w Komisji Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia formalne oraz sprzeciw organizacji i związków rolniczych, z wyłączeniem działających na rzecz producentów owoców i warzyw, wobec udziału w finansowaniu Funduszu wyrażony podczas konsultacji analogicznego rozwiązania prawnego proponowanego w rządowym projekcie ustawy, Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych (druk nr 2802).