

BEOS-1848/25

Warszawa, 28 października 2025 r.

Do druku nr 1817

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.270.16.2025

Data wpływu 28.10.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o szczególnym wsparciu dla producentów zbóż i nasion oleistych w 2025 roku
(druk sejmowy nr 1817)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu nie wskazano jednoznacznie, jaki problem zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy. W deklarowanych skutkach regulacji (DSR) w części „Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań” jest mowa wyłącznie o celu projektu i proponowanych rozwiązaniach.

Na podstawie uzasadnienia projektu można przyjąć, że rozwiązywanym problemem są straty ekonomiczne poniesione przez rolników wskutek drastycznego spadku cen zbóż i nasion oleistych w drugiej połowie 2025 r. Straty te mogą spowodować utratę płynności finansowej przez gospodarstwa rolne.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują udzielenie jednorazowej pomocy rolnikom, którzy:

- a. w 2024 r. złożyli wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego i zadeklarowali w tym wniosku powierzchnię upraw zbóż;
- b. w okresie od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. sprzedali zboża podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż;
- c. ponieśli stratę gospodarczą;

d. prowadzą gospodarstwo rolne o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha użytków rolnych.

Rolnikiem w rozumieniu projektu jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, której został nadany numer identyfikacyjny, o którym mowa w art. 12 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹.

Zbożami w rozumieniu projektu są pszenica, kukurydza, żyto, jęczmień, owies, pszenżyto, mieszanki zbożowe oraz nasiona rzepaku i rzepiku.

Pomoc miałyby być udzielana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Pomoc będzie przyznawana w formie dopłaty do powierzchni uprawy, obliczanej jako iloczyn powierzchni upraw i stawki pomocy. Projekt określa stawki pomocy dla poszczególnych zbóż. W przypadku, gdy łączna kwota pomocy wynikająca z wniosków przekroczy środki przeznaczone na ten cel, ma zostać zastosowany współczynnik korygujący, który ma ogłosić minister właściwy do spraw rolnictwa w Biuletynie Informacji Publicznej.

Projekt określa tryb składania wniosków oraz tryb przyznawania pomocy.

Projektowana ustawa ma wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być wydanie rozporządzenia.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach członkowskich UE wsparcie dla producentów rolnych ponoszących straty ekonomiczne jest zróżnicowane – zależy od rodzaju upraw oraz od charakteru sytuacji nadzwyczajnej (np. spadku cen produktów rolnych, wzrostu cen energii, nawozów i środków ochrony roślin, suszy, powodzi czy innych katastrof naturalnych). Należy jednak podkreślić, że zasady przyznawania takiej pomocy określono w prawie unijnym – w szczególności w art. 107 oraz art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzeniu Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². Na państwa członkowskie nałożono obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej w odpowiednim czasie planów przyznania ze środków pochodzących od państwa przedsiębiorcom (w tym rolnikom) pomocy, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Poniżej przedstawiono mechanizmy wsparcia stosowane w wybranych państwach członkowskich UE w sytuacji poniesienia strat przez producentów rolnych.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 865.

² Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, s. 9.

Bułgaria³ w 2024 r. udzieliła pomocy producentom zbóż i roślin oleistych w celu przezwyciężenia negatywnych skutków gospodarczych agresji Rosji na Ukrainę i zapewnienia płynności finansowej rolnikom. Pomoc została przyznana na podstawie art. 11 i 12 ustawy o pomocy dla producentów rolnych⁴, w formie bezzwrotnych dotacji wypłacanych w przeliczeniu na hektar uprawy. Stawka na hektar była ustalana w oparciu o dane dotyczące kosztów uprawy poszczególnych roślin, zgodnie z tzw. mapami technologicznymi dla produkcji każdego rodzaju upraw z sezonu 2023 (w przeliczeniu na jednostkę powierzchni), a także w oparciu o dane operacyjne dotyczące średnich plonów z 2023 r. oraz średnich cen skupu w okresie od lipca do grudnia 2023 r. Wysokość wsparcia nie była uzależniona od ceny lub ilości sprzedanych produktów. Po otrzymaniu wniosków i na podstawie całkowitej powierzchni gruntów uprawnych, dla których je złożono, budżet miał zostać podzielony proporcjonalnie między kwalifikujące się obszary obsiane pszenicą, jęczmieniem, rzepakiem, kukurydzą i słonecznikiem. W ten sposób planowano ustalić stawki jednostkowe na hektar, a kwota pomocy dla każdego beneficjenta – poprzez pomnożenie tej stawki przez liczbę hektarów danego rolnika. Organem odpowiedzialnym za udzielenie pomocy był Państwowy Fundusz „Rolnictwo” (*State Fund „Agriculture”*), a na ten cel przeznaczono z budżetu państwa 120 mln lewów bułgarskich (ok. 61,3 mln euro). Dostępny budżet krajowy miał pokryć część strat na poziomie indywidualnym. Pomoc była adresowana do rolników prowadzących produkcję roślinną: pszenicy, jęczmienia, rzepaku, kukurydzy i słonecznika. Była dostępna do 30 czerwca 2024 r. Beneficjenci musieli wykazać, że zostali bezpośrednio dotknięci skutkami kryzysu, np. wzrostem cen energii, nawozów, środków ochrony roślin i spadkiem cen skupu zbóż i roślin oleistych⁵.

We Francji pomoc dla rolników w sytuacjach nadzwyczajnych jest udzielana za pośrednictwem państwowej agencji *FranceAgriMer*⁶, podległej Ministerstwu Rolnictwa. Pomoc kryzysowa kierowana jest bezpośrednio do gospodarstw rolnych (*exploitation agricole*), w tym do najczęściej spotykanych form prawnych: Rolniczej Grupy Wspólnego Gospodarowania – GAEC⁷ (spółka, której istotą jest wspólne wykonywanie pracy przez wspólników) i Gospodarstwa Rolnego o Ograniczonej Odpowiedzialności – EARL⁸ (spółka o ograniczonym zakresie odpowiedzialności wspólników do wysokości wniesionych wkładów). Beneficjenci (w tym GAEC i EARL) muszą spełniać kryteria określone dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz

³ Informacje na temat pomocy państwa na stronie internetowej Państwowego Funduszu „Rolnictwo”: <https://www.dfz.bg/bg/web/quest/state-aid-for-notification> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 28 X 2025 r.].

