



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 14 kwietnia 2026 r.
znak sprawy: WPR.wrg.058.1.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 16023 ws. zobowiązania beneficjentów „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 do przygotowania i stosowania planu nawozowego

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1) oraz decyzją o przyznaniu pomocy beneficjent „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020¹ jest zobligowany do realizacji zobowiązań wynikających z przyznanej mu pomocy w wysokości 100 tys. zł lub – od 2019 r. – 150 tys. z. Część tych zobowiązań dotyczy prowadzenia działań, z tytułu których beneficjentowi przyznano dodatkowe punkty w ramach systemu wyboru operacji. Jednym z takich zobowiązań jest przygotowanie i stosowanie planu nawozowego.

Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1), za zobowiązanie do przygotowywania planu nawozowego, o którym mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie „Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego” PROW 2014–2020 (2), oraz stosowania tego planu, w szczególności prowadzenia wykazu działań agrotechnicznych zawierającego prace wykonywane na poszczególnych działkach rolnych w zakresie nawożenia, z podaniem nazwy i ilości zastosowanego nawozu pod poszczególne uprawy – wnioskodawca otrzymywał 2 punkty w ramach systemu wyboru operacji. Kryterium to miało na celu uwzględnienie wpływu omawianego

¹ Nabory wniosków o przyznanie pomocy w ramach „Premii dla młodych rolników” 2014–2020 odbyły się w latach 2015–2022.

instrumentu wsparcia na realizację celów przekrojowych, o których mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1305/2013 (3) w zakresie ochrony środowiska i klimatu.

Odwołanie do przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach „Działania rolno -środowiskowo-klimatycznego” PROW 2014–2020 (2) oznacza, że beneficjent otrzymujący punkty z tytułu tego kryterium wyboru zobowiązywał się do corocznego przygotowania i stosowania planu nawozowego opartego na bilansie azotu oraz chemicznej analizie gleby określającego dawki N, P, K, Mg i potrzeby wapnowania oraz do prowadzenia wykazu działań agrotechnicznych zawierającego prace wykonywane na poszczególnych działkach rolnych w zakresie nawożenia, z podaniem nazwy i ilości zastosowanego nawozu pod poszczególne uprawy.

Zgodnie z § 22 pkt 4 rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1) beneficjent powinien zrealizować biznesplan w terminie przewidzianym w biznesplanie, lecz nie później niż do dnia upływu 3 lat od dnia wypłaty pierwszej raty pomocy. A zatem, także zobowiązanie do przygotowania i stosowania planu nawozowego powinno być osiągnięte w trakcie realizacji biznesplanu, czyli najpóźniej w roku docelowym. Do wniosku o płatność drugiej raty pomocy, poza kopią planu nawozowego, beneficjent dołącza również kopię wyników chemicznej analizy gleby (dokonanej przez akredytowane laboratorium).

W świetle przepisów rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1) konsekwencje niewywiązania się ze zobowiązania do stosowania planu nawozowego (obowiązujące beneficjentów, którzy złożyli wnioski o przyznanie pomocy począwszy od 2018 r.) to:

I. Odmowa wypłaty drugiej raty pomocy

Zgodnie z § 24 ust. 2 w powiązaniu z § 22 pkt 4 lit. b oraz § 6 ust. 1 pkt 5 lit. B rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1), w przypadku niespełnienia m.in. warunku dotyczącego realizacji działań odnoszących się do zrównoważenia środowiskowego w zakresie nawożenia, w tym przygotowania i stosowania planu nawozowego (jeśli beneficjent się do tego zobowiązał), dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wydaje decyzję o odmowie wypłaty drugiej raty pomocy.

Odmowa wypłaty drugiej raty pomocy jest zawsze (w każdym przypadku) konsekwencją braku realizacji lub niewłaściwej realizacji zobowiązania do stosowania planu nawozowego.

