



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

## DZIAŁANIA ORGANÓW PAŃSTWA W ZAKRESIE IMPORTU I OBROTU ZBOŻA I RZEPAKU Z UKRAINY

G R U D Z I E Ń 2 0 2 3



KRR.430.6.2023

Nr ewid. 101/2023/D/23/506/KRR

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ORGANÓW PAŃSTWA  
W ZAKRESIE IMPORTU I OBROTU  
ZBOŻA I RZEPAKU Z UKRAINY**

**DEPARTAMENT ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI**

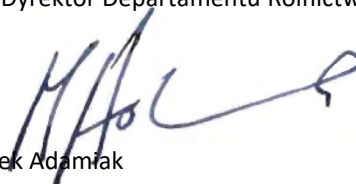
## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy

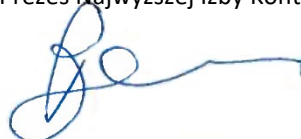
p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07.11.2023r

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>7</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>10</b>
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>20</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>21</b>
5.1. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, innych organów państwa i inspekcji urzędowej kontroli jakości towarów rolno-spożywczych.....	21
5.1.1. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.....	22
5.1.2. Działania inspekcji urzędowej kontroli żywności i towarów rolno-spożywczych.....	38
5.1.3. Działania innych organów państwa i podmiotów w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy .....	50
5.2. Działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz Lubelskiego i Podkarpackiego urzędu celno-skarbowego.....	58
5.2.1. Działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej .....	59
5.2.2. Działania Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego .....	66
<b>6. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>68</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	75
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	93
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	94
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	131

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>IS</b>	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
<b>GPS</b>	<i>Global Positioning System – Navigation Signal Timing and Ranging</i> – system nawigacji satelitarnej;
<b>IJHARS</b>	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
<b>KAS</b>	Krajowa Administracja Skarbową;
<b>Minister RiRW</b>	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
<b>Minister RiT</b>	Minister Rozwoju i Technologii;
<b>MRiRW, Ministerstwo RiRW</b>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów;
<b>MRiT</b>	Ministerstwo Rozwoju i Technologii;
<b>MI</b>	Ministerstwo Infrastruktury;
<b>Ordynacja podatkowa</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.);
<b>PIW</b>	Państwowa Inspekcja Weterynaryjna;
<b>PIORIN</b>	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
<b>IS</b>	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
<b>UCS</b>	Urząd celno-skarbowy;
<b>UKS</b>	Urząd kontroli skarbowej;
<b>Umowa zbożowa, porozumienie zbożowe</b>	Czarnomorska Inicjatywa Zbożowa (ang. <i>Black Sea Grain Initiative</i> ; BSGI), porozumienie zawarte między Rosją i Ukrainą, Turcją i Organizacją Narodów Zjednoczonych w lipcu 2022 r., którego celem był bezpieczny transport produktów rolno-spożywczych zbóż z Ukrainy drogą morską przez Morze Czarne. Porozumienie to zostało jednostronnie zerwane przez Rosję w dniu 17 lipca 2023 r.;
<b>UOKIK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
<b>Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej lub ustawa o KAS</b>	Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.);
<b>Zboże i rzepak techniczne</b>	Towary rolno-spożywcze, które zostały zadeklarowane przez nadawcę lub przewoźnika przesyłki w zgłoszeniu celnym jako towar o przeznaczeniu technicznym, tj. nie nadające się na cele spożywcze, paszowe lub siewne.

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania w zakresie importu i obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy realizowano rzetelnie i skutecznie?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy były rzetelne i skuteczne?

2. Czy działania służb w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy były rzetelne i skuteczne?

### Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów,  
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,  
Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej,  
Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyśle

### Okres objęty kontrolą

Okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą

Podstawą opłacalnej uprawy zbóż i rzepaku jest sprzedaż wyprodukowanych płodów rolnych po atrakcyjnej cenie. Ceny zbóż i rzepaku są jednak zmienne, i w zależności od różnych czynników (pory roku, notowania na giełdach światowych i europejskich, kurs złotego, poziom zbiorów, wydarzenia polityczno-gospodarcze) wahają się w dość szerokich granicach.

Ukraina jest znaczącym producentem artykułów i towarów rolno-spożywczych, m.in. zbóż, w tym pszenicy, kukurydzy, rzepaku, słonecznika, wyrobów przemysłu drobiarskiego. Jest również ogromnym eksporterem zboża, który odbywał się głównie drogą morską przez Morze Czarne do krajów Afryki Północnej i do krajów arabskich. W 2014 r. po zawarciu przez Unię Europejską układu stowarzyszeniowego z Ukrainą zostały zniesione cła na pszenicę, rzepak, słonecznik i kukurydzę, a w 2022 r., tj. po agresji Rosji na Ukrainę dokonano kolejnej liberalizacji handlu z Ukrainą znosząc kontyngenty ilościowe i VAT na te produkty. Od 4 czerwca 2022 r. można było bez żadnych ograniczeń celnych importować zboże do UE na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r.<sup>1</sup> Według polskiego rządu miało to umożliwić eksport zboża w ramach tzw. korytarzy solidarnościowych na rynki całego świata ratując sytuację ekonomiczną na Ukrainie oraz sytuację żywnościową krajów Afryki.

Wojna w Ukrainie spowodowała blokadę portów Morza Czarnego i de facto przez kilka miesięcy całkowitą blokadę eksportu zboża z Ukrainy. W ramach zawartego w lipcu 2022 r. porozumienia zbożowego Ukraina w latach 2022–2023 wyeksportowała ponad 32 mln ton zbóż. Według ONZ dzięki temu porozumieniu ceny żywności na świecie obniżone zostały o ponad 20 %. Porozumienie zbożowe zostało zerwane przez Rosję 17 lipca 2023 r., co może w znaczącym stopniu ograniczyć ukraiński eksport zboża, rzepaku i innych produktów rolno-spożywczych.

Eksport ukraińskiego zboża w sezonie 2022/2023 wyniósł prawie 49 mln ton, przekraczając poziom z poprzedniego sezonu (48,4 mln ton). W okresie od marca 2022 r. do marca 2023 r. Ukraina wyeksportowała 10 mln ton do pięciu krajów „przyfrontowych” (Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii). Do Polski wjechało ponad 4 mln ton zboża i nasion roślin oleistych, z tego tranzytem objęto 0,7 mln ton, a 3,4 mln ton zostało w kraju. Import docelowy do Polski stanowił ok. 10 % zbiorów krajowych tych roślin (ok. 35 mln ton w 2022 r.).

Najwyższy poziom ceny zbóż i rzepaku osiągnęły w połowie maja 2022 r.: cena pszenicy konsumpcyjnej wyniosła w Polsce średnio 1673 zł za tonę, rzepaku 4552 zł, a cena kukurydzy w tym czasie wyniosła średnio 1451 zł za tonę. W połowie marca 2023 r. cena pszenicy konsumpcyjnej wynosiła w Polsce średnio 1222 zł, cena kukurydzy w tym czasie wyniosła średnio 1203 zł za tonę, a cena rzepaku – 2000 zł za tonę, czyli odpowiednio o 27 % więcej (962 zł), o 35,5 % więcej (888 zł) i o 7,5 % mniej (2163 zł) niż wynosiły ceny w połowie 2021 r. Na koniec sierpnia 2023 r. ceny wróciły do poziomu w 2021 r. tj. cena pszenicy w skupie wynosiła ok. 870 zł, kukurydzy ok. 800 zł, a rzepaku 1800 zł za tonę<sup>2</sup>.

Sytuacja na krajowym rynku zbożowym spowodowana nadmiernym importem zbóż z Ukrainy była przyczyną protestów polskich rolników. W dniu 30 marca 2023 r. po spotkaniu z organizacjami rolniczymi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadeklarował podjęcie działań mających na celu m.in. ograniczenie importu zboża z Ukrainy na szczeblu krajowym i unijnym.

<sup>1</sup> W sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony.

<sup>2</sup> <https://www.farmer.pl/agroskop/zboza/?okres=3>

Kontrole zboża konsumpcyjnego przeprowadza Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a zboż przeznaczonych na pasze Inspekcja Weterynaryjna. Zasady prowadzenia granicznej kontroli fitosanitarnej towarów importowanych z Ukrainy określają przepisy Unii Europejskiej. Z przepisów tych wynika, że wszystkie przesyłki zawierające zboże przeznaczone do siewu muszą zostać poddane kontroli fitosanitarnej w przypadku wwozu na teren UE. Kontrole takie wykonywane są przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W związku ze zwiększonym importem zboża i rzepaku z Ukrainy kontrole właściwych służb i inspekcji urzędowej kontroli żywności i towarów rolno-spożywczych stwierdziły przypadki naruszeń przepisów prawa związanych głównie z importem zboża i rzepaku na cele techniczne i skierowały odpowiednie zawiadomienia do właściwych organów ścigania. Prokuratura w Rzeszowie, po połączeniu ponad 90 spraw z całej Polski, skierowała do sądu akt oskarżenia w związku z wykorzystaniem ok. 100 ton zboża technicznego w produkcji żywności<sup>3</sup>.

Jak wynika z doniesień medialnych<sup>4</sup>, Ukraińska SBU i Prokuratura Generalna Ukrainy ujawniły mechanizm korupcyjny wśród urzędników Głównego Wydziału Państwowej Produkcji i Obsługi Konsumentów Obwodu Odeskiego oraz instytucji państwowej „Odeskie Obwodowe Laboratorium Fitosanitarne” polegający na „gwarantowaniu” przedsiębiorcom wykonywania badań laboratoryjnych i certyfikatów zgodności towarów rolnych w zamian za przyjęcie korzyści majątkowej od przedstawicieli ukraińskich firm eksportujących zboże, m.in. do Polski. W tej sprawie zostało zatrzymanych sześć osób.

Kontrola została wszczęta z inicjatywy własnej NIK, z uwzględnieniem wniosków do NIK o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie przez senatora RP oraz posłów na Sejm.

---

<sup>3</sup> <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/nawet-300-tys-bochenkow-z-technicznego-zboza-z-ukrainy-ruch-prokuratury/5rpf1jt>, 20 sierpnia 2023 r.

<sup>4</sup> Eksport zboża z Ukrainy w pajęczynie korupcji. Łapówki za świadectwa fitosanitarne – portal cenyrolnicze.pl, 19 czerwca 2023 r.

## 2. OCENA OGÓLNA

**Realizacja zadań w zakresie importu i obrotu zbożem oraz rzepakami z Ukrainy nie była rzetelna i skuteczna**

Realizacja zadań w zakresie importu i obrotu zbożem oraz rzepakami z Ukrainy nie była rzetelna i skuteczna.

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec zwiększonego importu zboża i rzepaku z Ukrainy spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. były nierzetelne, spóźnione i miały charakter doraźny, a także nie zapobiegły zakłóceniom w zakresie cen i skupu zbóż oraz rzepaku na krajowym rynku rolnym. Ponadto działania Ministra RiRW na krajowym rynku zbóż podejmowane *ad hoc* w sposób nieskoordynowany nie przyniosły oczekiwanych efektów. Brak strategii rozwoju rolnictwa w tym zakresie nie sprzyjał stabilizacji na rynku produktów rolnych. Koordynacja działań poszczególnych resortów w tym zakresie zawiodła. W ocenie NIK sytuacja na rynku produktów rolnych, która wystąpiła w związku z nadmiernym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy wykazała, że nie zostały opracowane żadne instrumenty w celu przeciwdziałania destabilizacji rynku rolnego. Polityka rolna w tym zakresie oparta była na działaniach doraźnych, bez określania działań długoterminowych, w tym bez planowania i analizy rynku rolnego.

NIK zauważa, że błędna, nieodpowiedzialna i nieoparta na analizach wypowiedź w mediach w czerwcu 2022 r. ówczesnego Ministra RiRW<sup>5</sup> apelująca o niesprzedawanie zboża i rzepaku przez polskich producentów rolnych była jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku, a w konsekwencji zwiększonego importu zbóż z Ukrainy. Wypowiedź ta mogła również pośrednio przyczynić się do konieczności wypłaty środków w ramach krajowej pomocy finansowej wobec braku stabilizacji na rynku rolnym. W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w połowie 2022 r. i powyższą wypowiedzią Ministra RiRW zmniejszyła się podaż krajowego ziarna zbóż i rzepaku przy jednoczesnym wzroście importu tych towarów z Ukrainy. Większość importowanych zbóż pozostała w Polsce, co miało wpływ na zwiększenie poziomu zapasów zboża w latach gospodarczych 2021/2022 i 2022/2023 od 3,8 mln ton do około 9,7 mln ton, tj. o 255,3 %.

W okresie objętym kontrolą 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło 4,3 mln ton zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł. Poszczególne podmioty prowadzące działalność gospodarczą sprowadziły do Polski zboże i rzepak o wartości od 211 zł do 0,56 mld zł. Największą ilość zboża i rzepaku sprowadziła firma zajmująca się przeladunkiem i sprzedażą produktów rolnych mająca siedzibę w województwie mazowieckim. Pozostałe dziewięć podmiotów gospodarczych, które sprowadziło zboże i rzepak o największej wartości (łącznie o wartości 2,0 mld zł) mających siedzibę w województwie mazowieckim (pięć podmiotów), lubelskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim (po jednym podmiocie) zajmuje się handlem, transportem i składowaniem produktów rolnych, produkcją oleju oraz hodowlą drobiu i trzody chlewnej. Średnie ceny importowanego zboża i rzepaku z Ukrainy w latach 2022–2023 były niższe niż średnie ceny tych produktów na krajowym rynku rolnym<sup>6</sup>.

Po zawarciu w 2014 r. przez Unię Europejską układu stowarzyszeniowego z Ukrainą zniesione zostały częściowo cła, a w maju 2022 r. zawieszono kontyngenty taryfowe i całkowicie zniesiono należności celne przywzowowe na produkty rolno-spożywcze importowane z Ukrainy, w związku z tym działania w zakresie ochrony krajowego rynku rolnego powinny zostać podjęte znacznie wcześniej.

<sup>5</sup> Artykuł prasowy: <https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/27329-minister-kowalczyk-apeluje-rolnicy-nie-sprzedawajcie-zboza-w-przyszlym-polroczu-ceny-moga-byc-tylko-wyzsze> [dostęp: 18 lipca 2023 r.].

<sup>6</sup> Dane szczegółowe dotyczące cen importowanego zboża i rzepaku z Ukrainy oraz cen na krajowym rynku rolnym podano na str. 12 niniejszej Informacji w rozdziale 3. Synteza.



Natomiast dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku. Następnie w styczniu 2023 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii, aby ten wystąpił do Komisji Europejskiej o przywrócenie cła na import kukurydzy, a dopiero w kwietniu 2023 r. o przywrócenie cła na import m.in. pszenicy. Minister Rozwoju i Technologii z wnioskami do Komisji Europejskiej wystąpił w kwietniu 2023 r. Działania te jednak były spóźnione i nie spowodowały przywrócenia cła na import tych towarów. Wprowadzony przez Unię Europejską w maju 2023 r. zakaz importu niektórych towarów m.in. do Polski był działaniem tymczasowym i nie został przedłużony po 15 września 2023 r.

Jedną z przyczyn nierzetelnych, spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW było nieprzeprowadzenie w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z konsekwencjami agresji Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy.

Zdaniem NIK, nie kwestionując działań podejmowanych przez Ministra RiRW m.in. dotyczących przyznania krajowej pomocy finansowej wobec braku stabilizacji na rynku pszenicy, kukurydzy i gryki (w kwocie 516 mln zł dla ponad 50 tys. producentów rolnych<sup>7</sup>), to jednak działania te nie były wystarczające i nie rozwiązywały w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu zbóż i rzepaku z Ukrainy, a który stanowi konkurencję dla krajowej produkcji rolnej.

Niemożliwa była ocena działań powołanego przez Ministra RiRW w czerwcu 2022 r. Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą wobec braku dokumentacji świadczącej o realizacji zadań powierzonych Pełnomocnikowi m.in. w zakresie inicjowania, koordynowania i monitorowania działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą.

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy także nie zrealizował powierzonych zadań. Działania w zakresie transportu polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć, brak jest jednak efektów tych działań.

Importowane z Ukrainy zboże i rzepak w zależności od przeznaczenia, tj. na cele spożywcze, paszowe i siewne było kontrolowane przez podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz podległą Ministrowi Zdrowia Państwową Inspekcję Sanitarną. Zmniejszenie jednak w maju 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną liczby kontroli identyfikacyjnych i fizycznych zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt na polecenie Ministra RiRW mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy z przeznaczeniem na cele paszowe.

Odnosnie do importu zboża i rzepaku o zadeklarowanym przeznaczeniu technicznym, inspekcje podległe Ministrowi RiRW, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli jakości tych produktów, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru. Od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż o przeznaczeniu technicznym do Polski wyniósł 103 tys. ton o wartości 116,1 mln zł, co stanowiło około 3 % wielkości importu zbóż z Ukrainy w tym okresie.

<sup>7</sup> Stan na 12 lipca 2023 r.

Organy Krajowej Administracji Skarbowej w 2023 r. prowadziły 11 kontroli celno-skarbowych w zakresie wykorzystania zboża technicznego – importowanego w latach 2022–2023 z Ukrainy do Polski – do innych niż zadeklarowane celów oraz wszczęły 88 postępowań przygotowawczych. Ponadto organy urzędowej kontroli żywności i towarów rolno-spożywczych skierowały 16 zawiadomień do organów ścigania w tym zakresie.

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowane m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy, wprowadzenie przez Ministra Finansów rozwiązań prawnych polegających na możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu nie na granicy, tylko wewnątrz kraju mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości przejść granicznych polsko-ukraińskich. Rozwiązanie takie zostało przygotowane zbyt późno, tj. dopiero w kwietniu 2023 r., jednakże wobec wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych nie zostały wdrożone.

Lubelski Urząd Celno-Skarbowy i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy realizowały działania w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy nie zawsze rzetelnie i skutecznie. Działania te nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym. Nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu do obrotu 22 ton kukurydzy z Ukrainy bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii stwierdzono w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym.

Problemem dla krajowego rynku rolnego był import zboża i rzepaku z Ukrainy, które zostawało na terenie Polski, a nie tranzyt tych towarów do innych państw. NIK zauważa jednak, że zastosowany przez Krajową Administrację Skarbową od kwietnia 2023 r. dodatkowy rodzaj zabezpieczeń, tj. konwojowanie pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej pojazdów transportujących przez terytorium Polski ukraińskie zboże i inne produkty rolne obok elektronicznych plomb z modułem GPS w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT), był nieadekwatny do skali rzeczywistych zagrożeń (ryzyko naruszenia przepisów dotyczących procedury tranzytu było nieznaczne i wyniosło 0,11 %). Zdaniem NIK było to działanie nadmierne, generujące koszty i spowodowało znaczne zaangażowanie funkcjonariuszy administracji celno-skarbowej, stwarzając przy tym ryzyko nienależytego wykonywania innych zadań.

Koszty w przypadkach zarządzenia konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS zostały poniesione przez Skarb Państwa, natomiast Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie mogły oszacować wysokości tych kosztów, wobec nieokreślenia zasad ich obliczania w przepisach prawa.

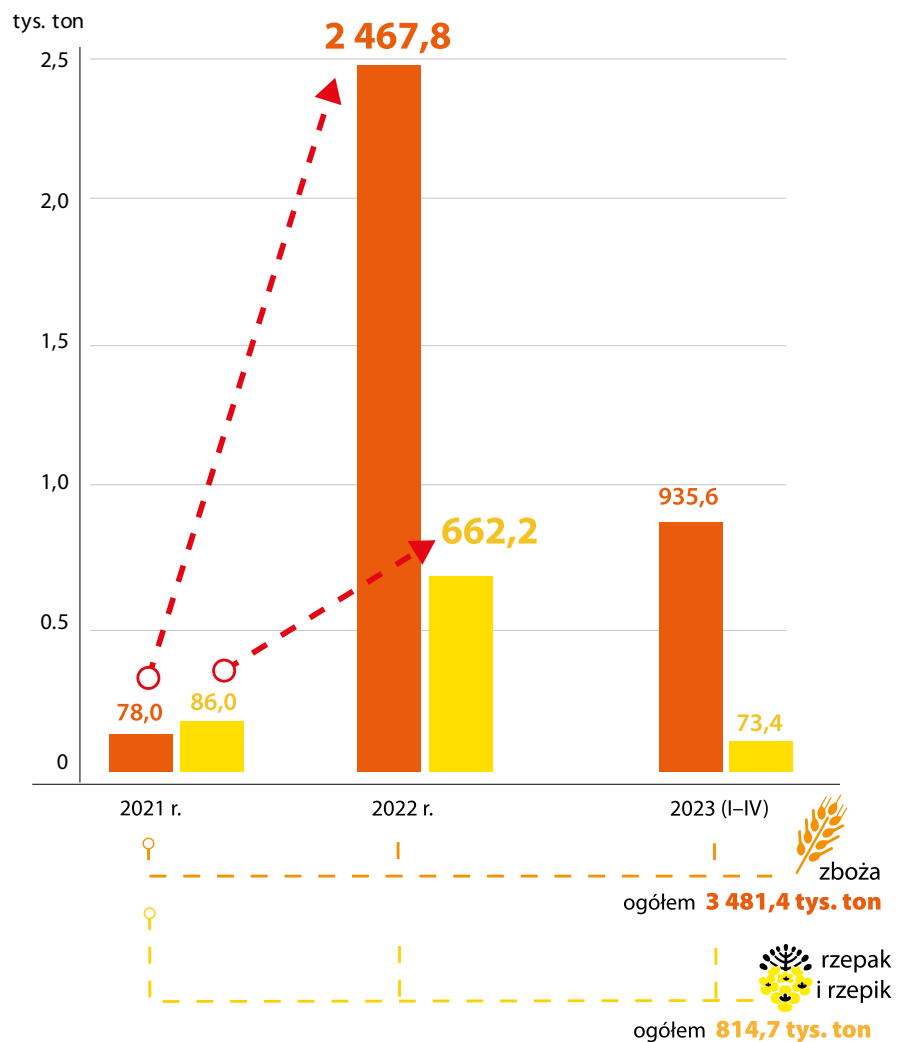
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Wpływ wojny w Ukrainie na polski rynek produktów rolno-spożywczych w latach 2022–2023**

Po zawarciu w 2014 r. przez Unię Europejską układu stowarzyszeniowego z Ukrainą zniesione zostały częściowo cła na pszenicę, rzepak, słonecznik i kukurydzę. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, mając na uwadze rozpoczętą 24 lutego 2022 r. rosyjską agresję wobec Ukrainy, ustanowiły środki liberalizacji handlu z Ukrainą<sup>8</sup>, które polegały na całkowitym zniesieniu należności celnych przywozowych („preferencyjne stawki celne”) z tytułu przywozu produktów przemysłowych z Ukrainy; zawieszeniu stosowania systemu cen wejścia w odniesieniu do owoców i warzyw; zawieszeniu kontyngentów taryfowych i całkowitym zniesieniu należności celnych przywozowych. Ukraińskie zboże było również eksportowane drogą lądową przez wschodnie kraje Unii Europejskiej, m.in. Polskę.

**Infografika nr 1**

Wielkość importu zbóż oraz rzepaku z Ukrainy do Polski w okresie 2021–IV 2023 r. (w tys. ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych wstępnych MRiRW i MF.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz. Urz. UE L 152 z 03.06.2022 r., str. 103).

**Błędna wypowiedź  
Ministra RiRW  
w mediach  
w czerwcu 2022 r.  
dotycząca sytuacji  
na krajowym  
rynku zbóż**

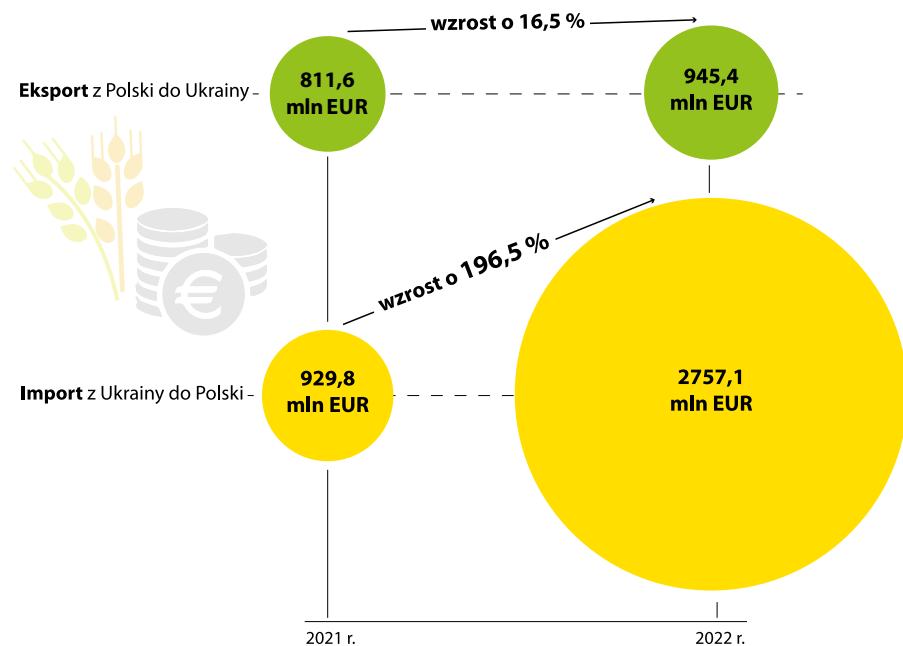
W dniu 21 czerwca 2022 r. ówczesny Minister RiRW udzielił wywiadu, podczas którego odniósł się do kwestii zakłóceń rynkowych spowodowanych przez import zbóż z Ukrainy na polski rynek stwierdzając m.in., że ceny zbóż będą na wysokim poziomie oraz że w II półroczu 2022 r. ceny te mogą ulec zwiększeniu. NIK wskazuje, że ocena sytuacji na krajowym rynku zbóż Ministra RiRW wyrażona w mediach w czerwcu 2022 r. była błędna i nieoparta na żadnych analizach. Minister nie posiadał żadnych danych i analiz, które mogłyby określić perspektywy w tym zakresie. Błędna i nieoparta na żadnych analizach ocena Ministra RiRW wyrażona w mediach w czerwcu 2022 r. dotycząca sytuacji na krajowym rynku zbóż mogła być jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku, a w konsekwencji zwiększonego importu zbóż z Ukrainy i mogła pośrednio przyczynić się do późniejszej konieczności wypłaty środków w ramach pomocy z budżetu państwa.

**Istotny wzrost  
importu do Polski  
zbóż i rzepaku  
z Ukrainy w 2022 r.**

W związku tym zmniejszyła się podaż krajowego ziarna zbóż i rzepaku przy jednoczesnym wzroście importu tych towarów z Ukrainy. W 2021 r. import pszenicy z Ukrainy do Polski wyniósł **3,1 tys. ton**, a w 2022 r. około **523 tys. ton**, tj. wzrost o **16 771 %**. Import kukurydzy z Ukrainy do Polski również wzrósł z **6,2 tys. ton** w 2021 r. do **1854 tys. ton** w 2022 r., tj. wzrost o **29 803 %**. Import rzepaku z Ukrainy w 2021 r. był na poziomie **86 tys. ton**, zaś w 2022 r. było to **662 tys. ton**, tj. wzrost o **670 %**. [str. 21–24]

Infografika nr 2

Bilans eksportu i importu towarów rolno spożywczych Polski z Ukrainą w latach 2021–2022 (w mln EUR)



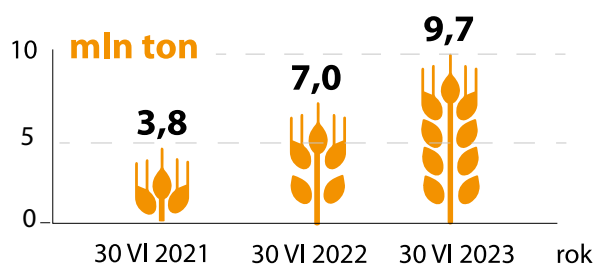
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych MRiRW zawartych w „Raport Polski handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi w 2022 r. dane wstępne”.

**Nadmierny wzrost  
zapasów zbóż  
i rzepaku  
na krajowym  
rynku rolnym**

Wraz ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy nastąpił wzrost zapasów tych artykułów na krajowym rynku rolnym. Spowodowało to problemy ze sprzedażą ziarna przez polskich producentów rolnych. Na dzień 30 czerwca 2021 r. zapasy zbóż w Polsce szacowano na około **3,8 mln ton**, które wzrosły o **84,2 %** i na dzień 30 czerwca 2022 r. oszacowano je na około **7,0 mln ton**. Od drugiej połowy sezonu 2022/2023 nadal następował ich wzrost osiągając szacunkową wartość około **9,7 mln ton** na dzień 30 czerwca 2023 r. Powierzchnia magazynowa w Polsce szacowana była na **24,4 mln ton** zbóż i rzepaku. [str. 25–26]

## Infografika nr 3

Poziom zapasów zbóż w Polsce na koniec lat gospodarczych 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie szacunków MRiRW i danych KOWR, GUS, IERiGŻ-PIB.

**Istotne zmiany cen  
zbóż i rzepaku  
w 2022 i 2023 r.**

W drugiej połowie 2022 r. i w I połowie 2023 r. nastąpił istotny spadek cen zbóż i rzepaku w kraju. W połowie maja 2022 r. średnia cena pszenicy konsumpcyjnej wyniosła 1,7 tys. zł za tonę, na koniec września 2022 r. 1,4 tys. zł za tonę, na początku 2023 r. 1,3 tys. zł za tonę, na koniec marca 2023 r. 0,9 tys. zł za tonę, a na koniec sierpnia 2023 r. 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena kukurydzy suchej wyniosła odpowiednio: 1,5 tys. zł, 1,3 tys. zł, 1,1 tys. zł, 0,9 tys. zł i 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena rzepaku wyniosła odpowiednio: 4,6 tys. zł, 2,7 tys. zł, 2,6 tys. zł, 2,0 tys. zł i 1,8 tys. zł za tonę<sup>9</sup>.