⁴ *Закон за подпомагане на земеделските производители*, tekst ujednolicony w j. bułgarskim: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134406656>.

⁵ Informacje na podstawie: State Aid SA.112832 (2024/N) – Bulgaria, C(2024) 1608 final, 7.3.2024, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/1/202412/SA_112832_2008388E-0000-CDFF-BB4D-8D65F8A906C0_33_1.pdf.

⁶ *Oléo-protéagineux*, FranceAgriMer:

<https://www.franceagrimer.fr/fili%C3%A8res-et-thematiques/fili%C3%A8re/oleo-proteagineux>.

⁷ *Qu'est-ce un GAEC*:

<https://www.var.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Agriculture/Groupement-Agricole-d-Exploitation-en-Commun-GAEC/Qu'est-ce-un-GAEC>.

⁸ *L'EARL : Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée*:

<https://www.lecoindesentrepreneurs.fr/earl-exploitation-agricole-a-responsabilite-limitee/>.

posiadać aktywny numer SIRET (unikalny identyfikator lokalizacji), a rolnik musi być afiliowany jako zarządzający gospodarstwem (osoba fizyczna ponosząca główną odpowiedzialność za zarządzanie). W zakresie szybkiej interwencji kryzysowej oferowane jest Odszkodowanie Solidarności Narodowej (ISN)⁹ – mechanizm rekompensowania przez państwo rolnikom, którzy ponieśli stratę w plonach nieobjętych ubezpieczeniem. Warunkiem koniecznym jest, aby beneficjent posiadał status rolnika w rozumieniu artykułu L311-1 francuskiego Kodeksu Rolnictwa i Rybołówstwa Morskiego¹⁰. Warunkiem otrzymania pomocy jest przekroczenie minimalnego progu straty: 50% dla dużych upraw (w tym zbóż) lub 30% dla upraw specjalistycznych. Wysokość straty oblicza się indywidualnie dla każdego rolnika poprzez porównanie faktycznego plonu uzyskanego w roku szkody z jego historycznym plonem referencyjnym (rolnik ma prawo wybrać korzystniejszą dla niego średnią plonu: z 3 ostatnich lat albo specjalną średnią z 5 ostatnich lat). Minimalna kwota wypłaty ISN została ustalona na 200 euro. Ponadto, Francja uruchamia jednorazowe, celowe interwencje w odpowiedzi na nagłe zdarzenia, takie jak nawałnice i powodzie. Przykładowo, w ramach tych działań uruchomiono program wsparcia inwestycyjnego *TEMPETES INONDATIONS 2023*¹¹, który jest odrębnym mechanizmem *FranceAgriMer*, z budżetem do 60 mln euro, pokrywającym do 65% kosztów inwestycji (np. zakupu sprzętu) na finansowanie odtworzenia uszkodzonego sprzętu i infrastruktury. Program ten może być kumulowany z tzw. pilną pomocą finansową (*l'aide financière urgente*) – mechanizmem *ad-hoc*, uruchamianym w celu szybkiego załagodzenia problemów z płynnością finansową gospodarstw. Wsparcie inwestycyjne jest realizowane w trybie „kto pierwszy, ten lepszy” i wymaga złożenia wniosku o przyznanie, a następnie, po realizacji inwestycji, wniosku o wypłatę. Zgłoszenie zamiaru realizacji projektu następuje przed złożeniem formalnego wniosku, a termin na realizację inwestycji wynosi 18 miesięcy od daty autoryzacji rozpoczęcia prac¹².

W Niemczech na poziomie federalnym także stosowane są mechanizmy wsparcia dla producentów rolnych w sytuacjach nadzwyczajnych. Przykładem takiego rozwiązania jest rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Żywności i Rolnictwa w sprawie pomocy za szkody spowodowane przymrozkami dla niektórych producentów rolnych w 2024 r.¹³. Na mocy art. 2 rozporządzenia uprawnieni do otrzymania pomocy byli przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych w sektorze sadownictwa lub uprawy winorośli, których produkcja w 2024 r. spadła o ponad 30% względem

⁹ *L'indemnité de solidarité nationale (ISN)*: <https://www.finistere.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Agriculture-foret-et-developpement-rural/Gestion-des-risques-en-agriculture/L-indemnite-de-solidarite-nationale-ISN2/L-indemnite-de-solidarite-nationale-ISN>.

¹⁰ *Code rural et de la pêche maritime*, Artykuł L311-1, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038492093.

¹¹ Decyzja *FranceAgriMer* nr INTV-GECRI-2024-11: https://www.franceagrimer.fr/sites/default/files/rdd/documents/DECISION%20INTV%20GECRI%202024-11_version%20consolid%C3%A9e%20DEF%20n%C2%B02.pub.6.pdf.

¹² *Tempêtes inondations 2023 – paiement*: <https://www.franceagrimer.fr/aides/tempetes-inondations-2023-paiement>

¹³ *Verordnung für Beihilfen wegen Frostschäden für bestimmte Agrarerzeuger im Jahr 2024 vom 11. November 2024 (AgrarFrostBeih2024V)*, BGBl. 2024 I Nr. 352 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/agrarfrostbeih2024v/BJNR1600A0024.html>.