II. Zwrot 100% kwoty pierwszej raty pomocy

Zgodnie z § 24 ust. 6 rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1), jedynie w przypadku, gdy beneficjentowi nie przysługiwałaby pomoc na podstawie sumy punktów pomniejszonej o liczbę punktów przyznanych z tytułu niezrealizowanego działania związanego np. ze stosowaniem planu nawozowego, zwrotowi podlega 100% kwoty pierwszej raty pomocy.

System sankcji w tym zakresie uległ zmianie w trakcie wdrażania omawianej interwencji – wobec beneficjentów z naborów 2015–2017 oprócz odmowy wypłaty drugiej raty pomocy stosowano również zwrot części wypłaconej pierwszej raty pomocy, a jeśli zobowiązanie nie było kontynuowane w okresie związania celem – stosowano zwrot części wypłaconej kwoty pomocy.

Poniżej przedstawiam wyjaśnienia odnoszące się do zagadnień poruszonych w interpelacji.

1. Ile postępowań w sprawie zwrotu środków lub odmowy wypłaty II transzy z tytułu nieprawidłowości w planie nawozowym przeprowadzono w latach 2019-2026? Prosimy o podanie łącznej kwoty żądanych zwrotów oraz liczby rolników z podziałem na województwa.

Odpowiedź zostanie udzielona niezwłocznie po jej opracowaniu, nie później niż do końca kwietnia br.

2. Z jakich przyczyn ARiMR w trakcie programu zmieniła interpretację, wyłączając z obowiązku planowania użytki trwałe i plantacje wieloletnie? Na jakiej podstawie prawnej dokonano tej zmiany i dlaczego nie objęła ona analogicznie innych gruntów ornych przejmowanych w trakcie roku?

Przepisy w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach „Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego” PROW 2014–2020 (2) w zakresie planu nawozowego mówią o corocznym opracowaniu dla

gruntów ornych i przestrzeganiu planu nawozowego, opartego na bilansie azotu oraz chemicznej analizie gleby, określającego dawki N, P, K, Mg i potrzeby wapnowania, przy czym dopuszczalne jest stosowanie dawek nawozów niższych niż określone w planie nawozowym.

Co do zasady grunty orne postrzegane są jako kategoria użytków rolnych (UR) o szczególnie istotnym znaczeniu dla realizacji celów środowiskowych, w szczególności w zakresie ochrony wód oraz racjonalnego gospodarowania składnikami pokarmowymi, ze względu na intensywność produkcji oraz zmienność stosowanych dawek nawozów. Z tego względu ich objęcie planowaniem nawożenia stanowiło istotny element realizacji zobowiązań podejmowanych przez beneficjentów „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 w ramach realizowanych przez nich biznesplanów.

Zgodnie z wyjaśnieniami ARiMR, rozwiązanie polegające na opracowywaniu planu nawozowego wyłącznie dla gruntów ornych mogłoby prowadzić do wykluczenia z możliwości uzyskania dodatkowych punktów młodych rolników z gospodarstwami, w których nie użytkuje się gruntów ornych, tylko trwałe użytki zielone, sady czy inne plantacje wieloletnie, lub grunty orne użytkowane są w niewielkim zakresie. Dlatego ARiMR przyznawała punkty również w sytuacjach, gdy młodzi rolnicy z własnej inicjatywy obejmowali planem nawozowym trwałe użytki zielone lub plantacje wieloletnie.

W trakcie realizacji programu, m.in. w odpowiedzi na zgłaszane przez beneficjentów i doradców wątpliwości, ARiMR doprecyzowała podejście stosowane w praktyce, przyjmując, że plan nawozowy powinien co do zasady obejmować uprawy w gospodarstwie, przy jednoczesnej możliwości pominięcia części powierzchni takich jak sady, uprawy trwałe, o ile nie stanowią one większości UR w gospodarstwie. Działanie to miało charakter interpretacyjny – wdrożeniowy i nie wynikało ze zmiany przepisów prawa.