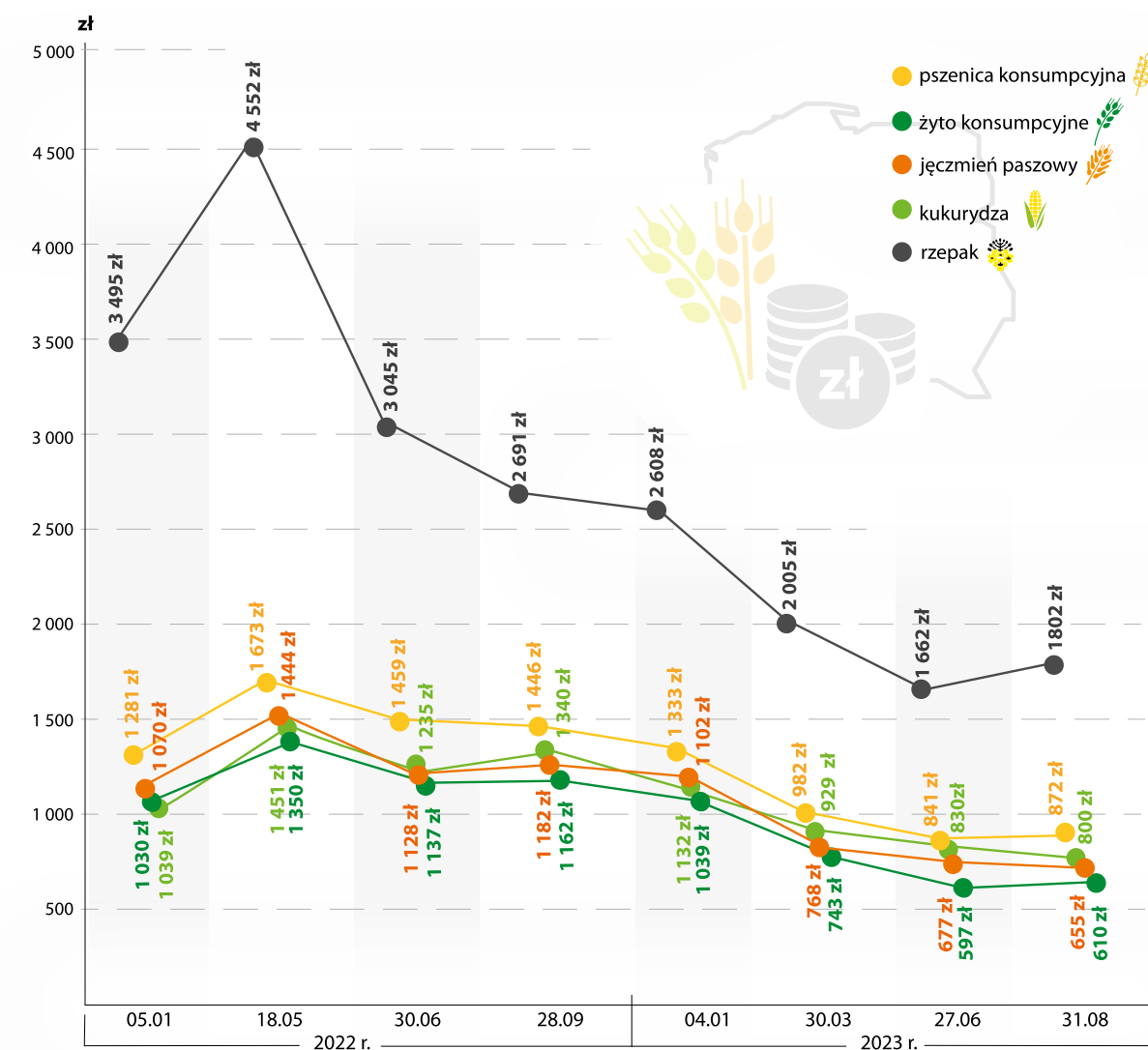
**Średnie ceny  
importowanego  
zboża i rzepaku  
z Ukrainy**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. średnia cena za tonę importowanej z Ukrainy pszenicy wyniosła 1090,74 zł (do siewu 1233,63 zł, paszowa 1070,82 zł, spożywcza 1190,87 zł, techniczna 1164,71 zł). Nieznaczna ilość pszenicy spożywczej została zakupiona po cenie poniżej 1 tys. zł/tonę (dotyczy 23 z 107 przeprowadzonych transakcji, tj. 21,5 %), a ustalona cena przy pozostałych transakcjach wynosiła powyżej 1 tys. zł/tonę. Nie wystąpiły transakcje o cenie 200–500 zł/t. Dane MF wskazują również, że średnia cena zakupu ukraińskiej kukurydzy w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. – wyniosła 1096,16 zł (do siewu 8379,36 zł, paszowa 1080,36 zł, spożywcza 1025,09 zł, techniczna 1104,27 zł). Średnia cena za tonę sprowadzanego rzepaku i rzepiku wyniosła 2685,13 zł. [str. 23–24]

<sup>9</sup> <https://www.farmer.pl/agroskop/zboza/?okres=3>

Infografika nr 4

Średnie ceny zbóż i rzepaku w okresie od stycznia 2022 r. do sierpnia 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Farmer.pl.

**Podmioty importujące sprowadziły 4,3 mln ton zboża i rzepaku z Ukrainy**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło 4,3 mln ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 6,2 mld zł), z przeznaczeniem na cele: konsumpcyjne, na pasze dla zwierząt, do siewu oraz jako zboże i rzepak techniczny. W okresie tym 4,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 5 mln zł) zostało sprowadzonych przez 11 osób fizycznych.

Poszczególne podmioty prowadzące działalność gospodarczą sprowadziły do Polski zboże i rzepak o wartości od 211 zł do 0,56 mld zł. Największą ilość zboża i rzepaku sprowadziła firma zajmująca się przeładunkiem i sprzedażą produktów rolnych mająca siedzibę w województwie mazowieckim. Pozostałe dziewięć podmiotów gospodarczych, które sprowadziło zboże i rzepak o największej wartości (łącznie o wartości 2,0 mld zł) mających siedzibę w województwie mazowieckim (pięć podmiotów), lubelskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim (po jednym podmiocie) zajmuje się handlem, transportem i składowaniem produktów rolnych, produkcją oleju oraz hodowlą drobiu i trzody chlewnej. Zboże o największej wartości sprowadziła osoba fizyczna z województwa kujawsko-pomorskiego, a o najmniejszej wartości osoba fizyczna z województwa świętokrzyskiego. Poszczególne osoby fizyczne sprowadziły zboże o wartości od 21 zł (1,2 kg nasion słonecznika) do 1,4 mln zł (1,5 tys. ton pszenicy i kukurydzy).

[str. 60]

**Doraźne działania  
Ministra RiRW były  
niewystarczające**

Wprowadził Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmował działania w związku ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy, które polegały m.in. na monitorowaniu sytuacji na rynku zbóż, a także na współpracy zarówno z podległymi inspekcjami, właściwymi resortami jak również z Komisją Europejską, a także z innymi państwami członkowskimi UE, jednakże były to działania o charakterze bieżącym i w ocenie NIK były jednak niewystarczające w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku. [str. 26–31]

**Nierzetelne,  
spóźnione  
i nieskuteczne  
działania Ministra  
RiRW w celu  
zapobieżenia  
zakłóceniom  
na krajowym rynku  
rolnym**

Dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku. Do tego czasu MRiRW nie występował do KE oficjalnie w tym zakresie, a informacje o sytuacji na krajowym rynku rolnym były przekazywane przez stronę polską jedynie podmiotom eksperckim, w szczególności na posiedzeniach Grupy Ekspertów Komitetu ds. WORR, które nie miały kompetencji decyzyjnych w zakresie polityki handlowej UE. Następnie w styczniu 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o wystąpienie do Komisji Europejskiej o przywrócenie unijnego cła na import kukurydzy, a w kwietniu 2023 r. o przywrócenie unijnego cła na import m.in. pszenicy. Minister Rozwoju i Technologii dopiero w kwietniu 2023 r. wystąpił z wnioskiem do Komisji Europejskiej o przywrócenie ceł na kukurydzę importowaną do UE oraz z wnioskiem o przywrócenie ceł na pszenicę, mąkę pszenną, mięso drobiowe i jaja importowane z Ukrainy<sup>10</sup>. Działania te jednak były spóźnione i nie spowodowały przywrócenia cła na import tych towarów. [str. 31–33]

**Dopiero w kwietniu  
2023 r. wprowadzony  
został zakaz importu  
pszenicy, kukurydzy,  
nasion rzepaku  
i słonecznika  
z Ukrainy**

Minister Rozwoju i Technologii w dniu 15 kwietnia 2023 r. wydał rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>11</sup>, które weszło w życie tego samego dnia i objęło m.in. zboże, nasiona roślin oleistych, miód i cukier. W dniu 21 kwietnia 2023 r. ogłoszono rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>12</sup> dopuszczające tranzyt ukraińskich artykułów rolnych przez terytorium Polski. W dniu 2 maja 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji Europejskiej dotyczące przywozu do Unii Europejskiej pszenicy, kukurydzy, nasion rzepaku i słonecznika z Ukrainy<sup>13</sup>, w którym wprowadzono tymczasowy zakaz importu tych towarów do pięciu krajów UE sąsiadujących z Ukrainą, w tym do Polski. Unijny zakaz importu tych produktów rolnych do Polski obowiązywał do 15 września 2023 r. i nie został przez Komisję Europejską przedłużony. Minister Rozwoju i Technologii w dniu 15 września 2023 r. wydał rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>14</sup>, które weszło w życie 16 września 2023 r. [str. 33–34, 50–53]

<sup>10</sup> Wniosek z dnia 13 kwietnia 2023 r.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 717.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 751, ze zm.

<sup>13</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023 r.).

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1898.

Infografika nr 5

Działania legislacyjne polskiego rządu i Komisji Europejskiej w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy w latach 2022–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Minister RiRW nie przeprowadził oceny ryzyk i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym**

Jedną z przyczyn spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW w tym obszarze było nieprzeprowadzenie w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z agresją Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. [str. 24–32]

**Pomoc finansowa dla rolników jest niewystarczająca i nie rozwiązuje w sposób kompleksowy problemu**

Zdaniem NIK podejmowane przez Ministra RiRW działania m.in. dotyczące pomocy finansowej dla rolników na rynku zbóż, mimo że bardzo istotne w obecnej sytuacji, nie są wystarczające i nie rozwiązują w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu zbóż i rzepaku z Ukrainy, który stanowi konkurencję dla krajowej produkcji. Przyznanie krajowej pomocy finansowej dla ponad 50 tys. producentów rolnych w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, kukurydzy



<p><b>Zredukowanie na polecenie Ministra RiRW kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża</b></p>	<p>lub gryki spowodowanej m.in. agresją Rosji na Ukrainę w kwocie 516 mln zł<sup>15</sup> może stanowić rekompensatę utraconych korzyści dla producentów rolnych, natomiast nie stanowi ochrony dla krajowego rynku zbóż i rzepaku. [str. 36–38]</p> <p>W okresie objętym kontrolą, importowane zboże i rzepak przeznaczone na cele spożywcze, paszowe i siewne było kontrolowane przez podległe Ministrowi RiRW i Ministrowi Zdrowia inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Sanitarną i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Jednakże zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zredukowanie w 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną na polecenie Ministra RiRW przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe. Zboże i rzepak o zadeklarowanym przeznaczeniu technicznym nie było objęte badaniami jakości przez inspekcje podległe Ministrowi RiRW.</p>
<p><b>GIW stwierdził pojedyncze przypadki zanieczyszczeń badanych próbek zboża</b></p>	<p>Jak poinformował Główny Lekarz Weterynarii<sup>16</sup>, w 2022 r. zbadano 74 próbki zboża importowanego z Ukrainy, a w okresie od stycznia do maja 2023 r. objęto badaniem 717 próbek zboża. W wyniku tych badań twierdzono pojedyncze przypadki zanieczyszczenia salmonellą (trzy przypadki), pestycydami i GMO (po jednym przypadku). Ponadto na przejściach granicznych polsko-ukraińskich w 2022 r. odrzucono dwie przesyłki kukurydzy, a w okresie 1 stycznia do 31 maja 2023 r. 31 przesyłek z powodu stwierdzenia zawilgocenia, zapleśnienia oraz obecności owadów w zbożu, rzepaku jako materiałach paszowych. Terenowe jednostki Inspekcji Weterynaryjnej skierowały 13 pism do organów ścigania w tym zakresie.</p>
<p><b>Inspekcje urzędowej kontroli jakości żywności skierowały zawiadomienia do organów ścigania w sprawie importu zboża</b></p>	<p>Z informacji udzielonych NIK<sup>17</sup> przez Głównego Inspektora Sanitarnego w piśmie z dnia 3 lipca 2023 r. wynika, że w latach 2021–2023 organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadziły 12 283 kontroli dotyczących przesyłek zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy, w tym w latach 2022–2023 dotyczyło to 11 569 kontroli. Liczba kontroli negatywnych (tj. w których stwierdzono nieprawidłowości) wyniosła 278, a w kontrolowanym okresie 272. Nieprawidłowości dotyczyły obecności szkodników na podstawie oględzin oraz wyników badań laboratoryjnych pobranych próbek – 210 kontroli, obecności środka użytego do przeprowadzenia fumigacji – 37 kontroli, niezadawalających warunków transportu – 20 kontroli, stwierdzenia przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów – 7 kontroli oraz niezadawalającej kontroli dokumentacji – 4 kontrole. W 30 przypadkach sprawy przekazano również do innych organów urzędowej kontroli żywności, głównie do Inspekcji Weterynaryjnej, a w dwóch przypadkach sprawy przekazano do prokuratury.</p>
	<p>W wyniku kontroli doraźnych zbóż i rzepaku przeprowadzonych przez WIJHARS na rynku krajowym w 2023 r. do właściwych terenowo organów ścigania przekazano sześć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa związanego z importem ww. towarów z Ukrainy, jęgo przechowywaniem lub sprzedażą.</p>
	<p>Jak poinformował Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa<sup>18</sup>, w wyniku przeprowadzonych granicznych kontroli fitosanitarnych przeznaczonych do siewu zbóż oraz rzepaku importowanych z Ukrainy nie stwierdzono nieprawidłowości. [str. 38–49]</p>

<sup>15</sup> Stan na 12 lipca 2023 r.

<sup>16</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) (dalej ustawa o NIK).

<sup>17</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

**Działania Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą i Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy nie przyniosły efektów**

Niemożliwa była ocena działań powołanego przez Ministra RiRW w czerwcu 2022 r. Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą wobec braku dokumentacji świadczącej o realizacji zadań powierzonych Pełnomocnikowi m.in. w zakresie inicjowania, koordynowania i monitorowania działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą.

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy także nie zrealizował powierzonych zadań. Działania w zakresie transportu polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć. Brak jest również efektów tych działań w zakresie przeciwdziałania zakłóceniom na krajowym rynku rolnym. [str. 24–36]

**Minister Finansów i Szef KAS realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe**

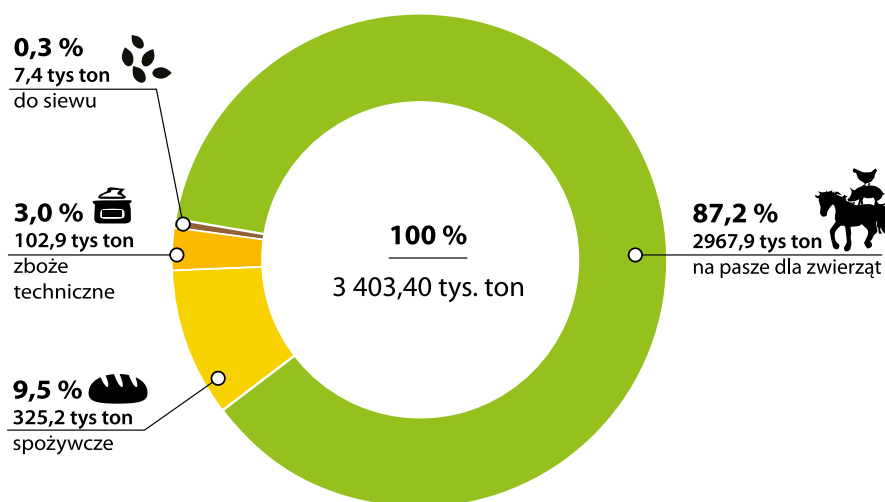
Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. Minister Finansów podjął działania dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania zadań w obszarze importu zboża i rzepaku z Ukrainy. Zapewniono procedury określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy, wytyczne dotyczące postępowania ze sprowadzanym do Polski zbożem przeznaczanym do celów technicznych oraz w zakresie współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za urzędowe kontrole na granicy. [str. 59–60, 62–66]

**Import zboża o przeznaczeniu technicznym stanowił ok. 3 % importu**

Od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż o przeznaczeniu technicznym do Polski wyniósł 103 tys. ton o wartości 116,1 mln zł, co stanowiło niewiele ponad 3 % importu zbóż z Ukrainy w tym okresie<sup>19</sup>. Jednocześnie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z Ukrainy sprowadzono na rynek polski 126,1 tys. ton nasion roślin oleistych o wartości 344,1 tys. zł o przeznaczeniu technicznym, co stanowiło 17,2 % importu. Według szacunków MF, średnia cena pszenicy o przeznaczeniu technicznym nie odbiegała od średniej ceny pszenicy z przeznaczeniem do siewu, paszowej oraz spożywczej.

Infografika nr 6

Struktura produktów rolnych importowanych z Ukrainy do Polski w latach 2022–2023 (w tys. ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

<sup>19</sup> Na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**Inspekcje urzędowej kontroli jakości żywności nie kontrolowały jakości zboża o przeznaczeniu technicznym**

Inspekcje podległe Ministrowi RiRW, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli importowanego zboża i rzepaku o zadeklarowanym przeznaczeniu technicznym, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru. [str. 38–49, 61–62]

**W 2023 r. wszczęto kontrole zmian przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym**

Posiadając własne analizy oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym urzędy celno-skarbowe, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek, nie podejmowały kontroli celno-skarbowych w stosunku do podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku na cele techniczne. Dopiero przeprowadzone w 2023 r. kontrole tzw. postimportowe potwierdziły wykorzystywanie towaru na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym.

Według stanu na 26 lipca 2023 r. terenowe organy KAS prowadziły 11 kontroli celno-skarbowych w podmiotach, w działalności których stwierdzono ryzyko wykorzystania zboża technicznego – zaimportowanego w latach 2022–2023 z Ukrainy do Polski – do innych niż zadeklarowanych celów. Wyniki pięciu kontroli potwierdziły podejrzenie wprowadzenia w błąd organów celnych, co do przeznaczenia towaru, a pozostałe kontrole pozostawały w toku. Do dnia zakończenia kontroli NIK przeprowadzono kontrolę, po zwolnieniu towaru przez miejscowe organy KAS, wobec dwóch podmiotów. Na podstawie wyników analiz wszczęto postępowania przygotowawcze, a obecnie toczy się łącznie 88 postępowań przygotowawczych. Od kwietnia 2023 r. KAS prowadziła również kontrole celno-skarbowe w zakresie podatku VAT za okres od 1 listopada 2022 r. do 28 lutego 2023 r. wobec dziewięciu podmiotów importujących zboże z Ukrainy.

Ponadto jak poinformował Prezes UOKiK, Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej złożył cztery zawiadomienia do prokuratury w związku z przypuszczeniem popełnienia przestępstwa przez kontrolowane podmioty w zakresie obrotu zbożem i rzepakiem deklarowanym przez przedsiębiorców przy odprawie celnej jako „zboże techniczne”.

Jak poinformował Główny Inspektor JHARS, o stwierdzonych przez WIJHARS nieprawidłowościach dotyczących wprowadzania do obrotu na cele spożywcze zboża technicznego w przypadku czterech podmiotów zostały powiadomione odpowiednie organy ścigania (prokuratura). [str. 38–49, 62]

**Konwoje transportów zboża były działaniem nieadekwatnym do sytuacji, nadmiernym, czasochłonnym i kosztownym, nie wynikającym z wyników analizy ryzyka**

NIK wskazuje, że w stosunku do pojazdów transportujących przez terytorium RP ukraińskie zboże i inne produkty rolne zastosowany od kwietnia 2023 r. rodzaj zabezpieczeń był nieadekwatny do skali i rzeczywistych zagrożeń, bowiem w ich przypadku Krajowa Administracja Skarbowa stwierdziła incydentalne przypadki naruszeń procedury tranzytu zbóż (tj. około 0,11 %). Pomimo tego, obok środka zabezpieczającego w postaci elektronicznych plomb z modułem GPS w ramach SENT, wprowadzono dodatkowe zabezpieczenie w postaci konwojów. Zdaniem NIK, organizowanie takich przewozów pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, było działaniem nadmiernym, czasochłonnym i kosztownym, gdyż samo nałożenie na środki transportu plomb elektronicznych zapewniało ciągły monitoring transportu, a także gwarancję jego bezpiecznego przejazdu przez terytorium Polski i dostarczenia towaru do polskich portów lub granicy RP. Łącznie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. w oddziałach celnych funkcjonujących w zasięgu działania Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego przeprowadzono 1597 konwojów płodów rolnych z Ukrainy oraz nałożono 2884 zamknięć urzędowych w formie plomby elektronicznej. Z doniesień medialnych wynika, że w 2018 r. koszt jednego zleconego na podstawie art. 67 ust. 2 ustawy o KAS konwoju wynosił od 1,2 do 4 tys. zł<sup>20</sup>.

[str. 63–65]

<sup>20</sup> <https://innpoland.pl/142621,ile-kosztuje-konwoj-przedsiębiorcy-skarza-sie-ze-placa-coraz-czesciej>. Jak podano w artykule: „[...] za konwój tira od zachodniej do wschodniej granicy przedsiębiorstwo może zapłacić ok. 3,2–3,5 tys. złotych, a w przypadku kilku pojazdów koszt może wynieść nawet 4 tys. zł.”

**Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie były w stanie określić wysokości kosztów konwojów, gdyż nie zostały określone w przepisach odrębnych zasady ich naliczania**

Koszty w przypadkach zarządzenia konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS zostały poniesione przez Skarb Państwa natomiast Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie mogły oszacować wysokości tych kosztów, wobec nieokreślenia ich zasad w przepisach prawa, wskazujących stosowne opłaty kwotowo (taryfikator) lub sposób wyliczenia takiej opłaty w oparciu o parametry (elementy kalkulacyjne) naliczania kosztów. Zdaniem NIK w obu przypadkach koszty realizacji konwoju powinny być poniesione solidarnie przez podmioty wymienione w art. 67 ust. 3 ustawy o KAS, albowiem ustawodawca nie różnicuje sytuacji, w której czynność ta wykonywana jest przez KAS czy też inne uprawnione podmioty. W pierwszym przypadku koszty wygenerują się po stronie Skarbu Państwa. Stosownie do art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS w przedmiotowym zakresie zastosowanie mają przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w tym rozdział 23 tego działu dotyczący kosztów postępowania. W drugim zaś kwestia rozliczenia usługi zamknie się de facto na poziomie relacji przewoźnik-nadawca towarów. Czynności podejmowane przez Szefa KAS, w ramach kontroli zarządczej powinny zmierzać do określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>21</sup>, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych m.in. w sposób efektywny i oszczędny.

Wobec braku uregulowań prawnych precyzujących jakie koszty składają się na koszty konwoju, realizowane zasobami Służby Celno-Skarbowej, Naczelnicy Lubelskiego UCS i Podkarpackiego UCS, w postępowaniach o zarządzeniu konwoju, nie nakładali na strony postępowania obowiązku pokrycia kosztów konwoju, do czego strony były zobowiązane na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o KAS. Spowodowane było to brakiem odpowiednich przepisów wykonawczych określających sposób i zasady naliczania tych kosztów. Zdaniem NIK Minister Finansów powinien podjąć działania w celu przyjęcia odpowiednich przepisów w tym zakresie. [str. 65–66]

**Zaniechanie przez MF działań w celu poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych**

Ministerstwo Finansów nie skorzystało z możliwości wprowadzenia rozwiązań prawnych polegających na wykluczeniu możliwości obejmowania towarów rolno-spożywczych importowanych z Ukrainy procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, tylko wewnątrz kraju. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Rozwiązania takie zostały przygotowane dopiero w kwietniu 2023 r., czyli – w ocenie NIK – zbyt późno biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowanego m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy. [str. 60–61]

**Nieprawidłowość i ustalenia kontroli w urzędach celno-skarbowych**

Lubelski Urząd Celno-Skarbowy i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy realizowały działania w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy, Działania te jednak nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym.

W wyniku kontroli Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w jednym przypadku stwierdzono, że zgłoszony towar obejmujący wg. opisu „Ziarna kukurydzy nie nasienna do celów paszowych – zbiory z 2021 roku – 22 000 kg”, został przez Oddział Celny Rzeszów dopuszczony do obrotu na terenie UE bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii, co stanowiło naruszenie § 26 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celných w zw. art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>22</sup>.

Ponadto wątpliwości NIK budzi fakt, że, w 97,6 % przypadkach decyzje o zarządzeniu konwoju wydane przez Lubelski Urząd Celno-Skarbowy doręczono, stosownie do treści art. 67 ust. 2a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, wyłącznie przewoźnikowi towaru, natomiast jako adresata tych decyzji pominięto nadawcę towaru, który zgodnie z art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej, był stroną postępowania w sprawie zarządzenia konwoju. [str. 66–67]

<sup>21</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1149.

## 4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że rząd nie ma żadnej strategii działań w zakresie rolnictwa w obliczu zmian spowodowanych sytuacjami kryzysowymi na rynkach rolnych. Polityka rolna w tym zakresie oparta jest na działaniach doraźnych, a nie na długookresowym planowaniu i analizie rynków rolnych. Nie opracowano przez ponad półtora roku stałych instrumentów wsparcia rynku rolnego, pomimo wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku cen i skupu m.in. zbóż i rzepaku spowodowanych w szczególności sytuacją w Ukrainie i spadkiem cen zbóż na rynku światowym. Zdaniem NIK priorytetem dla rządu powinno być opracowanie systemowych rozwiązań zapewniających stabilność rynku rolnego, w tym funkcjonowania polskich producentów rolnych, co sprzyjać będzie bezpieczeństwu żywnościowemu kraju. Strategia rozwoju rolnictwa powinna również uwzględniać rozbudowę infrastruktury transportowej, w tym terminali zbożowych a także rozwój hodowli oraz krajowego przetwórstwa rolno-spożywczego. Realizacja takich działań może stanowić szansę, wobec zmieniającej się sytuacji na rynku produktów rolnych, na rozwój krajowego sektora rolno-spożywczego, a także wzmocnić pozycję Polski na światowym rynku tych produktów.

Mając na uwadze powyższe Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność:

**Minister Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi**

1) opracowania systemowych rozwiązań eliminujących zagrożenia dla rynku produktów rolnych w dłuższej perspektywie, w celu zapewnienia stabilności jego funkcjonowania i zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju;

**Minister Finansów**

2) podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przez wprowadzenie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa w zakresie zarządzania konwoju towarów w ramach kontroli celno-skarbowej, mając na uwadze faktyczny koszt dokonania takiej czynności. Nowelizacja tej ustawy także powinna dotyczyć art. 67 w celu objęcia regulacją tego przepisu również nadawcę towaru jako adresata decyzji o zarządzaniu konwoju.

Uzasadnieniem zmiany ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej jest potrzeba określenia zasad i wysokości kosztów zarządzanych konwojów przez organy celno-skarbowe. Konieczność regulacji w tym zakresie wynika z braku podstawy prawnej i ma służyć ochronie interesów Skarbu Państwa przez wyeliminowanie ponoszenia nieoszacowanych wydatków związanych z konwojem towarów. Ponadto nowelizacja art. 67 tej ustawy, wobec braku jednolitej interpretacji prawnej i orzeczniczej w tym zakresie, pozwoli zabezpieczyć interes prawny zarówno przewoźnika, jak i nadawcy towaru.

**Ministrowie:  
Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi,  
Finansów**

3) efektywniejszej współpracy w zakresie importu i obrotu zboża oraz rzepaku z Ukrainy w celu niedopuszczenia do wystąpienia utrudnień w funkcjonowaniu tego rynku spowodowanych wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy.

Realizacja tych działań powinna być również koordynowana i prowadzona we współpracy z innymi właściwymi organami administracji publicznej.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, innych organów państwa i inspekcji urzędowej kontroli jakości towarów rolno-spożywczych

**Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie były rzetelne i skuteczne i nie przyniosły efektów w postaci trwałego zapobieżenia zakłóceniom cen i skupu zbóż i rzepaku**

W okresie objętym kontrolą działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące zwiększonego importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy nie były rzetelne i skuteczne i nie przyniosły efektów w postaci trwałego zapobieżenia zakłóceniom w zakresie cen i skupu zbóż i rzepaku na krajowym rynku rolnym.

Ze względu na sytuację spowodowaną agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. nastąpił istotny wzrost importu zbóż i rzepaku z Ukrainy. W związku ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy nastąpił wzrost zapasów tych artykułów na krajowym rynku rolnym. Wprawdzie RiRW w okresie 2022–2023 podejmował działania w związku ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy, jednakże były to działania o charakterze bieżącym, które w ocenie NIK były jednak niewystarczające.

Dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem zbóż z Ukrainy. Natomiast w styczniu 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o wystąpienie do Komisji Europejskiej o przywrócenie unijnego cła w imporcie kukurydzy, a w kwietniu 2023 r. o przywrócenie unijnego cła w imporcie m.in. pszenicy. Działania te były spóźnione i nie przyniosły efektów w postaci przywrócenia unijnego cła w imporcie tych towarów.

Jedną z przyczyn spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW w tym obszarze było nieprzeprowadzenie w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z agresją Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy.

Zdaniem NIK podejmowane przez Ministra RiRW działania m.in. dotyczące pomocy finansowej dla rolników na rynku zbóż, mimo że bardzo istotne w obecnej sytuacji, nie są wystarczające i nie rozwiązują w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu zbóż i rzepaku z Ukrainy, który stanowi konkurencję dla krajowej produkcji. Przyznanie krajowej pomocy finansowej dla ponad 50 tys. producentów rolnych w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, kukurydzy lub gryki spowodowanej m.in. agresją Rosji na Ukrainę w kwocie 516 mln zł może stanowić rekompensatę utraconych korzyści dla producentów rolnych natomiast nie stanowi ochrony dla krajowego rynku zbóż i rzepaku. Ponadto NIK zauważa, że błędna i nieoparta na analizach ocena Ministra RiRW sytuacji na krajowym rynku zbóż mogła pośrednio przyczynić się do późniejszej konieczności wypłaty środków w ramach powyższej pomocy.

W okresie objętym kontrolą, zboże i rzepak w zależności od przeznaczenia, tj. na cele spożywcze, paszowe i siewne było kontrolowane przez podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Jednakże zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zredukowanie w 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną na polecenie Ministra RiRW przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe.

Działania powołanego przez Ministra RiRW Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy nie przyniosły efektów.