średniej produkcji w okresie bazowym z powodu wystąpienia przymrozków i które poniosły straty w wysokości co najmniej 7 500 euro. Wnioski o przyznanie pomocy należało złożyć we właściwych agencjach rządowych do 8 stycznia 2025 r. Rozporządzenie przewiduje górny limit 40% szkód poniesionych przez gospodarstwo. Wcześniej, po powodzi w 2021 r., niemiecki rząd także uruchomił program pomocowy skierowany do rolników, którzy odnieśli straty. W sierpniu 2021 r. utworzono krajowy fundusz „Pomoc na odbudowę 2021” (*Aufbauhilfe 2021*), którego łączna wartość wyniosła 30 mld euro, z czego rząd zobowiązał się do pokrycia kosztów odbudowy infrastruktury federalnej (2 mld euro), a kraje związkowe – do pokrycia połowy pozostałych środków na odbudowę (łącznie 28 mld euro). W ustawie o utworzeniu funduszu¹⁴ przewidziano m.in. środki dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw prywatnych na pomoc w odbudowie, jeżeli szkody nie były objęte ubezpieczeniem lub innymi środkami pochodzącymi od osób trzecich. Wsparcie objęło również szkody w rolnictwie i leśnictwie. Ponadto Ministerstwo Żywności i Rolnictwa wspólnie z bankiem Landwirtschaftlichen Rentenbank przyjęło programy pomocowe obejmujące m.in. możliwość ubiegania się przez przedsiębiorstwa o odroczenie spłaty istniejących kredytów na okres dwóch lat oraz niskooprocentowane pożyczki na wsparcie płynności dla przedsiębiorstw rolnych dotkniętych skutkami powodzi, odbudowę zniszczonych budynków czy zakup maszyn¹⁵.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Przedłożone w projekcie rozwiązania zmierzające do udzielenia wsparcia producentom zbóż i nasion oleistych powinny być uregulowane w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Wskazane w projekcie przesłanki przyznania pomocy nie są wystarczająco określone, ponieważ pojęcie „straty gospodarczej” jest pojęciem szerokim, które nie zostało zdefiniowane w ustawie. Nie wydaje się, aby pojęcie to można było utożsamiać z pojęciem „straty finansowej”. Warto także zauważyć, iż w dotychczasowych aktach prawnych przyznających wsparcie rolnikom przesłanki pomocy były bardziej doprecyzowane; w szczególności można wskazać, iż udzielenie pomocy finansowej rolnikowi było uzależnione od tego, czy zagraża mu utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy¹⁶. Proponowany tryb

¹⁴ *Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021 vom 10. September 2021*, BGBl. I S. 4147, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/aufbheg_2021/BJNR414710021.html.

¹⁵ Informacje na stronie internetowej Ministerstwa Żywności i Rolnictwa, <https://www.bmleh.de/DE/themen/landwirtschaft/hochwasserhilfe.html>.

¹⁶ Zob. § 13zzl i § 13zzo rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 187, ze zm.).

wnioskowy przyznawania pomocy jest zbliżony do dotychczas stosowanych rozwiązań prawnych. Z kolei mechanizm udzielania pomocy może budzić pewne zastrzeżenia, ponieważ pomoc będzie udzielana w oparciu o algorytm iloczynu powierzchni uprawy i stawki pomocy, które wynoszą odpowiednio: 2200 zł/ha – dla pszenicy, 1750 zł/ha – dla kukurydzy, rzepaku i rzepiku, 1035 zł/ha – dla jęczmienia i pszenżyta, 875 zł/ha – dla żyta, owsa i mieszanek zbożowych, o ile nie zostanie wprowadzony „współczynnik korygujący”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 projektu. Zgodnie z art. 6 projektu „współczynnik korygujący” stosuje się w przypadku, gdy łączna kwota pomocy wynikająca z wniosków, przekroczy środki zakładane na ten cel, jednakże zawarte upoważnienie w ust. 2 tego przepisu ma charakter blankietowy, tzn. nie spełnia wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż „upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Projektowany art. 6 określa jedynie organ upoważniony do wydania rozporządzenia, a także zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, czyli wprowadzenie „współczynnika korygującego”, nie określa zaś wytycznych dotyczących treści aktu, czyli zasad, w oparciu o które współczynnik ten będzie określany.

Zaproponowany mechanizm udzielania pomocy z możliwością zastosowania „współczynnika korygującego” może podważać zaufanie rolników do państwa. W zaproponowanym mechanizmie pomocy dopłata jest uzależniona od areалу uprawianej ziemi, a także od rodzaju uprawy, a zatem pomoc przyznawana jest w takiej samej wysokości wszystkim rolnikom niezależnie od tego, jaką realnie „stratę gospodarczą” ponieśli. Z uwagi na wymogi formalne wniosku, o których mowa w art. 4 projektu, a zwłaszcza jego ust. 3 i 4, nie można wykluczyć sytuacji, w której rolnik otrzyma pomoc, o której mowa w art. 5 projektu, także w sytuacji, gdy sprzeda tylko część zebranych plonów, a resztę będzie przechowywał w spichlerzach, co też może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W ramach konsultacji społecznych wskazuje się na potrzebę wspierania rolnictwa z uwagi na trudną sytuację na rynkach skupu płodów rolnych w celu zapewnienia płynności finansowej¹⁷, chociaż są także głosy odmienne, które wskazują m.in. na negatywne skutki dla budżetu, które dotkną inne podmioty¹⁸, a ponadto podnosi się, iż kryzys dotyka różne podmioty i nie uzasadnione jest wspieranie tylko jednej grupy, a rolnicy nadużywają przysługujących im przywilejów¹⁹.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁰. Omawiany

¹⁷ ID ankiety: 280186, 326349, 297338, 386962.

¹⁸ ID ankiety: 304474, 299680.

¹⁹ ID ankiety: 361008, 361009

²⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o szczególnym wsparciu dla producentów zbóż i nasion oleistych w 2025 roku (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus)*, opinia BEOS z 24 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1829/25.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²¹.

2.

Opiniowany projekt rozszerza zakres uprawnień przysługujących rolnikom. Proponowane rozwiązania nie budzą wątpliwości z punktu widzenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz jej 314 biur powiatowych²²;
2. podmioty prowadzące gospodarstwa rolne (1,3 mln²³).

ARiMR posiada 16 oddziałów regionalnych²⁴ (po jednym w każdym z województw) oraz 314 biur powiatowych (po jednym w każdym powiecie²⁵). W art. 7 projekt przewiduje udział kierownika biura powiatowego ARiMR w rozpatrywaniu wniosków oraz udział samej ARiMR chociażby w postaci wykorzystania systemu teleinformatycznego agencji (zob. art. 4). Projekt nie przewiduje roli oddziałów regionalnych we wdrażaniu opiniowanych regulacji.