3. Czy Ministerstwo wydało ARiMR oficjalne wytyczne po wyroku NSA z dnia 10 lipca 2025 r.? Jeśli tak, prosimy o ich treść. Jeśli nie - z jakich powodów resort dopuszcza do dalszego stosowania przez Agencję interpretacji, która została zakwestionowana przez najwyższy organ sądownictwa administracyjnego?

ARiMR wykonując zadania dotyczące przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy działa na podstawie obowiązującego prawa. Kontrolę tej działalności sprawują sądy administracyjne.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 10 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. I GSK 580/24, uchylił dotychczasowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie o sygn. V SA/Wa 25/23 i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 lutego 2026 r. uchylił dotychczasowe rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia kwoty środków nienależnie pobranych w tej konkretnej sprawie. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego i ocena prawna w nim zawarta, zgodnie z art. 153 w zw. z 170 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest wiążący jedynie w sprawie, w której wyrok został wydany.

Mając na uwadze wskazaną wcześniej intencję wprowadzenia do kryteriów wyboru operacji zobowiązania do przygotowywania i stosowania planu nawozowego oraz brak utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie, MRiRW nie podjął działań zmieniających podejście do tego kryterium wyboru w sposób ujęty w ww. wyroku.

Powyższe nie zmienia faktu, że MRiRW na bieżąco analizuje sygnały dotyczące wdrażania przez ARiMR programów skierowanych do rolników, w szczególności wsparcia dla młodych rolników.

4. Czy Ministerstwo rozważa wprowadzenie przepisów, które ograniczałyby nakładanie najsurowszych sankcji w przypadkach, gdy odchylenie od planu nawozowego nie spowodowało szkody w środowisku i mieściło się w ogólnie obowiązujących normach prawnych?

Obowiązek sporządzania i stosowania planu nawozowego to dobrowolne zobowiązanie młodego rolnika, podjęte na etapie ubiegania się o pomoc. Deklaracja dotycząca sporządzania i stosowania planu nawozowego skutkowałą przyznaniem dodatkowych punktów w ramach odpowiedniego kryterium wyboru. Należy bowiem zauważyć, że w niektórych przypadkach przyznanie punktów z tytułu tego kryterium wyboru mogło zdecydować o osiągnięciu minimum punktowego i przyznaniu

pomocy, a nie przyznanie punktów z tego tytułu – o odmowie przyznania tej pomocy.

Zobowiązanie to nie miało więc charakteru wyłącznie deklaratywnego, lecz było podstawą uzyskania preferencji punktowych oraz elementem realizacji przyjętego biznesplanu. W konsekwencji jego niewypełnienie lub istotne odstępstwa od planu nawozowego, w szczególności prowadzące do przenawożenia, traktowane są jako niewywiązanie się z warunków, na jakich przyznano pomoc – niezależnie od tego, czy w danym przypadku możliwe było wykazanie bezpośredniej szkody w środowisku.

Natomiast stosowanie dawek nawozów niższych niż określone w planie nawozowym jest oczywiście dopuszczalne.

Zobowiązanie młodego rolnika w zakresie planu nawozowego realizuje zasadę prewencji i ostrożności, związaną z celem przekrojowym o charakterze środowiskowym. Stosowanie planu nawozowego ma zapobiegać długoterminowym i kumulatywnym skutkom nadmiernego nawożenia, a nie wyłącznie reagowanie na już powstałe szkody. Stosowanie dawek nawozów ilościowo i jakościowo mieszczących się w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych nie świadczy jeszcze o prawidłowej realizacji zobowiązania, jeżeli nawożenie było niezgodne z indywidualnym planem nawozowym, stanowiącym element przyjętego biznesplanu.

