

Przemysław Krzykowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-3092-1105

przemyslaw.krzykowski@uwm.edu.pl

Zasady przyznania pomocy dla producentów rolnych, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy – wybrane zagadnienia

Wstęp

Bezpośrednim skutkiem pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. jest trwający kryzys zbożowy. Wyzwania związane z niedoborem zbóż są szczególnie dotkliwe dla takich państw, jak Liban, Syria czy Jemen. Z danych statystycznych opublikowanych w opracowaniu *Analiza wpływu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na bezpieczeństwo globalnych łańcuchów dostaw żywności* wynika, że przed rozpoczęciem inwazji rosyjskiej na Ukrainę libański import pszenicy opierał się głównie na dostawach zarówno z Ukrainy, jak i Rosji, co stanowiło imponujące 75% sprowadzanego zboża. Najuboższy kraj Półwyspu Arabskiego – Jemen sprowadzał ok. 45% swojej pszenicy z Ukrainy i z Rosji. Skutkiem przerwanych łańcuchów dostaw są drastyczne podwyżki cen mąki o ok. 50% oraz chleba o ok. 30%¹.

Trwająca wojna i narastające napięcie międzynarodowe w rejonie Morza Czarnego przyczyniły się do paraliżu tradycyjnych szlaków transportowych, które stanowiły kluczowy element ukraińskiego eksportu zboża. Firmy z Ukrainy musiały błyskawicznie reagować, dostosowując się do nowych okoliczności i stawiając czoło nowym wyzwaniom. W tej dynamicznie ewoluującej sytuacji Polska wyłoniła się jako kluczowy gracz, pełniący rolę strategicznego partnera w handlu zbożem². W związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi

¹ M. Grzelak, O. Sobczyk, *Analiza wpływu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na bezpieczeństwo globalnych łańcuchów dostaw żywności*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2024, nr 2, s. 144 i nast.

² Por. szerzej: A. Zając, M. Bogusz, *Wpływ wojny na Ukrainie na sytuację ekonomiczno-finansową wybranych branż polskiego sektora rolno-spożywczego*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie –

agresją Rosji wobec Ukrainy Komisja Europejska oraz poszczególne kraje członkowskie UE zorganizowały pomoc dla tych producentów rolnych, którym zagroziła utrata płynności finansowej z tego powodu, że sprzedali pszenicę, żyto, jęczmień, pszenżyto lub mieszanki zbożowe po cenie niższej, niż można było się wcześniej spodziewać, skoro na rynku rolnym pojawiło się dodatkowe zboże³.

Ramy prawne tej pomocy w związku zaistniałą sytuacją nadzwyczajną (ang. *emergency support*) zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2023/739 z dnia 4 kwietnia 2023 r. ustanawiającym środek wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla sektorów zbóż i nasion oleistych w Bułgarii, Polsce i Rumunii⁴. W art. 2 ust. 1 lit. b tego aktu wskazano na to, że wydatki Unii na pomoc dla producentów rolnych w związku z agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy nie mogą przekroczyć w przypadku Polski kwoty 29,5 mln euro. Na realizację tej pomocy przeznaczono dodatkowo kolejne 29,5 mln euro z budżetu krajowego, tj. w wysokości maksymalnej dozwolonej przepisami rozporządzenia (UE) 2023/739⁵.

Problemy Rolnictwa Światowego” 2024, nr 4, s. 42–57; H. Gheibdoust, S. Gilaninia, M. Taleghani, *The impact of the Ukraine war on the global food supply chain security: a literature review*, „International Journal of Logistics Economics and Globalisation” 2023, nr 10, s. 186–208; M. Gruchelski, *Impact of the war in the Ukraine on the food sector in Poland – preliminary forecasts*, „Technological Progress in Food Processing” 2022, nr 1, s. 238–245; H. Bazhenova, *Ukraińskie rolnictwo rok po rosyjskiej inwazji: wyniki i prognozy*, „Komentarze Instytutu Europy Środkowej”, 2023, nr 57; eadem, *Ukraina w ogniu: pozamilitarne wymiary wojny*, „Prace Instytutu Europy Środkowej” 2022, nr 15; M. Bułkowska, H. Bazhenova, *Bezpośrednie i pośrednie konsekwencje wojny w Ukrainie dla polskiego handlu produktami rolno-spożywczymi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2023, nr 3, s. 66–90; K. Deininger, D. Ali, M. Fang, *Impact of the Russian invasion on Ukrainian farmers*, „Policy Research Working Paper”, <https://openknowledge.worldbank.org> (data dostępu: 20.11.2025).

³ Dane źródłowe dotyczące utrudnień w eksporcie ukraińskiej pszenicy w wyniku inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę publikowane przez Ministerstwo Polityki Rolnej i Wyżywienia Ukrainy, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis> (data dostępu: 17.10.2025); por. szerzej: *Temporary crisis and transition framework*, <https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/temporary-crisis-and-transition-framework>

⁴ Dz. Urz. UE L 327 z 21.12.2022, s. 1, dalej jako rozporządzenie (UE) 2023/739.