W 2020 r. w Polsce było ok. 1,3 mln gospodarstw rolnych, zarówno rodzinnych, prowadzonych przez osoby fizyczne, jak i prowadzonych przez osoby prawne (przy czym od lat liczba gospodarstw rolnych spada, rośnie za to przeciętna powierzchnia areалу, którym dysponują)²⁶.

Projekt dopuszcza ubieganie się o dofinansowanie przez gospodarstwa rolne o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha. Liczba gospodarstw o areale przekraczającym 300 ha jest w Polsce niewielka, wynosi około 2,6 tys.²⁷.

²¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o szczególnym wsparciu dla producentów zbóż i nasion oleistych w 2025 roku (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, BEOS z 24 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1830/25.

²² Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Wykaz biur powiatowych ARiMR*, <https://www.gov.pl/web/arimr/wykaz-biur-powiatowych2>.

²³ *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-domowych-rolnikow-na-podstawie-polaczonych-danych-z-psr-2020-i-nsp-2021,7,1.html>, s. 29.

²⁴ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Oddziały Regionalne i Biura Powiatowe*, <https://www.gov.pl/web/arimr/oddzialy-regionalne-i-biura-powiatowe>.

²⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

²⁶ *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-domowych-rolnikow-na-podstawie-polaczonych-danych-z-psr-2020-i-nsp-2021,7,1.html>, s. 29.

²⁷ GUS raportuje liczbę gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 100 ha, co z punktu widzenia niniejszego projektu ma znaczenie drugorzędne. Prasa branżowa szacuje liczbę gospodarstw

Jednocześnie należy zauważyć, że chociaż nie wszystkie z gospodarstw będą beneficjentami wsparcia przewidzianego w projekcie, to jego skala może być odczuwalna przez całość polskiego rolnictwa.

Zgodnie z projektem, warunkiem ubiegania się o dofinansowanie jest sprzedaż określonych płodów rolnych (podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż) w drugiej połowie 2025 r. Są to w znacznej części daty przyszłe, zatem precyzyjne określenie liczebności podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie nie jest możliwe.

B. Wpływ na społeczeństwo

Opiniowany projekt stanowi w swej zasadniczej części regulację o doniosłym wpływie gospodarczym, o pośrednich skutkach społecznych, będących potencjalną konsekwencją zmiany sytuacji gospodarczej dofinansowywanych gospodarstw rolnych.

Jak wskazano w podpunkcie A, projekt może oddziaływać na dużą liczbę podmiotów będących producentami rolnymi, ponieważ Wnioskodawcy proponują dofinansowywanie najpowszechniejszych w Polsce upraw. Ponieważ regulacja przewiduje dopłaty od hektara określonych upraw (a nie np. od ilości zbiorów, rozmiarów poniesionych strat czy tonażu płodów sprzedanych w skupie), to areal uprawianych roślin jest najistotniejszy z punktu widzenia niniejszej opinii.

Powszechny spis rolny przeprowadzony w 2020 r. miał na celu m.in. określenie arealu, na którym uprawia się poszczególne rodzaje roślin. Rośliny wskazane w art. 2 pkt 3 projektu uprawiane są na łącznej powierzchni około 8,4 mln ha²⁸, stanowiącej około 80% łącznego arealu uprawianej w Polsce ziemi rolnej²⁹.

Od kilkudziesięciu lat polska wieś doświadcza głębokich przemian społecznych i gospodarczych. Zmiany te są kompleksowe, dotyczą struktury agrarnej, demograficznej, profilu predykcyjnego gospodarstw. Na te przemiany nakładają się regionalne i globalne procesy oraz kryzysy³⁰, w szczególności zaś tocząca się od 2022 r. pełnoskalowa wojna w Ukrainie³¹. Projekt kierujący wsparcie finansowe do gospodarstw rolnych może wywołać skutek w postaci łagodzenia napięć społecznych wywołanych wspomnianymi zmianami i kryzysami, trudno jednak jednoznacznie ocenić, czy te skutki utrzymają się w dłuższej perspektywie.

o powierzchni powyżej 300 ha na około 2,6 tys. – M. Chmał, „Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu”. Duże gospodarstwa wykluczone z naboru, [https://agroprofil.pl/wiadomosci/gospodarstwa-powyzej-300-ha-bez-wsparcia-srodowiskowego-branza-apeluje-o-rowne-](https://agroprofil.pl/wiadomosci/gospodarstwa-powyzej-300-ha-bez-wsparcia-srodowiskowego-branza-apeluje-o-rowne-traktowanie/#:~:text=Tympczasem%2C%20wed%C5%82uq%20Powszechnego%20Spisu%20Rolnego%20z%202020,krajowej%20produkcji%20rolniczej%2C%20znac%C4%85co%20przyczyniaj%C4%85c%20si%C4%99%20do.)

[traktowanie/#:~:text=Tympczasem%2C%20wed%C5%82uq%20Powszechnego%20Spisu%20Rolnego%20z%202020,krajowej%20produkcji%20rolniczej%2C%20znac%C4%85co%20przyczyniaj%C4%85c%20si%C4%99%20do.](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6479/4/1/1/raport_z_wynikow_prs_2020.pdf)

²⁸ Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6479/4/1/1/raport_z_wynikow_prs_2020.pdf, s. 76.

²⁹ Ibidem, s. 22.

³⁰ E. Nowakowska, K. Leśniewicz, M. Wenzel, *Ciągłość i nieciągłość wiejskich ruchów społecznych w Polsce – tożsamości, repertuary protestu i strategię działania*, „Kultura i Społeczeństwo” 1(69)/2025, <https://czasopisma.isppan.waw.pl/kis/article/view/2650>.

³¹ H. El Bilali, T. Ben Hassen, *Disrupted harvests: how Ukraine – Russia war influences global food systems – a systematic review*, „Policy Studies” 3-4(45)/2024, <https://doi.org/10.1080/01442872.2024.2329587>.