Zgodnie z wyjaśnieniami ARiMR każdy przypadek przenawożenia jest rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem charakteru i zakresu odstępstwa, jego przyczyn oraz wpływu na realizację całokształtu zobowiązań określonych w biznesplanie. Zastosowanie ewentualnej tolerancji może mieć miejsce wyłącznie w sytuacjach należycie uzasadnionych i udokumentowanych, które gwarantują zachowanie standardów zrównoważonego nawożenia mimo odstępstwa od posiadanego planu nawozowego, przykładowo w przypadku zmiany rodzaju uprawianej rośliny, zmiany rodzaju lub jakości zastosowanego nawozu czy innych obiektywnych okoliczności niezależnych od beneficjenta. Tylko w takich przypadkach możliwe jest uznanie, że plan nawozowy w gospodarstwie młodego rolnika był lub jest faktycznie stosowany, a zobowiązanie – realizowane zgodnie z jego celem.

5. Skoro PROW 2014–2020 jest już rozliczony, z jakich źródeł Ministerstwo zamierza wypłacić ewentualne rekompensaty rolnikom, którzy dokonali zwrotu środków na podstawie wykładni uznanej później za wadliwą? Czy resort analizuje możliwość utworzenia mechanizmu odszkodowawczego?

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 10 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. I GSK 580/24, uchylił dotychczasowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie o sygn. V SA/Wa 25/23 i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 lutego 2026 r. uchylił dotychczasowe rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia kwoty środków nienależnie pobranych. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego i ocena prawna w nim zawarta, zgodnie z art. 153 w zw. z 170 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest wiążący jedynie w sprawie, w której wyrok został wydany. Z tego powodu przedmiotowy wyrok NSA nie stanowi podstawy do ponownego rozpatrzenia spraw, zakończonych decyzjami ostatecznymi.

6. Czy do czasu ostatecznego ujednoczenia linii orzeczniczej (poprzez uchwałę NSA lub doprecyzowanie przepisów), Pan Minister rozważy zalecenie ARiMR wstrzymania działań windykacyjnych i potrąceń w sprawach dotyczących wyłącznie spornej interpretacji planów nawozowych?

Aktualnie w zasadach dotyczących weryfikacji zobowiązania w zakresie sporządzenia i stosowania planu nawozowego uwzględniono wnioski, wynikające z wyroku NSA z 10 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. I GSK 580/24. W sytuacji, gdy z dotychczasowej oceny realizacji zobowiązania przez beneficjenta wynika, że zobowiązanie nie zostało zrealizowane, tj. w przypadku, gdy nie wszystkie działki w roku docelowym były objęte planem nawozowym, sytuacja ta nie może skutkować ustaleniem kwoty nienależnie pobranych płatności. W takim przypadku należy zastosować podejście wynikającego z ww. wyroku.

Tym samym nie jest zasadne wstrzymywanie działań w zakresie weryfikacji przedmiotowego zobowiązania oraz ewentualnych dalszych działań windykacyjnych.

7. Jak Ministerstwo odnosi się do kwestii kontrolowania rolników z naborów 2015–2017 po upływie wielu lat od przyznania pomocy? Czy resort uznaje takie działania za spójne z zasadą pewności prawa i ochrony zaufania obywatela?

Okres związania celem to 5 lat od wypłaty I raty pomocy – co najmniej do dnia upływu tego czasu powinny trwać zobowiązania, a ARiMR ma obowiązek kontrolować ich realizację. Ma to zastosowanie wobec wszystkich beneficjentów (równe traktowanie beneficjentów).

W odniesieniu do naborów z lat 2015–2017, zgodnie z § 22 pkt 8 rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1), w brzmieniu obowiązującym beneficjentów z naborów z lat 2015–2017, beneficjent powinien stosować plan nawozowy do upływu 5 lat od dnia wypłaty I raty pomocy. W związku z tym, na podstawie § 25 pkt 2 tego rozporządzenia, na koniec okresu związania celem beneficjent powinien przedstawić informację o realizacji warunków oraz kopię planu nawozowego wraz z kopią wyników chemicznej analizy gleby.