⁵ Tym samym na realizację wsparcia dla rolników, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2023 r., pierwotnie ogólny budżet wynosił 59 mln euro, czyli ok. 275 mln zł. W związku z dużym zainteresowaniem rolników przedmiotową pomocą do sprzedaży zbóż, rzepaku lub rzepiku zwiększono budżet na ww. wsparcie o II transzę pomocy ze środków unijnej rezerwy rolnej (39,33 mln euro, tj. ok. 175 mln zł). Środki te zostały przyznane m.in. Polsce zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2023/1343 z dnia 30 czerwca 2023 r., które dodatkowo powiększono o dwukrotność ww. kwoty z budżetu krajowego. W związku z tym budżet na realizację pomocy, o której mowa w rozporządzeniu z dnia 21 kwietnia 2023 r., został zwiększony o 117,99 mln euro, tj. o ok. 524 mln zł. Analizując źródła prawa na poziomie UE, warto zauważyć, że tytułowa pomoc dla producentów rolnych jest zgodna z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 327 z 21.12.2022).

W celu skutecznego wdrożenia do polskiego porządku prawnego przywołanego rozporządzenia (UE) 2023/739, zgodnie z założeniami określonymi w preambule, Rada Ministrów w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁶ dokonała stosownych zmian w obowiązującym już rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wprowadzając różnorakie formy wsparcia dla producentów rolnych z poszczególnych sektorów zbóż i nasion oleistych, którzy ponoszą wymierne straty w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy⁷.

Mimo że przepisy te obowiązują od 24 lutego 2023 r., w obrocie prawnym istnieją już pierwsze prawomocne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w sprawach, w których organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej jako ARiMR) odmawiały przyznania pomocy producentom rolnym w oparciu o przywołane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. Analizując dotychczasowe orzecznictwo sądowe, uzasadniona jest teza, że przepisy te wzbudzają szereg wątpliwości prawnych. W sprawach kontrolowanych przez sądy administracyjne nierzadko interpretacja tych przepisów dokonywana przez organy ARiMR prowadziła do nieuzasadnionego ograniczenia przyznania pomocy i naruszenia tym samym celów przyznania tego wsparcia określonych w prawie UE⁸.

Mając na względzie zarysowaną perspektywę badawczą, zasadniczym celem artykułu jest próba scharakteryzowania tego, jak powinien wyglądać

W sensie prawnym pomoc ta ma charakter pomocy publicznej. Jest udzielana na podstawie decyzji Komisji Europejskiej nr SA.107274 (2023/N) z dnia 5 maja 2023 r., zmienionej decyzją Komisji Europejskiej nr SA.107687 (2023/N) z dnia 5 czerwca 2023 r. W komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 17 marca 2023 r. Komisja zajęła stanowisko, że mając na względzie trwającą wojnę na Ukrainie, pomoc państwa jest w szczególności uzasadniona i może zostać uznana – przez ograniczony czas – za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b TFUE, jeżeli służy do zaradzenia niedoborowi płynności doświadczanemu przez przedsiębiorstwa, które są bezpośrednio lub pośrednio dotknięte poważnymi zaburzeniami w gospodarce wywołanymi przez rosyjską agresję wojskową wobec Ukrainy oraz jej pośrednie i bezpośrednie skutki (por. punkt 56 preambuły).

⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1199.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 187 z późn. zm., dalej jako rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. lub rozporządzenie. Zob. § 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 14 lutego 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 308), zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 24 lutego 2023 r.

⁸ Por. wyroki NSA: z 27 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 951/24; z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 804/24; z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 693/24; z 5 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 664/24; prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 18 kwietnia 2024 r., sygn. akt I SA/Rz 12/24; prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 16 kwietnia 2024 r., sygn. akt I SA/Rz 12/24; prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z 15 maja 2025 r., sygn. akt I SA/Ol 107/25; prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 6 maja 2025 r., sygn. akt III SA/Po 61/25.

prawidłowo zidentyfikowany wzorzec kontroli legalności działalności administracji w sprawach przyznania pomocy dla producenta rolnego, któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy. W dostępnym piśmiennictwie naukowym tematyka ta do tej pory nie została podjęta. Z uwagi na całkowicie nowatorski charakter opracowania w publikacji wykorzystano przede wszystkim dorobek orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Proces badawczy objął analizę przepisów proceduralnych oraz prawa materialnego, które mają zastosowanie przy udzielaniu omawianej pomocy. W opracowaniu dokonano analizy polskich przepisów w świetle celów określonych w preambule do rozporządzenia (UE) 2023/739. Wyniki przeprowadzonych badań mogą stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji naukowej na temat polskich procedur w zakresie implementacji przepisów unijnych, których celem jest ochrona rynku krajowego w związku ze skutkami trwającej agresji Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy.

Cele przyznania pomocy dla producentów rolnych w świetle unormowań prawa unijnego

Analizując dostępne dokumenty unijne, można wyodrębnić szereg zasadniczych celów przyznania pomocy dla producentów rolnych, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy. Przede wszystkim zwraca się uwagę na stabilizację dochodów rolniczych, ochronę rolników przed gwałtownym spadkiem cen i przychodów wynikających z nadpodaży lub przerw w łańcuchach dostaw⁹. Dodatkowo pomoc ma zapewnić ochronę bezpieczeństwa żywnościowego i utrzymanie podaży żywności na rynku krajowym i unijnym¹⁰.

Warto zauważyć, że Komisja Europejska w dniu 17 marca 2023 r. opublikowała dokument w formie komunikatu zatytułowanego *Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy*¹¹. W dokumencie tym w części pierwszej *Agresja*

⁹ <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance/key-policy-objectives-cap-2023-27> (data dostępu: 10.11.2025).

¹⁰ <https://commission.europa.eu/topics/foreign-affairs-and-security-policy/eu-actions-enhance-global-food-security> (data dostępu: 10.11.2025). W dokumencie zatytułowanym *Działania UE na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego na świecie* zwraca się również uwagę na ograniczenie efektów zewnętrznych – redukcja ryzyka przenoszenia kryzysu rolniczego na inne sektory gospodarki.

¹¹ Dz.U. UE C 2023.101.3 z 17.3.2023. Dokument ten został zmieniony komunikatem Komisji z dnia 21 listopada 2023 r. – Zmiany w tymczasowych kryzysowych i przejściowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.U. UE

Rosji wobec Ukrainy, wpływ na gospodarkę UE oraz potrzeba wprowadzenia tymczasowych środków pomocy państwa na cele wsparcia jednoznacznie wskazano na to, że 24 lutego 2022 r., po bezprawnym uznaniu pozostających poza kontrolą ukraińskiego rządu obszarów w obwodach donieckim i ługańskim w Ukrainie za niezależne podmioty, Rosja dokonała niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej wobec Ukrainy (pkt 1). Komisja Europejska zwróciła uwagę, że kryzys geopolityczny wywołany agresją Rosji wobec Ukrainy ma szczególnie poważny wpływ na unijne sektory rolnictwa, przetwórstwa spożywczego, rybołówstwa i akwakultury. Ukraina jest czwartym co do wielkości zewnętrznym dostawcą żywności do UE i głównym dostawcą zbóż (z państwa tego pochodzi 52% kukurydzy i 19% pszenicy zwyczajnej przywożonych do UE), olejów roślinnych (23%) i nasion oleistych (22%, zwłaszcza rzepaku – 72%). Światowe ceny żywności są już wysokie i mogą jeszcze wzrosnąć w związku z zaistniałą sytuacją (pkt 4).

W ujęciu normatywnym zasadnicze cele tej pomocy określone zostały w preambule do rozporządzenia (UE) 2023/739 z dnia 4 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska uznała, że sytuacja powstała w związku z rozpoczętą 24 lutego 2022 r. inwazją Rosji na Ukrainę wymaga pilnej interwencji, takiej jak przyjęcie środków nadzwyczajnych przewidzianych w art. 221 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013: „Należy zatem przyznać Bułgarii, Polsce i Rumunii dotację finansową w celu wsparcia rolników dotkniętych skutkami zwiększonego przywozu zbóż i nasion oleistych z Ukrainy przez absolutnie niezbędny okres. Należy określić kwotę udostępnioną na rzecz każdego z tych państw członkowskich, biorąc pod uwagę potencjalną utratę wartości produkcji w odniesieniu do wybranych upraw i rolników w odnośnych regionach”¹². Jak można przeczytać w przywołanej preambule, Bułgaria, Polska i Rumunia powinny dystrybuować pomoc najbardziej skutecznymi kanałami na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, które uwzględniają zakres trudności, z którymi mierzą się rolnicy uprawiający zboża i nasiona oleiste w dotkniętych regionach, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby rolnicy ci byli ostatecznymi beneficjentami pomocy, oraz unikaniu wszelkich zakłóceń rynku i konkurencji¹³.

Procedura przyznania pomocy dla producentów rolnych

Państwo polskie jako główny beneficjent pomocy przewidzianej w rozporządzeniu 2023/739 zobligowane zostało do określenia w przepisach prawa

C 2023.1188 z 21.11.2023), <https://eur-lex.europa.eu> (data dostępu: 17.10.2025). Zob. także: Komisja Europejska, *Solidarność UE z Ukrainą*, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine_pl (data dostępu: 10.11.2025).

¹² Wyrok NSA z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 804/24.

¹³ Zob. pkt 6 preambuły rozporządzenia 2023/739.

krajowego skutecznych procedur dystrybuowania tych środków dla indywidualnych producentów rolnych. Ustawodawca analogicznie jako w stosunku do innych najważniejszych form wsparcia, takich jak płatności bezpośrednie¹⁴ (obejmujące m.in. płatność podstawową, redystrybucyjną, dla młodych rolników oraz ekoschematy), zdecydował się na przyznanie wsparcia w formie decyzji administracyjnej. Należy zauważyć, że postępowanie administracyjne przed organami ARiMR w sprawach dotyczących przyznania przedmiotowej pomocy ma charakter specyficzny z uwagi na istotne odstępstwa od znanych reguł procesowych zawartych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

Analizując obowiązujące regulacje prawne, warto zauważyć, że już w samej ustawie ustrojowej z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶ w art. 10a ust. 1–1b wprowadzono znaczące wyłączenie unormowań kodeksowych poprzez wskazanie, że „jeżeli przepisy ustawy lub przepisy odrębne nie stanowią inaczej, do postępowań w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 79a oraz art. 81”¹⁷. Analogiczne unormowania odnajdujemy w przepisach prawa materialnego, których celem jest wdrażanie środków unijnych w poszczególnych kampaniach realizowanych przez ARiMR¹⁸.

Zasadnicze zmiany z punktu widzenia producenta rolnego ubiegającego się o pomoc w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy dotyczą przede wszystkim ograniczenia zasady prawdy obiektywnej oraz czynnego udziału strony postępowania. W analizowanej kategorii spraw prawodawca uczynił bowiem wyjątek od tzw. zasady prawdy obiektywnej, określonej w art. 7 k.p.a., a rozwijanej w dalszych

¹⁴ W formie decyzji administracyjnej przyznawana jest również pomoc m.in. w ramach płatności: ONW; programów inwestycyjnych PROW i Plan Strategiczny WPR; wsparcia w ramach interwencji rynkowych; działań rolno-środowiskowych, płatności zalesieniowych i środowiskowych.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako k.p.a. Por. szerzej: P. Krzykowski, *Szczególne postępowanie administracyjne w sprawie przyznania pomocy w ramach wsparcia bezpośredniego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2021.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1199, dalej jako ustawa o ARiMR.

¹⁷ Przytoczony przepis art. 10a ust. 1–1b ustawy o ARiMR jest właściwe powtórzeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1775 z późn. zm.) oraz tak samo brzmiącego przepisu art. 3 ust. 1 poprzedniej ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 z późn. zm.). Zob. szerzej: P. Wojciechowski, *Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 335–354.

¹⁸ Por. art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1741), która obowiązuje w polskim porządku prawnym od 15 marca 2023 r. Nowa ustawa implementuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. UE L 2021.435.187).

przepisach, m.in. art. 77 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej w toku postępowania podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Jest to zatem oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania, a tym samym przeniesienie ciężaru dowodowego na osobę, która z faktu wywodzi skutki prawne. Organowi pozostaje zaś w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy¹⁹.

Należy podkreślić, że rzeczne postępowanie ma charakter wnioskowy, co w praktyce oznacza, że to producent rolny wypełnia formularz wniosku udostępniony przez właściwe biuro powiatowe ARiMR. Do wniosku załącza wymagane dokumenty, wskazuje niezbędne informacje. Organ w tym postępowaniu weryfikuje, czy producent spełnia warunki formalne i merytoryczne. Po pozytywnej weryfikacji wydawana jest decyzja o przyznaniu pomocy. Wypłata następuje na rachunek bankowy producenta podany w ewidencji producentów rolnych. Odmowa przyznania płatności następuje w formie decyzji administracyjnej.

Mimo uproszczonego charakteru postępowania należy podkreślić, że w każdym przypadku, w którym organ odmawia przyznania pomocy, zobligowany jest on do należytego uzasadnienia decyzji zgodnie z zasadami określonymi w art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a., które mają zastosowanie w tym postępowaniu. Należyte uzasadnienie decyzji pozwala na dokonanie oceny, czy decyzja nie została wydana z takim naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności czy organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, czy nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub czy nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Należyte uzasadnienie decyzji służy także realizacji zasad zaufania stron do organów orzekających oraz przekonywania stron. Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika jednoznacznie, że brak realnego i adekwatnego uzasadnienia decyzji odmownej stanowi naruszenie przepisów proceduralnych, które w większości przypadków prowadzi do uchylenia takiej decyzji przez sąd administracyjny. Uzasadnienie nie może być ogólne ani pozorne – musi odnosić się do konkretnych okoliczności faktycznych i podstawy prawne²⁰.

¹⁹ Por. szerzej: P. Krzykowski, *Dekodfikacja postępowania administracyjnego w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wybrane zagadnienia*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2025, nr 69, s. 315–329; idem, *Wpływ modyfikacji zasady ogólnej prawdy obiektywnej na prawa procesowe wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności w ramach wsparcia bezpośredniego*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2022, nr 4, s. 9–18.

²⁰ W orzecznictwie NSA wskazuje się jednolicie na to, że ryzyko związane z błędnym wypełnieniem wniosku obciąża samego wnioskodawcę. Zob. wyroki NSA: z 23 maja 2025 r., sygn. akt

Przesłanki materialnoprawne przyznania pomocy dla producentów rolnych, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy

Aby móc ubiegać się o pomoc, producent musi spełniać określone warunki. Konkretnie przesłanki materialnoprawne uzależnione są od danego rodzaju wsparcia. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych od wielu lat wskazuje się na to, że przepisy prawa krajowego i unijnego nie dopuszczają jakiegokolwiek uznaniowości organów w rozpatrywaniu wniosków. Dlatego fundamentalne znaczenie ma wypełnienie w sposób skrupulatny obowiązków ciążących na stronie – przedstawiania dowodów oraz wyjaśnień zgodnych z prawdą oraz wyjaśnienie okoliczności, z których wywodzi skutki prawne²¹.

W przypadku udzielania pomocy finansowej producentowi rolnemu, który dokonał sprzedaży pszenicy lub gryki, zasadnicze znaczenie ma § 13zw rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. dodany przez § 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2023 r.²² zmieniające powyższy akt prawny. Przepis ten wszedł w życie z dniem 29 kwietnia 2023 r. W oparciu o przywołany § 13zw ust. 1 ARiMR udziela pomocy finansowej na realizację innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi producentowi rolnemu:

- 1) któremu został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 2) będącemu mikroprzedsiębiorstwem, małym albo średnim przedsiębiorstwem w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- 3) któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy;

I GSK 1988/22; z 25 października 2011r., sygn. akt I OSK 1236/11, z 14 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1481/14.

²¹ Wyrok WSA w Łodzi z 17 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/Łd 247/25.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 761).

- 4) który dokonał sprzedaży pszenicy lub gryki podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu zbożami, skupu lub przetwórstwa zbóż, jak również podmiotom skupującym zboża w związku z prowadzoną przez te podmioty produkcją zwierzęcą w okresie od dnia 15 kwietnia 2023 r. do dnia 15 lipca 2023 r.;
- 5) który złożył w 2022 r. wniosek o przyznanie płatności w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

Zgodnie z § 13zw ust. 1a pomocy, o której mowa w ust. 1, nie przyznaje się producentowi rolnemu będącemu jednocześnie podmiotem skupującym zboża w związku z prowadzoną przez ten podmiot produkcją zwierzęcą w odniesieniu do sprzedaży danego rodzaju zbóż, które zostały zakupione przez ten podmiot.

Ustawodawca w § 13zw ust. 6 podkreśla, że wniosek o przyznanie pomocy winien zawierać:

- 1) imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres producenta rolnego ubiegającego się o pomoc, o której mowa w ust. 1;
- 2) numer identyfikacyjny producenta rolnego ubiegającego się o pomoc, o której mowa w ust. 1, nadany w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 3) numer identyfikacyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (numer PESEL) oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) producenta rolnego ubiegającego się o pomoc, o której mowa w ust. 1, jeżeli został nadany, a w przypadku osób fizycznych nieposiadających numeru PESEL – numer paszportu albo innego dokumentu stwierdzającego tożsamość;
- 4) oświadczenie producenta rolnego ubiegającego się o pomoc, o której mowa w ust. 1:
 - a) o zagrożeniu utratą płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy,
 - b) o dokonaniu sprzedaży pszenicy lub gryki podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu zbożami, skupu lub przetwórstwa zbóż, jak również podmiotom skupującym zboża w związku z prowadzoną przez te podmioty produkcją zwierzęcą w okresie od dnia 15 kwietnia 2023 r. do dnia 15 lipca 2023 r.

W myśl § 13zw ust. 7 do wniosku, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, dołącza się kopie faktur VAT lub ich duplikaty potwierdzające sprzedaż pszenicy lub gryki podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu zbożami, skupu lub przetwórstwa zbóż, jak również podmiotom skupującym zboża w związku z prowadzoną przez te podmioty produkcją zwierzęcą w okresie od dnia 15 kwietnia 2023 r. do dnia 15 lipca 2023 r.

Sądowa kontrola decyzji w sprawie odmowy przyznania pomocy – wybrane problemy

Decyzje dyrektorów regionalnych ARiMR odmawiające przyznania płatności z uwagi na niespełnienie wymogów określonych w przywołanym § 13zw rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. na zasadach ogólnych podlegają kontroli sądów administracyjnych²³. Powody, dla których organy ARiMR odmawiają przyznania pomocy, mogą być rozmaite. W sprawach kontrolowanych przez sądy administracyjne stosunkowo często wskazuje się na: a) brak spełnienia wymogów formalnych, w tym złożenie wniosku poza terminem²⁴; b) niezakwalifikowanie się do grupy uprawnionych producentów²⁵; c) brak jakichkolwiek dowodów sprzedaży zboża lub sprzedaż poza wskazanym przedziałem dat wskazanym przez ustawodawcę²⁶; d) nieprawidłowe lub niekompletne dane identyfikacyjne²⁷.

Wymienione przypadki są dosyć oczywiste i nie budzą kontrowersji w praktyce stosowania prawa.

Analizując dostępne orzecznictwo sądowe, można zauważyć, że istotną kwestią sporną w sprawach dotyczących przyznania pomocy dla producentów rolnych, w związku z zakłóceniami na rynku spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, jest właściwa wykładnia § 13zw ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. Przepis ten wprowadza wymóg dołączenia do wniosku o przyznane pomocy faktur VAT potwierdzających

²³ Zob. szerzej: M. Peisert, *Szczególne postępowanie administracyjne w sprawach o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego rolnictwa – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 1, s. 37–48; P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3, s. 9–24.

²⁴ Por. wyroki NSA z 22 stycznia 2025 r., sygn. akt I GSK 53/24 i z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt I GSK 1039/13. W przywołanych orzeczeniach podkreśla się, że terminy składania wniosków o pomoc wynikają wprost z przepisów prawa materialnego (prawa UE i krajowego), a nie z prawa procesowego. Z uwagi na odrębną, szczegółową regulację dotyczącą daty i sposobu skutecznego złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej wynikającą z treści rozporządzeń unijnych i krajowych, przepisy k.p.a. dotyczące przywrócenia terminu nie mają zastosowania. Organ jest zobligowany do odmowy wszczęcia postępowania w przypadku złożenia wniosku po terminie.

²⁵ Por. wyroki NSA z 18 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2383/18 i z 12 maja 2017 r., sygn. akt I GSK 101/16. W orzecznictwie NSA zwraca się uwagę na to, że na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że spełnia on wszystkie przesłanki do uzyskania pomocy, w tym te podmiotowe, określone w przepisach prawa UE i prawa krajowego. Organ administracji, weryfikując wniosek, ma obowiązek badać, czy wnioskodawca należy do kręgu adresatów danej normy prawnej.

²⁶ Por. wyroki NSA: z 22 listopada 2024 r., sygn. akt I GSK 1350/24; z 22 stycznia 2024 r., sygn. akt I OSK 2658/23; z 22 września 2023 r., sygn. akt I GSK 1014/22. Według przywołanych judykatów przedłożenie faktur dokumentujących sprzedaż poza datami określonymi w rozporządzeniu stanowi podstawę do odmowy przyznania pomocy, a organ nie ma tu swobody uznania.

²⁷ Por. wyroki NSA z 26 września 2012 r., sygn. akt II GSK 1279/11 i z 15 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 817/13.

sprzedaż zbóż na rzecz podmiotów wskazanych w jego § 13zw ust. 1 pkt 3a. Z założenia ustawodawcy faktury VAT mają potwierdzać, że rzeczywiście doszło do sprzedaży zbóż przez producenta rolnego, co jest warunkiem przyznania pomocy. Zgodnie z § 13zw ust. 1 pkt 3a producent rolny winien dokonać sprzedaży pszenicy lub gryki podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu zbożami, skupu lub przetwórstwa zbóż. Faktury mają więc dowodzić, że odbiorca spełnia ten warunek.

W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych na tle sporów związanych wykładnią § 13zw ust. 7 przywołanego rozporządzenia przyjmuje się jednolicie, że zawarty w tym przepisie wymóg dołączenia do wniosku faktur VAT potwierdzających sprzedaż zbóż na rzecz podmiotów wskazanych w jego § 13zw ust. 1 pkt 3a nie stanowi jednej z przesłanek materialnoprawnych przyznania przedmiotowej pomocy finansowej, lecz wyłącznie środków dowodowy, umożliwiający ustalenie przesłanki materialnoprawnej wnioskowanej pomocy zawartej w § 13zw ust. 1 pkt 3a rozporządzenia. W ocenie autora trafne jest stanowisko uznające, że faktury, o których mowa w przywołanym przepisie, pozwalają w szybki i pewny sposób zweryfikować spełnienie przesłanek przyznania pomocy, jednak nawet zmodyfikowane reguły postępowania dowodowego przyjęte w art. 10a ust. 1–1b ustawy o ARiMR nie dają podstaw do stosowania formalnej teorii dowodów. Zatem ocena, czy w danej sprawie producent rolny spełnił przesłanki przyznania pomocy, tj. dokonał sprzedaży zbóż podmiotom je skupującym, należy do sfery ustaleń faktycznych. Należy bowiem wskazać, że w § 13zw ust. 1 przywołanego rozporządzenia ustawodawca posługuje się zwrotem „dokonał sprzedaży”. Rozporządzenie nie odwołuje się do pojęcia sprzedaży w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Dlatego nie można stosować pojęcia sprzedaży z tej ustawy podatkowej (abstrahując od tego czy zasadnie, czy niezasadnie wystawiono fakturę VAT)²⁸.

Drugą kwestią sporną podnoszoną w dotychczasowym orzecznictwie jest interpretacja przesłanki negatywnej opisanej w z § 13zw ust. 1a rozporządzenia, zgodnie z którą „pomocy nie przyznaje się producentowi rolnemu będącemu jednocześnie podmiotem skupującym zboża w związku z prowadzoną przez ten podmiot produkcją zwierzęcą w odniesieniu do sprzedaży

²⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775. Zob. art. 2 pkt 22 ustawy o VAT. Czym innym jest dokonanie sprzedaży, a czym innym przedłożenie faktury VAT potwierdzającej sprzedaż, jako dowodu tej transakcji. W judykaturze zwraca się również uwagę na to, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. nie zawierają własnej definicji pojęć „dokonał sprzedaży” czy „sprzedaż”. Zwrot normatywny „dokonujących sprzedaży” należy więc interpretować z uwzględnieniem treści słowa „sprzedaż”. W związku z tym zasadne jest odwołanie się do definicji sprzedaży w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071). Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 października 2024 r., sygn. akt I SA/Bd 517/24; wyrok WSA w Olsztynie z 28 sierpnia 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 212/24; wyrok WSA w Szczecinie z 29 maja 2024 r., sygn. akt I SA/Sz 78/24; wyrok NSA z 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt FSK 792/21.

danego rodzaju zbóż, które zostały zakupione przez ten podmiot”. Przywołany przepis wszedł życie z dniem 24 maja 2023 r. i został dodany przez § 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia z dnia 16 maja 2023 r.²⁹ W judykaturze na tle interpretacji § 13zw ust. 1a pojawił się problem prawny, mianowicie jak rozumieć zwrot legislacyjny „podmiot skupujący zboża”. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w sprawach, w których rolnicy we wnioskach o przyznanie pomocy deklarowali, że nie są podmiotem „skupującym zboża”, a organ ustalił, że doszło np. do jednorazowego zakupu zboża w ramach pomocy sąsiedzkiej w bardzo małej ilości. W tego typu przypadkach rodzi się wątpliwość, czy w przypadku ustalenia takiego zdarzenia zasadne jest pozbawienie producenta rolnego całego wsparcia oraz czy takie działanie organu jest uzasadnione i zgodne z celami wsparcia określonymi w preambule do rozporządzenia (UE) 2023/739 z dnia 4 kwietnia 2023 r.

W ocenie autora na aprobatę zasługuje stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 804/24. W orzeczeniu tym sąd zwrócił uwagę, że w § 13zw ust. 1 pkt 3a rozporządzenia prawodawca posłużył się pojęciem „podmiotu skupującego zboża w związku z prowadzoną przez ten podmiot produkcją zwierzęcą”, a dokładniej liczbą mnogą, chodzi więc o wielokrotne czynności skupu zboża. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w *Słowniku języka polskiego PWN* słowo: „skupić”, „skupować” oznacza: „zgromadzić wiele czegoś, kupując od wielu osób”. Wszystkie słowniki języka polskiego wskazują na to, że „podmiot skupujący” oznacza podmiot, który kupuje coś od wielu właścicieli, producentów. Taki sposób rozumienia przywołanego pojęcia odnaleźć można w innych przepisach prawa dotyczących producentów rolnych. Przykładowo w ustawie z dnia 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa³⁰ w art. 3 podkreślono, że do wpłat na Fundusz są obowiązane podmioty skupujące, czyli podmioty podejmujące skup, przechowywanie, obróbkę lub przetwórstwo produktów rolnych. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku odniósł się do tego, że należy przyjąć paradygmat racjonalnego ustawodawcy – gdyby ustawodawca chciał dokonać ograniczenia w stosunku do jednorazowego zakupu, przywołany przepis zamiast: „podmiotu skupującego zboża w związku z prowadzoną przez ten podmiot produkcją zwierzęcą” brzmiałby w sposób następujący: „podmiotu, który dokonał zakupu zboża w związku z prowadzoną przez ten podmiot produkcją zwierzęcą”.

Zdaniem autora trafna jest ocena Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wykładnia spornego przepisu § 13zw ust. 1a rozporządzenia, polegająca

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 929).

³⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 308.

na całkowitej odmowie przyznania wsparcia producentowi rolnemu z tytułu sprzedaży pszenicy udokumentowanej fakturami przedłożonymi wraz z wnioskiem, w sytuacji jednorazowego zakupu przez tego producenta nieznacznej ilości zboża, jest nieuprawniona i ma charakter dyskryminacyjny w świetle rozporządzenia (UE) 2023/739 z dnia 4 kwietnia 2023 r. Ponadto wykładnia taka nie uwzględnia zasadniczego celu wprowadzenia unormowań zawartych w § 13zw rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. do polskiego porządku prawnego³¹. Należy bowiem pamiętać, że celem wprowadzenia do polskiego systemu prawnego spornego § 13zw ust. 1a było uniknięcie sytuacji podwójnego finansowania tego samego zboża. Z treści tego przepisu nie wynika jednak, aby zakaz przyznania pomocy miał charakter „zero-jedynkowy”³². W rozporządzeniu (UE) 2023/739 w punkcie 6 preambuły jednoznacznie wskazano: „Bułgaria, Polska i Rumunia powinny dystrybuować pomoc najbardziej skutecznymi kanałami na podstawie obiektywnych i nie-dyskryminacyjnych kryteriów”.

Wnioski końcowe

Przyjęty przez polskiego ustawodawcę model przyznawania pomocy finansowej dla producentów rolnych w związku z zakłóceniami rynkowymi wywołanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy wymaga równowagi między ochroną interesów finansowych państwa a zapewnieniem skutecznego wsparcia dla beneficjentów, którzy znajdują się w sytuacji kryzysowej. Przeprowadzone badania wskazują na to, że przy bardzo sformalizowanych procedurach przyznania pomocy rola sądów administracyjnych w systemie ochrony prawa jest niezwykle ważna. Sądy administracyjne jako sądy unijne są zobligowane przy ocenie legalności kontroli działalności administracji publicznej uwzględniać regulacje zawarte w prawie unijnym oraz brać pod uwagę stanowisko i argumenty zawarte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości

³¹ Podzielić należy stanowisko NSA wyrażone w cytowanym wyroku z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 804/24, że w takim przypadku odmowa wypłaty pomocy ograniczyć może się wyłącznie do ilości zakupionej przez producenta rolnego pszenicy, albowiem § 13zw. ust. 1a rozporządzenia Rady Ministrów wskazuje na to, że pomocy nie przyznaje się „(...) w odniesieniu do sprzedaży danego rodzaju zbóż, które zostały zakupione przez ten podmiot”.

³² Por. także wyrok WSA w Olsztynie z 12 czerwca 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 107/24. Jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela. Zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Por. wyroki TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00. Zob. szerzej: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

UE. W judykaturze na tle sporów dotyczących wykładni § 13zw ust. 7 i § 13zw ust. 1a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. zwraca się uwagę, że nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego jest praktyka administracyjna, która prowadziłaby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego. Organy nie mogą bowiem interpretować obowiązujących przepisów prawa w ten sposób, aby kształtować nowe, nieprzewidywalne dla wnioskodawców kryteria oceny wniosków. Z preambuły rozporządzenia (UE) 2023/739 jednoznacznie wynika, że dotacje finansowe w celu wsparcia rolników dotkniętych skutkami zwiększonego przywozu zbóż i nasion oleistych z Ukrainy winny być dystrybuowane na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, przy zapewnieniu, aby rolnicy ci byli ostatecznymi beneficjentami pomocy. Pomoc ta winna być elastycznie przydzielana na rzecz rolników, aby mogli oni radzić sobie z trudnościami, jakie napotykają. Jednocześnie należy podkreślić, że kwoty przydzielone na pomoc zrekompensują jedynie część rzeczywistych strat poniesionych przez rolników³³.

Z aprobatą należy ocenić kierunek interpretacyjny przyjęty w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego, polegający na wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z celami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2023/739 i zapewnieniu tym samym skuteczności stosowania norm prawa unijnego w Polsce.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, należy postulować, aby ustawodawca w przyszłych regulacjach prawnych, określających mechanizmy interwencji kryzysowej, uwzględnił dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych. Z racji znacznej liczby składanych wniosków i krótkiego terminu na ich rozpoznanie, warto rozważyć uproszczenie procedur dokumentacyjnych i doprecyzowanie przesłanek materialnoprawnych przyznania pomocy, aby zminimalizować spory prawne na tle interpretacji tych przepisów.

Wykaz literatury

- Bazhenova H. *Ukraina w ogniu: pozamilitarne wymiary wojny*, „Prace Instytutu Europy Środkowej” 2022, nr 15.
- Bazhenova H., *Ukraińskie rolnictwo rok po rosyjskiej inwazji: wyniki i prognozy*, „Komentarze Instytutu Europy Środkowej” 2023, nr 57.
- Bułkowska M., Bazhenova H., *Bezpośrednie i pośrednie konsekwencje wojny w Ukrainie dla polskiego handlu produktami rolno-spożywczymi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2023, nr 3.

³³ Por. wyrok NSA z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt I GSK 804/24. Zob. szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1, s. 11–17.

- Gheibdoust H., Gilaninia S., Taleghani M., *The impact of the Ukraine war on the global food supply chain security: a literature review*, „International Journal of Logistics Economics and Globalisation” 2023, nr 10.
- Gruchelski M., *Impact of the war in the Ukraine on the food sector in Poland – preliminary forecasts*, „Technological Progress in Food Processing” 2022, nr 1.
- Grzelak M., Sobczyk O., *Analiza wpływu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na bezpieczeństwo globalnych łańcuchów dostaw żywności*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2024, nr 2.
- Krzykowski P., *Dekodifikacja postępowania administracyjnego w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 69.
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3.
- Krzykowski P., *Szczególne postępowanie administracyjne w sprawie przyznania pomocy w ramach wsparcia bezpośredniego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2021.
- Krzykowski P., *Wpływ modyfikacji zasady ogólnej prawdy obiektywnej na prawa procesowe wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności w ramach wsparcia bezpośredniego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 4.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1.
- Peisert M., *Szczególne postępowanie administracyjne w sprawach o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego rolnictwa – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 1.
- Wojciechowski P., *Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10.
- Zajac A., Bogusz M., *Wpływ wojny na Ukrainie na sytuację ekonomiczno-finansową wybranych branż polskiego sektora rolno-spożywczego*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2024, nr 4.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.

Summary

Rules for granting aid to agricultural producers threatened with loss of liquidity due to market disruptions caused by the Russian Federation’s aggression against Ukraine – selected issues

Keywords: administrative law, EU funds, grain crisis, public aid.

The direct result of Russia’s full-scale invasion of Ukraine on February 24, 2022, is the ongoing grain crisis. In response to market disruptions caused by Russia’s aggression against Ukraine, the European Commission and

individual EU member states have organised aid for agricultural producers threatened with loss of financial liquidity. The legal framework for this aid is set out in Commission Implementing Regulation (EU) 2023/739 of April 4, 2023, establishing an emergency support measure for the cereal and oilseed sectors in Bulgaria, Poland, and Romania. To effectively implement the aforementioned Regulation (EU) 2023/739 in accordance with the assumptions set out in the Preamble, the Council of Ministers made appropriate amendments to the existing Regulation of the Council of Ministers of January 27, 2015, on the detailed scope and methods of implementation of certain tasks of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture – introducing various forms of support for agricultural producers from the cereal and oilseed sectors who suffer measurable losses due to disruptions in the agricultural market caused by the Russian Federation’s aggression against Ukraine. An analysis of existing case law supports the argument that the provisions of the aforementioned regulation raise a number of legal doubts. The main purpose of this article is to attempt to characterise what a properly identified model for reviewing the legality of administrative activities in matters concerning the granting of the aid in question should look like. The study analyses Polish regulations in light of the objectives set out in the Preamble to Regulation (EU) 2023/739.