Struktura upraw rolnych w Polsce (podobnie jak struktura agrarna³²) cechuje się wyraźnym zróżnicowaniem regionalnym. Przykładowo, w spisie przeprowadzonym w 2020 r. powierzchnia zbóż w ogólnej powierzchni zasiewów województwa wynosiła w województwie warmińsko-mazurskim – 60,4%, a w województwie śląskim – 76,7%. Natomiast jeżeli chodzi o rzepak i rzepik, w województwie podlaskim było to zaledwie 2,8%, a w województwie dolnośląskim 17,2% upraw³³. Co za tym idzie, wsparcie finansowe kierowane do gospodarstw rolnych będzie również zróżnicowane regionalnie, trafiając w znacznej części także do województw o ponadprzeciętnej zamożności, takich jak województwo śląskie czy województwo dolnośląskie³⁴. Przy czym zamożność (zwłaszcza zurbanizowanych) województw nie przekłada się w sposób liniowy na sytuację gospodarstw rolnych.

Ponadto, warto zauważyć, że projekt pogłębia różnice w traktowaniu podmiotów prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwach o powierzchni powyżej 300 ha oraz gospodarstwach mniejszych niż 300 ha. Choć sytuację taką można interpretować jako realizację konstytucyjnej zasady ustanowionej w art. 23 Konstytucji³⁵, to działanie takie może nieść ze sobą konsekwencje w postaci hamowania rozwoju wielkotowarowych gospodarstw rolnych³⁶.

Jak wspomniano wyżej, liczba gospodarstw rolnych w Polsce systematycznie maleje, a jednocześnie rośnie ich średnia powierzchnia. Jest ona jednak znacznie mniejsza niż wskazane w projekcie 300 ha i w 2020 r. wyniosła 12,4 ha (około 10% więcej niż w roku 2010)³⁷. Istniejące regulacje prawne nie powinny zatem stanowić bariery dla toczących się procesów społecznych polegających na stopniowej konsolidacji produkcji rolnej. Mogą jednakże stanowić pewną przeszkodę dla przekształcania się dużych (100-300 ha) gospodarstw rolnych w gospodarstwa wielkoobszarowe³⁸.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie cieszyły się istotnym zainteresowaniem obywateli. Złożono w nich 24 ankiety, które zawierały 20 komentarzy. Liczba złożonych ankiet może być uznana za niewielką, szczególnie biorąc pod uwagę liczbę podmiotów, które mogłyby być zainteresowane wnioskowaniem

³² K. Czapiewski i B. Głębocki, *Struktura agrarna*, w: *Atlas Rolnictwa Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, <https://www.igipz.pan.pl/atlas-rolnictwa-polski-zgwir1.html>.

³³ *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników...*, op. cit., s. 24.

³⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto w przekroju regionów w 2023 r.*, Informacja sygnałna z 29.09.2025 r., https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5482/7/8/1/produkt_krajowy_brutto_i_wartosc_dodana_brutto_w_przekroju_regionow_w_2023_r._2.pdf, s. 3.

³⁵ „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.”

³⁶ Por. B. Jeżyńska, *Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2(35)/2024, s. 63. W podobnym tonie wypowiadają się także A. Jędruchiewicz i J. Maśniak, którzy oceniają, że sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP „przyczyniła się do poprawy warunków gospodarowania i wzrostu znaczenia procesów rynkowych w rolnictwie” – *Przemiany własnościowe ziemi rolnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 121/2018.

³⁷ *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników...*, op. cit., s. 14.

³⁸ Por. W. Poczta, A. Sadowski, J. Średzińska, *Rola gospodarstw wielkotowarowych w rolnictwie Unii Europejskiej*, „Roczniki nauk rolniczych”, seria G, 1(95)/2008.

o projektowane dofinansowanie (a także uwzględniając potencjalną skalę obciążenia finansów publicznych).

Jeden z komentarzy należał do Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, która zwróciła uwagę na to, że obecne brzmienie art. 7 ust. 2 projektu ustanawia możliwość wypłaty środków na rachunek bankowy rolnika (rozumianego zgodnie z definicją rolnika przyjętą w art. 2 projektu), a nie przewiduje możliwości dokonania wypłaty na rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej³⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wejście w życie projektowanej regulacji będzie miało istotne skutki gospodarcze ze względu na znaczenie uprawy zbóż i roślin oleistych w Polsce. Projektowane przepisy będą miały pozytywny wpływ na kondycję finansową i konkurencyjność producentów rolnych zajmujących się uprawą roślin objętych wsparciem. Przyznanie dopłat zwiększy przychód z prowadzonej działalności i stabilność dochodu oraz pozwoli zachować płynność finansową w sytuacji nadwyżki produkcji i zmniejszającego się eksportu zbóż⁴⁰. Płynność finansowa i zdolność do terminowej realizacji płatności są istotne dla stabilności i funkcjonowania gospodarstw rolnych. Bez wystarczającej płynności, gospodarstwo nie jest w stanie pokryć bieżących kosztów operacyjnych, takich jak zakup nasion, nawozów czy paliwa, co bezpośrednio zagraża ciągłości cyklu produkcyjnego. Ponadto, wysoka wiarygodność płatnicza rolnika ma kluczowe znaczenie w relacjach handlowych, umożliwiając negocjację lepszych warunków zakupu środków do produkcji oraz dostęp do finansowania zewnętrznego (kredyty, leasing) na korzystniejszych warunkach. Utrzymanie płynności jest jedną z podstaw długoterminowej rentowności i odporności gospodarstwa na wahania rynkowe.

Na podstawie prowadzonych szacunków ocenia się, że powierzchnia upraw w 2024 r. wyniosła: zbóż ogółem około 7,1 mln ha, kukurydzy 1,3 mln ha, a rzepaku

³⁹ W komentarzu podniesiono, że „Kasa Krajowa prosi o rozważenie możliwości wprowadzenia zmian do projektowanego w art. 7 ust. 2 poprzez uwzględnienie w treści regulacji, że wypłata środków następuje również na rachunek rolnika prowadzony w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej”. Jednocześnie komentujący zaproponował brzmienie przepisu, które pozwalałoby na realizację tego postulatu: „Art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Wypłata środków następuje na rachunek bankowy rolnika albo rachunek rolnika prowadzony w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności”.” – ID ankiety: 51733.

⁴⁰ *Rynek zbóż – stan i perspektywy*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, nr 68, czerwiec 2025.

i rzepiku 1,0 mln ha⁴¹, co daje w sumie 9,4 mln ha i stanowi nieco ponad 85%⁴² wszystkich zasiewów⁴³.

Nowe przepisy mają umożliwić wypłatę z budżetu państwa dopłaty do powierzchni upraw pszenicy, kukurydzy, żyta, jęczmienia, owsa, pszenżyta, mieszanek zbożowych oraz rzepaku i rzepiku, obliczanej jako iloczyn powierzchni upraw. Stawki te wynoszą:

- 1) 2200 zł/ha – dla pszenicy;
- 2) 1750 zł/ha – dla kukurydzy, rzepaku i rzepiku;
- 3) 1035 zł/ha – dla jęczmienia i pszenżyta;
- 4) 875 zł/ha – dla żyta, owsa i mieszanek zbożowych.

Wnioskodawcy w dołączonym do projektu DSR nie wyliczyli szczegółowo skutków finansowych wejścia w życie projektu. Oszacowali jedynie, że „maksymalny koszt pomocy nie przekroczy 3 mld zł”, a w przypadku, „gdy łączna kwota pomocy wynikająca z wniosków przekroczy środki przeznaczone na ten cel, stosuje się współczynnik korygujący”.

W ubiegłym roku producenci pszenicy, żyta, jęczmienia, pszenżyta lub mieszanek zbożowych, którzy sprzedali ziarno między 1 stycznia a 31 maja 2024 r. mogli się ubiegać o wsparcie⁴⁴. Budżet przeznaczony na dopłaty wynosił 2,1 mld zł, złożonych zostało ponad 187 tys. wniosków i konieczne było ustalenie współczynnika korygującego wynoszącego 0,92⁴⁵. Wysokość dopłat zależała od rodzaju ziarna oraz terminu, w jakim je sprzedano⁴⁶. Należy zauważyć, że do otrzymania dopłat nie byli upoważnieni producenci owsa, kukurydzy oraz rzepaku i rzepiku, zatem można spodziewać się, że zainteresowanie otrzymaniem projektowanej pomocy będzie większe. Co istotne, zaproponowane przepisy przyznają pomoc „do powierzchni uprawy, obliczanej jako iloczyn powierzchni upraw i stawki pomocy”. Wprawdzie do wniosku o przyznanie pomocy „rolnik dołącza faktury VAT potwierdzające sprzedaż przez rolnika zbóż podmiotom prowadzącym

⁴¹ Wynikowy szacunek głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodnich w 2024 roku, GUS https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5509/5/23/1/wynikowy_szacunek_glownych_ziemioplodow_rolnych_i_ogrodnich_2024.docx.

⁴² Powierzchnia zasiewów (stan w czerwcu 2023 r.) w mln ha – 11,0 mln ha, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2024*, GUS, s. 26, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/6/17/1/rocznik_statystyczny_rolnictwa_2023.pdf.

⁴³ Powierzchnia zasiewów to powierzchnia wszystkich upraw zasianych i zasadzonych w gospodarstwie rolnym. Do powierzchni pod zasiewami nie zaliczamy powierzchni szkółek drzew i krzewów ozdobnych, szkółek drzew leśnych do celów handlowych, uprawy wikliny, drzew i krzewów owocowych rosnących poza plantacjami, innych upraw trwałych oraz powierzchni upraw trwałych pod osłonami, a także powierzchni ogrodów przydomowych i upraw na przyoranie uprawianych jako plon główny itp. Nie zalicza się tu powierzchni plantacji drzew i krzewów szybko rosnących prowadzonych na użytkach rolnych, które kwalifikowane są do lasów, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2024*, op. cit., s. 33.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, op. cit.

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/arimr/doplaty-do-zboz--rozpoczelo-sie-wydawanie-decyzji-pierwsze-platnosci-na-kontach-rolnikow>.

⁴⁶ W przypadku rolników, którzy sprzedali zboże między:

- 1 stycznia a 10 marca 2024 r. stawki wynoszą: 1080 zł/ha pszenicy; 740 zł/ha żyta, jęczmienia, pszenżyta lub mieszanek zbożowych,
- 11 marca a 31 maja 2024 r. stawki wynoszą: 1620 zł/ha pszenicy; 1110 zł/ha żyta, jęczmienia, pszenżyta lub mieszanek zbożowych.

działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż w okresie wskazanym”, jednak w projekcie nie zawarto przepisów ograniczających wysokość pomocy do ilości ziarna, która została sprzedana. W projektowanym brzmieniu przepisy pozwalają na wypłatę dofinansowania do całego arealu objętych pomocą upraw, nawet jeśli do sprzedaży trafiła tylko niewielka część plonów.

Dokładne wyliczenie kwoty, jaką należy przeznaczyć z budżetu państwa na projektowane wsparcie, przy założeniu utrzymania dofinansowania na poziomie 100% kwot pomocy do poszczególnych upraw, nie jest możliwe ze względu na brak wystarczających danych, takich jak np. liczba producentów, którzy poniosą stratę gospodarczą. Jeżeli jednak wziąć pod uwagę tylko ograniczenia związane z powierzchnią gospodarstw rolnych nieprzekraczającą 300 ha oraz opierając się na liczbie ha upraw objętych pomocą, to szacunkowe wyliczenia wskazują potrzebę przeznaczenia na ten cel nawet 9 mld zł⁴⁷. Kwotę tę ograniczą z pewnością pozostałe warunki otrzymania pomocy, ale należy mieć na uwadze, że przy projektowanym budżecie w wysokości 3 mld zł i dużej liczbie złożonych wniosków niezbędne może być ustalenie współczynnika korygującego na bardzo niskim poziomie.

Wejście w życie projektowanej regulacji będzie stanowiło kontynuację interwencji z 2024 r., w reakcji na utrzymujące się zakłócenia rynkowe, wynikające z niestabilności cen regionalnych oraz na rynkach światowych. Głównym celem tej pomocy jest zwiększenie i stabilizacja dochodów rolniczych oraz zarządzanie poziomem zapasów na rynku krajowym. Środki przekazane bezpośrednio rolnikom w formie dotacji stanowią zastrzyk kapitału, istotny dla zachowania płynności finansowej, obniżają ryzyko upadłości, zwłaszcza w małych i średnich gospodarstwach, szczególnie w sytuacji wysokich kosztów produkcji. Obecnie kondycja finansowa polskiego rolnictwa oceniana jest jako stabilna i charakteryzuje się wyjątkowo wysoką wiarygodnością płatniczą rolników, sięgającą 99,2%⁴⁸. Wynika to przede wszystkim z faktu finansowania działalności głównie ze środków własnych. Projektowane dopłaty wpłyną na rekompensatę rolnikom strat wynikających z niskich cen rynkowych zbóż, co jest kluczowe dla zachowania rentowności produkcji. Będą również wspierać dalszą zdolność producentów do terminowego regulowania zobowiązań i podejmowania decyzji inwestycyjnych (np. zakupu nawozów i środków ochrony roślin), co stymuluje popyt w sektorze okołorolniczym. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie dopłaty wpływa na zwiększenie opłacalności produkcji zbóż i roślin oleistych w porównaniu do alternatywnych upraw, niezależnie od sytuacji rynkowej. Efektem może być

⁴⁷ Obliczenia własne na podstawie danych GUS "Wynikowy szacunek głównych ziemiopłodów rolnych i ogrodnich w 2024 roku" dotyczących powierzchni zasiewów zbóż podstawowych z mieszankami zbożowymi, kukurydzy, rzepaku i rzepiku oraz:

(pszenica 2,4 mln ha x 2200 zł =) 5,28 mld zł + (żyto 0,7 mln ha x 875 zł =) 0,61 mld zł + (jęczmień 0,7 mln ha x 1035 zł =) 0,72 mld zł + (owies 0,5 mln ha x 875 zł =) 0,44 mld zł + (pszenżyto 1,1 mln ha x 1035 zł =) 1,14 mld zł + (mieszanki zbożowe 0,3 mln ha x 875 zł =) 0,26 mld zł + (kukurydza 1,3 mln ha, rzepak i rzepik 1,0 mln ha) x 1750 zł =) 4,03 mld zł = 12,48 mld zł x 0,75 = 9,36 mld zł;

Na podstawie „Powszechnego Spisu Rolnego 2020 – Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r.” oraz kierunku zmian w ciągu ostatnich lat w obliczeniach przyjęto, że 25% gruntów znajduje się w gospodarstwach o powierzchni ponad 300 ha, którym nie przysługuje wsparcie.

⁴⁸ <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2025/z-pola-na-stol-%E2%80%93-rolnicy-terminowo-splacaja-zobowi>.

tendencja do utrzymywania lub nawet powiększania dotychczasowego arealu tych upraw w kolejnym roku. Utrzymywanie wysokiego poziomu podaży, wspierane interwencją, może wpłynąć na utrzymanie nadprodukcji zbóż na rynku krajowym, spowalniając naturalną korektę struktury zasiewów. Wprowadzenie dopłat hektarowych, stosowane w sytuacjach kryzysowych jest narzędziem służącym do krótkoterminowej stabilizacji dochodów rolniczych i zarządzania. Jednak długofalowe stosowanie tego typu pomocy, w dłuższej perspektywie może hamować konieczne dostosowania struktury zasiewów, sprzeczne z zasadami rynkowymi.

W konsultacjach społecznych większość ankietowanych pozytywnie oceniło wprowadzenie szczególnego wsparcia dla producentów zbóż i roślin oleistych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu i w DSR wskazują, że pomoc finansowa dla producentów rolnych w związku z sytuacją kryzysową na rynku zbóż i nasion oleistych w 2025 r. będzie finansowana z budżetu państwa. Szacują, że maksymalny koszt pomocy nie przekroczy 3 mld zł, a wprowadzenie mechanizmu współczynnika korygującego pozwoli dostosować poziom wypłat do dostępnych środków. Ponadto Wnioskodawcy wskazują, że projekt nie będzie generował kosztów po stronie jednostek samorządu terytorialnego.

Koszt dla sektora finansów publicznych (SFP) wynikający z projektu będzie zależny od liczby wniosków złożonych o dopłaty oraz od kwot zapotrzebowania na pomoc wynikających ze złożonych wniosków.

Liczba wniosków o pomoc zależna będzie od liczby rolników, którzy będą spełniać warunki otrzymania pomocy zgodnie z proponowanymi zapisami. Tym samym liczba wniosków o pomoc będzie pochodną:

- liczby wniosków złożonych w 2024 r. o przyznanie płatności bezpośrednich, w których zadeklarowano powierzchnię upraw zbóż,
- liczby rolników, którzy w okresie od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. sprzedali zboża podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż,
- liczby rolników, którzy ponieśli stratę gospodarczą;
- liczby rolników prowadzących gospodarstwo rolne o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha.

Pomoc ma być przyznawana w formie dopłaty do powierzchni uprawy, obliczonej jako iloczyn powierzchni uprawy i stawki pomocy według następujących stawek:

- 2200 zł/ha – dla pszenicy,
- 1750 zł/ha – dla kukurydzy, rzepaku i rzepiku,
- 1035 zł/ha – dla jęczmienia i pszenżyta,
- 875 zł/ha – dla żyta, owsa i mieszanek zbożowych.

Powyższe oznacza, iż aby oszacować poziom dopłat należy dysponować bardzo szczegółowymi danymi dotyczącymi na przykład liczby rolników, którzy ponieśli stratę gospodarczą w danym roku. Przy czym pojęcie straty gospodarczej

nie zostało w projekcie w żaden sposób zdefiniowane. Ponieważ takie dane nie są obecnie dostępne, przyjęto inną metodę szacunków opartą na danych o dopłatach w 2024 r. Warunki przyznawania dopłat były wtedy zbliżone⁴⁹. Według danych ARiMR do dnia 5 czerwca 2024 r. złożonych zostało 187 tys. wniosków⁵⁰. Z informacji ARiMR wynika, że na dzień 4 września 2024 r. na konta ponad 184 tys. rolników Agencja przekazała 2,05 mld zł, ponadto z uwagi na fakt, że wynikająca z wniosków kwota przekroczyła dostępny limit (2,1 mld zł), konieczne było ustalenie współczynnika korygującego – na poziomie 0,92⁵¹.

W Tabeli 1 dokonano porównania wysokości stawki pomocy do hektara w zależności od rodzaju upraw przewidzianej w ramach pomocy finansowej dla producentów rolnych, którzy w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 31 maja 2024 r. dokonali sprzedaży pszenicy, żyta, jęczmienia, pszenżyta lub mieszanek zbożowych oraz proponowanej w ramach projektowanej pomocy finansowej dla producentów rolnych w związku z sytuacją kryzysową na rynku zbóż i nasion oleistych w 2025 r.

Tabela 1. Wysokość stawek pomocy do ha w 2024 i 2025 r. w zł.

uprawy	wysokość stawki pomocy w 2024 r. do ha (w zł) w zależności od terminu sprzedaży			wysokość stawki pomocy w 2025 r. (w zł)
	1.01-10.03	11.03-31.05	średnia	
pszenica	1 080	1 620	1 350	2 200
żyto	740	1 110	925	875
jęczmień	740	1 110	925	1 035
owies				875
pszenżyto	740	1 110	925	1 035
mieszanki	740	1 110	925	875
kukurydza, rzepak, rzepik				1 750
średnia wartość stawki pomocy (zł)			1 010	1 235

Źródło: Obliczenia własne, <https://www.gov.pl/web/arimr/doplatty-do-zboz--rolnicy-otrzymali-203-mld-zl>

Na podstawie informacji z Tabeli 1 dokonano analizy odnośnie do wielkości dopłat w 2025 r. Ponieważ średnia wartość dopłat w 2025 r. wzrosła o 22,3% w stosunku do analogicznej wartości z 2024 r., do oszacowania całkowitej wielkości w 2025 r. przyjęto taki właśnie ich procentowy wzrost. Oznacza to, iż wielkość dopłat z 2024 r. (wg budżetu przeznaczanego na dopłaty w wysokości 2,1 mld zł) powinna w następnym roku wzrosnąć o 22,3%, tj. o 468,3 mln zł. Finalnie zatem można przypuszczać, iż, przy założeniu *ceteris paribus*, wielkość dopłat wyniosłaby 2,568 mld zł, wobec zakładanego przez Wnioskodawców maksymalnego kosztu pomocy na poziomie 3 mld zł. Należy jednak pamiętać, że uwarunkowania mogą jednak

⁴⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 25 kwietnia 2024 r., op. cit.

⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/arimr/doplatty-do-zboz--rolnicy-otrzymali-203-mld-zl>.

⁵¹ <https://www.gov.pl/web/arimr/doplatty-do-zboz--rolnicy-otrzymali-205-mld-zl>.

znacznie odbiegać od tych zaobserwowanych w 2024 r. i wówczas potencjalnie kwoty mogłyby być znacznie wyższe, zgodnie z szacunkami podanymi w pkt VII opinii. Wydatki te stanowią koszt dla SFP. Korzyści są nieuchwytne w formie pieniężnej i sprowadzają się głównie do poprawy sytuacji finansowej części gospodarstw rolnych, a tym samym utrzymania stabilnych warunków produkcji i funkcjonowania na rynku.

Nie wpłynęły komentarze do projektu dotyczące skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja będzie wywoływała dodatkowe obciążenia administracyjne dla producentów rolnych. Obciążenia te związane są z koniecznością przygotowania wniosku o wypłatę dofinansowania. Nie zostały przy tym rozpoznane nowe obciążenia administracyjne dla jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przedłożone w projekcie rozwiązania zmierzające do udzielenia wsparcia producentom zbóż i nasion oleistych powinny być uregulowane w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Wskazane w projekcie przesłanki przyznania pomocy nie są wystarczająco określone, ponieważ pojęcie „straty gospodarczej” jest pojęciem szerokim, które nie zostało zdefiniowane w ustawie. Zaproponowany mechanizm udzielenia pomocy z możliwością zastosowania „współczynnika korygującego, budzi zastrzeżenia, albowiem w projektowanym upoważnieniu ustawowym nie zostały określone dla ministra właściwego do spraw rolnictwa wytyczne dotyczące wprowadzenia „współczynnika korygującego”, który ma istotny wpływ na zmniejszenie wysokości pomocy dla rolników.

Opiniowany projekt nie budzi wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutkiem społecznym projektu może być obniżenie napięć społecznych na wsi (wynikających z dotykającego rolnictwa polikryzysu). Jednocześnie, pogłębienie zróżnicowania sytuacji prawnej gospodarstw w zależności od przekroczenia powierzchni 300 ha może wpłynąć na dynamikę przemian społecznych na wsi poprzez hamowanie przekształcania się bardzo dużych (100-300 ha) gospodarstw rolnych w gospodarstwa wielkoobszarowe (powyżej 300 ha). Wpływ projektu będzie zróżnicowany regionalnie, ze względu na różnice w strukturze upraw rolnych.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji będzie miało znaczące skutki gospodarcze. Przyznanie dopłat zwiększy przychód z prowadzonej działalności i wpłynie na zachowanie płynności finansowej.

4. Skutki finansowe: Koszty pomocy finansowej dla producentów rolnych w związku z sytuacją kryzysową na rynku zbóż i nasion oleistych w 2025 roku nie powinny przekroczyć zakładanego przez Wnioskodawców maksymalnego kosztu pomocy w wysokości 3 mld zł, jeżeli tylko struktura dopłat będzie porównywalna do tej z 2024 roku. Równocześnie pomoc ta przyczyni się do utrzymania stabilizacji na rynkach rolnych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE wsparcie dla producentów rolnych ponoszących straty ekonomiczne jest zróżnicowane – zależy od rodzaju upraw oraz od charakteru sytuacji nadzwyczajnej. Pomoc dla rolników może mieć formę m.in. bezzwrotnych jednorazowych dotacji, odroczenia spłaty kredytów czy niskoprocentowanych pożyczek na wsparcie płynności finansowej.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Natalia Firlej, Daniela Kupis, specjalistki w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/