Przedłożone dokumenty podlegają weryfikacji przez ARiMR co do spełnienia przez beneficjenta zobowiązań. Prowadzone postępowanie w tym zakresie, w tym kierowane do beneficjentów prośby o wyjaśnienia, mają na celu wyjaśnienie wszystkich wątpliwości co do przedłożonych dokumentów, jak również pozwalają na to, aby w stosownych przypadkach beneficjenci mogli dokonać poprawek w przedłożonych dokumentach. W przypadkach drobnych formalnych uchybień taki sposób postępowania pozwala na uniknięcie występowania o zwrot środków nienależnie pobranych. Jedynie w przypadkach niebudzących wątpliwości, jeżeli stwierdzono brak realizacji zobowiązania, zgodnie z § 26 rozporządzenia w sprawie „Premii dla młodych rolników” PROW 2014–2020 (1) nakładana jest sankcja zwrotu pomocy w odpowiedniej wysokości. Jest to możliwe, o ile nie upłynął termin przedawnienia, o którym mowa w art. 3 rozporządzenia Rady Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

8. Czy w Ministerstwie lub ARiMR prowadzone są analizy dotyczące skutków społecznych i ekonomicznych przyjęcia tak restrykcyjnej linii interpretacyjnej, która generuje liczne spory sądowe i obciąża budżet państwa kosztami procesowymi?

Informuję, że w trakcie wdrażania programów analizowane są wszelkie sygnały: od rolników, doradców i ARiMR. We współpracy z ARiMR wypracowywane są rozwiązania korzystne dla beneficjentów, a jednocześnie zgodne z celami instrumentu wsparcia.

Odnosząc się do zobowiązania do przygotowania planu nawozowego podkreślam, że jest to kryterium wyboru operacji. Oznacza to, że młodzi rolnicy dokonywali wyboru w tym zakresie uzyskując tym samym 2 punkty i według ARiMR w zdecydowanej większości spraw zrealizowali zobowiązanie w odniesieniu do wszystkich posiadanych działek w roku docelowym.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w praktyce odnosi się do szczególnej sytuacji, w której z różnych powodów rolnik nie był w stanie sporządzić planu nawozowego na niektórych gruntach przed upływem terminu na złożenie wniosku o płatność drugiej raty.

W związku z powyższym nie można uznać, że mamy do czynienia z sytuacją generującą liczne spory sądowe w przedmiotowym zakresie.

9. Czy rolnicy, którzy uzyskają korzystne rozstrzygnięcia przed sądami, mogą liczyć na sprawny zwrot środków wraz z należnymi odsetkami oraz mechanizmem wyrównującym spadek wartości pieniądza w czasie?

Zgodnie z art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, do należności ustalonych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W związku z powyższym zwrot beneficjentowi pobranych bądź wyegzekwowanych środków następuje na zasadach określonych w ww. przepisach Ordynacji podatkowej dotyczących nadpłaty podatku, z zastrzeżeniem, że zgodnie z art. 29 ust. 7 pkt 1 lit. b ustawy o ARiMR, który wszedł w życie z dniem 29 marca 2022 r., nadpłata nie podlega oprocentowaniu.

Jeżeli natomiast do zapłaty kwoty środków nienależnie pobranych przez beneficjenta doszło przed 29 marca 2022 r., to w przypadku zaistnienia przesłanek do zwrotu zapłaconej kwoty, zwracana kwota podlega oprocentowaniu zgodnie z zasadami

określonymi w Ordynacji podatkowej, w wysokości równej wysokości odsetek za zwłokę, pobieranych od zaległości podatkowych.

Z wyrazami szacunku

wz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- (1) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2023 r. poz. 2380 i z 2025 r. poz. 547)
- (2) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 415, z późn. zm.)
- (3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów