



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.124.2025

Warszawa, 30 lipca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy

**- o szczególnym wsparciu dla producentów zbóż
i nasion oleistych w 2025 roku (druk nr 1817).**

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

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o szczególnym wsparciu dla producentów
zbóż i nasion oleistych w 2025 roku (druk sejmowy nr 1817)

I. Propozycje zawarte w poselskim projekcie ustawy

Projekt ustawy ma na celu udzielenie pomocy finansowej rolnikom, którzy w związku z kryzysem rynkowym doświadczyli strat ekonomicznych wynikających z drastycznego spadku cen zbóż i nasion oleistych w drugiej połowie 2025 r.

W ocenie projektodawcy celem projektowanej ustawy jest ograniczenie negatywnych skutków finansowych kryzysu na rynku zbóż i nasion oleistych, które wynikają m.in. z wysokich kosztów środków produkcji, w tym paliw, nawozów i maszyn, i które nie zostały zrekompensowane przez ceny skupu, z niesprzyjających warunków pogodowych czy zakłóceń w eksporcie spowodowanych niestabilnością geopolityczną, dla rolników przez udzielenie im wsparcia, które zagwarantuje im utrzymanie płynności finansowej.

Proponowana pomoc ma na celu wsparcie ekonomiczne gospodarstw rolnych, które z uwagi na niekorzystną koniunkturę mogłyby utracić płynność finansową.

II. Aktualny stan prawny

Rolnicy mogą korzystać z wielu instrumentów wsparcia. Podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolników są płatności bezpośrednie realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej. Ich funkcja stabilizująca polega na zapewnieniu rolnikom stałego i przewidywalnego źródła dochodów, niezależnego od wahań cen rynkowych, warunków pogodowych czy poziomu zbiorów. W kampanii 2025 r. pula środków na płatności bezpośrednie wynosiła ok. 15,8 mld zł, w tym ok. 608 mln zł z budżetu krajowego.

W celu złagodzenia trudności finansowych doświadczanych przez rolników od dnia 16 października 2025 r. były realizowane zaliczki na poczet płatności bezpośrednich i

płatności obszarowych II filaru WPR. Łącznie w ramach tych zaliczek w okresie zaledwie 1,5 miesiąca, wypłacono ok. 11,5 mld zł.

W celu stabilizacji dochodów rolników są także realizowane następujące instrumenty krajowe:

- 1) dopłaty do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich – w 2026 r. dopłata wynosi 65 % składki, natomiast w ustawie budżetowej na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 62) na dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zaplanowano 629 mln zł;
- 2) refundacja na wniosek złożony przez producentów drobiu, świń, bydła, owiec, kóz i koni do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 70 % składki ubezpieczenia od ryzyka strat w dochodach z produkcji spowodowanych wystąpieniem u tych zwierząt określonych chorób zakaźnych – na 2026 r. na ten cel zaplanowano budżet w wysokości 106,5 mln zł i przewidziano 2 nabory wniosków;
- 3) kredyty na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej;
- 4) kredyty na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi;
- 5) refundacja do 100 % wydatków poniesionych na działania związane z bioasekuracją;
- 6) pomoc dla pszczelarzy do przezimowanych rodzin pszczoł;
- 7) dofinansowanie zakupu czystorodowego buhaja rasy mięsnej;
- 8) dofinansowanie kosztów unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich;
- 9) zwrot podatku akcyzowego – w 2025 r. stawka zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wynosiła 1,46 zł na 1 litr oleju napędowego, a w 2026 r. stawka tego zwrotu została ustalona na poziomie 1,48 zł na 1 litr oleju napędowego; w ustawie budżetowej na 2026 r. z dnia 9 stycznia 2026 r. na dopłaty do paliwa rolniczego zaplanowano kwotę w wysokości 2,013 mld zł;
- 10) dopłaty do materiału siewnego.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi od wielu lat zachęca rolników do organizowania się w grupy producentów rolnych. W ramach interwencji I.13.2 Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 jest możliwe uzyskanie przez organizację producentów albo grupę producentów rolnych w okresie pierwszych pięciu lat prowadzenia działalności środków finansowych, których maksymalna wysokość może wynieść do 60 tys. euro rocznie – w przypadku grupy producentów rolnych albo do 100 tys. euro rocznie – w przypadku organizacji producentów. Przynależność rolnika do grupy lub organizacji producentów podnosi jego pozycję negocjacyjną w łańcuchu dostaw.

Producenci rolni są także zachęcani do dywersyfikacji upraw. Promuje się uprawę roślin białkowych czy włóknistych. Gospodarstwa, w których występuje dywersyfikacja produkcji, są bardziej odporne na kryzysy na danym rynku. Ponadto jest także podkreślane znaczenie zawierania umów z odbiorcami towarów w taki sposób, aby rolnicy mogli mieć zapewniony zbytni i mogli planować swoją produkcję. Polski rynek rolny objęty jest instrumentami WPR, której jednym z celów traktatowych jest stabilizowanie rynków. Realizacja tego celu obejmuje instrumenty takie, jak nadzwyczajne środki, które są stosowane w sytuacji, gdy wystąpi kryzys lub groźba kryzysu i jest konieczna konkretna reakcja, aby nie dopuścić do nagłego spadku cen lub złagodzić jego konsekwencje.

III. Stanowisko Rządu

Uwagi ogólne

Opłacalność produkcji rolniczej zależy m.in. od ponoszonych kosztów. Koszty produkcji rolniczej kształtują wysokość nakładów. Wpływają na nie przede wszystkim ceny środków produkcji, w tym m.in. ceny nawozów, paliw, pasz i środków ochrony roślin. Istotną rolę odgrywają również warunki pogodowe, które mogą wymuszać dodatkowe nakłady lub obniżać plony. Znaczenie ma także jakość gleby i stosowana technologia uprawy. Na koszty produkcji rolniczej wpływa również praca ludzka – jej dostępność, sezonowość i poziom mechanizacji.

Z drugiej strony na opłacalność produkcji rolniczej wpływa poziom cen rynkowych płodów rolnych. Ceny zbóż czy rzepaku w Polsce odzwierciedlają tendencje światowe, a ich spadki na przełomie 2025 r. i 2026 r. miały charakter globalny.

Dopłacanie do określonej produkcji może zachęcać do kontynuowania produkcji tam, gdzie jest konieczne dostosowanie do popytu. W dłuższej perspektywie może to doprowadzić do strukturalnej nadwyżki podaży i w konsekwencji spowodować rozregulowanie rynku. Takie stanowisko podziela również część środowisk rolniczych.

Należy zauważyć, że Główny Urząd Statystyczny szacuje, że w nowym sezonie 2026/2027 powierzchnia zasiewów zbóż podstawowych jest większa o ok. 2,9 % od ubiegłorocznej i wynosi ok. 5,6 mln ha, natomiast powierzchnia uprawy rzepaku jest niższa od ubiegłorocznej o 0,4 %.

Polska w nowy sezon wejdzie z większymi zapasami zbóż niż w roku ubiegłym (ok. 6 %), równocześnie Komisja Europejska wstępnie prognozuje, że zbiory w naszym kraju będą niższe o ok. 6,4 % r/r, co powinno wpłynąć na zbilansowanie rynku.

Pomoc mająca na celu stabilizację na rynku zbóż i nasion oleistych została uruchomiona w 2023 r. i 2024 r. na podstawie przepisów Komisji Europejskiej zawartych w komunikacie Komisji Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (2023/C 101/03).

Konieczność uruchomienia pomocy wynikała z nadmiernego przywozu do Polski zbóż po wybuchu wojny w wyniku paniki na rynku. Obecnie te okoliczności już nie występują, a sytuacja na rynku kształtuje się wyłącznie pod wpływem popytu i podaży. Pomoc w ramach Tymczasowych kryzysowych i przejściowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy mogła być udzielana do dnia 31 grudnia 2024 r., co oznacza, że obecnie nie ma podstaw prawnych do kontynuowania analogicznych programów pomocowych.

Obecnie istnieje możliwość notyfikowania programu pomocowego Komisji Europejskiej. Należy jednak zwrócić uwagę, że w komunikacie Wytyczne w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich Komisja Europejska ustaliła kryteria dla pomocy, która spełnia warunki określone w art. 107 ust. 3 Traktatu i która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Powyższy Komunikat nie przewiduje możliwości uruchamiania pomocy w związku z kryzysem rynkowym związanym ze spadkiem cen produktów rolnych. Jedyną kategorią pomocy, w ramach której można by notyfikować taką pomoc jest pomoc polegająca

na naprawie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub zdarzeniami nadzwyczajnymi. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem TSUE państwo może interweniować w celu łagodzenia skutków siły wyższej, ale nie może przejmować na siebie zwykłego ryzyka biznesowego przedsiębiorcy, co stanowiłoby naruszenie unijnych zasad konkurencji. Zwykłe ryzyko biznesowe to m.in. fluktuacje popytu, zmiany cen czy nietrafione decyzje inwestycyjne, które są wpisane w ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej. TSUE stoi na stanowisku, że państwo nie powinno chronić przedsiębiorstw przed normalnymi siłami rynkowymi.

Uwagi szczegółowe

Wskazany w projekcie termin naboru wniosków (od dnia 1 października 2025 r. do dnia 10 stycznia 2026 r.) jest już nieaktualny.

Wątpliwości budzi wprowadzenie w projektowanej ustawie definicji pojęcia „zboża”, która obejmuje rzepak i rzepik (art. 2 pkt 3 projektu ustawy).

W art. 3 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy wskazano, że uzyskanie przez producenta rolnego pomocy jest uzależnione od poniesienia straty gospodarczej, jednak w przepisach nie sprecyzowano, co to jest strata gospodarcza ani na podstawie jakich przesłanek będzie ona wykazywana. Ponadto ani we wniosku o przyznanie pomocy ani w załącznikach do tego wniosku nie wskazuje się dokumentów lub oświadczeń, które potwierdzałyby poniesienie straty gospodarczej.

Producent rolny, składając wniosek o przyznanie pomocy, zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 3 projektu ustawy jest obowiązany złożyć oświadczenie, że w okresie od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2025 r. dokonał sprzedaży zboża i dołączyć do tego wniosku faktury VAT potwierdzające tę sprzedaż (art. 4 ust. 4 projektu ustawy). Jednak zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy pomoc przyznaje się w formie dopłaty do powierzchni uprawy obliczanej jako iloczyn powierzchni upraw i stawki pomocy. Powyższe oznacza, że wystarczy sprzedaż 1 kg „zboża”, aby *de facto* otrzymać dodatkową płatność obszarową.

Ponadto nie znajduje uzasadnienia nałożenie na Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązku ogłaszania współczynnika korygującego. Wnioski o przyznanie pomocy będą składane do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a zatem jeżeli w ocenie projektodawców jest niezbędne ogłaszanie współczynnika korygującego, to wydaje się wystarczające, aby ten współczynnik był publikowany przez Prezesa

Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Projektowana ustawa nie określa przy tym, w jaki sposób będzie obliczany współczynnik korygujący.

Wątpliwości budzi również upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu składania wniosków, skoro w art. 4 ust. 1 projektu ustawy określa się, że wnioski o przyznanie pomocy składa się w formie elektronicznej w systemie teleinformatycznym, a w art. 4 ust. 2 wskazuje się termin ich złożenia. Projektowana ustawa określa również w art. 8 ust 1 do kogo i w jakim terminie składa wniosek o przyznanie pomocy współmałżonek rolnika w przypadku śmierci rolnika, a w art. 8 ust. 2 wskazuje, że ten termin nie podlega przywróceniu.

Mając na uwadze, że pomoc przewidziana w projekcie ustawy ma być notyfikowana Komisji Europejskiej, projektowana ustawa powinna zawierać przepisy stanowiące, że ta pomoc będzie mogła być udzielona po uzyskaniu pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej.

Z uwagi na powyższe Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o szczególnym wsparciu dla producentów zbóż i nasion oleistych w 2025 roku.