### 5.1.1. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

**Istotny wzrost  
importu i eksportu  
zboża i rzepaku  
z Ukrainy**

Według danych MRiRW w 2022 r. import<sup>23</sup> zbóż ogółem do Polski wyniósł 3274,5 tys. ton, w tym z Ukrainy 2454,7 tys. ton, co stanowiło 75,0 % całego importu zbóż. Najwięcej importowano kukurydzy 2030,2 tys. ton, co stanowiło 62 % importu zbóż ogółem, w tym z Ukrainy 1854 tys. ton, tj. 56,6 %. Import pszenicy wyniósł 951,7 tys. ton, tj. 29,1 % importu zbóż ogółem, w tym z Ukrainy 522,9 tys. ton, tj. 16,0 %. Import rzepaku wyniósł 1032,7 tys. ton, w tym z Ukrainy 662,2 tys. ton, co stanowiło 64,1 % całego importu rzepaku.

Eksport zbóż ogółem<sup>24</sup> z Polski wyniósł 9051,3 tys. ton. Najwięcej wyeksportowano kukurydzy 3881 tys. ton, tj. 42,9 % eksportu ogółem, pszenicy 3638 tys. ton, tj. 40,2 %. Eksport rzepaku ogółem z Polski wyniósł 364,8 tys. ton.

W okresie od stycznia r. do maja 2023 r. import, zbóż ogółem wyniósł 1267,1 tys. ton, w tym z Ukrainy 966 tys. ton co stanowiło 76,2 % całego importu zbóż (import do kwietnia 2023 r. wyniósł 936,7 tys. ton). Najwięcej importowano kukurydzy 652,1 tys. ton, co stanowiło 51,5 % importu zbóż ogółem, w tym z Ukrainy 591,2 tys. ton, tj. 46,7 %. Import pszenicy wyniósł 485 tys. ton, tj. 38,3 % importu zbóż ogółem, w tym z Ukrainy 345,7 tys. ton, tj. 27,3 %. Import rzepaku wyniósł 181,3 tys. ton, w tym z Ukrainy 73,4 tys. ton, co stanowiło 41,0 % całego importu rzepaku.

Eksport zbóż ogółem z Polski w okresie od stycznia do maja 2023 r. wyniósł 5246,2 tys. ton (do kwietnia 2023 r. wyniósł 3982,1 tys. ton). Najwięcej eksportowano pszenicy 2611,9 tys. ton, tj. 49,8 % i kukurydzy 2106,1 tys. ton, tj. 40,1 %. Eksport rzepaku ogółem z Polski wyniósł 231,4 tys. ton.

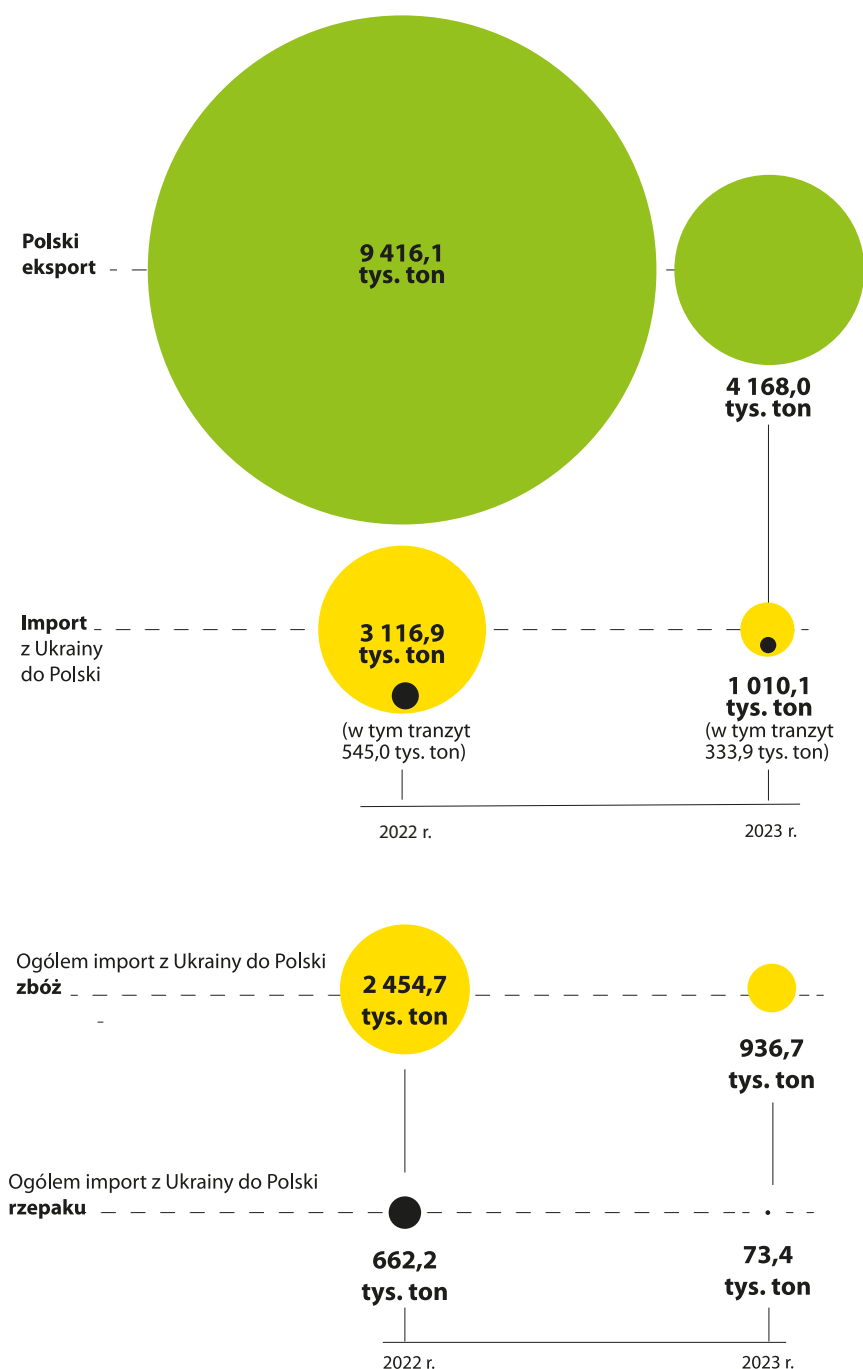
---

<sup>23</sup> Wartości dla importu oraz eksportu ogółem podawane razem z wymianą handlową z krajami UE.

<sup>24</sup> Bez ryżu.

## Infografika nr 7 i 8

Import, eksport i tranzyt zbóż i rzepaku z Ukrainy w okresie 2022–IV 2023 (w tys. ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych wstępnych MRiRW i MF.

## Wahania cen zboża i rzepaku w okresie 2022–2023

Średnia miesięczna cena<sup>25</sup> kukurydzy wzrosła od stycznia 2022 r. (1072 zł/t) do maja 2022 r. (1472 zł/t), tj. o 37,3 %. Od czerwca do grudnia utrzymywała się na podobnym poziomie, tj. 1415 zł/t. Średnia miesięczna cena rzepaku w I kwartale 2022 r. utrzymywała się na podobnym poziomie, tj. 3421 zł/t, w II kwartale 2022 r. wzrosła do średnio 4324 zł/t, tj. o 26,4 %, a w drugiej połowie roku miała trend malejący i wynosiła średnio 3130 zł/t (spadek o 27,6 % w porównaniu do średniej ceny z II kwartału). Średnia miesięczna cena pszenicy wzrosła od stycznia 2022 r. (1282 zł/t) do czerwca 2022 r. (1719 zł/t),

<sup>25</sup> Podano średnie miesięczne (netto) ceny zakupu (przez przedsiębiorstwa) poszczególnych zbóż oraz rzepaku z danych MRiRW.



tj. o 34,1 %, a średnia miesięczna cena w II półroczu spadła osiągając w grudniu średni poziom 1489 zł/t. W okresie od stycznia 2023 r. do maja 2023 r. spadła średnia miesięczna cena: kukurydzy z 1289 zł/t do 1046 zł/t, tj. o 18,9 %; rzepaku z 2818 zł/t do 2081 zł/t, tj. o 26,2 %; pszenicy z 1387 zł/t do 1012 zł/t, tj. o 27 %.

**Ocena Ministra RiRW na temat cen zbóż w II połowie 2022 r.**

W dniu 21 czerwca 2022 r. ówczesny Minister RiRW udzielił wywiadu<sup>26</sup>, podczas którego odniósł się do kwestii zakłóceń rynkowych spowodowanych przez import zbóż z Ukrainy na polski rynek stwierdzając m.in., że ceny zbóż będą na wysokim poziomie oraz że w II półroczu 2022 r. ceny te mogą ulec zwiększeniu.

Wobec powyższego Minister RiRW wyjaśnił, m.in., że analizował średnie ceny zbóż na giełdzie w Paryżu oraz w Polsce i UE. Ponadto brał pod uwagę indeksy FAO Food Price Index, gdzie wskazywano na historycznie wysoki wzrost cen w 2021 roku oraz bardzo wysoki wzrost w 2022 roku wraz z początkiem wojny. MRiRW nie dysponowało prognozami, które potwierdzałyby, że ceny zbóż będą na wysokim poziomie oraz że w przyszłym półroczu zboże nie będzie tańsze, tylko droższe itp.

**Brak analiz działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym**

Dopiero w grudniu 2022 r. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB wykonał na zlecenie MRiRW analizę *Wpływ importu z Ukrainy na sytuację podażowo popytową na krajowym rynku surowców rolnych i produktów żywnościowych*. Z tego opracowania wynika, że część ziarna importowanego z Ukrainy trafiała do polskich przetwórci pasz, szczególnie tych ulokowanych w południowo-wschodniej części Polski, co skutkowało okresowym ograniczeniem popytu na krajowe ziarno, przy dużych zapasach tego zboża nagromadzonych w gospodarstwach rolnych. Powyższe opracowanie nie zawierało oceny ryzyk związanych z liberalizacją handlu z Ukrainą i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. Pozostałe dokumenty analityczne sporządzane w tym okresie również nie zawierały takich analiz.

**Nieprawidłowość**

W MRiRW nie przeprowadzono w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk oraz zagrożeń dla polskiego rolnictwa i rynków rolnych związanych z liberalizacją handlu z Ukrainą oraz analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. Jak wyjaśnił Minister RiRW analizy możliwości wyeliminowania zakłóceń na krajowym rynku rolnym były prowadzone na bieżąco. Ponadto Minister RiRW wyjaśnił m.in., że odbywały się spotkania z eksporterami zbóż oraz przedstawicielami innych resortów (Ministerstwo Infrastruktury) w celu omówienia problemów na jakie napotykają polscy eksporterzy przy wywozie zbóż z Polski oraz co można usprawnić, żeby w portach możliwy był sprawniejszy przepływ zboża.

NIK wskazuje, że w toku kontroli nie udokumentowano przeprowadzenia w MRiRW analiz prognoz i zagrożeń związanych z liberalizacją handlu z Ukrainą i podjęcia koniecznych działań umożliwiających zapobieżeniu ich wystąpienia. Zdaniem NIK brak przeprowadzenia w odpowiednim czasie i zakresie takich analiz był jedną z przyczyn nieefektywnych działań w zakresie zapobieżenia zakłóceniom na rynku rolnym zbóż i rzepaku.

**Zwiększenie zapasów zboża i rzepaku w 2022-2023**

Według danych z Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2020 r. pojemność magazynową zbóż w Polsce oszacowano na 24,4 mln ton, z czego w gospodarstwach rolnych na 10 mln ton. Należy zauważyć, że gospodarstwa rolne dysponują też innymi budynkami, które okazjonalnie mogą służyć do przechowywania zbóż.

<sup>26</sup> Artykuł prasowy: <https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/27329-minister-kowalczyk-apeluje-rolnicy-nie-sprzedawajcie-zboza-w-przyszlym-polroczu-ceny-moga-byc-tylko-wyzsze> [dostęp: 18 lipca 2023 r.].

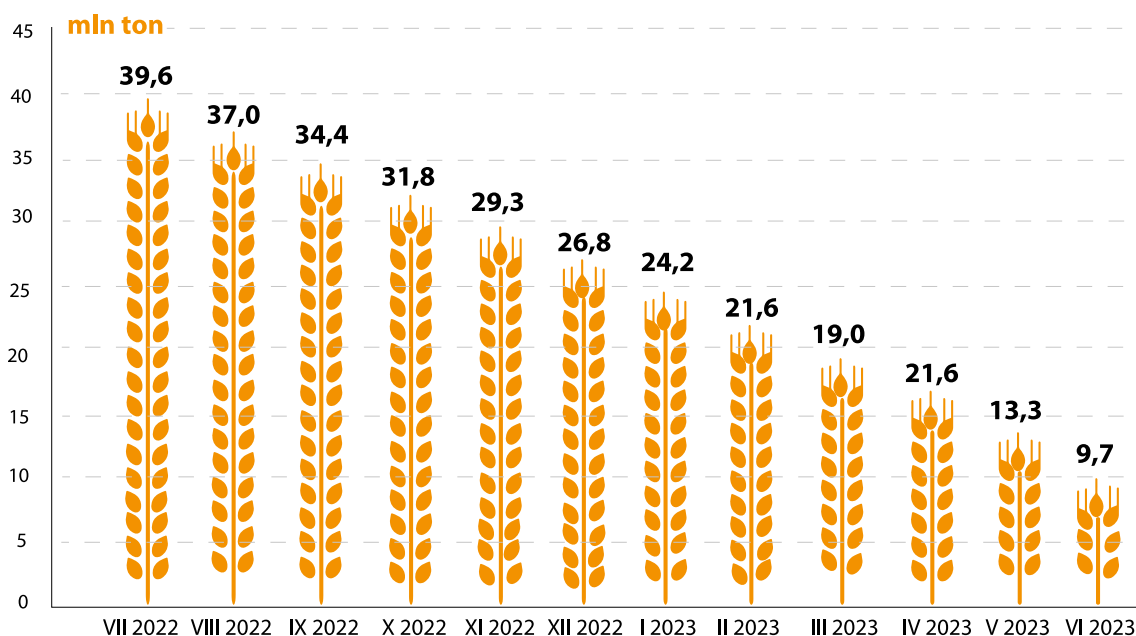
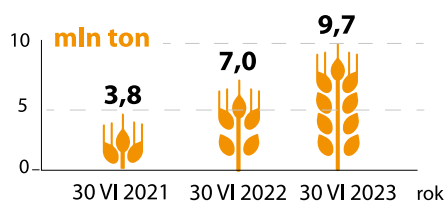
W badanym okresie poziom zapasów<sup>27</sup> zbóż wyniósł odpowiednio:

- na dzień 30 czerwca 2021 r. 3,8 mln ton;
- na dzień 30 czerwca 2022 r. 7,0 mln ton (wzrost o 84,2 % w porównaniu do stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.);
- na dzień 30 czerwca 2023 r. 9,7 mln ton (wzrost o 38,6 % w porównaniu do stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.).

Na koniec lipca 2022 r. oszacowano zapasy końcowe<sup>28</sup> zbóż na 39,6 mln ton. W kolejnych miesiącach 2022 r. następował spadek zapasów osiągając w maju szacowany poziom 13,3 mln ton.

Infografika nr 9 i 10

Poziom zapasów zbóż w Polsce na koniec lat gospodarczych 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023 (w mln ton)



Produkcja z całego roku (GUS) + zapasy początkowe – zużycie krajowe – wywóz + przywóz

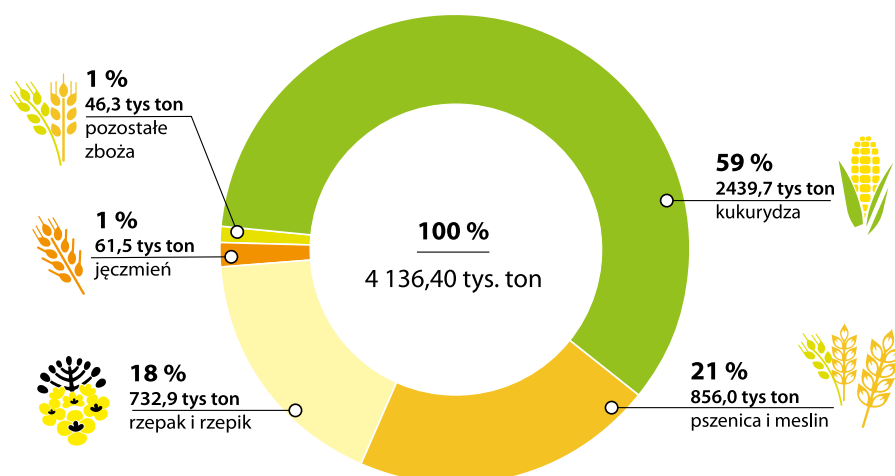
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych wstępnych MRiRW.

<sup>27</sup> Szacunek w oparciu o bilanse robocze przeprowadzane przez ekspertów KOWR, GUS, IERiGŻ-PIB, MRiRW.

<sup>28</sup> Produkcja z całego roku (GUS) + zapasy początkowe – zużycie krajowe – wywóz + przywóz. Szacowana produkcja z całego sezonu 2022/2023 wyniosła 35,3 mln ton.

## Infografika nr 11

Struktura produktów rolnych importowanych z Ukrainy do Polski w okresie 2022–IV 2023  
(w tys. ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych wstępnych MRiRW.

### Bieżący monitoring i działania dotyczące zwiększonego importu zboża i rzepaku

W związku z importem z Ukrainy zbóż i rzepaku, w ramach działań zmierzających do zwiększenia przepustowości i skrócenia czasu oczekiwania na przejściach granicznych PL-UA, w związku z założeniami Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie „Planu działań na rzecz korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą, ułatwiających wywóz produktów rolnych z Ukrainy i handel dwustronny między Ukrainą a UE”, IW na bieżąco prowadziła monitoring liczby kontroli przeprowadzanych w punktach kontroli granicznej na ukraińskim odcinku granicy zewnętrznej UE. Minister wyjaśnił, że zgodnie z treścią pisma Głównego Lekarza Weterynarii (dalej: GLW) z dnia 23 maja 2022 r. na polecenie Ministra RiRW podjęto działania dotyczące:

- zredukowania przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż/pasz niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt – kontrola ww. towarów polegała w przeważającej większości na weryfikacji dokumentacji;
- przeniesienia wszystkich wolnych środków z Głównego Inspektoratu Weterynarii do trzech granicznych inspektoratów weterynarii właściwych dla kontroli urzędowych na granicy PL-UA, w celu zwiększenia zasobów kadrowych i zagwarantowania obsługi w trybie 24-godzinnym we wszystkich punktach kontroli weterynaryjnej na granicy PL-UA;
- odstąpienia od kontroli pasz niezawierających tkanek pochodzenia zwierzęcego przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy do krajów trzecich przez terytorium UE – monitoring transportów w procedurze tranzytu, zgodnie z prawem celnym, prowadzony przez funkcjonariuszy celno-skarbowych uniemożliwiający wprowadzanie takich pasz do obrotu na terenie Unii Europejskiej;
- wdrożenia „Procedury ustalającej zasady przeprowadzania kontroli urzędowych pasz niezawierających tkanek pochodzenia zwierzęcego wprowadzanych na terytorium UE”;
- zastosowania uproszczenia kontroli urzędowych na kolejowych przejściach granicznych, polegającego na kontroli przesyłek wielowagonowych, gdy skład kolejowy zawierał ten sam towar przeznaczony do jednego odbiorcy.

### Stan problematyczny

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zredukowanie przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż lub pasz niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt na polecenie Ministra RiRW i ograniczenie urzędowej kontroli

do kontroli ww. towarów polegającej w przeważającej większości na weryfikacji dokumentacji mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe.

Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii poinformował<sup>29</sup>, że z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa łańcucha paszowego Główny Lekarz Weterynarii w 2023 r. polecił przeprowadzać ze zwiększoną częstotliwością kontrolę fizyczną wraz z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych przesyłek z materiałów paszowych przywożonych do Polski z Ukrainy, w następujących kierunkach badań laboratoryjnych pobieranych próbek: oznaczanie zawartości pestycydów; oznaczanie zawartości polichlorowanych bifenyle (PCB); oznaczanie zawartości mikotoksyn; Salmonella. Zastępca GLW wskazał, iż częstotliwość pobierania prób oraz wskazanie laboratoriów urzędowych badających ww. kierunki zawarte są w pismach GLW. Kwestie szczegółowe i ewentualne problemy omawiane były na telekonferencjach GLW z granicznymi lekarzami weterynarii odpowiedzialnymi za kontrole urzędowe na granicy PL-UA.

### **Działania Ministra RiRW w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy na cele techniczne**

Działania Ministra RiRW w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy na cele techniczne miały miejsce od grudnia 2022 r. Minister RiRW poinformował w dniu 2 grudnia 2022 r. Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, że z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin można wyróżnić trzy kategorie zbóż importowanych z państw trzecich: ziarna zbóż z przeznaczeniem do siewu, zboża przeznaczone na cele paszowe, zboża przeznaczone na cele spożywcze. Ponadto Minister RiRW wskazał, że prawo żywnościowe oraz przepisy z zakresu zdrowia roślin nie definiują pojęcia tzw. „zboża technicznego” oraz, że o ile zostanie wwieziona na terytorium Polski, nie może zostać wykorzystane jako materiał siewny, a także nie można go przeznaczać na cele paszowe lub spożywcze. Minister RiRW poinformował również, że potencjalny proceder wykorzystywania tzw. „zbóż technicznych”, wwożonych na terytorium Polski z pominięciem kontroli odpowiednich inspekcji, stanowiłby naruszenie obowiązujących przepisów prawa oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin. Minister RiRW zwrócił się z prośbą o wykorzystanie ww. informacji w toku kontroli przesyłek „zbóż technicznych”, sprawowanej przez organy Krajowej Administracji Skarbowej. W konsekwencji Dyrektor Departamentu Ciel w Ministerstwie Finansów w dniu 3 grudnia 2022 r. zwrócił się do Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej w Lublinie i Rzeszowie i polecił, aby zboża z deklarowanym przeznaczeniem na cele techniczne/przemysłowe o wskazanych kodach taryfy celnej w każdym przypadku były kierowane do granicznej kontroli trzech inspekcji (PIORIN, IW, Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Ponadto poinformował, że żadna przesyłka zbóż o wskazanych kodach taryfy celnej nie może opuścić przejścia granicznego bez zajęcia stanowiska przez właściwe inspekcje.

W dniu 6 grudnia 2022 r. odbyło się posiedzenie Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra RiRW, na którym omawiana była m.in. sprawa przywożenia do Polski z Ukrainy tzw. „zboża technicznego”. W wyniku przeprowadzonej dyskusji przyjęto postępowanie, że z chwilą pojawienia się importera na granicy z deklaracją, że towar będzie przeznaczony na cele techniczne Inspekcje wzywają do wskazania przeznaczenia towaru, a następnie podejmują dalsze działania w tym względzie, włącznie z zakazem wwozu na teren kraju. Kierownictwo Głównego Inspektoratu Weterynarii, PIORIN oraz IJHARS rekomendowały, aby to przedstawiciele KAS na granicy w przypadku towaru przeznaczonego na cele techniczne nakazywali wypełnienie deklaracji wskazania przeznaczenia przewożonego zboża. Ponadto ustalono, aby przesyłki zboża, co do których inspektorzy na granicy nie mają wątpliwości, były kontrolowane przy użyciu analizy ryzyka (kontrole wyrwykowe), a pełne kontrole – w przypadku przesyłek zboża, które budzą wątpliwości.

W dniu 9 grudnia 2022 roku MRiRW zwróciło się do Szefa KAS, z prośbą, aby to przedstawiciele KAS na granicy żądali od podmiotów ukraińskich deklaracji czy jest to materiał siewny, zboże przeznaczone na cele paszowe lub spożywcze.

<sup>29</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

MRiRW w dniu 18 stycznia 2023 r. poinformowało Szefa KAS, że służby KAS powinny klasyfikować „zboże techniczne” do kategorii „inne”, obok ziarna przeznaczonego do celów paszowych, konsumpcyjnych albo do siewu. MRiRW wskazało także, iż jest to zazwyczaj najniższy sort zboża lub odpad zbożowy, który nie może zostać wykorzystany do siewu, ani do produkcji żywności czy pasz oraz zaproponowało przyjęcie następujących kategorii: surowiec opałowy, surowiec przeznaczony do produkcji bioetanolu na cele energetyczne, surowiec przeznaczony do produkcji etanolu technicznego wykorzystywanego na cele medyczne, kosmetyczne lub biobójcze. Ponadto MRiRW poinformowało, że odpowiednie przypisanie zboża do właściwej kategorii musi być wyegzekwowane od importerów zbóż.

Z uwagi na docierające do MRiRW sygnały dotyczące obniżonej jakości zbóż importowanych z Ukrainy na cele paszowe, w ramach ochrony zdrowia publicznego, GLW, pismem z dnia 16 lutego 2023 r., kierowanym do granicznych lekarzy weterynarii zawiesił na granicy polsko-ukraińskiej uproszczoną procedurę kontroli przesyłek wielowagonowych oraz polecił zwiększenie procentowego udziału środków transportu poddawanych kontroli fizycznej wraz z pobraniem próbek laboratoryjnych.

Ponadto, Minister RiRW, mając na względzie informacje na temat nieuprawnionego użycia do produkcji pasz surowców wyłączonych z łańcucha żywnościowego, importowanych jako tzw. „techniczne”, w dniu 21 marca 2023 r. polecił GLW podjęcie wzmożonych działań kontrolnych w zakresie:

- podmiotów, do których kierowane są przesyłki zbóż zwolnione, przez granicznego lekarza weterynarii, z kontroli na podstawie analizy ryzyka;
- zakładów paszowych/podmiotów funkcjonujących jednocześnie w różnych branżach (spożywcza, paszowa, „przemysłowa/techniczna”), w których istnieje znacznie zwiększone ryzyko wykorzystania do żywienia zwierząt zboża przeznaczonego do użycia poza łańcuchem paszowym.

Minister RiRW zlecił przekazywanie cotygodniowych raportów w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli, pobranych próbek do badań laboratoryjnych i ich kierunków oraz wyników (zgodne/niezgodne/w toku) w przypadku zbóż przywożonych z Ukrainy na terytorium Polski. W odpowiedzi na powyższe GLW poinformował MRiRW, iż zobowiązał już podległe mu organy IW do takich działań.

W dniu 1 marca 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do:

- Szefa KAS w sprawie udzielenia informacji dotyczącej prawnych i technicznych możliwości służb celnych do celnego zabezpieczenia transportów ze zbożem z Ukrainy na terytorium UE, transportem kolejowym i kołowym, w celu dokonywania kontroli celnych wprowadzanego zboża na terytorium UE przez służby celne kraju ostatecznego odbiorcy lub eksportera w porcie;
- Sekretarza Stanu w MI w sprawie wskazania możliwości bezkolizyjnego transportu zboża z zewnętrznej granicy UE do ostatecznego odbiorcy lub eksportera w porcie, transportem kolejowym i kołowym, w celu dokonywania kontroli celnych w zakresie wprowadzania zboża na rynek unijny przez służby celne u ostatecznego odbiorcy lub u eksportera w porcie.

W odpowiedzi Szef KAS poinformował, że w dniu 2 marca 2023 r. polecił podległym jednostkom KAS, aby w przypadku obejmowania określonych zbóż i nasion oleistych z Ukrainy, procedurą tranzytu w oddziałach celnych zlokalizowanych na polsko-ukraińskich przejściach granicznych, obligatoryjnie nakładać zamknięcia urzędowe na środki transportu drogowego.

Szef KAS w dniu 16 maja 2023 r. poinformował Ministra RiRW o zidentyfikowanym przez KAS potencjalnym problemie dotyczącym przywozu w ramach obrotu wewnątrzspółnotowego zboża ze Słowacji do Polski, mogącego stanowić

zagrożenie dla zdrowia w związku z informacjami medialnymi o partii zboża poddanego badaniom laboratoryjnym na Słowacji, w których stwierdzono przekroczone normy stężenia pestycydów i poinformował o propozycjach rozwiązań. Wobec powyższego Minister RiRW wyjaśnił m.in., że polskie organy urzędowej kontroli wprowadziły procedurę postępowania obejmującą: nakładanie na granicy polsko-słowackiej w kierunku wjazdowym do RP przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (SCS) zamknięć urzędowych na środki transportu oraz zdejmowanie tych plomb przez funkcjonariuszy SCS w obecności przedstawiciela IW w przypadku przeznaczenia zboża na cele paszowe – po dotarciu transportu do miejsca przeznaczenia. Każdorazowo, przy zdejmowaniu plomb, IW pobiera próbki do badań laboratoryjnych w kierunku wykrywania pozostałości.

W dniu 25 maja 2023 r. MRiRW wystąpiło do podległych inspekcji oraz do Głównego Inspektora Sanitarnego o zintensyfikowanie działań kontrolnych towarów importowanych z Ukrainy.

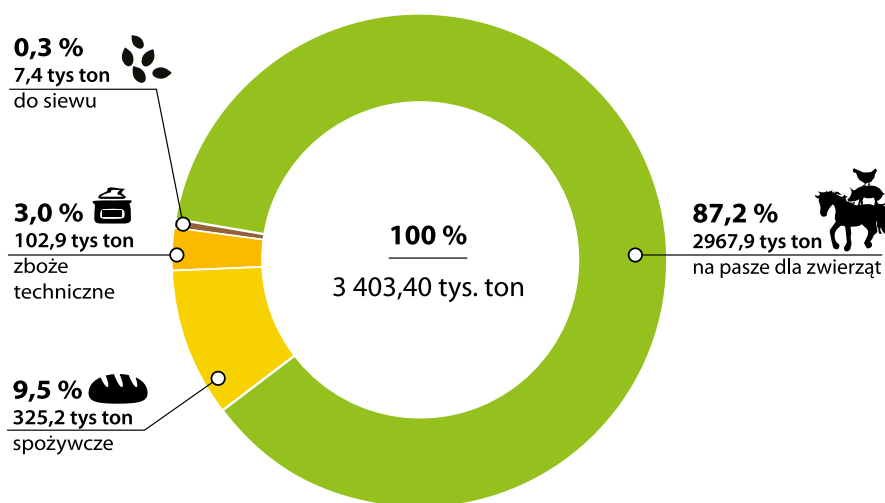
Ponadto, w dniu 9 maja 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do:

- Ministra Finansów w sprawie przekazania wykazu podmiotów, które sprowadzały „zboże techniczne” z Ukrainy lub były w jego posiadaniu wraz z danymi na temat ilości ww. zboża, w celu weryfikacji przez organy urzędowej kontroli sposobu jego wykorzystania;
- Ministra Zdrowia oraz podległych inspekcji w sprawie podjęcia działań kontrolnych wobec podmiotów, które mogłyby w sposób nieuprawniony przetwarzać zboże wyłączone z łańcucha żywnościowego/paszowego. Jednocześnie Minister RiRW poinformował, że w kolejnym piśmie przekazana zostanie lista ww. podmiotów wraz z ilością sprowadzanego „zboża technicznego”.

W dniu 26 maja 2023 r. Ministerstwo Finansów poinformowało MRiRW, że nie jest możliwe przekazanie wnioskowanej listy, ponieważ dane te mieszczą się w pojęciu informacji, o których mowa w art. 95b ust. 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne<sup>30</sup>. Stosownie do treści tego przepisu indywidualne dane zawarte w zgłoszeniu celnym oraz innych dokumentach składanych przez zgłaszającego objęte są tajemnicą celną. W 2022 r. do Polski z Ukrainy sprowadzono ok. 100 tys. ton zboża technicznego, od stycznia do kwietnia 2023 r. prawie 2 tys. ton<sup>31</sup>.

### Infografika nr 12

Struktura importowanych zbóż z Ukrainy do Polski ze względu na przeznaczenie w okresie 2022–IV 2023 (w tys. ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych wstępnych MRiRW.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1590, ze zm.

<sup>31</sup> Informacje pozyskane z KAS.

**Współpraca MRiRW  
i MF/KAS  
w zakresie danych**

Na podstawie porozumienia<sup>32</sup> zawartego pomiędzy Ministrem Finansów a Ministrem RiRW, do MRiRW przekazywane były miesięczne dane dotyczące polskiego importu/przywozu oraz eksportu/wywozu towarów rolno-spożywczych (w tym m.in. zbóż oraz rzepaku).

Minister RiRW wyjaśnił, że w celu monitorowania jakości zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy w dniu 26 maja 2022 r. na polecenie Sekretarza Stanu w MRiRW, Departament Bezpieczeństwa MRiRW zwrócił się do kierownictwa IW, IJHARS oraz PIORIN o przekazywanie do Centrum Zarządzania Kryzysowego MRiRW<sup>33</sup> cotygodniowych informacji dotyczących wymiany handlowej/współpracy/funkcjonowania służb na przejściach granicznych z Ukrainą. Z danych przekazywanych z ww. urzędów tworzona była zbiorcza informacja przekazywana przez CZK MRiRW do Sekretarza Stanu. Zgodnie z ustaleniami Zespołu ds. Koordynacji Polsko-Ukraińskich Przejść Granicznych, który działał w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji od dnia 12 września 2022 r. ww. inspekcje przesyłały do wiadomości do CZK MRiRW raporty dobowe. Zakres informacji w raportach obejmował dane dotyczące zrealizowanych kontroli na granicy oraz zaobserwowane awarie lub utrudnienia na przejściach granicznych. Raporty nie zawierały natomiast informacji na temat ilości i jakości zboża importowanego z Ukrainy. W dniu 21 kwietnia 2023 r. Prezes Rady Ministrów na posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego podjął decyzję o przekazywaniu przez Ministra Finansów i Ministra RiRW cotygodniowych informacji. W związku z ww. ustaleniami w CZK MRiRW tworzona była raz w tygodniu *Zbiorcza informacja Inspekcji dotycząca rekomendacji po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 21-04-2023 r. nt. „Przygotowania i cyklicznej prezentacji statystyk dotyczących tranzytu produktów rolnych przez Polskę z Ukrainy”*, którą Minister RiRW prezentował na cotygodniowych posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Odwołano natomiast przesyłanie przez inspekcje, cotygodniowych informacji dotyczących wymiany handlowej, współpracy i funkcjonowania służb na przejściach granicznych z Ukrainą oraz raportowania, zgodnie z ustaleniami Zespołu ds. Koordynacji Polsko-Ukraińskich Przejść Granicznych.

W ramach prowadzenia analizy bieżącej sytuacji na krajowym rynku zbóż, w dniu 22 czerwca 2022 r., MRiRW zwróciło się do KAS o przekazywanie cotygodniowych uaktualnionych informacji w zakresie:

- przewozów tranzytowych ukraińskich zbóż z podziałem na gatunki (pszenica, kukurydza, żyto, jęczmień, proso/gryka), roślin oleistych (rzepak, słonecznik) oraz roślin białkowych (soja) od wybuchu wojny w Ukrainie w porównaniu do analogicznego okresu w 2021 roku z podziałem na tranzyt drogowy i kolejowy;
- przywozu do Polski towarów klasyfikowanych od HS 0101 do HS 2403 od 24 lutego 2022 r. wysłanych z Ukrainy do Polski z podziałem na kraj pochodzenia oraz rodzaj transportu (morski, kolejowy, drogowy) w porównaniu do analogicznego okresu roku 2021.

W dniu 13 lipca 2022 r. Sekretarz Stanu w MRiRW zwrócił się do Szefa KAS z prośbą o rozszerzenie danych w zgłoszeniu celnym tranzytowym, obowiązkowo o masę brutto, masę netto i kod taryfy celnej dla danego towaru.

W dniu 14 lipca 2022 r. KAS poinformowała MRiRW, że od 18 lipca 2022 r. wprowadziła obowiązek podawania przez podmioty gospodarcze w zgłoszeniach tranzytowych, wysyłanych na podstawie zestawu komunikatów elektronicznych do systemu obsługi procedury tranzytu NCTS2 (IE015) kodu HS<sup>34</sup> – w postaci sześciu znaków oraz masy brutto i netto dla określonych towarów rolnych wprowadzanych na obszar UE z Ukrainy. Obowiązkowość wyżej wskazanych pól dotyczyła produktów rolnych takich jak: pszenica

<sup>32</sup> Porozumienie z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie udostępniania danych z zakresu międzynarodowego handlu towarami.

<sup>33</sup> Dalej CZK MRiRW.

<sup>34</sup> Zharmonizowany System Oznaczania i Kodowania Towarów.

i meslin, żyto, owies, jęczmień, kukurydza, gryka, sorgo, proso, pszenżyto, kukurydza mrożona, soja, len, słonecznik, rzepak i rzepik oraz pozostałe nasiona oleiste.

### Działania MRiRW wobec KE w celu wyeliminowania zakłóceń na rynku rolnym

W ramach podejmowanych działań wobec Komisji Europejskiej, Minister RiRW oraz Minister Infrastruktury w dniu 4 lipca 2022 r. zwrócili się do trzech komisarzy<sup>35</sup> Unii Europejskiej z wnioskiem o zapewnienie finansowania ze środków UE na pozyskanie specjalistycznego taboru kolejowego do przewozu ukraińskich towarów rolnych oraz inwestycji w polskich portach morskich, które pozwolą na zwiększenie ich potencjału przeładunkowego; wsparcie finansowe budowy silosów do przechowywania zbóż z Ukrainy oraz podjęcie innych działań mających na celu usprawnienie transportu zboża i rzepaku z Ukrainy. Jak wyjaśnił Minister RiRW, Komisja odpowiedziała dopiero 14 listopada 2022 r., nie proponując jednak żadnych konstruktywnych rozwiązań.

### Nieprawidłowość

Minister RiRW do grudnia 2022 r. nie podjął wymiernych działań wobec Komisji Europejskiej w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem zbóż z Ukrainy. Działania takie zostały podjęte dopiero w grudniu 2022 r. Działania w tym zakresie były spóźnione i nie przyniosły efektów w postaci przywrócenia unijnego cła w imporcie tych towarów. Minister RiRW wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak działań ze strony Komisji, a także z uwagi na stwierdzenie przez słowackie służby kontrolne zawartości substancji szkodliwych i niedozwolonych na terenie UE m.in. w pszenicy pochodzącej z Ukrainy (pestycydy), Polska musiała podjąć zgodne z prawem działania w celu ochrony życia i zdrowia. Według Ministra w świetle przepisów unijnych państwo członkowskie ma możliwość zastosowania zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych ze względu na moralność publiczną, porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę zdrowia i życia ludzkiego, zwierząt lub roślin, ochronę narodowych dóbr kultury posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną lub ochronę własności przemysłowej i handlowej.

NIK wskazuje, że działania Ministra RiRW w zakresie zapobieżenia zakłóceniom na rynku rolnym zbóż i rzepaku były spóźnione i nie przyniosły efektów. Zdaniem NIK jedną z przyczyn nieefektywnych działań w tym obszarze był fakt, że Minister RiRW nie dokonał w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z liberalizacją handlu z Ukrainą i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy.

W dniu 20 grudnia 2022 r. Minister RiRW zwrócił się do Komisarza UE ds. rolnictwa z wnioskiem o podjęcie działań ukierunkowanych na ochronę polskiego rynku zbóż oraz rzepaku wobec nadzwyczajnych okoliczności związanych z nienotowanym nigdy wcześniej poziomem importu z Ukrainy, w celu stabilizacji sytuacji na tych rynkach i łagodzenia niepokojów społecznych. Do tego czasu MRiRW nie występował do KE oficjalnie w tym zakresie, a informacje o sytuacji na krajowym rynku rolnym były przekazywane przez stronę polską jedynie podmiotom eksperckim, które nie miały kompetencji decyzyjnych w zakresie polityki handlowej UE<sup>36</sup>. Pismem z dnia 26 stycznia 2023 r. Komisarz UE ds. rolnictwa podał, że wstępnie przeprowadzona analiza wskazuje na możliwość rozpatrzenia, działań zaradczych, do których należały m.in.:

- uruchomienie przez Komisję Europejską na wniosek Polski postępowania przeciwko nadmiernemu importowi konkretnych produktów rolno-spożywczych z Ukrainy;
- objęcie poszkodowanych rolników pomocą publiczną państwa, o której mowa w Komunikacie Komisji na temat „Tymczasowych kryzysowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy”;

<sup>35</sup> Ds. zdrowia i bezpieczeństwa żywności, ds. transportu, ds. rolnictwa.

<sup>36</sup> Posiedzenia grupy ekspertów Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR).



- wykorzystanie przez Polskę funduszy z drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej w szczególności Działanie 22, którego celem jest udzielenie pomocy w nagłych wypadkach rolnikom oraz małym i średnim przedsiębiorcom poszkodowanym na skutek rosyjskiej inwazji na Ukrainie;
- możliwość rozpatrzenia zastosowania środków wyjątkowych.

Minister RiRW w dniu 19 stycznia 2023 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o wystąpienie do Komisji Europejskiej o:

- przywrócenie unijnego cła erga omnes w imporcie kukurydzy do maksymalnego dopuszczalnego przez unijne zobowiązania w WTO poziomu, tj. 94 EUR/tonę;
- wszczęcie w odniesieniu do kukurydzy postępowania wyjaśniającego celem uruchomienia klauzuli ochronnej zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r.

W dniu 7 kwietnia 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra RiT z prośbą o wystąpienie do Komisji Europejskiej o wszczęcie procedury na podstawie art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 celem przywrócenia unijnych ceł i kontyngentów taryfowych na warunkach zgodnych z Układem o stowarzyszeniu UE-Ukraina, w stosunku do importu z Ukrainy następujących produktów: pszenica, mąka pszenna, mięso drobiowe i jaja w skorupkach.

W odpowiedzi na ww. wnioski Minister RiT zwrócił się do Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej:

- w dniu 5 kwietnia 2023 r. o przywrócenie ceł erga omnes na kukurydzę oraz o podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu skutecznego stosowania tych ceł w imporcie kukurydzy z Ukrainy do UE;
- w dniu 13 kwietnia 2023 r. o przywrócenie unijnych ceł na warunkach wynikających z Układu o stowarzyszeniu UE-Ukraina w imporcie z Ukrainy mięsa drobiowego, jaj, pszenicy i mąki pszennej.

W dniu 16 czerwca 2023 roku Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej przekazał odmowne odpowiedzi na powyższe wnioski Ministra RiT, argumentując, iż w międzyczasie Komisja Europejska przyjęła środki zapobiegawcze<sup>37</sup> wynikające z wyjątkowych okoliczności, w których znalazło się pięć państw członkowskich, w tym Polska.

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji<sup>38</sup>, pismem z dnia 27 stycznia 2023 r. skierowanym do Komisarza UE ds. rolnictwa, Minister RiRW przywołał trudną sytuację na rynku zbóż w Polsce, jednocześnie zwracając uwagę, iż dyskusja na posiedzeniu Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 30 stycznia 2023 r. może ułatwić wypracowanie niezbędnych działań zaradczych na rynku zbóż w Polsce. Ponadto wskazał w przedmiotowym piśmie m.in., że podejmowane w kraju działania mające na celu intensyfikację wywozu zbóż z Polski, pomimo, że bardzo istotne w obecnej sytuacji, nie są wystarczające, ponieważ część ukraińskich zbóż pozostaje w kraju stanowiąc konkurencję dla ziarna krajowej produkcji. Dlatego tak ważne jest wsparcie dla Polski ze strony instytucji unijnych w zakresie łagodzenia skutków nienotowanego nigdy wcześniej przywozu ziarna z Ukrainy w województwach południowo-wschodnich (lubelskie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie) znaczna część punktów skupu zawiesiła skup krajowego zboża, albowiem magazyny są pełne i zaistniał problem ze zbytem zbóż także z uwagi na spadki cen skupu. W grudniu

<sup>37</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (obowiązywało do dnia 5 czerwca 2023 r.) oraz Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/1100 z dnia 5 czerwca 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy.

<sup>38</sup> Pismo Ministra RiRW z dnia 20 grudnia 2022 r. skierowane do Komisarza UE ds. rolnictwa wraz z odpowiedzią z dnia 26 stycznia 2023 r.

2022 r. pogłębiła się także różnica cen skupu między regionami południowo-wschodniej Polski, a średnią ceną skupu w kraju. Oznacza to, że przywóz ukraińskiego ziarna (głównie kukurydzy) ma znaczący wpływ na spadki cen ziarna krajowej produkcji.

W związku z wydaniem przez Ministra RiT<sup>39</sup> w dniu 15 kwietnia 2023 r. rozporządzenia w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>40</sup>, które objęło m.in. zboże, nasiona roślin oleistych, miód i cukier. W dniu 21 kwietnia 2023 r. ogłoszono rozporządzenie Ministra RiT z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>41</sup>, które uchyliło ww. rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 2023 r. Ponadto Minister RiT wydał rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>42</sup> i rozporządzenie z dnia 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>43</sup>. Ww. rozporządzenia zostały wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Ministrem RiRW.

**Współpraca  
pozostałymi  
czterema krajami UE  
sąsiadującymi  
z Ukrainą**

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej wyjaśnił m.in., że Polska, wraz ze Słowacją, Węgrami, Rumunią i Bułgarią, zgłaszała na forum UE wnioski o stworzenie unijnego instrumentu zachęcającego do wywozu towarów ukraińskich już obecnych w graniczących państwach członkowskich. Wnioskowano również o opracowanie propozycji wspólnego unijnego rozwiązania, które zapewniłoby zakup ukraińskiego zboża – i w razie potrzeby również innych produktów rolnych – i przekazanie krajom najbardziej potrzebującym jako darowizny za pośrednictwem Światowego Programu Żywnościowego WFP. Przeszkodą w realizacji tej koncepcji okazały się koszty związane z takim przedsięwzięciem.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej od momentu agresji Rosji na Ukrainę problem sytuacji na rynkach rolnych, w szczególności po inwazji na Ukrainę, był regularnie omawiany na posiedzeniach Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (udział ministrów państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej) i przygotowującego te posiedzenia Stałego Komitetu ds. Rolnych.

Od stycznia 2023 r. do czerwca 2023 r. odbyła się z inicjatywy Polski seria spotkań ministrów rolnictwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej (kraje piątki: Polska, Bułgaria, Rumunia, Słowacja, Węgry) w formule online i tradycyjnej dotyczących działań koniecznych do podjęcia wobec nadmiernego importu produktów rolnych z Ukrainy.

Temat działań koniecznych do podjęcia wobec nadmiernego importu produktów rolnych z Ukrainy był również omawiany podczas spotkań przeprowadzonych w okresie od marca 2023 r. do czerwca 2023 r. przez Ministra RiRW z następującymi ministrami krajów UE: ministrem rolnictwa, rybołówstwa i żywności Hiszpanii w Warszawie, ministrem wyżywienia i rolnictwa Republiki Federalnej Niemiec, ministrem rolnictwa Litwy, ministrem rolnictwa Republiki Czeskiej, ministrem spraw regionalnych Estonii, ministrem rolnictwa Węgier.

**Tymczasowy zakaz  
importu niektórych  
towarów  
wprowadzony  
przez KE**

W dniu 2 maja 2023 r. weszło w życie Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy. Zgodnie z ww. rozporządzeniem z wyjątkiem wykonywania umów podpisywania umów przed wejściem w życie tego rozporządzenia, pszenica, kukurydza, rzepak i nasiona słonecznika pochodzące z Ukrainy, mogły być dopuszczane do swobodnego obrotu lub obejmowane procedurą składowania celnego, procedurą wolnego obszaru

<sup>39</sup> Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (Dz. U. z 2019 r. poz. 1606). Zgodnie z art. 12 ust. 2 tej ustawy w zakresie towarów rolno-spożywczych minister właściwy ds. gospodarki wydaje również rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rynków rolnych.

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 717.

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 751.

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 812.

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 840.

celnego lub procedurą uszlachetniania czynnego, wyłącznie w państwach członkowskich innych niż Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia lub Słowacja. Ograniczenie to nie miało jednak wpływu na przemieszczanie tych towarów w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii lub na Słowacji lub przez terytorium tych państw w ramach procedury tranzytu celnego do innego państwa członkowskiego lub do państwa bądź na terytorium znajdujących się poza obszarem celnym Unii Europejskiej. Ww. rozporządzenie obowiązywało do dnia 5 czerwca 2023 r., a następnie w dniu 6 czerwca 2023 r. weszło w życie Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2023/1100 z dnia 5 czerwca 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy. Zgodnie z ww. rozporządzeniem pszenica, kukurydza, rzepak i nasiona słonecznika pochodzące z Ukrainy, mogły być dopuszczone do obrotu lub obejmowane procedurą składu celnego, procedurą wolnego obszaru celnego lub procedurą uszlachetniania czynnego, produktów pochodzących z Ukrainy, wyłącznie na terytorium państw członkowskich innych niż Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia lub Słowacja. Minister RiRW wyjaśnił m.in., że Polska zapowiedziała kontynuację rozmów z krajami przyfrontowymi i Komisją Europejską w sprawie dalszego wydłużenia obowiązywania zakazu importu po 15 września 2023 r. Ww. rozporządzenie obowiązywało do dnia 15 września 2023 r. i nie zostało przez KE przedłużone.

**Brak efektów działań  
Międzyresortowego  
Zespołu do spraw  
Transportu  
Produktów Rolnych  
i Spożywczych  
z Ukrainy**

W dniu 23 czerwca 2022 r. Prezes Rady Ministrów wydał Zarządzenie<sup>44</sup>, zgodnie z którym został utworzony Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy (dalej: Zespół), jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z § 2 pkt 1–7 ww. Zarządzenia do zadań Zespołu należało m.in. proponowanie działań związanych z transportem produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy; bieżąca ocena krajowego zapotrzebowania na produkty rolne i spożywcze oraz możliwości ich transportu z Ukrainy; przedstawianie propozycji rozwiązań dotyczących organizacji transportu produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy; dokonywanie przeglądu i analizy sytuacji międzynarodowej w zakresie możliwości transportu produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy, w związku z wojną na jej terytorium; zapewnienie koordynacji działań członków Zespołu i wymiany informacji między nimi; inicjowanie współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu; proponowanie działań dotyczących współpracy z instytucjami i organizacjami międzynarodowymi w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. Zarządzenia w skład zespołu wchodził minister właściwy do spraw rynków rolnych jako przewodniczący Zespołu, ośmiu członków<sup>45</sup> oraz sekretarz. Przewodniczący Zespołu zwołał pierwsze posiedzenie na dzień 6 lipca 2022 r. Kolejne posiedzenia odbyły się 20 lipca 2022 r. oraz 17 stycznia 2023 r. Ponadto posiedzenie zwołane na dzień 22 września 2022 r. miało formę roboczego spotkania, które poprowadził Sekretarz Stanu w MRiRW. Przewodniczący Zespołu nie zlecał wykonania ekspertyz, opinii, analiz oraz raportów na potrzeby prac Zespołu na podstawie z § 4 ust. 2 Zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu. Minister RiRW wyjaśnił m.in., że w ramach zespołu nie utworzono żadnych grup/zespołów roboczych oraz, że członkowie Zespołu nie wnioskowali o zwołanie posiedzeń. W związku z działalnością Zespołu nie poniesiono żadnych kosztów, a udział w pracach Zespołu był nieodpłatny.

Na czterech posiedzeniach Zespołu, które odbyły się w dniach: 6 lipca 2022 r., 20 lipca 2022 r., 22 września 2022 r., 18 stycznia 2023 r. podkreślono m.in., że w ramach współpracy międzyministerialnej podjęto działania na dwóch

<sup>44</sup> Nr 180 w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy (M.P. poz. 621, dalej: Zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu).

<sup>45</sup> Minister właściwy do spraw aktywów państwowych, minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw transportu, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

przejsiach granicznych mające na celu skrócenie czasu oczekiwania na wjazd do Polski; przedstawiono dane na temat wielkości importu produktów rolnych z Ukrainy, (kukurydza, len, pszenica, słonecznik, soja), wywozu do UE, eksportu do krajów trzecich oraz eksportu z Polski; omówiono prognozy cen zboża; omówiono kwestię możliwości sprawnego wydzierżawienia nabrzeża w porcie gdańskim oraz kwestię współpracy z KAS w zakresie zebrania danych bilansowych; omówiono aktualną sytuację na granicy, którą przedstawili przedstawiciele Straży Granicznej, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, IJHARS, PIORiN i IW; omówiono czynności kontrolne Straży Granicznej i Służby Celnej na przejściach kołowych i kolejowych; kwestię zboża z Ukrainy w kontekście kontroli jego jakości i działań podejmowanych w tym zakresie przez odpowiednie służby, przewozu przez terytorium Polski, załadunku w portach, możliwości udrożnienia eksportu, sytuacji na granicy, wpływu na rynek zboża w Polsce. Od dnia ostatniego posiedzenia Zespołu, tj. 17 stycznia 2023 r. do dnia 16 czerwca 2023 r. Przewodniczący Zespołu nie zwołał kolejnego posiedzenia Zespołu.

### Stan problematyczny

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy nie zrealizował powierzonych zadań w zarządzeniu w sprawie Międzyresortowego Zespołu. Działania w zakresie transportu polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć, brak jest jednak efektów tych działań. MRiRW nie przedstawiło również efektów prac ww. Zespołu, wskazując jedynie, że *wyniki prac Zespołu zostały zawarte w protokołach*. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w protokołach z posiedzeń zawarto jedynie kierunki działań, które należy podjąć, a nie efekty tych działań.

**Brak udokumentowanych efektów działań Pełnomocnika Ministra RiRW**

W dniu 3 czerwca 2022 r. Minister RiRW powołał<sup>46</sup> Pełnomocnika Ministra RiRW do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą (dalej: Pełnomocnik). Do zadań Pełnomocnika należało przedstawianie propozycji działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie takich działań, w tym:

- 1) w zakresie transportu artykułów rolno-spożywczych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa;
- 2) w zakresie wymiany artykułów rolno-spożywczych oraz tworzenia zapasów artykułów rolno-spożywczych;
- 3) w zakresie rozwoju infrastruktury, między innymi dotyczącej dystrybucji nawozów, skupu zbóż, systemu magazynowania oraz budowy stacji przeładunkowych na granicy polsko-ukraińskiej;
- 4) udział w spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki podległe Ministrowi lub nadzorowane przez Ministra dotyczących rozwoju współpracy z Ukrainą;
- 5) bieżąca współpraca z jednostkami podległymi Ministrowi lub nadzorowanymi przez Ministra oraz organami administracji publicznej w zakresie rozwoju współpracy z Ukrainą.

### Stan problematyczny

W zakresie działalności Pełnomocnika i efektów jego działań Minister RiRW wyjaśnił m.in., że Pełnomocnik działał intensywnie w rejonach przygranicznych, odbywał liczne spotkania, dzięki którym diagnozował problemy oraz że nie przygotowywał pisemnych opinii i sprawozdań (...) *bowiem nie był to czas na wielogodzinne analizowanie projektów rozwiązań, tylko czas szybkich i racjonalnych decyzji i działań. Zakres spraw, którymi zajmował się pełnomocnik wymagałby zresztą nadawania pisemnym jego opracowaniom klauzuli tajności, co dodatkowo wydłużałoby ścieżkę rozstrzygnięć(...)*. Ponadto Minister RiRW

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 20 Ministra RiRW z dnia 3 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą (Dz. Urz. MRiRW z 2022 r. poz. 24, dalej: Zarządzenie).

wyjaśnił m.in., iż z Pełnomocnikiem odbywały się regularnie narady i rozmowy oraz, że zgłaszał on propozycje, które były wykorzystywane zwłaszcza w obszarach, za które odpowiada Minister Infrastruktury oraz Minister Aktywów Państwowych.

Najwyższa NIK zauważa, że brak dokumentacji świadczącej o wykonanej przez Pełnomocnika pracy, uniemożliwia ocenę jej efektów. MRiRW nie przedłożyło dokumentacji potwierdzającej realizację działań Pełnomocnika na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą w zakresie określonym zarządzeniem Ministra RiRW z dnia 3 czerwca 2022 r.

Pełnomocnik przedłożył sprawozdanie z prac za okres czerwiec–grudzień 2022 r. Minister RiRW wyjaśnił, że zadania powierzone Pełnomocnikowi mogły być realizowane w innej formule, dlatego uchylił<sup>47</sup> zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika.

Dyrektor Biura Ministra wyjaśniła m.in., że Pełnomocnikowi w związku z pełnieniem funkcji nie przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie, korzystał natomiast ze służbowego samochodu oraz telefonu komórkowego. Całościowa kwota jaką Ministerstwo zapłaciło za paliwo do samochodu służbowego Pełnomocnika to ok. 33 tys. zł.

### Posiedzenia sztabu kryzysowego w MRiRW w kwietniu 2023 r.

W kwietniu 2023 r. w MRiRW odbyły się cztery posiedzenia sztabu kryzysowego w związku z importem produktów rolnych z Ukrainy. Jak wyjaśnił Minister RiRW posiedzenia te nie były protokołowane, jedynie z posiedzenia sztabu w dniu 17 kwietnia 2023 r. została sporządzona notatka robocza. Spotkaniu przewodniczył Sekretarz Stanu w MRiRW. W spotkaniu uczestniczyli dyrektorzy departamentów MRiRW, a także przedstawiciele m.in. ministerstw, inspekcji i innych instytucji. Spotkanie dotyczyło m.in. omówienia sytuacji wynikającej z wejścia w życie rozporządzenia Ministra RiT z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych i problemów związanych ze wstrzymaniem przywozu produktów rolnych z Ukrainy.

### Działania MRiRW w celu uruchomienia pomocy finansowej dla polskich producentów rolnych

W dniu 2 lutego 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Komisarza UE ds. Rolnictwa<sup>48</sup> z wnioskiem o uruchomienie przez Komisję Europejską nadzwyczajnej pomocy finansowej dla producentów pszenicy i kukurydzy w Polsce na podstawie art. 219 lub art. 221 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013<sup>49</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2023/739 z dnia 4 kwietnia 2023 r.<sup>50</sup>, Bułgarii, Polsce i Rumunii udostępniono pomoc unijną w łącznej kwocie 56 300 000 EUR w celu zapewnienia nadzwyczajnego wsparcia na rzecz rolników produkujących zboża i nasiona oleiste. W przypadku Polski poniesione przez Unię wydatki, w związku z art. 2 ust. 1 lit. b ww. rozporządzenia, nie mogą przekroczyć łącznej kwoty 29 500 000 EUR. Kwota przyznana Polsce stanowiła 52,4 % pomocy unijnej przyznanej w ramach ww. aktu prawnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2023/1343 z dnia 30 czerwca 2023 r.<sup>51</sup>, Bułgarii, Węgrom, Polsce, Rumunii i Słowacji udostępniono pomoc unijną w łącznej kwocie 100 000 000 EUR w celu zapewnienia nadzwyczajnego wsparcia na rzecz rolników produkujących zboża

<sup>47</sup> Zarządzenie nr 3 Ministra RiRW z dnia 1 lutego 2023 r. uchylające zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą (Dz. Urz. MRiRW poz. 3).

<sup>48</sup> W nawiązaniu do dyskusji na posiedzeniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, która odbyła się w dniu 30 stycznia 2023 r.

<sup>49</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671, ze zm.).

<sup>50</sup> Rozporządzenie ustanawiające środek wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla sektorów zbóż i nasion oleistych w Bułgarii, w Polsce, Rumunii.

<sup>51</sup> Rozporządzenie ustanawiające środek wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla sektorów zbóż i nasion oleistych w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i Słowacji.

i nasiona oleiste. W przypadku Polski poniesione przez Unię wydatki, w związku z art. 2 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, nie mogły przekroczyć łącznej kwoty 39,3 mln EUR. Kwota przyznana Polsce stanowiła 39,3 % pomocy unijnej przyznanej w ramach ww. aktu prawnego. Zgodnie z rozporządzeniem nr 2023/1343, wsparcie na rzecz tego środka nadzwyczajnego należy wypłacić do dnia 31 grudnia 2023 r.

W związku z ww. rozporządzeniami wykonawczymi Komisji, MRiRW przygotowało projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2023 r.<sup>52</sup> w sprawie realizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadań związanych z ustanowieniem środka wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla sektorów zbóż i nasion oleistych, znowelizowane w dniu 16 maja 2023 r.<sup>53</sup> oraz w dniu 7 lipca 2023 r.<sup>54</sup> Na podstawie powyższego, ARiMR udziela pomocy rolnikowi, który m.in. dokonał sprzedaży: żyta, jęczmienia, owsa, pszenżyta, mieszanek zbożowych lub nasion rzepaku lub rzepiku w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. lub kukurydzy w okresie od dnia 15 kwietnia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2023 r., podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż lub nasion oleistych, jak również podmiotom skupującym zboża lub nasiona oleiste w związku z prowadzoną przez te podmioty produkcją zwierzęcą. Termin składania wniosków określono na okres od 1 czerwiec 2023 r. do 31 lipca 2023 r. Według stanu na dzień 30 czerwca 2023 r. złożonych zostało 81 tys. wniosków, a według stanu na dzień 7 lipca 2023 r. około 96 tys. rolników.

Minister RiRW wyjaśnił m.in., że wprowadzone programy pomocowe mają za zadanie nie tylko wspierać rolników w związku z ponoszeniem przez nich dodatkowych kosztów i utratą dochodów spowodowaną agresją Rosji wobec Ukrainy, ale także przyczynić się do intensyfikacji wywozu zbóż i rzepaku z kraju i opróżniania magazynów, ponieważ pomoc ta jest przeznaczona dla rolników, którzy dokonali sprzedaży ww. produktów rolnych udokumentowanej fakturami VAT.

Komisja Europejska wydała zgodę na następujące notyfikowane programy pomocowe finansowane z budżetu krajowego:

1) Pomoc dla producentów pszenicy, kukurydzy i gryki (§ 13zt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dalej: rozporządzenie w sprawie niektórych zadań ARiMR). W ramach ww. programu w 2023 r. ARiMR udziela pomocy finansowej producentowi rolnemu, który m.in. poniósł dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, gryki lub kukurydzy spowodowanej agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy oraz, który dokonał sprzedaży pszenicy, gryki lub kukurydzy podmiotom prowadzącym działalność w zakresie obrotu, skupu lub przetwórstwa zbóż, jak również podmiotom skupującym zboża w związku z prowadzoną przez te podmioty produkcją zwierzęcą w okresie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 14 kwietnia 2023 r.<sup>55</sup> W ramach ww. programu, według stanu na dzień 30 czerwca 2023 r.:

- złożonych zostało 68 469 wniosków;
- wydano 44 892 decyzji przyznających pomoc, na kwotę 445,88 mln zł.
- wypłacono pomoc dla 36 134 rolników, na kwotę 349,5 mln zł;
- dofinansowano ogółem 2 438 882,46 ton zbóż (tj. pszenicy – 1 850 211,17 ton, gryki – 4797,02 ton i kukurydzy – 583 874,28 ton).

Według stanu na dzień 12 lipca 2023 r. ponad 50 tys. rolnikom wypłacono 516 mln zł<sup>56</sup> z budżetu krajowego.

<sup>52</sup> Dz. U. poz. 762, ze zm.

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 928.

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 1320.

<sup>55</sup> Termin składania wniosków upłynął w dniu 30 czerwca 2023 r.

<sup>56</sup> <https://www.gov.pl/web/arimr/516-mln-zl-na-kontach-ponad-50-tys-rolnikow-ktorzy-do-14-kwietnia-2023-r-sprzedali-pszenice-kukurydze-lub-gryke> [dostęp: 20 lipca 2023 r.].

2) Pomoc dla producentów pszenicy i gryki (§ 13zw rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR). W ramach ww. programu w 2023 r. ARiMR udziela pomocy finansowej producentowi rolnemu, który m.in. któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z zakłóceniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy oraz, 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. Termin składania wniosków upłynął w dniu 31 lipca 2023 r. Według stanu na dzień 30 czerwca 2023 r. złożonych zostało 87 541 wniosków.

3) Program dopłat do nawozów (§ 13zx rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

4) Kredyt tzw. Płynnościowy (§ 13zv rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

Ponadto Minister RiRW wyjaśnił, że do Komisji Europejskiej zostały notyfikowane następujące programy pomocowe, które oczekują pozytywnej decyzji Komisji:

1) Pomoc w formie dofinansowania transportu zbóż lub rzepaku do portów nadbałtyckich (§ 13zu rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

2) Pomoc w postaci dopłat do oprocentowania kredytów zaciągniętych przez podmiot prowadzący działalność w zakresie obrotu materiałem siewnym roślin rolniczych lub w zakresie obrotu lub skupu zbóż lub skupu lub mrożenia owoców miękkich (§ 13zy rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

3) Pomoc dla producentów świń tzw. „Locha plus” (§ 13zz rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

4) Dopłaty do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany w plonie głównym (§ 13zza rozporządzenia w sprawie niektórych zadań ARiMR).

### 5.1.2. Działania inspekcji urzędowej kontroli żywności i towarów rolno-spożywczych

W okresie objętym kontrolą, zboże w zależności od przeznaczenia było kontrolowane przez podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz nadzorowaną przez Ministra Zdrowia Państwową Inspekcję Sanitarną.

**Kryteria doboru do kontroli oraz do przeprowadzenia badań laboratoryjnych przez IW**

Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii (dalej: Zastępca GLW) poinformował<sup>57</sup>, że graniczni lekarze weterynarii mają do czynienia z przesyłkami zgłaszanymi do kontroli jako przesyłki przeznaczone do dopuszczenia do obrotu na terenie UE lub jako przeznaczone do przewozu przez teren UE z przeznaczeniem do kraju trzeciego. Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach wprowadzane na obszar celny Unii Europejskiej pasze lub pasze lecznicze podlegają kontroli urzędowej przeprowadzanej przez granicznego lekarza weterynarii zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale V rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r.<sup>58</sup> oraz ww. ustawą. Graniczny lekarz weterynarii na podstawie wyników analizy ryzyka

<sup>57</sup> Na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

<sup>58</sup> W sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/ WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz. Urz. L 95 z 07.04.2017, str. 1, dalej: „rozporządzenie (UE) 2017/625”.

bazującej na art. 44 rozporządzenia (UE) 2017/625 typuje przesyłki pasz niezawierających tkanek pochodzenia zwierzęcego do kontroli urzędowej na granicy zewnętrznej i potwierdza wykonanie kontroli urzędowej w dokumencie potwierdzającym przeprowadzenie kontroli urzędowej przesyłki pasz. Przesyłki bez wskazania do takiej kontroli mogą zostać skontrolowane przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii w miejscu przeznaczenia na podstawie zapisów art. 76 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Zgodnie z informacją pozyskaną od Zastępcy GLW, kryteria analizy ryzyka, stosowane podczas typowania przesyłek do kontroli co do zasady określa art. 44 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/625. Na tej podstawie graniczni lekarze weterynarii określają procent przesyłek w odniesieniu do kategorii pasz niezawierających tkanek zwierzęcych, jaki jest poddawany kontrolom urzędowym. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, odsetek ten jest odpowiednio zwiększany. Zwiększanie częstotliwości kontroli, w tym pobierania próbek do badań laboratoryjnych odbywało się również na podstawie pism GLW w związku z doniesieniami o niezadowalającej jakości zdrowotnej importowanego z Ukrainy zboża. Ogólne zasady dotyczące kontroli pasz niepodlegających systematycznym kontrolom na granicy określa Procedura z dnia 14 października 2022 r. ustalająca zasady przeprowadzania kontroli urzędowych pasz niezawierających tkanek pochodzenia zwierzęcego wprowadzanych na terytorium UE. Powyższa procedura została przekazana granicznym lekarzom weterynarii, wojewódzkim lekarzom weterynarii oraz została przekazana do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

### **Wyniki przeprowadzonych przez IW badań laboratoryjnych zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy**

Z danych przekazanych<sup>59</sup> przez Zastępcę GLW wynika, że w odniesieniu do zbóż i rzepaku importowanych z Ukrainy:

- w 2021 r. na 18 949,06 ton zbóż i rzepaku przeznaczonych na cele paszowe, graniczni lekarze weterynarii przeprowadzili łącznie 525 kontroli<sup>60</sup>, w których nie stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 26;
- w 2022 r. na 2 245 748,76 ton zbóż i rzepaku przeznaczonych na cele paszowe, graniczni lekarze weterynarii przeprowadzili łącznie 12 458 kontroli<sup>61</sup>, z czego w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, liczba badań laboratoryjnych wyniosła 74; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 314,44 ton;
- w 2023 r. (od 1 stycznia 2023 r. do 30 maja 2023 r.) na 802 906,86 ton zbóż i rzepaku przeznaczonych na cele paszowe, graniczni lekarze weterynarii przeprowadzili łącznie 8263 kontroli<sup>62</sup>, z czego w 31 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, liczba badań laboratoryjnych wyniosła 505; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 2104,9 ton.

W wyniku tych badań stwierdzono pojedyncze przypadki zanieczyszczenia salmonellą (trzy przypadki), pestycydami i GMO (po jednym przypadku).

Jak poinformował Zastępca GLW, w 2023 r. w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 22 maja 2023 r. powiatowi lekarze weterynarii pobrali 212 próbek materiałów paszowych importowanych z Ukrainy (z czego 95 dotyczyło zbóż i rzepaku). W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowość w badanych próbkach (obecność pałeczek Salmonella).

<sup>59</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK z dnia 3 lipca 2023 r.

<sup>60</sup> Liczba przeprowadzonych kontroli z co najmniej przeprowadzoną kontrolą dokumentów na polsko-ukraińskich przejściach granicznych.

<sup>61</sup> Liczba przeprowadzonych kontroli z co najmniej przeprowadzoną kontrolą dokumentów na polsko-ukraińskich przejściach granicznych.

<sup>62</sup> Liczba przeprowadzonych kontroli z co najmniej przeprowadzoną kontrolą dokumentów na polsko-ukraińskich przejściach granicznych.



### **Przypadki odrzuconych przez IW przesyłek zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy**

Zastępca GLW poinformował, że w zakresie kontroli przeprowadzonych przez granicznych lekarzy weterynarii poza niezadowolającymi wynikami badań laboratoryjnych, (przesyłki po pobraniu próbek zostały skierowane do deklarowanego miejsca przeznaczenia) na przejściach granicznych polsko-ukraińskich w imporcie zboża, rzepaku jako materiałów paszowych:

- 1) w 2022 r. odrzucono 2 przesyłki kukurydzy, a powodem odrzucenia było stwierdzenie zawilgocenia, zapleśnienia oraz obecność owadów;
- 2) w 2023 r. (do 30 maja 2023 r.) odrzucono 31 przesyłek, gdzie:
  - 1 przesyłka zawierająca pszenicę, a powodem odrzucenia było zapleśnienia materiału paszowego, obecny był zapach fermentacji, oraz widoczne kiełkowanie ziaren;
  - 30 przesyłek materiału paszowego których zawartość stanowiła kukurydza, a powodem odrzucenia było we wszystkich przypadkach zapleśnienie materiału paszowego. Odrzucone przesyłki zostały odesłane poza teren UE.

W zakresie kontroli dokonanych przez powiatowych lekarzy weterynarii stwierdzano następujące nieprawidłowości:

- zmiana przeznaczenia surowców importowanych jako „techniczne” na cele paszowe;
- błędy etykietowania;
- inne niż deklarowane miejsca pierwszego wejścia na terytorium RP importowanej paszy.

### **Podejmowane przez IW działania wobec podmiotów sprowadzających zboże i rzepak**

Zastępca GLW poinformował, że sposób postępowania granicznych lekarzy weterynarii w przypadku stwierdzenia niezgodności podczas kontroli wskazują przepisy art. 138 rozporządzenia (UE) 2017/625. Graniczni lekarze weterynarii nie składali zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W przypadku stwierdzanych niezgodności podczas kontroli urzędowej wydawano decyzje o odesłaniu towaru poza granicę UE. Ponadto Zastępca GLW wskazał, że Główny Lekarz Weterynarii 18 kwietnia 2023 r. zobowiązał wojewódzkich lekarzy weterynarii oraz granicznych lekarzy weterynarii do przesyłania informacji o wszelkich nieprawidłowościach, uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstw związanych z przywozem zboża z Ukrainy bezpośrednio do Departamentu do Spraw Przemysłowości Gospodarczej Prokuratury Krajowej oraz do wiadomości Głównego Lekarza Weterynarii.

Zgodnie z informacją udzieloną przez Zastępcę GLW, terenowe jednostki Inspekcji Weterynaryjnej (do dnia udzielenia odpowiedzi do NIK) poinformowały o 13 przypadkach skierowania pism do organów ścigania. Z informacji uzyskanych od tych organów wynika, że zawiadomienia kierowano do: Departamentu do Spraw Przemysłowości Gospodarczej Prokuratury Krajowej, Prokuratury Rejonowej w Przasnyszu, Prokuratury Rejonowej w Janowie Lubelskim, Prokuratury Rejonowej w Zamościu, Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie, Komisariatu VII Policji w Lublinie, Komendy Powiatowej w Brzezinach, Komendy Powiatowej Policji powiatu łódzkiego wschodniego w Koluźkach, Komendy Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim.

### **IW nie kontrolowała jakości zboża i rzepaku z przeznaczeniem na cele techniczne**

W odniesieniu do kwestii dotyczącej przeprowadzania przez IW urzędowych kontroli zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy, w szczególności tzw. „technicznego”, Zastępca GLW wskazał, że graniczni lekarze weterynarii nie posiadają kompetencji do prowadzenia kontroli urzędowej towarów, które nie są pod nadzorem IW, a co za tym idzie materiał roślinny nie deklarowany do użytku paszowego, zgodnie z prawem, nie był poddawany żadnym kontrolom urzędowym w punktach kontroli granicznej.

Zastępca GLW poinformował, że powiatowi lekarze weterynarii zostali zobligowani przez GLW do przeprowadzania kontroli podmiotów, do których kierowano przesyłki „techniczne” i które jednocześnie działały jako podmioty „paszowe”, aby upewnić się czy nie dochodzi do nieuprawnionej

### Ograniczenie lub zawieszenie granicznej kontroli weterynaryjnej zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy

zmiany przeznaczenia produktów „technicznych”. W przypadku wykrycia nieuprawnionego użycia surowców importowanych jako „techniczne”, do celów paszowych, polecono również aby powiatowi lekarze weterynarii podejmowali działania zmierzające do wycofania z obrotu paszy wyprodukowanej z użyciem takich składników. Dodatkowo polecono, aby w każdym przypadku wykrycia nieprawidłowości kierowano zawiadomienie do organów ścigania.

Zastępca GLW poinformował o podjętych przez GLW działaniach w zakresie ograniczenia lub zniesienia granicznej kontroli weterynaryjnej zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy, tj.:

- zawieszenie z dniem 31 maja 2022 r. weterynaryjnej kontroli granicznej pasz niezawierających tkanek pochodzenia zwierzęcego wprowadzanych na teren UE z Ukrainy i przeznaczonych do tranzytu bezpośredniego do krajów trzecich;
- wprowadzenie zasady kontroli przesyłek wielowagonowych tj. w przypadku przewozów w więcej niż jednym wagonie towaru jednorodnego, przeznaczonego do jednego importera, graniczni lekarze weterynarii kontrolowali wszystkie wagony jako jedną przesyłkę;
- minimalizacja do 2 % odsetka przesyłek poddawanych kontroli tożsamości i fizycznej;
- w związku z informacjami o elastyczności zalecanej przez KE (e-mail z DG SANTE z dnia 12 maja 2022 r.) wprowadzono zasadę braku wymagania świadectw weterynaryjnych dla tranzytu z UA do krajów trzecich i z krajów trzecich do UA, odstąpiono od kontroli żywności pochodzenia zwierzęcego oraz karmy dla zwierząt domowych stanowiącej pomoc humanitarną na podstawie oświadczenie, że jest to pomoc humanitarna dla UA i nie jest przeznaczona do obrotu w UE;
- w związku z nowelizacją ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach wprowadzono zasadę kontroli pasz niezawierających tkanek zwierzęcych w oparciu o art. 44 rozporządzenia (UE) 2017/625 tj. stosując zasadę analizy ryzyka. Część przesyłek jest zwalniana z kontroli urzędowej na granicy zewnętrznej.

### Stan faktyczny

W odniesieniu do przyczyn podjęcia przez GLW działań w zakresie ograniczenia lub zniesienia granicznej kontroli weterynaryjnej zboża i rzepaku z Ukrainy, Zastępca GLW poinformował, że działania te podejmowano z uwagi na bardzo liczne postulaty m.in. Komisji Europejskiej, Ministerstwa Infrastruktury, Krajowej Administracji Skarbowej, zrzeszeń przewoźników zarówno drogowych i kolejowych oraz władz ukraińskich (w tym ustaleń pomiędzy Ministrami Rolnictwa Polski i Ukrainy), dotyczące konieczności zminimalizowania czynności kontrolnych na granicy zewnętrznej. Zastępca GLW wskazał, że Główny Lekarz Weterynarii wprowadzał ww. ułatwienia w porozumieniu z kierownictwem MRiRW. Zastępca GLW poinformował ponadto, że organy administracji państwowej zaangażowane w kwestię funkcjonowania przewozów towarowych zostały zobligowane przez Prezesa Rady Ministrów do wykorzystania wszelkich możliwości zwiększenia przepustowości przejść granicznych na granicy PL-UA. W celu koordynacji tych działań 7 września 2022 r. został powołany Zespół ds. Koordynacji Polsko-Ukraińskich Przejść Granicznych, któremu przewodniczy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W odniesieniu do kwestii dotyczącej przeprowadzania przez GLW analizy skutków podjętych działań w zakresie ograniczenia lub zniesienia granicznej kontroli weterynaryjnej zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy, Zastępca GLW wskazał, że skutkiem było skrócenie czasu trwania formalności na przejściach granicznych i usprawnienie przepływu towarowego przez granicę. Zastępca GLW poinformował ponadto, że urzędowi lekarze weterynarii mogli skoncentrować się na obowiązkowych kontrolach zwierząt i towarów, które stanowią wyższe ryzyko przy wprowadzaniu z krajów trzecich (wszystkie zwierzęta oraz produkty pochodzenia zwierzęcego jadalne, uboczne, pochodne oraz produkty złożone, siano i słoma). Operatorzy kolejowi i przewoźnicy nie byli narażeni na nieuzasadnione przestoje, a tym samym na straty związane

z oczekiwaniem na kontrole urzędową towarów o niskim ryzyku. Zastępca GLW wskazał jednocześnie, że nie odnotowano przypadków, w których jakikolwiek organ IW stwierdził, że wyłączenie części przesyłek spod kontroli urzędowej na granicy spowodowało ryzyko wprowadzenia do obrotu pasz niespełniających wymagań prawa paszowego.

Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii wskazał, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na cyklicznych (codziennych) zdalnych spotkaniach Zespołu ds. Koordynacji Polsko-Ukraińskich Przejść Granicznych przyjmował informacje na temat funkcjonowania ww. służb i inspekcji i wskazywał na konieczność podejmowania wszelkich działań, pozwalających na wprowadzanie jak największej liczby środków transportu z Ukrainy. Ponadto GLW został zobligowany do dziennego raportowania liczby przeprowadzonych kontroli na poszczególnych przejściach granicznych wraz z liczbą inspektorów kontrolujących obecnych na każdej zmianie. Funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzili wyrywkowe weryfikacje pod kątem szybkości i sprawności przeprowadzania urzędowej kontroli weterynaryjnej na poszczególnych przejściach granicznych, a w przypadku zaobserwowanych dłuższych czasów kontroli raportowali ten fakt do Komendanta Głównego Służby Granicznej, co następnie było przedstawiane na posiedzeniu ww. Zespołu.

**KE informowała MRiRW o braku podstawy prawnej kontroli urzędowych pasz nie pochodzących od zwierząt**

Komisja Europejska w pismach kierowanych do MRiRW wskazywała na brak podstawy prawnej do prowadzenia kontroli urzędowych pasz nie pochodzących od zwierząt na granicy zewnętrznej UE. Zastępca GLW wskazał jednocześnie, że z uwagi na brzmienie prawa krajowego w tym zakresie (ustawa o paszach), w którym graniczny lekarz weterynarii jest wskazany jako organ przeprowadzający te kontrole, IW nie odstąpiła całkowicie od kontrolowania przesyłek pasz z krajów trzecich, jednak zastosowała zasady analizy ryzyka zgodnie z art. 44 i 45 rozporządzenia (UE) 2017/625.

**Zalecenia/wytyczne dla IW w zakresie ilości i sposobu przeprowadzania urzędowych kontroli weterynaryjnych**

Zastępca GLW poinformował, że z uwagi na sytuację na granicy polsko-ukraińskiej związaną z kilkukrotnym zwiększeniem liczby środków transportu przekraczających granicę z towarami z UA do IW kierowane były dokumenty formułujące wskazania do prowadzenia kontroli urzędowych w określony sposób lub propozycje wprowadzenia rozwiązań w tym zakresie.

Jednocześnie Zastępca GLW poinformował o zaleceniach wydawanych przez Głównego Lekarza Weterynarii w stosunku do podległych mu jednostek terenowych, tj.:

- 9 grudnia 2022 r. GLW polecił siedmiu wojewódzkim lekarzom weterynarii podjęcie działań sprawdzających w odniesieniu do podmiotów, które prowadziły działalność jako podmioty paszowe oraz które w czasie poprzedzającym wydanie polecenia importowały „zboża techniczne”. Polecenie miało na celu ustalenie, czy nie doszło do nieprawidłowości polegającej na nieuprawnionym wprowadzeniu do łańcucha paszowego „produktów technicznych”. W pismach tych zawarto również polecenie poinformowania organów ścigania w przypadku wykrycia naruszeń przepisów;
- 13 grudnia 2022 r., w związku z sygnałami jakie docierały do Głównego Inspektoratu Weterynarii dotyczącymi możliwości przywozu na terytorium Polski materiałów pochodzenia roślinnego z terytorium Ukrainy, które deklarowane są na odprawie granicznej jako przeznaczone na cele „techniczne”, w tym aby uniknąć sytuacji nieuprawnionego wykorzystania przedmiotowych materiałów do użytku paszowego, GLW wprowadził odpowiednią procedurę;
- 20 lutego 2023 r. wprowadzono procedurę obligującą powiatowych lekarzy weterynarii do ustalenia fizycznych miejsc przeznaczenia importowanych zbóż, nawet jeśli w łańcuchu pośrednictwa występują podmioty prowadzące „obrót papierowy”. Po raz kolejny wskazano również kierunki badań, którym podlegać powinno importowane zboże. Dodatkowo polecono, aby zakłady produkujące pasze dla zwierząt, używające do swojej produkcji importowanych zbóż podlegały wzmożonej

- kontroli mającej na celu ustalenie identyfikowalności i tożsamości stosowanych materiałów paszowych. W odniesieniu do części przesyłek, co do których graniczni lekarze weterynarii pobraliby próbki pasz (do badań w kierunkach m.in. oznaczania: PCB, pestycydów, Salmonelli, mikotoksyn) powiatowi lekarze weterynarii, na teren których trafiłaby taka przesyłka, zostali zobligowani, aby każdorazowo dokonywać oceny ryzyka (m.in. pod kątem technologii produkcji) w celu ustalenia czy do czasu uzyskania sprawozdania z badań laboratoryjnych próbek pasz pobranych na granicy nie wstrzymać użycia danego zboża do produkcji pasz;
- 3 kwietnia 2023 r. wydano polecenie, aby odpowiednio do zwiększonego napływu zbóż z Ukrainy zmienić proporcje w ilościach pobieranych próbek pasz w ramach monitoringu pasz w poszczególnych powiatach. Polecono, aby powiatowi lekarze weterynarii dokonali ustaleń dotyczących czy i w jakiej ilości wykorzystywane są w wytwórniach pasz jako materiały paszowe roślinne importowane z Ukrainy. Wiedza ta miała być wykorzystana przy typowaniu materiału badawczego i miejsca pobrania próbek pasz. Po raz kolejny zaznaczono, że szczególnie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa pasz jest weryfikacja ich zgodności z następującymi wyróżnikami: mikotoksyny, pestycydy, PCB, Salmonella.

Zastępca GLW wskazał ponadto, że polecono, aby powiatowi lekarze weterynarii w trakcie kontroli zakładów sektora paszowego używających surowców roślinnych pochodzących z Ukrainy zwrócili uwagę, czy w ramach kontroli właścicielskiej, założona ilość próbek oraz kierunki badań uwzględniają wpływ wzrostu ilości materiałów paszowych z Ukrainy. Natomiast w przypadku wykrycia jakichkolwiek nieprawidłowości w wynikach badań laboratoryjnych pasz pochodzących z Ukrainy, pobranych urzędowo lub w ramach kontroli właścicielskiej zakładu (art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2006 roku o *paszach*), zobligowano do niezwłocznego informowania o tym fakcie Głównego Lekarza Weterynarii.

### Liczba kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Z informacji udzielonych NIK<sup>63</sup> przez Głównego Inspektora Sanitarnego w piśmie z dnia 3 lipca 2023 r., wynika, że w latach 2021–2023 organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadziły 12 283 kontroli dotyczących przesyłek zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy. Do badań laboratoryjnych pobrano 150 próbek. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 10 próbek, w tym obecność żywych szkodników w 6 próbkach oraz przekroczenie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w 4 próbkach.

Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że niezgodności stwierdzane w przesyłkach mogą być związane z negatywnym wynikiem kontroli dokumentacji, kontroli identyfikacyjnej i bezpośredniej, w tym oględzin towaru i środka transportu oraz nieprawidłowościami stwierdzonymi na podstawie wyników próbek pobranych do badań laboratoryjnych. W latach 2021–2023 liczba kontroli negatywnych (w których stwierdzono nieprawidłowości) wynosiła 278. Nieprawidłowości dotyczyły obecności szkodników – na podstawie oględzin oraz wyników badań laboratoryjnych pobranych próbek (210 kontroli), obecności środka użytego do przeprowadzenia fumigacji (37 kontroli), niezadawalających warunków transportu (20 kontroli), stwierdzenia przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów (7 kontroli, w tym 4 kontrole dotyczyły 1 partii towaru przywiezionej różnymi środkami transportu i odrzuconej na podstawie wyniku badania 1 próbki) oraz niezadawalającej kontroli dokumentacji (4 kontrole).

Z danych przekazanych Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne i graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne wynika, że w odniesieniu do:

<sup>63</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

- pszenicy importowanej z Ukrainy:
  - w 2021 r. na 3324,34 t przesyłek przeprowadzono 150 kontroli dokumentacji, 75 kontroli identyfikacyjnych i 69 kontroli bezpośrednich; liczba kontroli nieprzeprowadzonych w punktach kontroli granicznej wyniosła 8; w 149 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 1 kontroli stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 5; masa odrzuconych przesyłek – 20,46 t;
  - w 2022 r. na 280 050,76 t przesyłek przeprowadzono 1944 kontroli dokumentacji, 571 kontroli identyfikacyjnych i 555 kontroli bezpośrednich; liczba kontroli nieprzeprowadzonych w punktach kontroli granicznej wyniosła 25; w 1934 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 10 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 27; masa odrzuconych przesyłek – 4206,79 t;
  - w okresie od 1 stycznia do 30 maja 2023 r. na 33 622,13 t przesyłek przeprowadzono 435 kontroli dokumentacji, 207 kontroli identyfikacyjnych i 207 kontroli bezpośrednich; liczba kontroli nieprzeprowadzonych w punktach kontroli granicznej wyniosła 2; w 429 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 6 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 21; masa odrzuconych przesyłek – 179,00 t.
- rzepaku importowanego z Ukrainy:
  - w 2021 r. na 686 245,40 t przesyłek przeprowadzono 292 kontroli dokumentacji, 203 kontrole identyfikacyjne i 203 kontroli bezpośrednich; kontrole były przeprowadzone wyłącznie w punktach kontroli granicznej; w 287 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 5 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 15; masa odrzuconych przesyłek – 723,00 t;
  - w 2022 r. na 700 084,45 t przesyłek przeprowadzono 8560 kontroli dokumentacji, 3186 kontroli identyfikacyjnych i 3179 kontroli bezpośrednich; liczba kontroli nieprzeprowadzonych w punktach kontroli granicznej wyniosła 87; w 8357 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 203 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 71; masa odrzuconych przesyłek – 31 354,67 t;
  - w okresie od 1 stycznia do 30 maja 2023 r. na 75 877,84 t przesyłek przeprowadzono 902 kontrole dokumentacji, 377 kontroli identyfikacyjnych i 377 kontroli bezpośrednich; liczba kontroli nieprzeprowadzonych w punktach kontroli granicznej wyniosła 4; w 849 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości; w 53 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych wyniosła 11; masa odrzuconych przesyłek – 2690,34 t.

Graniczne kontrole sanitarne przeprowadzane są na zasadach określonych w art. 79–84 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>64</sup> oraz w art. 43–46 oraz art. 65–72 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. Główny Inspektor Sanitarny wskazał jednocześnie, że obowiązkową kontrolą są objęte towary określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej<sup>65</sup>. W przypadku zbóż rozporządzenie to dotyczy żywności objętej kodami celnymi: 1001 pszenica i meslin oraz 1006 ryż, nasiona rzepaku objęte są kodem celnym 1205.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1448, dalej: „ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia”.

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 272, poz. 1612.

### Kryteria doboru importowanych produktów z Ukrainy do kontroli

Główny Inspektor Sanitarny poinformował ponadto, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadzają graniczne kontrole sanitarne zbóż z państw trzecich, w tym z Ukrainy, kierując się przede wszystkim zasadą oceny ryzyka i szacowania tego ryzyka dla zdrowia ludzi. Graniczne kontrole sanitarne towarów są przeprowadzane na przejściach granicznych przez państwowych granicznych inspektorów sanitarnych oraz w miejscach przeznaczenia towarów, siedzibie importera albo odbiorcy towarów przez państwowych powiatowych lub państwowych granicznych inspektorów sanitarnych. Kontrole te odbywają się rutynowo w odniesieniu do towarów zgłaszanych przez importerów na bieżąco do takiej kontroli oraz nie sporządza się planów kontroli dla granicznych kontroli sanitarnych. Państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni (dalej: PPIS) przeprowadzają kontrole towarów, które zostały wwieszone na teren UE w ramach procedur celnych (np. tranzytu) przez inną niż polska granicę np. niemiecką i nie zostały odprawione przez organ celny w innym kraju UE. Towar taki, zgodnie z przepisami krajowymi, podlega w Polsce granicznej kontroli sanitarnej, a następnie ostatecznej odprawie celnej.

Na podstawie art. 44 i 45 rozporządzenia (UE) 2017/625, w trakcie kontroli granicznej organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej każdorazowo sprawdza dokumentację przesyłki zgłoszonej na podstawie art. 81 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że może także zostać przeprowadzona kontrola identyfikacyjna oraz bezpośrednia, w tym oględziny towaru i pobranie próbek do badań laboratoryjnych, a częstotliwość tych kontroli zależy od oceny ryzyka dotyczącego danego towaru i ustala się ją biorąc pod uwagę m. in. ryzyko dla zdrowia ludzi zależne od rodzaju towarów i wszelkie informacje wskazujące na prawdopodobieństwo, że konsumenci mogą zostać wprowadzeni w błąd, w szczególności co do charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji towarów.

W przypadku stwierdzenia, że towar może stanowić zagrożenie dla zdrowia konsumenta np. zawiera pozostałości pestycydów lub zanieczyszczenia chemiczne w ilościach przekraczających najwyższe dopuszczalne poziomy, organy Inspekcji podejmują odpowiednie działania, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, na podstawie art. 65–67 rozporządzenia (UE) 2017/625, aby takie produkty nie zostały dopuszczone do obrotu w Unii Europejskiej. Przesyłki niezgodne są poddawane urzędowemu zatrzymaniu i w zależności od stwierdzonego ryzyka podlegają zniszczeniu, są odsyłane do nadawcy w kraju trzecim, są poddawane szczególnemu traktowaniu w celu zapewnienia zgodności z przepisami lub mogą być przeznaczone na inne cele (np. przemysłowe).

Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że w 2023 r. w ramach granicznej kontroli sanitarnej produktów z Ukrainy na podstawie oceny ryzyka zwiększona została częstotliwość pobierania próbek do badań laboratoryjnych.

### Działania IS w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości

Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że w październiku 2022 r. do Głównego Inspektoratu Sanitarnego (dalej: GIS) wpłynęła informacja dotycząca podejrzenia, że importowana z Ukrainy pszenica deklarowana przy odprawie celnej na cele techniczne, może być później wykorzystana na inne cele spożywcze/paszowe/nasienne), bez podania informacji na temat konkretnych tego typu przypadków. Powyższą informację GIS niezwłocznie przekazał do Ministerstwa Finansów (Krajowej Administracji Skarbowej), Głównego Inspektoratu Weterynarii, Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, w celu zwrócenia uwagi na możliwość występowania takiego procederu. W ramach podjętych działań zostały również przekazane pisma do organów Inspekcji. Państwowym Wojewódzkim Inspektorom Sanitarnym, polecono, aby w przypadku przekazania do PPIS przez Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego (dalej: PGIS) informacji o zmianie przeznaczenia towaru, podejmowane były działania w celu ustalenia dalszego postępowania z towarem, w szczególności w przypadku, gdy zostanie on przesłany do zakładu będącego pod nadzorem PPIS.

W piśmie tym polecono również organom Inspekcji przekazywanie, w razie potrzeby, informacji o ewentualnie wykrytych nieprawidłowościach do właściwych organów celnych oraz organów innych inspekcji, a także tam gdzie to właściwe również do organów ścigania.

Główny Inspektor Sanitarny wskazał ponadto, że od momentu powzięcia informacji o możliwych nieprawidłowościach dotyczących zmiany przeznaczenia towaru, polecił przeprowadzanie dodatkowych, interwencyjnych kontroli przez organy Inspekcji. W wyniku realizacji ww. polecenia przeprowadzono ponad 200 kontroli w podmiotach zajmujących się produkcją i przetwórstwem zbóż na cele spożywcze. W zależności od ustaleń z kontroli podejmowane były działania zgodnie z kompetencjami. W 30 przypadkach sprawę przekazano również do innych organów urzędowej kontroli żywności (głównie Inspekcji Weterynaryjnej) w celu podjęcia działań, w 2 przypadkach sprawę przekazano do prokuratury.

**IS nie kontrolowała jakości zboża i rzepaku z przeznaczeniem na cele techniczne**

W odniesieniu do kwestii dotyczącej przeprowadzania przez Inspekcję urzędowych kontroli importowanego z Ukrainy zboża i rzepaku tzw. „technicznego” (nieprzeznaczonego na cele spożywcze), Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że organy Inspekcji przeprowadzają graniczne kontrole sanitarne w zakresie bezpieczeństwa żywności wyłącznie środków spożywczych pochodzenia roślinnego, przywożonych z państw trzecich i odprawianych w Polsce. Kontrole te dotyczą produktów, które są deklarowane na cele spożywcze i są wprowadzane do obrotu z takim przeznaczeniem, a kontrola graniczna produktów na cele techniczne nie leży w kompetencjach Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W przypadku otrzymania jednak informacji o konkretnym podejrzeniu, że produkt przeznaczony na cele techniczne jest niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystywany na cele spożywcze, organy Inspekcji podejmowały działania w celu ustalenia dalszego postępowania z towarem, w szczególności w przypadku, gdy zostałby on przesłany do zakładu będącego pod nadzorem Inspekcji. Polecił on organom Inspekcji, aby w przypadku otrzymania informacji o zmianie przeznaczenia towaru podejmowane były działania w celu ustalenia dalszego postępowania z tym towarem, w szczególności w przypadku, gdy zostanie on przesłany do zakładu będącego pod nadzorem Inspekcji.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że w latach 2022–2023 nie ograniczał i nie znosił granicznych kontroli sanitarnych zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy. Poza punktami kontroli granicznej w ww. okresie zostało przeprowadzonych 116 kontroli granicznych.

**Liczba kontroli PIORiN**

Z danych przekazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa<sup>66</sup>, (dalej: Główny Inspektor ORiN), dotyczących granicznych kontroli fitosanitarnych przeznaczonych do siewu nasion zbóż i rzepaku importowanych z Ukrainy<sup>67</sup>, przeznaczonych na teren Polski, wykonanych w latach 2021–2023 wynika, że:

- w 2021 r. na 320,79 ton kukurydzy przeprowadzono łącznie 19 kontroli (w każdym przypadku przeprowadzono kontrolę dokumentacji, kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią), w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości; nie przeprowadzono badań laboratoryjnych;
- w 2022 r. na 1927,075 ton kukurydzy przeprowadzono łącznie 102 kontrole (w każdym przypadku przeprowadzono kontrolę dokumentacji, kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią), w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości; nie przeprowadzono badań laboratoryjnych oraz na 324,82 ton żyta przeprowadzono łącznie 19 kontroli (w każdym przypadku przeprowadzono kontrolę dokumentacji, w 10 przypadkach przeprowadzono kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią);

<sup>66</sup> Na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

<sup>67</sup> 100 % przesyłek zgłoszonych do granicznej kontroli fitosanitarnej.

- w 2023 r. (w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 maja 2023 r.) na 1554,16 ton kukurydzy przeprowadzono łącznie 91 kontroli (w każdym przypadku przeprowadzono kontrolę dokumentacji, kontrolę identyfikacyjną oraz kontrolę bezpośrednią), w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości; liczba przeprowadzonych badań laboratoryjnych – 19 oraz na 0,0084 ton rzepaku przeprowadzono jedną kontrolę (dokumentacji, identyfikacyjną oraz bezpośrednią), w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **Kontrole urzędowe IJHARS importowanych konwencjonalnych zbóż i rzepaku z Ukrainy**

Z danych przekazanych przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>68</sup>, (dalej: Główny Inspektor JHARS), dotyczących przeprowadzonych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: IJHARS) kontroli urzędowych importowanych konwencjonalnych zbóż i rzepaku z Ukrainy w latach 2021–2023 wynika, że:

- w 2021 r. na 118035,10 ton zbóż i rzepaku IJHARS przeprowadziła łącznie 768 kontroli, z czego w siedmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych – 12; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 154,3 t;
- w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 4 czerwca 2022 r. na 41171,60 ton zbóż i rzepaku IJHARS przeprowadziła łącznie 564 kontrole, z czego w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych – 5; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 41,5 t;
- w okresie od 5 czerwca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. na 730900,10 ton zbóż i rzepaku IJHARS przeprowadziła łącznie 13091 kontroli, z czego w 346 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych – 34; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 16313,40 t;
- w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 maja 2023 r. na 262373,20 ton zbóż i rzepaku IJHARS przeprowadziła łącznie 2059 kontroli, z czego w 110 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości; liczba badań laboratoryjnych – 29; masa odrzuconych przesyłek wyniosła 4737,6 t.

Jak poinformował Główny Inspektor JHARS, liczba wyżej wskazanych negatywnych kontroli granicznych odnosi się do kontroli, podczas których stwierdzono niewłaściwą jakość handlową zbóż i rzepaku na podstawie bezpośrednio przeprowadzonych przez inspektorów na miejscu ocen organoleptycznych i wykonanych badań laboratoryjnych.

### **Wyniki badań laboratoryjnych IJHARS importowanych konwencjonalnych zbóż i rzepaku z Ukrainy**

W okresie objętym kontrolą ogółem przebadano 80 próbek zbóż i rzepaku z Ukrainy kontrolowanego na granicy, zakwestionowano na podstawie badań 17 próbek zbóż i rzepaku. Na podstawie wykonanych w laboratorium badań zakwestionowano jakość handlową 1 partii prosa z uwagi na obecność szkodników. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 4 czerwca 2022 r. przebadano w laboratorium 5 próbek prosa, zakwestionowano 2 próbki ze względu na szkodniki żywe i martwe. W okresie od 5 czerwca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. przebadano w laboratorium 34 próbki, w tym: 15 próbek pszenicy; 2 próbki kukurydzy; 17 próbek rzepaku. Zakwestionowano 14 próbek, w tym: 10 próbek pszenicy (obecność szkodników) i 4 próbki rzepaku (obecność szkodników).

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 maja 2023 r. przebadano w laboratorium 29 próbek, w tym 4 próbki pszenicy i 25 próbek rzepaku. Nie kwestionowano jakości handlowej przebadanych próbek zbóż i rzepaku.

W wyniku przeprowadzonych przez IJHARS granicznych kontroli jakości handlowej konwencjonalnego ziarna zbóż i nasion rzepaku pochodzących z Ukrainy, przeznaczonych na cele spożywcze na podstawie badań laboratoryjnych oraz przeprowadzonej na miejscu oceny organoleptycznej, niewłaściwą jakość handlową stwierdzono w:

<sup>68</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.



- 2 partiach prosa, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 4 czerwca 2022 r.;
- 346 partiach, w tym: 118 partiach zbóż (13 partiach pszenicy, 30 partiach jęczmienia, 74 partii kukurydzy, 1 partii prosa), 228 partiach rzepaku, w okresie od 5 czerwca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.;
- 110 partiach, w tym 6 partiach zbóż (1 partii pszenicy, 1 partii kukurydzy, 4 partiach prosa), 104 partiach rzepaku, w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 maja 2023 r.

W wyniku kontroli doraźnych zbóż i rzepaku przeprowadzonych przez WIJHARS na rynku krajowym w 2023 r. do właściwych terenowo organów ścigania przekazano 6 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa związanego z importem ww. towarów z Ukrainy, jego przechowywaniem lub dalszą sprzedażą.

W okresie od 5 czerwca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. przeprowadzono osiem kontroli w zakresie importu zboża technicznego. Nieprawidłowości polegające na zamianie pierwotnego przeznaczenia pszenicy z „technicznego” na spożywcze oraz dalszej sprzedaży jako pochodzenia krajowego, wykazano w jednym podmiocie. W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 maja 2023 r. przeprowadzono 18 kontroli. Nieprawidłowości stwierdzono w trzech podmiotach. Dotyczyły one: zmiany przeznaczenia zboża (jęczmienia) z paszowego na cele spożywcze i wprowadzenia do obrotu jako spożywcze; zmiany przeznaczenia zboża (pszenicy) z paszowego na cele spożywcze i wprowadzenia do obrotu jako spożywcze; zmiany przeznaczenia zboża (kukurydzy) z technicznego na inne cele. Jak poinformował Główny Inspektor JHARS, o stwierdzonych przez WIJHARS nieprawidłowościach zostały powiadomione odpowiednie organy ścigania (prokuratura).

Główny Inspektor JHARS poinformował, że w okresie objętym kontrolą NIK, IJHARS nie prowadziła planowych kontroli jakości handlowej zbóż i rzepaku w obrocie na rynku krajowym oraz, że granicznej kontroli jakości handlowej podlegają partie konwencjonalnych artykułów rolno-spożywczych, w tym zbóż i rzepaku zgłoszone do kontroli w ilości równej lub przekraczającej minimalną ilość wskazaną w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu artykułów rolno-spożywczych przywożonych z zagranicy oraz ich minimalnych ilości podlegających kontroli jakości handlowej<sup>69</sup>.

Ponadto Główny Inspektor JHARS poinformował, że w przypadku zbóż oraz rzepaku nie ma określonych szczegółowych wymagań co do ich jakości handlowej zarówno na poziomie krajowym jak i w UE. Dlatego IJHARS w ramach ustawowych kompetencji – jakość handlową konwencjonalnych importowanych zbóż i rzepaku na granicy może badać wyłącznie na zgodność z deklaracją producenta np. wymaganiami określonymi w atestacji jakości, świadectwie jakości, kontrakcie. IJHARS przeprowadza kontrole jakości handlowej zbóż i rzepaku zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami krajowymi. Granicznej kontroli jakości handlowej podlegają artykuły rolno-spożywcze wyszczególnione w przepisach krajowych, tj. w ww. rozporządzeniu. Kontrola jakości handlowej na granicy, obejmuje ziarno zbóż i nasiona rzepaku przeznaczone wyłącznie do celów spożywczych (z wyłączeniem zbóż i rzepaku przeznaczonych na pasze, zbóż do siewu oraz na cele niespożywcze).

### **Kontrole UOKiK importowanych konwencjonalnych zbóż i rzepaku z Ukrainy**

W kwestii prowadzenia kontroli w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy, Prezes UOKiK poinformował<sup>70</sup>, że nie zlecał organom Inspekcji Handlowej w latach 2022–2023 prowadzenia ww. kontroli oraz, że zgodnie z ustawą z dnia 20 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw<sup>71</sup>, od 1 lipca 2020 r. organy Inspekcji Handlowej nie prowadzą kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ponadto Prezes UOKiK podał, że dotychczasowe zadania

<sup>69</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1934, ze zm.

<sup>70</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 285.

w tym zakresie realizowane przez Inspekcję Handlową zostały przekazane organom Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Jedynie Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej podjął działania w związku z pismem Wojewody Lubelskiego (który zwrócił się do: Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej; Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego – o przekazanie informacji w zakresie podjętych czynności kontrolnych w związku z publicznymi doniesieniami o możliwych nieprawidłowościach w handlu i przetwórstwie zbóż na terenie woj. lubelskiego), przeprowadzając sześć kontroli przedsiębiorców w zakresie obrotu zbożem i rzepakiem deklarowanym przez przedsiębiorców przy odprawie celnej jako „zboże techniczne”. W czterech przypadkach kontrole te wskazały na podejrzenie zafałszowania przez kontrolowane podmioty, dokonujące importu zboża z Ukrainy, jego spożywczego przeznaczenia w trakcie zgłoszeń do procedury celnej. Prezes UOKiK poinformował, iż kontrola jakości handlowej artykułów spożywczych pozostaje aktualnie w kompetencji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, której przekazano materiały z kontroli do wykorzystania służbowego według właściwości rzeczowej. O wynikach kontroli zawiadomiono również odpowiednie Państwowe Wojewódzkie Inspektoraty Sanitarne oraz odpowiednie Urzędy Celno-Skarbowe. Ponadto jak poinformował Prezes UOKiK Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej złożył cztery zawiadomienia do prokuratury w związku z przypuszczeniem popełnienia przestępstwa przez kontrolowane podmioty.

**GIOŚ  
nie kontrolowała  
jakości zboża  
i rzepaku  
z przeznaczeniem  
na cele techniczne**

Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował<sup>72</sup>, że zadania związane z importem i obrotem zboża i rzepaku z Ukrainy, w tym przeznaczonego na cele „techniczne” lub inne (np. czyściwo młynarskie) pozostają poza właściwością merytoryczną działania Inspekcji Ochrony Środowiska, wynikającą z ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>73</sup> (dalej: u.i.o.ś.). Główny Inspektor Ochrony Środowiska podał, że zgodnie z art. 1 u.i.o.ś., Inspekcja Ochrony Środowiska została powołana przez ustawodawcę do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Z kolei art. 2 u.i.o.ś. określa enumeratywnie wszystkie zadania realizowane przez organy wchodzące w skład Inspekcji.

Poinformował również, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 u.i.o.ś., do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, lecz nawet hipotetycznie trudno przyjąć, że importowane zboże lub rzepak mogłoby spełniać przesłanki definicji odpadu w myśl przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wskazał, że Inspekcja Ochrony Środowiska nie była zaangażowana w podejmowanie działań związanych z importem i obrotem zboża i rzepaku z Ukrainy w latach 2022–2023, jak też nie uczestniczyła w takich działaniach podejmowanych przez inne organy. Poinformował również, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska nie prowadziły kontroli w tym zakresie, jak też nie przeprowadzały i nie zlecały badań laboratoryjnych zboża i rzepaku importowanego na teren Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy.

<sup>72</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2127, ze zm.

### 5.1.3. Działania innych organów państwa i podmiotów w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy

#### Działania Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie importu towarów rolno-spożywczych z Ukrainy

Z informacji udzielonych NIK<sup>74</sup> przez Ministra Rozwoju i Technologii wynika, że jedną z przyczyn wprowadzenia zakazu przywozu do Polski niektórych produktów rolno-spożywczych z Ukrainy<sup>75</sup> był nadmierny wzrost importu do Polski w 2022 r. Minister RiT wskazał ponadto, że w dniu 14 kwietnia 2023 r. rząd Słowacji poinformował państwa członkowskie UE o przypadku ujawnienia na terytorium Słowacji dużej partii zboża importowanego z Ukrainy, zawierającego substancje szkodliwe i niedozwolone do stosowania na terytorium UE, sugerując jednocześnie, że zboże, mogło trafić na tamtejszy rynek tranzytem z/lub przez Polskę. Ze względu na powyższe sygnały, w celu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, została podjęta pilna decyzja o wprowadzeniu czasowego zakazu przywozu na terytorium Polski z terytorium Ukrainy produktów rolno-spożywczych wymienionych w załączniku do rozporządzenia. Minister RiT poinformował, że do bieżących zadań Ministerstwa Rozwoju i Technologii należy analiza wymiany handlowej z krajami trzecimi, a wymiana handlowa z Ukrainą podlega szczegółowej, wzmożonej analizie od lutego 2022 r. Analiza ma jednak charakter roboczy i często nie wiąże się z powstawaniem dedykowanych opracowań.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą<sup>76</sup>, minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, może określić zakaz w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem wskazanych w ustawie przypadków. W zakresie towarów rolno-spożywczych minister właściwy do spraw gospodarki wydaje rozporządzenie również w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rynków rolnych.

#### Przyczyny wydania rozporządzenia z 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu towarów rolno-spożywczych z Ukrainy

W odniesieniu do kwestii dotyczącej organu, który zainicjował wydanie rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, Minister RiT wskazał, że rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych zostało wydane na podstawie kierunkowej decyzji Rady Ministrów. Z uwagi na fakt, że Minister RiT jest organem właściwym do wydania rozporządzenia, w MRiT zostały podjęte czynności formalne inicjujące proces legislacyjny tj. dokonanie wpisu do Wykazu prac legislacyjnych Ministra Rozwoju i Technologii oraz zamieszczenie projektu w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny na stronie Rządowego Centrum Legislacji. W toku prac nad wydaniem rozporządzeń, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów opiniował projekty rozporządzeń i wydawał robocze pozytywne opinie, które były potwierdzane pismami Prezesa UOKiK. Rozporządzenia, zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego, zostały wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrem Finansów.

#### Stan faktyczny

W kwestii dotyczącej przeprowadzenia analizy zgodności wydania rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych z prawem europejskim, Minister RiT wskazał, że przeprowadził ww. analizę, co wynika z uzasadnienia do rozporządzenia: *Projekt przedmiotowego rozporządzenia stanowił wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (...). Zgodnie z ww. przepisem minister właściwy do spraw gospodarki może, w przypadkach określonych w ww. ustawie, w ramach dostępnych środków*

<sup>74</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

<sup>75</sup> Rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 717).

<sup>76</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1606.

*administrowania obrotem towarami, wprowadzić zakaz przywozu towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 9 ww. ustawy środki administrowania obrotem towarami z zagranicą są ustanawiane w przywozie z krajów trzecich, zgodnie z przesłankami wskazanymi w prawodawstwie wspólnotowym. Prawodawstwo unijne pozwala państwu członkowskim na stosowanie zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych ze względu na moralność publiczną, porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę zdrowia i życia ludzkiego, zwierząt lub roślin, ochronę narodowych dóbr kultury posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną lub ochronę własności przemysłowej i handlowej.*

Minister RiT poinformował, że MRiT, głównie w oparciu o dane i informacje przekazywane przez MRiRW, analizowało dane wymiany handlowej z Ukrainą i na ich podstawie rozważało zasadność wprowadzenia zakazu importu tych towarów z Ukrainy. Minister RiT wskazał, że głównym założeniem MRiT było, że zakaz zostanie wprowadzony przez Komisję Europejską m.in. na wniosek Polski. Ponadto, w ramach dyskusji nad wprowadzeniem ww. embarga przez Polskę, MRiT analizowało przepisy pod kątem ustalenia podstawy prawnej do wprowadzenia takiego zakazu. Minister RiT wskazał, że MRiT dokonuje bieżącej analizy skutków wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych w zakresie danych dotyczących handlu zagranicznego, a ponadto kwestia ta stanowi właściwość Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który podpisał rozporządzenia klauzulą „w porozumieniu”.

W odniesieniu do przyczyny wskazania w uzasadnieniu do rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, że jest ono zgodne z prawem Unii Europejskiej, skoro z art. 21 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wynika, że Unia jest zobowiązana zapewnić spójność różnych dziedzin jej działań zewnętrznych, a zgodnie z art. 38 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa, a ponadto zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE wspólną politykę handlową należy prowadzić zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii – Minister RiT poinformował, że w trosce o zdrowie obywateli Unii Europejskiej, w związku z ujawnieniem przez słowackie służby kontrolne występowania substancji szkodliwych i niedozwolonych na terenie UE (pestycydy) m.in. w pszenicy ukraińskiego pochodzenia, pełniąc obowiązki ministra właściwego do spraw handlu międzynarodowego, na podstawie art. 24 pkt. 2 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz. Urz. UE L 83 z 27 marca 2015 r.), w dniu 15 kwietnia 2023 r. w porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwem Finansów podpisał rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych.

Minister RiT wskazał, że projekty rozporządzeń spełniały przesłanki zgodności z prawem UE i zgodnie z art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowienia tego Traktatu wprowadzające ograniczenia ilościowe w przywozie i wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi. Minister RiT poinformował, że przedmiotowy przepis nie zawiera przesłanek ograniczających możliwość stosowania zakazów do określonego terytorium (np. tylko do jednego państwa członkowskiego). Z uwagi na powyższe, w celu ochrony życia i zdrowia obywateli podjęto decyzję o zakazie importu zboża z Ukrainy, ponieważ w zbożu pochodzącym z Ukrainy wykryto substancje szkodliwe.

W odniesieniu do przyczyny objęcia zakazem również innych niż pszenica produktów rolno-spożywczych, pomimo, że występowanie szkodliwych substancji stwierdzono w pszenicy, Minister RiT wskazał, że zakres towarów, co do których zastosowanie miał czasowy zakaz importu z Ukrainy został przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

### **Rozporządzenie z 21 kwietnia 2023 r. dopuszczające tranzyt**

W dniu 21 kwietnia 2023 r. ogłoszono rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, które uchylono z dniem 2 maja 2023 r. Następnie Minister RiT wydał rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych i rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych.

W odniesieniu do przyczyny wydania tych rozporządzeń Minister RiT poinformował, że podstawa do wydania przedmiotowego rozporządzenia została uzupełniona o art. 22 w stosunku do rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2023 r. z uwagi na konieczność uregulowania procedur związanych z tranzytem produktów przez terytorium RP. Wprowadzone rozwiązania były wynikiem uzgodnień ze stroną ukraińską, tj. z uwagi na obecną sytuację polityczną oraz faktyczne zablokowanie kanałów eksportu towarów z terytorium Ukrainy podjęto decyzję o utrzymaniu zakazu przy jednoczesnym umożliwieniu tranzytu towarów przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Warunkiem możliwości tranzytu produktów przez terytorium RP było jego zakończenie poza terytorium RP lub w portach morskich w: Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu lub Szczecinie. Dodatkowo umożliwiono przywóz na terytorium RP zwierząt żywych (koni). Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych wprowadzało zmianę polegającą na dodaniu do katalogu portów morskich na terytorium RP, w których powinien się zakończyć tranzyt, portu w Kołobrzegu.

### **Tryb prac legislacyjnych nad rozporządzeniami w sprawie zakazu importu zboża**

Prace legislacyjne nad projektami rozporządzeń były prowadzone na podstawie przepisów uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348). Zgodnie z rozdziałem 8 działu III ww. uchwały projekt dokumentu rządowego może być procedowany w tzw. „trybie odrębnym”. Tryb ten został zastosowany w przedmiotowym przypadku i zgodnie z § 99 Regulaminu pracy Rady Ministrów polegał na procedowaniu projektu dokumentu rządowego bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, przy czym Rządowe Centrum Legislacji na bieżąco opiniowało projekty w trybie roboczym. Minister RiT wskazał, że ze względu na wagę i pilność sprawy, wyniki oceny wpływu zostały zawarte wyłącznie w OSR do projektów rozporządzeń.

### **Współpraca Ministra RiT z innymi podmiotami**

Minister RiT poinformował, że pozostawał w stałej współpracy z innymi organami państwa, w tym przede wszystkim z MRiRW, w obszarze wspólnej polityki handlowej UE, również w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy. Do zadań MRiR należy koordynacja stanowiska Polski ze wszystkimi stosownymi organami państwa w ww. obszarze. Koordynacja ta odbywa się m.in. poprzez platformę „Koordynacja TPC”, w ramach której konsultowane są wszystkie tematy i dokumenty omawiane na posiedzeniach Komitetu Polityki Handlowej Rady UE (TPC). Minister RiT wskazał, że w dniu 25 listopada 2022 r. na posiedzeniu Rady UE ds. Zagranicznych w formacie handel (FAC Trade) w Brukseli zgłosił problem nadmiernego importu artykułów rolno-spożywczych i potrzebę analizy oraz monitorowania skutków wprowadzenia jednostronnych autonomicznych środków handlowych dla Ukrainy.

### **Inne działania Ministra RiT w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy**

Dodatkowo Minister RiT wskazał, że mając na celu ograniczanie negatywnych skutków nadmiernego importu towarów z Ukrainy do Polski, MRiR (na wniosek MRiRW) skierował do Komisji Europejskiej:

- w dniu 5 kwietnia 2023 r. wniosek o przywrócenie ceł, skutecznych względem wszystkich krajów trzecich, w tym wszystkich krajów członkowskich WTO, na kukurydzę importowaną do UE do maksymalnego poziomu dozwolonego przez zobowiązania UE w ramach WTO, czyli 94 EUR/tonę oraz o podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu skutecznego stosowania tych ceł na import kukurydzy z Ukrainy do UE;
- w dniu 13 kwietnia 2023 r. wniosek o przywrócenie ceł na pszenicę, mąkę pszenną, mięso drobiowe i jaja importowane z Ukrainy, na podstawie art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870;
- w dniu 4 lipca 2023 r. wniosek o przywrócenie ceł na mąkę pszenną, mięso drobiowe i jaja importowane z Ukrainy, na podstawie art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1077;
- w dniu 14 lipca 2023 r. wniosek o przyjęcie nowych ukierunkowanych środków zapobiegawczych zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2023/1077 w stosunku do importu z Ukrainy mrożonych malin i truskawek. Działania te nie przyniosły skutków w postaci nałożenia ceł.

### **Działania Ministra Infrastruktury w zakresie korytarzy solidarnościowych**

W sprawie ustanowienia „korytarzy solidarnościowych” na rzecz transportu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował<sup>77</sup>, że w dniu 12 maja 2022 roku został wydany Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2022) 217 *Plan działań na rzecz korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą ułatwiających wywóz produktów rolnych z Ukrainy i handel dwustronny między Ukrainą a UE* (dalej: Komunikat KE), którym zostały ustanowione „Korytarze solidarnościowe” na rzecz transportu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy. Głównym celem przewidzianym w Komunikacie KE było zrekompensowanie skutków zablokowania przez Rosję tradycyjnych szlaków handlowych prowadzących z Ukrainy przez Morze Czarne, poprzez utworzenie alternatywnych dróg logistycznych. Blokada portów na Morzu Czarnym przełożyła się bezpośrednio na międzynarodowe bezpieczeństwo żywnościowe. Przed atakiem Rosji na Ukrainę około dwie trzecie eksportu ukraińskich towarów odbywało się drogą morską, w tym około 90 % wywozu zbóż i roślin oleistych. W dniu 26 lipca 2022 r. stanowisko Rządu w sprawie Komunikatu zostało przekazane przez KPRM do Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP. Stanowisko Rządu w sprawie Komunikatu KE wskazało na potrzebę i znaczenie prowadzenia szeroko zakrojonych działań przez kraje Unii Europejskiej w celu umożliwienia Ukrainie prowadzenia wymiany handlowej w zakresie obrotu żywnością. Powyższe Stanowisko Rządu Komisja Sejmowa do Spraw Unii Europejskiej rozpatrzyła w dniu 15 września 2022 r. Pismem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2022 roku określona została organizacja instytucjonalna działań strony polskiej w ramach umożliwienia Ukrainie dalszego prowadzenia wywozu produktów rolnych oraz handlu międzynarodowego z członkami UE oraz innymi krajami. Utworzony został Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy.

Zgodnie z Komunikatem KE, jednym z ważnych elementów systemu „korytarzy solidarnościowych” było utworzenie przez państwa członkowskie UE krajowych punktów kontaktowych. Komisja Europejska zorganizowała międzynarodową Sieć Punktów Kontaktowych na Szlakach Solidarności (*Network of Solidarity Lanes Contact Points*). W ramach ww. Sieci Punktów Kontaktowych KE organizuje cykliczne spotkania *on-line* z udziałem przedstawicieli krajów będących uczestnikami łańcucha logistycznego wiodącego do i z Ukrainy, instytucji europejskich i innych interesariuszy. Spotkania Sieci Punktów Kontaktowych mają charakter roboczy i pozwalają m.in. na wymianę informacji o aktualnych kwestiach dotyczących przewozów na Szlakach Solidarności pomiędzy interesariuszami z szeregu krajów zaangażowanych w ww. przewozy

<sup>77</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

i przedstawicielami instytucji UE oraz ułatwiają podejmowanie i koordynację działań w celu usprawnienia powyższych przewozów. Przedstawiciele jednostek organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury brali udział w cyklicznych roboczych spotkaniach Punktów Kontaktowych Korytarzy Solidarności organizowanych przez KE. Podczas spotkań, KE informowana była m.in. o wolnych zdolnościach przeładunkowych polskich portów morskich oraz o podejmowanych w portach działaniach mających na celu zwiększenie potencjału przeładunkowego w segmencie produktów typu „agro”. Omawiane były kwestie dotyczące przepływu ładunków ukraińskich, m.in. z odniesieniem do sytuacji na granicy, dokonywanych kontroli towaru, działania służb i inspekcji, jak również realizacji transportów drogowych i kolejowych.

Ministerstwo Infrastruktury uczestniczyło w trzech rodzajach spotkań organizowanych przez KE:

1. Ogólne spotkania Punktów Kontaktowych Korytarzy Solidarności dot. *Solidarity Lanes*, organizowane przez DG MOVE (uczestniczą wszystkie zainteresowane kraje oraz KE).
2. Spotkania w ramach *Solidarity Lanes – Polish Corridor* (z udziałem przedstawicieli KE, UA i PL).
3. Spotkania w ramach *Solidarity Lanes – Baltic Ports Corridor* (z udziałem przedstawicieli KE, UA, PL, LT, LV, EE).

### Udział Ministra Infrastruktury w realizacji korytarzy solidarnościowych

W odniesieniu do udziału Ministra Infrastruktury w projektowaniu i realizacji ustanowionych w 2022 r. „korytarzy solidarnościowych” pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował, że propozycje działań zawarte w Komunikacie KE zostały przedstawione przez KE, a realizacja działań przewidzianych w Komunikacie KE prowadzona była przez wszystkie zaangażowane w powyższą tematykę instytucje w Polsce. Ministerstwo Infrastruktury prowadziło zadania związane z rolą Punktu Kontaktowego na Szlakach Solidarności w Polsce. Jednym z tych zadań było koordynowanie udziału przedstawicieli polskich instytucji w cyklicznych spotkaniach on-line z udziałem reprezentantów innych krajów UE i KE oraz udzielanie informacji w kwestiach podnoszonych przez KE oraz innych uczestników Sieci Punktów Kontaktowych. W ramach organizacji przewozu zboża i innych produktów żywnościowych przez granicę Polski z Ukrainą, do resortu infrastruktury należały przede wszystkim kwestie związane z zapewnieniem możliwości transportowych dla rosnącego wolumenu towarowego.

Przed wojną przez Polskę nie prowadziły główne trasy eksportu ukraińskich ładunków masowych, w tym produktów rolnych. Infrastruktura transportowa i graniczna również dostosowana była do zapotrzebowania z okresu przed 2022 r.

Podjęte zostały działania w zakresie logistyki związane z przekraczaniem granicy, w tym: wyznaczono oddzielne przejścia graniczne dla pojazdów powyżej 7,5 ton i poniżej tej wagi, oddzielono ruch osobowy od towarowego na przejściach granicznych, np. Korczowej-Krakowcu, oddzielono ruch pojazdów ciężarowych pustych od załadowanych, otwarto nowe przejście drogowe Malhowice-Niżankowice dla pustych samochodów ciężarowych, zwiększono przepustowość szlaków kolejowych z i do polskich portów morskich, w których też nieustannie prowadzone są działania inwestycyjne. Ponadto Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował, że możliwości poprawy przepustowości infrastruktury wyczerpały się, a dalszymi krokami w tym zakresie będą musiały być kosztowne i długotrwałe modernizacje.

### Stan faktyczny

W kwestii działań, które powinny zostać przeprowadzone w celu ustanowienia i usprawnienia działania korytarzy solidarnościowych Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował<sup>78</sup>, że usprawnienie działania „korytarzy solidarnościowych” wymaga na obecnym etapie przeprowadzenia

<sup>78</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK z dnia 18 lipca 2023 r.

szeregu długoterminowych działań oraz, że możliwe do wykorzystania, dostępne rezerwy przepustowości zostały już w zasadzie wykorzystane, poprzez działania infrastrukturalne i organizacyjne, przeprowadzone na sieci TEN-T po agresji Rosji na Ukrainę. Istniejąca infrastruktura transportowa i infrastruktura przejść granicznych między UE a Ukrainą, pomimo wykonania wielu prac zwiększających jej przepustowość, wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych. Sekretarz Stanu poinformował, że bez przejść granicznych o wysokiej przepustowości zarówno w ruchu osobowym, jak i towarowym oraz wydajnych połączeń transportowych w Polsce, prowadzących z granicy z Ukrainą do krajów Unii Europejskiej oraz do polskich portów morskich, nie będzie możliwy dalszy rozwój bilateralnych i wielostronnych relacji gospodarczych, warunkujący integrację Ukrainy ze strukturami UE. Niezbędna jest kompleksowa modernizacja i rozbudowa zarówno drogowych, jak i kolejowych przejść granicznych pomiędzy Polską a Ukrainą. Szczególnie istotna jest rozbudowa terminali odpraw samochodów ciężarowych w przejściach granicznych zlokalizowanych na głównych szlakach komunikacyjnych oraz ciągów drogowych prowadzących do tych przejść.

Podsekretarz Stanu poinformował, że w odniesieniu do transportu drogowego należy wskazać na podjęto praktyczne działania, mające na celu usprawnienie wywozu produktów rolnych z Ukrainy, które polegały m.in. na dopuszczeniu do ruchu drogowego pojazdów członowych mających 5 lub 6 osi o dopuszczalnej masie całkowitej wynoszącej odpowiednio 42 ton albo 44 ton w celu transportu produktów rolnych od granicy RP z Ukrainą do morskich portów przeładunkowych Morza Bałtyckiego oraz centrów przeładunkowych po drogach krajowych lub innych drogach publicznych prowadzących bezpośrednio do tych portów lub centrów przeładunkowych. W tym celu, do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia dodano w § 3 ust. 1 nowy pkt 2a przewidujący taką możliwość. Projekt przeszedł przyspieszoną procedurę notyfikacji w KE, w efekcie czego zmiana rozporządzenia weszła życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Od strony infrastruktury drogowej usprawnienia wiązały się przede wszystkim ze zmianą organizacji ruchu na drogach dojazdowych do przejść granicznych, w tym ze zmianą oznakowania. Ponadto w ramach programów drogowych, uchwalanych niezależnie od sytuacji na Ukrainie, prowadzona jest budowa oraz przebudowa ciągów dróg krajowych prowadzących do granicy polsko-ukraińskiej. Głównymi zadaniami inwestycyjnymi, realizowanymi na tych ciągach, jest budowa odcinków dróg ekspresowych S12 Piaski – Dorohusk oraz S17 Piaski – Hrebenne. Oprócz tego prowadzona jest kompleksowa rozbudowa drogi krajowej nr 74, w tym budowa szeregu obwodnic w jej ciągu.

W zakresie transportu kolejowego na przejściach granicznych oraz liniach kolejowych do nich prowadzących działania w ramach unijnych Korytarzy Solidarnościowych obejmowały uzgodnienia dotyczące m.in. zmiany organizacji ruchu kolejowego na przejściach granicznych oraz najpilniejszych inwestycji i prac budowlanych o charakterze remontowo-utrzymawczym, dotyczących wymiany nawierzchni torowej, w tym rozjazdów w celu zwiększenia przepustowości stacji oraz poprawy dostępności bocznic jak i prac dotyczących mostów i wiaduktów. Na sieci kolejowej dla wsparcia transportów tranzytowych z Ukrainy ważne będą projekty obejmujące prace modernizacyjne na odcinku Lublin–Dorohusk–Kowel oraz Rzeszów–Medyka–Lwów. Na sieci drogowej obecnie kluczowa jest kontynuacja budowy trasy ekspresowej S-12 na odcinku Teosin–Dorohusk, a docelowo kolejne inwestycje na odcinku Lublin–Chełm–Dorohusk i po stronie ukraińskiej w kierunku Kijowa oraz S-17 Lublin–Hrebenne – i dalej w kierunku Lwowa. Inwestycje transportowe to przedsięwzięcia, które ze względu na swój złożony charakter są długofalowe i czasochłonne. Dlatego też potrzebne jest wzmocnienie finansowania unijnego dla sektora transportowego w kolejnych Wieloletnich Ramach Finansowych. Podjęcie wieloletnich inwestycji o tak dużym zakresie jest niemożliwe w tak krótkim okresie.



**Zainicjowane  
przez Ministra  
Infrastruktury  
działania w celu  
realizacji korytarzy  
solidarnościowych**

W kwestii inicjowania, realizacji, udziału w realizacji zadań lub nadzoru w zakresie „korytarzy solidarnościowych” Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował<sup>79</sup>, że zadaniem Ministerstwa Infrastruktury było zapewnienie zdolności infrastrukturalnych niezbędnych dla wykonywania rosnących przewozów do i z Ukrainy. W tym celu prowadzono działania na rzecz zwiększenia przepustowości przejść granicznych z Ukrainą oraz możliwości transportu przez Polskę. Kiedy Unia Europejska otworzyła możliwość dofinansowania z funduszy UE inwestycji w zakresie infrastruktury transportowo-komunikacyjnej łączącej Polskę z Ukrainą w ramach konkursu CEF Transport 2022, Ministerstwo Infrastruktury zainicjowało i aktywnie uczestniczyło w procesie przygotowania wniosków aplikacyjnych, służących wzmocnieniu zdolności przewozowych „korytarzy solidarnościowych”. Po stronie polskiej aplikacje zostały przygotowane przez zarządców infrastruktury drogowej (GDDKiA) i kolejowej (PKP PLK SA). Sekretarz Stanu poinformował, że Ministerstwo Infrastruktury aktywnie uczestniczyło w konsultacji ww. wniosków, w tym w spotkaniach ze służbami KE, przedstawicielami strony ukraińskiej, przedstawicielami Europejskiego Banku Inwestycyjnego (inicjatywą JASPERS), którzy opracowali część projektu po stronie ukraińskiej oraz koordynowali proces przygotowania tych wniosków na zlecenie KE. Dla usprawnienia procesu przygotowania, a na dalszym etapie wdrażania projektów polsko-ukraińskich, Ministerstwo Infrastruktury jako koordynatora tych projektów wyznaczyło jednostkę podległą Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT) – instytucję, która posiada wieloletnie doświadczenie we wdrażaniu i monitorowaniu projektów CEF.

W dniu 22 czerwca 2023 r. KE ogłosiła wyniki konkursu CEF Transport 2022. Obydwa wspólne polsko-ukraińskie projekty uzyskały wsparcie ze środków UE:

- a) Korytarze Solidarności UE-Ukraina. Optymalizacja i modernizacja przepływów transportowych pod względem przepustowości infrastruktury, interoperacyjności i efektywności usług w głównym DPG PL/UA (projekt drogowy).

Głównym celem projektu jest ustanowienie i usprawnienie Korytarza Solidarności UE-Ukraina – jako optymalizacji i modernizacji przepływów transportowych pod względem przepustowości infrastruktury, interoperacyjności i efektywności drogowych przejść granicznych na głównych drogowych przejściach granicznych PL/UA.

Po stronie polskiej projekt obejmuje:

- budowę drogi S12 na odcinku ok. 5,3 km wraz z węzłem „Dorohusk” (dwujezdniowa, dwa pasy w każdym kierunku wraz z zatokami awaryjnymi) wraz z drogami serwisowymi do terminala w Dorohusku oraz planowanego terminala Okopach o dł. ok. 4,5 km. wzdłuż S12, budowa obszaru serwisowego – parkingu na 400 miejsc dla samochodów osobowych, ciężarowych, autobusów;
- opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej dla budowy terminalu towarowego w Okopach k/ Dorohuska;
- zakup i dostarczenie systemu informatycznego do rezerwacji terminu odprawy granicznej w transporcie towarowym na przejściach granicznych w Dorohusku, Hrebennem i Korczowej.

Budżet całego projektu wynosi 124,6 mln EUR, z tego wkład UE: 62,3 mln EUR (z tego część PL: 83,6 mln EUR, z tego wkład UE: 41,8 mln EUR; z tego część UA: 41 mln EUR, z tego wkład UE: 20,5 mln EUR). Okres realizacji projektu: lata 2023–2026.

- b) Korytarze Solidarności UE-Ukraina. Optymalizacja i modernizacja przepływów transportowych pod względem infrastruktury. Zdolność, interoperacyjność i efektywność usług na głównych przejściach granicznych PL/UA (projekt kolejowy).

<sup>79</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK z dnia 18 lipca 2023 r.

Celem projektu jest poprawa połączeń między UE a UA pod względem przepustowości infrastruktury, interoperacyjności i efektywności usług przejścia granicznego. Projekt dotyczy poprawy funkcjonowania następujących KPG: Dorohusk/Jagodzin; Medyka/Mościska I i Mościska II.

Po stronie polskiej projekt obejmuje opracowanie studium wykonalności dla linii kolejowej Lublin–Chełm–KPG Dorohusk–KPG Jagodzin–Kowel wraz z koncepcją zarządzania kolejowym przejściem granicznym.

Budżet projektu wynosi 65,3 mln EUR, z tego wkład UE: 32,6 mln EUR (z tego część PL: 8,3 mln EUR, z tego wkład UE: 4,15 mln EUR; z tego część UA: 57 mln EUR, z tego wkład UE: 28,5 mln EUR). Okres realizacji projektu: 2023–2026.

Ponadto, w konkursie CEF Transport 2022 dofinansowanie uzyskał projekt kolejowy pn. Prace na ciągu E 30 – linie kolejowe nr 91 i 92 na odcinku Rzeszów–Medyka (granica państwa) – dokumentacja projektowa. Przedsięwzięcie również wpasuje się w inicjatywę Korytarzy Solidarności.

W ramach projektu przygotowania zostanie dokumentacja projektowa dla modernizacji linii kolejowej nr 91 i 92, prowadzącej z Rzeszowa do granicy polsko-ukraińskiej w Medyce. Wartość kosztów kwalifikowalnych projektu to 55,7 mln euro, z tego dofinansowanie CEF to 47,3 mln euro. Okres realizacji projektu przewiduje się na lata 2023–2026.

Jak poinformował Sekretarz Stanu, na jesieni 2023 r. KE planuje ogłoszenie kolejnego konkursu w ramach CEF Transport, z terminem składania wniosków do stycznia 2024 r. Ministerstwo Infrastruktury rozważa aplikowanie o środki dla kolejnych projektów, które będą służyły wzmocnieniu dostępności transportowej UE/Polska–Ukraina i tym samym rozwojowi idei Korytarzy Solidarności. Niemniej ostateczna decyzja o możliwości składania wniosków w konkursie przez zarządców infrastruktury uzależniona będzie od zakresu konkursu, który jest ustalany przez służby unijne.

**Elewarr sp. z o.o. nie zajmowała się skupem i magazynowaniem zboża i rzepaku z Ukrainy**

W sprawie dokonywania zakupów lub magazynowania zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy w latach 2022–2023 Prezes Elewarr sp. z o.o. (dalej: Elewarr lub Spółka) poinformował<sup>80</sup>, że Spółka nie dokonywała zakupów, sprzedaży i nie magazynowała zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy, w tym nieprzeznaczonego na cele spożywcze, paszowe lub siewne, np. tzw. „zboże techniczne” lub „czyściwo młynarskie”. Spółka w latach 2022–2023 nie udostępniała powierzchni magazynowej w celu świadczenia usługi przechowania importowanego przez inne podmioty zboża i rzepaku z Ukrainy, a także nie świadczyła w latach 2022–2023 usługi przechowywania zboża i rzepaku importowanego z Ukrainy nieprzeznaczonego na cele spożywcze, paszowe lub siewne (tzw. techniczne, czyściwo).

**W Elewarr sp. z o.o. usługowo przeładowano dwa składy kolejowe ze zbożem i rzepakiem z Ukrainy**

W odniesieniu do świadczenia przez Elewarr sp. z o.o. w latach 2022–2023 innych usług na rzecz podmiotów importujących zboże i rzepak z Ukrainy, np. usługi przeładowania, udostępnienia infrastruktury w celach przeładunkowych, suszenia, czyszczenia Prezes poinformował, że przeprowadzono komercyjny przeładunek dwóch składów kolejowych na transport samochodowy kukurydzy oraz pszenżyta o łącznej ilości 2,7 tys. ton, na rzecz jednego podmiotu w lutym i marcu 2023 r. Usługa ta została skalkulowana i została przedstawiona oferta w odpowiedzi na zapytanie jakie spłynęło do nas ze strony w/w firmy w ramach rozszerzenia wieloletniej współpracy usługowej oraz handlowej. Zakres wykonanej usługi to udostępnienie infrastruktury kolejowej dla podstawienia wagonów ładownych na bocznicę, manewrowanie składem kolejowym na terenie bocznicy, pobranie prób surowca, wykonanie oceny laboratoryjnej, rozładunek zbóż do komór buforowych elewatora oraz załadunek na podstawiony transport samochodowy. Jak poinformował Prezes Spółki, dopiero po dokonaniu usługi przeładunku Elewarr sp. z o.o. powzięła informację, że przeładowany towar był towarem importowanym z Ukrainy.

<sup>80</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

## 5.2. Działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego

**Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe**

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. Minister Finansów podjął działania dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania zadań w obszarze importu zboża i rzepaku z Ukrainy. Zapewniono procedury określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy, wytyczne dotyczące postępowania ze sprowadzonym do Polski zbożem przeznaczanym do celów technicznych oraz w zakresie współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za urzędowe kontrole na granicy.

W stosunku do pojazdów transportujących przez terytorium RP ukraińskie zboże i inne produkty rolne zastosowany rodzaj zabezpieczeń był nieadekwatny do skali i rzeczywistych zagrożeń, bowiem w ich przypadku Krajowa Administracja Skarbowa stwierdziła incydentalne przypadki naruszeń procedury tranzytu zbóż (tj. około 0,11 %). Pomimo nieznacznego ryzyka naruszenia tych przepisów, obok środka zabezpieczającego w postaci elektronicznych plomb z modułem GPS, wprowadzono dodatkowe zabezpieczenie w postaci konwojów. Zdaniem NIK, organizowanie takich przewozów pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, było działaniem nadmiernym, czasochłonnym i kosztownym, gdyż samo nałożenie na środki transportu plomb elektronicznych zapewniało ciągły monitoring transportu, a także gwarancję jego bezpiecznego przejazdu przez terytorium Polski i dostarczenia towaru do polskich portów lub granicy RP.

Ministerstwo Finansów nie skorzystało z możliwości wprowadzenia rozwiązań prawnych polegających na wykluczeniu możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, tylko wewnątrz kraju. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Rozwiązania takie zostały przygotowane dopiero w kwietniu 2023 r., czyli – w ocenie NIK – zbyt późno biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowanego m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy.

**Naczelnicy LUCS i PUCS realizowali działania w zakresie importu zboża i rzepaku z terytorium Ukrainy na podstawie wytycznych MF**

Naczelnicy Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego (dalej LUCS i PUCS) realizowali działania w zakresie importu zboża i rzepaku z terytorium Ukrainy zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów. Działania te nie zapobiegły jednak przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania sprowadzanego zboża i rzepaku na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym, tj. na cele techniczne, z pominięciem ich kontroli przez właściwą inspekcję graniczną.

Posiadając własne analizy oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, LUCS, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek, nie podejmował kontroli celno-skarbowych w stosunku do podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku na cele techniczne. Przeprowadzone dwie kontrole tzw. postimportowe potwierdziły wykorzystywanie importowanego towaru na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym.

Wątpliwości NIK w zakresie właściwej interpretacji przepisów prawa budzi fakt, że, w 97,6 % przypadkach decyzje o zarządzeniu konwoju wydane przez Lubelski Urząd Celno-Skarbowy doręczono, stosownie do treści art. 67 ust. 2a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, wyłącznie przewoźnikowi towaru, natomiast jako adresata tych decyzji pominięto nadawcę towaru, który zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, był stroną postępowania w sprawie zarządzenia konwoju.

Wobec braku uregulowań prawnych precyzujących jakie koszty składają się na koszty konwoju realizowane zasobami Służby Celno-Skarbowej, Naczelnicy LUCS i PUCS, w postępowaniach o zarządzeniu konwoju, nie nakładali na strony postępowania obowiązku pokrycia kosztów konwoju, do czego strony były zobowiązane na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o KAS.

W wyniku kontroli Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w jednym przypadku stwierdzono, że zgłoszony towar obejmujący wg. opisu „Ziarna kukurydzy nie nasienna do celów paszowych – zbiory z 2021 roku – 22 000 kg”, został przez Oddział Celny Rzeszów dopuszczony do obrotu na terenie UE bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii, co stanowiło naruszenie § 26 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w zw. art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach.

### 5.2.1. Działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

**MF przekazywało dane o wielkości importu oraz tranzytu zbóż i nasion oleistych**

Ministerstwo Finansów dysponowało danymi dotyczącymi wielkości importu oraz tranzytu zbóż i nasion oleistych do Polski z krajów trzecich. O ich przekazywanie, w dniu 7 lipca 2022 r. zwróciło się MRiRW oraz MI. Dane te, po uzgodnieniu ich zakresu, były cotygodniowo przekazywane ww. resortom, a dodatkowo w związku z pismem MRiRW (z 13 lipca 2022 r.) zostały rozszerzone o informacje podawane w zgłoszeniu celnym tranzytowym, tj. o masę brutto, masę netto i kod taryfy celnej dla danego towaru.

Dane MF kierowane do Ministerstwa Infrastruktury były przekazywane do tzw. Specjalnego Punktu Kontaktowego na Szlakach Solidarności, ulokowanego przez Premiera RP w Ministerstwie Infrastruktury. Ponadto dane MF w zakresie przepustowości tranzytu oraz importu i eksportu produktów rolnych były prezentowane na spotkaniach Platformy koordynacyjnej ds. ukraińskiego eksportu powołanej – z inicjatywy Komisarza UE ds. handlu – na rzecz usprawnienia przewozów towarowych między UE a Ukrainą.

**Wzrost importu zboża i rzepaku z Ukrainy w latach 2022–2023**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z Ukrainy do Polski sprowadzono łącznie 3403,4 tys. ton zbóż, co stanowiło 92,5 % całego importu zbóż w tym okresie (tj. 3678,6 tys. ton). W 2022 roku import zboża osiągnął 2467,9 tys. ton i wzrósł 31-krotnie w stosunku do 2021 roku. Największy wzrost importu zbóż z Ukrainy nastąpił w drugiej połowie 2022 r., kiedy do Polski sprowadzono w każdym miesiącu ponad 250 tys. ton zbóż (od lipca do października), a w listopadzie i grudniu ponad 360 tys. ton. Wysoki poziom importu zbóż z Ukrainy utrzymywał się do końca pierwszego kwartału 2023 roku, a spadek importu do poziomu 49,8 tys. ton odnotowano w kwietniu 2023 r. W 2022 r. wartość importowanego zboża z tego kraju wyniosła 2 808 415,9 tys. zł i była 41-krotnie wyższa niż w 2021 roku (67 934 tys. zł).

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. największą część importowanego zboża stanowiła kukurydza (71,7 % importu zbóż z Ukrainy w tym okresie) oraz pszenica (25,1 %). Dane MF wskazują, że średnia cena za tonę pszenicy wyniosła 1090,74 zł (do siewu 1233,63 zł, paszowa 1070,82 zł, spożywcza 1190,87 zł, techniczna 1164,71 zł). Przy czym tylko nieznaczna ilość pszenicy spożywczej została zakupiona po cenie poniżej 1 tys. zł/tonę (dotyczy 23 z 107 przeprowadzonych transakcji, tj. 21,5 %), a ustalona cena przy pozostałych transakcjach wynosiła powyżej 1 tys. zł/tonę. Nie wystąpiły transakcje o cenie 200–500 zł/t. Dane MF wskazują również, że średnia cena zakupu ukraińskiej kukurydzy w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. – wyniosła 1096,16 zł (do siewu 8379,36 zł, paszowa 1080,36 zł, spożywcza 1025,09 zł, techniczna 1104,27 zł).

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 96 % importowanego do Polski rzepaku i rzepiku stanowił import z Ukrainy (732,9 tys. ton). W 2022 r. nastąpił ośmiokrotny wzrost importu rzepaku i rzepiku w stosunku do roku 2021 (tj. z 81,8 tys. ton w 2021 r. do 659,7 tys. ton w 2022 r.). Jednocześnie dziewięciokrotnie wzrosła wartość importu tych produktów z 194 762 tys. zł w 2021 roku do 1 787 551,1 tys. zł w 2022 roku. W pierwszych czterech miesiącach 2023 roku sprowadzono 73,2 tys. ton (o wartości 180 281,8 tys. zł). Największe ilości rzepaku i rzepiku sprowadzono w okresie od sierpnia do końca listopada 2022 roku (miesięcznie sprowadzono od 100 tys. ton do ponad

180 tys. ton). Spadek importu odnotowano w grudniu 2022 roku i każdym kolejnym miesiącu 2023 roku (w grudniu 2022 r. sprowadzono – 49,8 tys. ton, a w kwietniu 2023 r. – 2 tys. ton). Średnia cena (za tonę) sprowadzanego rzepaku i rzepiku wynosiła 2685,13 zł (do siewu 2579,66 zł, paszowy 2712,85 zł, spożywczy 2701,84 zł, techniczny 2602,62 zł).

**Liczba podmiotów, które sprowadziły zboże i rzepak z Ukrainy do Polski**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło do Polski 4332,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 6 188 204 tys. zł), z przeznaczeniem na cele: konsumpcyjne, na pasze dla zwierząt, do siewu oraz jako zboże techniczne. W okresie tym 4,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych (o wartości 4963,3 tys. zł) zostało sprowadzonych przez 11 osób fizycznych.

**Uczestnictwo MF w krajowych i międzynarodowych inicjatywach dotyczących importu zboża z Ukrainy**

Przedstawiciele MF uczestniczyli w krajowych i międzynarodowych inicjatywach ukierunkowanych m.in. na identyfikację zagrożeń wynikających z importu zboża z Ukrainy. Pracownicy MF/KAS brali udział w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy powołanego w dniu 23 czerwca 2022 r. przez Prezesa Rady Ministrów, nie będąc jego członkiem. Posiedzenia Zespołu, z udziałem przedstawicieli MF poświęcone były zagadnieniom związanym m.in. z dynamiką zmian w imporcie zboża z Ukrainy, kwestiom dotyczącym tranzytu przez terytorium Polski oraz przygotowaniu polskich portów do obsługi eksportu zboża.

W okresie od 17 marca do 13 lipca 2023 r. przedstawiciel MF/KAS wziął udział w spotkaniach organizowanych przez *Solidarity Lanes* (Sieć Punktów Kontaktowych ds. Transportu w ramach Korytarzy solidarnościowych). Inicjatywy unijnej Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej Mobilność i Transport (DG MOVE), której głównym założeniem było przygotowanie i wykorzystanie alternatywnych sposobów eksportu ukraińskiego zboża i produktów rolno-spożywczych. Przedstawiciel MF/KAS brał również udział w dwóch spotkaniach w ramach inicjatywy *Solidarity Lanes – Baltic ports corridor* (Korytarze solidarnościowe – korytarz portów bałtyckich), na których podejmowano kwestie dot. transportu drogowego i kolejowego, przepustowości korytarzy drogowych i kolejowych oraz możliwości składowania zbóż w portach bałtyckich.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów uczestniczyło w pracach legislacyjnych dotyczących przepisów, które miały zastosowanie w związku z importem zboża i rzepaku z Ukrainy. W ramach konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych z 15 kwietnia 2023 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie uwzględniło dwóch uwag, a uwzględniło jedną. W ramach prac nad projektem rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2023 r. MF współpracowało z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad zmianami w załączniku (tj. Wykazie produktów rolnych objętych zakazem przywozu z Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

### Stan problematyczny

W pierwszej połowie 2023 r. Ministerstwo Finansów opracowało projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (numer 710 w wykazie prac legislacyjnych Ministra Finansów). W projektowanym rozporządzeniu zaproponowano zmianę umożliwiającą wyeliminowanie procedury dopuszczenia do obrotu w oddziałach celnych zlokalizowanych na przejściach granicznych z Ukrainą, kategorii produktów rolnych klasyfikowanych do działów 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10–12 i 15–17 Taryfy celnej. Podsekretarz Stanu w MF Zastępca Szefa KAS wyjaśniła m.in., że w 2022 r. nie przyjęto zmian legislacyjnych w ww. zakresie, ponieważ podjęte

zostały działania pozalegislacyjne<sup>81</sup> zmierzające do zwiększania przepustowości przejść granicznych oraz że wyeliminowanie procedury dopuszczenia do obrotu zbóż i innych wybranych produktów rolnych z wykazu dopuszczalnych procedur możliwych do zastosowania na przejściach granicznych wymagało przeprowadzenia wieloaspektowej analizy. Jak wyjaśniła rozważana zmiana polegająca na wykluczeniu możliwości obejmowania towaru procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, w kontekście jednoczesnego przystąpienia Ukrainy do WPT<sup>82</sup>, może spowodować po pierwsze zmniejszenie obsady agencji celnych działających na przejściach z Ukrainą, po drugie – zmianę ich systemu pracy poprzez np. ograniczenie pracy agencji tylko do jednej zmiany, a tym samym brak obsługi, np. w porze nocnej, a nawet do całkowitej rezygnacji ze świadczenia usług na przejściach. Konsekwencją powyższego – zamiast założonego dalszego udroźnienia przejść granicznych – może być spiętrzenie kolejek pojazdów, które będą oczekiwać na możliwość zgłoszenia się do agencji celnych w celu dokonania niezbędnych formalności przywozowych.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że wprowadzenie takich rozwiązań (obok innych działań pozalegislacyjnych wskazanych przez Podsekretarza Stanu Zastępcę Szefa KAS) w drugiej połowie 2022 r. mogło przyczynić się do poprawy sytuacji na przejściach granicznych spowodowanej wzrostem importu zboża z Ukrainy, tym bardziej, że Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS w wyjaśnieniach potwierdziła, że ewentualne wyłączenie dopuszczania do obrotu niektórych towarów na granicy mogłoby zwiększyć przepustowość przejść granicznych na odcinku z Ukrainą. Nie kwestionując argumentacji Podsekretarza Stanu Zastępca Szefa KAS o uzasadnionej konieczności zachowania ostrożności przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu tych przepisów, NIK wskazuje, że przygotowanie zmian przepisów w I połowie 2023 r., nie stanowiło natychmiastowej odpowiedzi na poprawę sytuacji na polsko-ukraińskiej granicy w 2022 r., spowodowanej zwiększonym importem produktów rolno-spożywczych z Ukrainy.

**Działania w zakresie importu i obrotu zbożem i rzepakiem przeznaczonym na cele techniczne**

W dniu 2 grudnia 2022 r. do MF wpłynęła z MRiRW informacja, że oprócz obowiązujących trzech kategorii zbóż importowanych z państw trzecich, poddawanych kontroli przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Sanitarną, pojawiła się nowa kategoria deklarowana przez importerów jako „zboża techniczne”, którą również należy objąć kontrolą. W związku z powyższym Departament Ceł MF zwrócił się, w dniu 3 grudnia 2022 r., do Izby Administracji Skarbowej w Lublinie i Rzeszowie, aby zboża z deklarowanym przeznaczeniem na cele techniczne/przemysłowe, o określonych kodach taryfy celnej, w każdym przypadku były kierowane do granicznej kontroli każdej z wyżej wymienionych Inspekcji. Dyrektor Departamentu Ceł MF zwrócił przy tym uwagę, że „aktualna sytuacja w branży zbożowej, pozwoliła na zidentyfikowanie ryzyka tworzenia tzw. „szarej strefy” w handlu zbożami oraz kreowanie ewentualnego procederu unikania granicznych kontroli przez importerów poprzez deklarowanie, że towar będzie przeznaczony na cele techniczne. Napływ zbóż przeznaczonych na cele techniczne (określane również jako zboża przemysłowe), w sposób niekontrolowany, generuje problemy, w szczególności ze zbytem zboża konsumpcyjnego (podaż przewyższa popyt) przez krajowych producentów lub też stosowania w produkcji żywności zbóż o niskiej jakości”. Identyfikację zboża przeznaczonego na cele techniczne (poprzez wypełnienie deklaracji wskazania przeznaczenia przewożonego zboża) przez KAS rekomendował również Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2022 r.

<sup>81</sup> Z inicjatywy KAS w celu zwiększenia przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych podjęto działania polegające m.in. na rozdzieleniu ruchu osobowego od towarowego w wielu przejściach granicznych czy udostępnieniu dotychczasowych pasów odpraw ruchu osobowego do odprawy samochodów oraz z dniem 1 września 2022 r. wprowadzenia pilotażu, polegającego na ograniczeniu ruchu towarowego do pojazdów o dmc powyżej 7,5 t w drogowych przejściach granicznych w Hrebennem, Korczowej i Medyce.

<sup>82</sup> Ukraina przystąpiła z dniem 1 października 2022 r. do Konwencji z dnia 20 maja 1987 r. o wspólnej procedurze tranzytowej (Konwencja WPT) oraz do Konwencji z dnia 20 maja 1987 r. o uproszczeniu formalności w handlu towarami (Konwencja SAD). Oznacza to, że przynajmniej część towarów będzie obejmowana procedurą tranzytu na terytorium Ukrainy (bez udziału polskich agencji celnych) i w tej procedurze wprowadzana do Unii Europejskiej.

Ponadto, Krajowa Administracja Skarbowa we współpracy z MRiRW – wypracowała katalog zbóż i nasion oleistych, które sklasyfikowano jako „inne”, obok kategorii zbóż: przeznaczonych do siewu, na cele paszowe i cele konsumpcyjne. W dniu 6 lutego 2023 r. Departament Ceł MF przekazał wszystkim dyrektorom Izb Administracji Skarbowej informację o wprowadzeniu obowiązku obligatoryjnego deklarowania w zgłoszeniach celnych przeznaczenia zbóż i nasion oleistych za wyjątkiem rzepaku i rzepiku, a także wynikającą z tego tytułu zmianę w Instrukcji wypełniania zgłoszeń celnych AIS/IMPORT, AES/ECS2, NCTS2 w wersji z dnia 12 kwietnia 2022 r. W pkt 4.2.20.2 ww. Instrukcji dodano krajowe kody informacji dodatkowych, które przedsiębiorcy pełniący w międzynarodowym łańcuchu dostaw rolę importerów, zostali zobligowani deklarować w zgłoszeniu celnym przywozowym (importerzy i zgłaszający przy zastosowaniu wprowadzonych kodów innych niż we wspólnej taryfie celnej określają przeznaczenie przywożonych zbóż i nasion oleistych).

**Wielkość importu  
zboża i rzepaku  
o przeznaczeniu  
technicznym**

Według danych MF, od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż o przeznaczeniu technicznym do Polski wyniósł 103 tys. ton, co stanowiło niewiele ponad 3 % importu zbóż z rynku ukraińskiego w tym okresie. Wartość tego zboża wyniosła 117 385,3 tys. zł. Jednocześnie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. z Ukrainy sprowadzono na rynek polski 126,1 tys. ton nasion rzepaku i rzepiku o przeznaczeniu technicznym o wartości 328 284 tys. zł. Import nasion rzepaku i rzepiku z Ukrainy, stanowił 17,2 % jego krajowego importu. Według szacunków, średnia cena pszenicy o przeznaczeniu technicznym nie odbiegała od średniej ceny pszenicy z przeznaczeniem do siewu (1233,63 zł), paszowej (1070,82 zł) oraz spożywczej (1190,87 zł) i wyniosła 1164,71 zł. W przypadku pszenicy technicznej po cenie poniżej 1 tys. zł/t odnotowano 14 transakcji. Nie wystąpiły transakcje zakupu takiej pszenicy po cenie 200–500 zł/t.

**Działania KAS  
w zakresie  
przeciwdziałania  
importowi zboża  
i rzepaku  
o przeznaczeniu  
technicznym**

Według stanu na 26 lipca 2023 r. terenowe organy KAS prowadziły 11 kontroli celno-skarbowych w podmiotach, w działalności których stwierdzono ryzyko wykorzystania zboża technicznego – zaimportowanego w latach 2022–2023 z Ukrainy do Polski – do innych niż zadeklarowanych celów. Wyniki pięciu kontroli potwierdziły podejrzenie wprowadzenia w błąd organów celnych, co do przeznaczenia towaru, a pozostałe kontrole pozostawały w toku. Większość z nich (dziewięć kontroli) zostało wszczętych w ramach własnych analiz ryzyka przeprowadzonych przez odpowiedniego miejscowo naczelnika urzędu celno-skarbowego. Do dnia zakończenia kontroli NIK przeprowadzono kontrolę po zwolnieniu towaru przez miejscowe organy KAS, wobec dwóch podmiotów. Jedna kontrola celno-skarbowa pozostawała w toku, natomiast druga została zakończona z wynikiem negatywnym.

Szef KAS wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak ryzyka fiskalnego (zerowa stawka celna oraz zerowa stawka podatku VAT), co do zasady celowość prowadzenia kontroli celnych po zwolnieniu towarów jest ograniczona. Takie kontrole nie zakończyłyby się ustaleniem jakichkolwiek należności celnych czy też podatkowych. Z tego względu na podstawie ustaleń kontroli, sprawy objęto dochodzeniem bądź śledztwem. Jak informował Szef KAS wyniki czynności analitycznych podjętych przez wszystkie 16 terenowych jednostek KAS, przekazano do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie, który koordynuje sprawy dotyczące oszustwa celnego w związku z deklarowaniem zboża z przeznaczeniem na cele techniczne. Na podstawie wyników analiz wszczęto postępowania przygotowawcze, a obecnie toczy się łącznie 88 postępowań przygotowawczych. Od kwietnia 2023 r. KAS prowadziła również kontrole celno-skarbowe w zakresie podatku VAT za okres od 1 listopada 2022 r. do 28 lutego 2023 r. w dziewięciu podmiotach importujących zboże z Ukrainy. Osiem kontroli pozostawało w toku, a w przypadku jednej zakończonej kontroli nie stwierdzono naruszeń.

**Współpraca KAS  
z innymi inspekcjami**

Prowadząc działania na rzecz poprawy sytuacji na przejściach granicznych z Ukrainą, w dniu 21 kwietnia 2022 r. Szef KAS zwrócił się do Głównego Lekarza Weterynarii o pilne podjęcie działań dla zapewnienia całodobowej obsługi weterynaryjnej na granicznym przejściu drogowym w Dorohusku, a tym samym usprawnienie procesów obsługi towarów podlegających granicznej kontroli weterynaryjnej. Jak informował Szef KAS na terenie przejścia drogowego, permanentnie występowały utrudnienia spowodowane czasem pracy Granicznego Lekarza Weterynarii. Inspekcja weterynaryjna pracuje we wszystkie dni tygodnia w godzinach 8:00–20:00 bez pracy w godzinach nocnych. Taki tryb pracy, w ocenie Krajowej Administracji Skarbowej powodował, że na początku tygodnia po weekendzie na płycie postojowej Oddziału Celnego w Dorohusku, w kierunku przywozowym oczekuje znaczna liczba pojazdów. W opinii Szefa KAS istotnym elementem mającym bezpośredni wpływ na obsługę obrotu towarowego jest czas obsługi towaru na przejściu granicznym, który jest głównym czynnikiem determinującym efektywność przepływu towarów w międzynarodowych łańcuchach dostaw.

Departament Ceł MF, odnosząc się do kontroli zbóż na cele paszowe (przywożonych z Ukrainy) prowadzonych przez Granicznych Lekarzy Weterynarii w Dorohusku i Korczowej, w dniu 24 maja 2023 r., zwrócił się do Biura ds. Granic w Głównym Inspektoracie Weterynarii o podjęcie współpracy z organami celnymi na poziomie lokalnym, w celu zapewnienia, że zwolniony do procedury dopuszczenia do obrotu towar nie zagraża bezpieczeństwu zdrowia zwierząt. Jak podał w piśmie: „W szczególności informacje te dotyczą ponownego kierowania przez organy celne (zlokalizowane na polsko-ukraińskich przejściach granicznych) przesyłek zbóż z przeznaczeniem na cele paszowe, które oczekiwały na dokonanie odprawy celnej. Przesyłki takie były pierwotnie badane przez właściwych Granicznych Lekarzy Weterynarii, ale w oczekiwaniu na możliwość wjazdu do Polski były przechowywane w warunkach, które mogły mieć negatywny wpływ na stan towaru (ślady pleśni, zawilgocenie, itp.)”. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS utrudnienia związane z ograniczonym czasem pracy Granicznego Lekarza Weterynarii były znane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na spotkaniach m.in. Międzyresortowego Zespołu ds. Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy wielokrotnie podkreślano, iż ta niedogodność wpływa na zachowanie płynności odpraw.

**Zabezpieczenia  
w procedurze  
tranzytu**

W okresie poprzedzającym wejście w życie przepisów dopuszczających przemieszczanie przez terytorium Polski określonych produktów pochodzących z Ukrainy, wyłącznie w procedurze tranzytu, w dniu 2 marca 2023 r., Dyrektor Departamentu Ceł polecił Izbowi Administracji Skarbowej, aby w przypadku obejmowania określonych zbóż i nasion oleistych z Ukrainy, procedurą tranzytu T1 w oddziałach celnych zlokalizowanych na polsko-ukraińskich przejściach granicznych, obligatoryjnie nakładać zamknięcia urzędowe na środki transportu drogowego, a przypadku, gdy procedura tranzytu (T1 lub na karnecie TIR) jest już otwarta na obszarze Ukrainy, polecono dokonać sprawdzenia nałożonych zamknięć, a w sytuacji ich braku obligatoryjnego ich nałożenia. W dniu 8 marca 2023 r. zostały przekazane do stosowania w Izbach Administracji Skarbowej wytyczne/zalecenia określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy. Zalecenia te poprzedziło pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z 1 marca 2023 r.) o informację MF dotyczącą prawnych i technicznych możliwości zabezpieczania przez organy celne transportów ze zbożem z Ukrainy na terytorium UE, zarówno transportem kolejowym, jak i kołowym, w celu dokonywania kontroli celnych wprowadzanego zboża na terytorium UE przez służby celne kraju ostatecznego odbiorcy lub eksportera w porcie.

W związku z wejściem w życie przepisów dopuszczających z dniem 21 kwietnia 2023 r. tranzyt przez terytorium RP określonych produktów rolno-spożywczych pochodzących z terytorium Ukrainy (pod warunkiem, że zakończy się on w portach morskich w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu, Szczecinie, Kołobrzegu lub poza terytorium RP), a od 2 maja 2023 r. przepisów dopuszczających procedurę



tranzytu celnego pszenicy, kukurydzy, rzepaku (rzepiku) oraz nasion słonecznika, do innego państwa członkowskiego lub do państwa bądź na terytorium znajdujących się poza obszarem celnym UE Departament Ceł MF skierował do jednostek organizacyjnych KAS, wytyczne określające tryb postępowania organów celno-skarbowych w związku z ich tranzytem w transporcie kołowym i kolejowym. Zgodnie z wytycznymi, z dniem 21 kwietnia 2023 r. przewóz towarów przemieszczanych przez Polskę w procedurze tranzytu odbywał się poprzez nałożenie zamknięć celnych, w tym elektronicznego zamknięcia urzędowego (e-plomby) posiadającego funkcję geolokalizacji (tzn. umożliwiającego bieżące, zdalne śledzenie środka transportu) oraz objęcie transportów konwojem służb celno-skarbowych. Ponadto, każdy przewóz produktów rolnych takich jak: zboża, jaja, mięso drobiowe, produkty pszczele przez terytorium Polski objęte zostały obowiązkiem zgłoszenia w systemie monitorowania przewozu i obrotu SENT, o ile przedmiotem przewozu były ww. towary w ilościach przekraczających ilości wskazane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>83</sup>. Obowiązek zgłoszenia do rejestru SENT dotyczył przewozów w ramach wewnątrzwspólnotowych nabyć ww. towarów oraz przewozów towarów pomiędzy państwami członkowskimi UE przez terytorium Polski. Z obowiązku zgłaszania do rejestru SENT zwolniono przewozy towarów, które realizowane były na podstawie art. 5 ustawy z 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>84</sup>, tzn. rozpoczynające się na terytorium Polski.

**Liczba konwojów  
funkcjonariuszy KAS  
w procedurze  
tranzytu**

Łącznie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. w oddziałach celnych funkcjonujących w zasięgu działania Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego przeprowadzono 1597 konwojów płodów rolnych z Ukrainy oraz nałożono 2884 zamknięć urzędowych w formie plomby elektronicznej.

Zadania w zakresie konwojowania towarów rolno-spożywczych pochodzących z Ukrainy wykonywali funkcjonariusze z podległych Szefowi KAS urzędów celno-skarbowych niemal całego kraju. W „Procedurze koordynacji działań dla UCS w zakresie realizacji konwojów” określającej zasady dotyczące konwojów przewidziano m.in. odpowiedzialność naczelników urzędów celno-skarbowych za koordynację działań na poszczególnych trasach, wyznaczenie miejsc rozpoczęcia, przejęcia i zakończenia konwoju oraz wsparcie realizowanych czynności konwojowych. Z procedury tej wynika również obowiązek naczelników urzędów celno-skarbowych:

- w Białej Podlaskiej, Przemyślu, Katowicach i Łodzi – wydania decyzji o zarządzeniu konwoju, nadaniu mu nr identyfikacyjnego (kod jednostki zarządzającej konwój/kolejny nr konwoju), założeniu zamknięcia elektronicznego i dostarczeniu konwoju do punktu przejęcia;
- w Łodzi, Katowicach Białymstoku i Gorzowie Wielkopolskim – przejęcia konwoju i dostarczenia do punktu zakończenia;
- w Gorzowie Wielkopolskim – Świecko (oddział celny), Wrocławiu – Zgorzelec (oddział celny), Szczecinie – port Szczecin, Świnoujście (oddział celny), Kołobrzeg (oddział celny), Gdyni – port w Gdyni, w Katowicach – Gorzyczki (oddział celny), w Białymstoku – Budzisko (oddział celny), zakończenia procedury konwoju oraz usunięcia zamknięć urzędowych i przekazania ich do punktu przejęcia.

Dla przykładu realizacją konwojów na terenie województwa lubelskiego i podkarpackiego zajmowało się: w kwietniu 2023 r. – 138 funkcjonariuszy, w maju 2023 r. – 134 funkcjonariuszy, w czerwcu 2023 r. – 64 funkcjonariuszy. Z doniesień medialnych wynika, że w 2018 r. koszt jednego zleconego na podstawie art. 67 ust. 2 ustawy o KAS konwoju dla kilku pojazdów wynosił ok. 4 tys. zł<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Dz. U. poz. 750.

<sup>84</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 104.

<sup>85</sup> <https://innpoland.pl/142621,ile-kosztuje-konwoj-przedsiębiorcy-skarza-sie-ze-placa-coraz-czesciej>

**Stan problematyczny**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 14 kwietnia 2023 r. naczelnicy urzędów celno-skarbowych nie zarządzali konwojów zbóż i rzepaku sprowadzanych do Polski z Ukrainy lub przemieszczanych przez terytorium RP. Odnośnie konwojów zarządzonych w okresie od 15 kwietnia do 30 czerwca 2023 r., Szef KAS wyjaśnił, że zadania związane z konwojowaniem zboża wykonywane były w ramach ustawowych kompetencji Służby Celno-Skarbowej. Jak wyjaśnił, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813, ze zm.) w przypadkach określonych w tym przepisie naczelnik urzędu celno-skarbowego może zarządzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej konwój towarów. Określenie, czy konwój będzie realizowany zgodnie z art. 67 ust. 2 ww. ustawy, tj. przez wyspecjalizowane jednostki działające w zakresie ochrony osób lub mienia czy też, zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 3 ustawy, przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, jest ustawowym uprawnieniem naczelnika urzędu celno-skarbowego. Szef KAS wyjaśnił również, że „Obciążenie kosztami przewoźnika i nadawcy towaru ma miejsce w przypadku zastosowania pierwszego z wymienionych przepisów. Koszty te stanowią cenę komercyjnej usługi świadczonej przez wyspecjalizowaną jednostkę działającą w zakresie ochrony osób lub mienia i nie wpływają do organu celnego. W przypadku przedmiotowych konwojów zboża i rzepaku naczelnicy urzędów celno-skarbowych korzystali z drugiej możliwości wskazanej w ustawie, czyli konwojowania tych towarów przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, co nie generowało kosztów po stronie przewoźników i nadawców towaru”.

Nie zostały określone zasady naliczania kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa w przypadkach zarządzenia konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS.

Zdaniem NIK w obu przypadkach koszty realizacji konwoju powinny być poniesione solidarnie przez podmioty wymienione w art. 67 ust. 3 ustawy o KAS, gdyż ustawodawca nie różnicuje sytuacji, w której czynność ta wykonywana jest przez KAS czy też inne uprawnione podmioty. W pierwszym przypadku koszty wygenerują się po stronie Skarbu Państwa. Stosownie do art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS w przedmiotowym zakresie zastosowanie mają przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w tym rozdział 23 tego działu dotyczący kosztów postępowania. W drugim zaś kwestia rozliczenia usługi zamknie się *de facto* na poziomie relacji przewoźnik-nadawca towarów. Czynności podejmowane przez Szefa KAS, w ramach kontroli zarządczej powinny zmierzać do określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych m.in. w sposób efektywny i oszczędny.

Ponadto Szef KAS wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. stwierdzono 35 przypadków naruszenia procedury tranzytu ukraińskiego zboża przewożonego przez Polskę. Naruszenia polegały na usunięciu towaru spod dozoru celnego i we wszystkich przypadkach organy celne podejmowały stosowne działania na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Usunięcia spod dozoru celnego polegały, w szczególności na dostarczeniu towaru bezpośrednio do odbiorcy zamiast do deklarowanego urzędu celnego przeznaczenia i następnie na wniosek podmiotu lub z urzędu organy celne regulowały status celny towarów. Jak wyjaśnił, procedura tranzytu jest monitorowana w elektronicznym systemie NCTS, i jeśli nie zostanie zakończona w wyznaczonym terminie, wówczas organ celny wszczyna procedurę poszukiwawczą i prowadzi postępowanie wyjaśniające. Podkreślił, że w ww. okresie odnotowano 30 261 zgłoszeń celnych do procedury tranzytu zbóż wysłanych z Ukrainy. Zatem udział przypadków usunięcia spod dozoru celnego w procedurze tranzytu do wszystkich zgłoszeń w tranzycie zbóż wynosi ok. 0,11 %.

Zdaniem NIK, działania Krajowej Administracji Skarbowej prowadzone od 21 kwietnia 2023 r. w zakresie konwojowania transportów płodów rolnych z Ukrainy przemieszczanych przez terytorium Polski w procedurze tranzytu były działaniami nadmiernymi i nieadekwatnymi do skali i rzeczywistych zagrożeń, szczególnie w sytuacji, gdy transporty te zostały wyposażone w zabezpieczenia w formie urzędowych plomb elektronicznych umożliwiających bieżące i zdalne ich śledzenie, a KAS odnotował jedynie incydentalne przypadki złamania procedury tranzytu ukraińskiego zboża przez Polskę.

Biorąc również pod uwagę, że przewozy realizowane w ramach wewnątrzspółnotowych nabyć ww. towarów oraz przewozy pomiędzy państwami członkowskimi UE przez terytorium Polski objęte są obowiązkiem zgłoszenia w systemie monitorowania przewozu i obrotu SENT, NIK stwierdza, że takie formy zabezpieczenia przed nieuprawnionym wwozem płodów rolnych do Polski z Ukrainy były skuteczne, nie generowały dodatkowych kosztów oraz nie angażowały funkcjonariuszy służby celno-skarbowej realizujących m.in. zadania w zakresie zwalczania przestępczości akcyzowej, hazardowej czy VAT. Tym samym nakładanie decyzji zarządzających konwoj z Ukrainy mogło stwarzać ryzyko, że inne towary wrażliwe np. takie jak alkohol, susz tytoniowy czy paliwa, w tym czasie mogłyby nie być właściwie kontrolowane i monitorowane. Czynnności podejmowane przez organy Krajowej Administracji Skarbowej powinny być następstwem analizy ryzyka, polegającej na identyfikacji potencjalnych zagrożeń oraz określaniu potencjalnych korzyści.

### 5.2.2. Działania Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego

#### Realizacja zadań przez Naczelników LUCS i PUCS

W okresie objętym kontrolą Naczelnicy LUCS i PUCS realizowali zadania w zakresie importu zboża i rzepaku z terytorium Ukrainy zgodnie z wytycznymi Departamentu Ceł Ministerstwa Finansów. Działania te nie zapobiegły jednak przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania sprowadzanego zboża i rzepaku na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym, tj. na cele techniczne, z pominięciem ich kontroli przez właściwą inspekcję graniczną.

#### Wielkość importu zboża i rzepaku przez lubelskie i podkarpackie przejścia graniczne

W latach 2022–2023 (I półrocze) z terytorium Ukrainy przez przejścia graniczne znajdujące się we właściwości LUCS sprowadzono do Polski 2 918 105,86 t<sup>86</sup> zboża oraz 580 245,90 t rzepaku. W ramach właściwości Urzędu przywóz towaru odbywał się przez przejścia graniczne kolejowe i drogowe w: Dorohusku, Hrebennem i Hrubieszowie. Obsada kadrowa oraz wyposażenie oddziałów celnych znajdujących się w tych przejściach w sprzęt do kontroli granicznej oraz łącza telekomunikacyjne nie stanowiły przeszkody w realizacji zadań związanych z importem ww. towarów z Ukrainy. W okresie objętym kontrolą przez ww. przejścia graniczne znajdujące się we właściwości LUCS przywieziono do Polski odpowiednio: 68 694,33 t zboża (2,35 %) oraz 76 362,89 t rzepaku (13,16 %), które według zgłoszenia celnego przeznaczone były na cele techniczne.

W latach 2022–2023 (I półrocze) z terytorium Ukrainy przez funkcjonujące w strukturze PUCS przejścia graniczne sprowadzono do Polski 482 075,31 zboża oraz 120 958,51 rzepaku. W ramach właściwości Urzędu przywóz towaru odbywał się przez graniczne Oddziały Celne w Korczowej, Medyce (drogowe przejścia graniczne) oraz Przemysłu-Mościskach (kolejowe przejście graniczne). Obsada kadrowa oraz wyposażenie tych Oddziałów w sprzęt do kontroli granicznej oraz łącza telekomunikacyjne nie stanowiły przeszkody w realizacji zadań związanych z importem ww. towarów z Ukrainy.

Odpowiednio: 34 273,8 ton zboża oraz 39 739,5 ton rzepaku sprowadzono do Polski z przeznaczeniem na cele techniczne. Zadeklarowanie takiego przeznaczenia skutkowało odstąpieniem przez właściwą Inspekcję

<sup>86</sup> Masa netto.

**LUCS i PUCS,  
nie podejmowali  
kontroli celno-  
-skarbowych  
w stosunku  
do podmiotów  
dokonujących  
importu zboża  
i rzepaku na cele  
techniczne**

od przeprowadzenia granicznej kontroli tego towaru. Inspekcje: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna, Sanitarna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poinformowały, że towary przeznaczone na cele techniczne nie podlegały ich kontroli na podstawie przepisów regulujących przeprowadzanie granicznych kontroli towaru przez te Inspekcje.

Posiadając własne analizy oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, naczelnicy LUCS i PUCS, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek, nie podejmowali kontroli celno-skarbowych w stosunku do podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku na cele techniczne. Przeprowadzone przez naczelnika LUCS dwie kontrole tzw. postimportowe potwierdziły wykorzystywanie importowanego towaru na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym. Spośród analizowanych w kontroli PUCS przypadków zgłoszeń celnych w procedurze dopuszczenia do obrotu tylko w jednym przypadku nie dopełniono obowiązku uprzedniego poddania kukurydzy sprowadzanej na cele paszowe kontroli urzędowej przez właściwego granicznego lekarza weterynarii.

### **Nieprawidłowość**

W wyniku kontroli PUCS w jednym przypadku stwierdzono, że zgłoszony towar obejmujący wg. opisu „Ziarna kukurydzy nie nasienna do celów paszowych – zbiory z 2021 roku – 22 000 kg”, został przez Oddział Celny Rzeszów dopuszczony do obrotu na terenie UE bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii, co stanowiło naruszenie § 26 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych w zw. art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach.

### **Stan problematyczny**

W okresie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. tj. w okresie obowiązywania zakazu importu wybranych towarów z terytorium Ukrainy, monitorowano tranzyt tych towarów przez terytorium Polski, z wykorzystaniem zamknięć urzędowych w formie elektronicznych plomb oraz poprzez konwojowanie transportu towarów. W wyniku kontroli LUCS wątpliwości w zakresie właściwej interpretacji przepisów prawa budzi fakt, iż 526 spośród 539 wydanych decyzji o zarządzeniu konwoju (97,6 %) doręczono, stosownie do treści art. 67 ust. 2a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, wyłącznie przewoźnikowi towaru, natomiast jako adresata tych decyzji pominięto nadawcę towaru, który zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, był stroną postępowania w sprawie zarządzenia konwoju. Wobec braku uregulowań prawnych precyzujących jakie koszty składają się na koszty konwoju realizowane zasobami Służby Celno-Skarbowej, Naczelnik LUCS, w postępowaniach o zarządzeniu konwoju, nie nakładał na strony postępowania obowiązku pokrycia kosztów konwoju, do czego strony były zobowiązane na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o KAS.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Ocena, czy zadania w zakresie importu i obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy realizowano rzetelnie i skutecznie.
<b>Cele szczegółowe</b>	1. Ocena czy działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy były rzetelne i skuteczne. 2. Ocena czy działania służb w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy były rzetelne i skuteczne.
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Finansów, Lubelskim Urzędzie Celno-Skarbowym i Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrola na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ustawy o NIK pozyskano i wykorzystano informacje od Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Infrastruktury, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i zarządu ELEWARR sp. z o.o.
<b>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</b>	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
<b>Pozostałe informacje</b>	Rozpoczęcie kontroli D/23/506/KRR „Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy” miało miejsce 26 maja 2023 r., a zakończenie kontroli (rozumiane jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) – 31 sierpnia 2023 r. Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich czterech skontrolowanych podmiotów. W wystąpieniach sformułowano łącznie dwa wnioski pokontrolne do dwóch podmiotów objętych kontrolą. Na dzień 10 października 2023 r. jeden wniosek został zrealizowany, a jeden – w trakcie realizacji. Kierownicy dwóch jednostek objętych kontrolą złożyli 11 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło w części dwa zastrzeżenia, a dziewięć zastrzeżeń zostało oddalonych w całości. Minister RiRW w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne m.in. poinformował, że w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego Ministerstwo będzie kontynuować prowadzenie zwiększonego, od wybuchu wojny w Ukrainie, szczegółowego i rzetelnego monitoringu oraz analiz rynku zbóż i rzepaku, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych źródeł informacji, w tym zewnętrznych. Ministerstwo pogłębiło zakres pozyskiwanych informacji o rynku zbóż. W celu wsparcia tranzytu produktów ukraińskich do innych krajów i ograniczenia ryzyka wzrostu importu Ministerstwo będzie kontynuować działania polegające m.in. na: <ul style="list-style-type: none"> <li>– rozważeniu konieczności wnioskowania do KE w celu wprowadzenia możliwych prawnie środków ochronnych w imporcie z Ukrainy;</li> <li>– zwrócenia się do MRiT o sprzeciw Polski lub wprowadzenie zmian wobec unijnej regulacji przedłużającej ATM umożliwiającą efektywne przeciwdziałanie zagrożeniom dla polskich producentów rolnych;</li> </ul>

- kontynuowaniu monitoringu dyskusji na forum organów Unii Europejskiej oraz Światowej Organizacji Handlu (WTO) dotyczących relacji handlowych z Ukrainą;
- podnoszeniu na forum UE potrzeby wprowadzenia instrumentów finansowych obniżających koszty transportu towarów ukraińskich do innych państw członkowskich UE i do portów morskich;
- inicjowaniu rozmów ze stroną ukraińską i przekazywania stanowiska, zgodnie z którym towary z Ukrainy powinny trafiać do krajów potrzebujących, a nie pozostawać na polskim rynku przyczyniając się do jego rozregulowania.

W odniesieniu oceny sytuacji wspomnianej w uwadze NIK Minister poinformował, że mając na uwadze występujące ryzyka rynkowe, w sytuacji nieprzedłużenia przez Komisję Europejską zakazu przywozu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika m.in. do Polski, podjęto działania zakazujące przywozu do Polski ww. produktów rolnych oraz mąki, otrębów i makuchów z Ukrainy od 16 września 2023 r. rozporządzeniem MRiT z dnia 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (poz. 1898). W ramach działań systemowych wspomagających rozwiązanie sytuacji na rynku zbóż sukcesywnie podejmowane są czynności dot. udroźnienia tranzytu produktów objętych zakazem przywozu z Ukrainy przez terytorium Polski. Do dalszych środków systemowych należy zaliczyć rozbudowę potencjału przeładunkowego polskich portów. Podjęwane są działania na rzecz jego dodatkowego zwiększenia. Zwiększane są zdolności magazynowania zbóż dzięki budowie magazynów zbożowych ze wsparciem w ramach inwestycji A1.4.1. KPO. Złożono prawie 13 tys. wniosków o objęcie wsparciem na kwotę 509 mln zł, co przyniesie ponad 1 milion ton dodatkowej pojemności przechowywania zbóż. Ponadto, w ramach naboru KPO dotyczącego centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych w zakresie działalności dotyczącej sprzedaży hurtowej zbóż (inwestycje także w silosy i magazyny zbożowe) złożono 409 wniosków na kwotę pomocy w wysokości 1951 mln zł.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Robert Telus, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od dnia 6 kwietnia 2023 r. Henryk Kowalczyk, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 26 października 2021 r. do dnia 6 kwietnia 2023 r.
2.		Ministerstwo Finansów	Magdalena Rzeczkowska Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r., Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.

3.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Krzysztof Guściora - Naczelnik LUCS, od 29 września 2020 r.
4.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu	Aneta Lechowicz, Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, od 13 stycznia 2021 r.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	w formie opisowej	<p>Ze względu na sytuację spowodowaną agresją Rosji na Ukrainą w lutym 2022 r. nastąpił istotny wzrost importu zbóż i rzepaku z Ukrainy. W 2021 r. import pszenicy z Ukrainy do Polski wyniósł <b>3,1 tys. ton</b>, a w 2022 r. około <b>523 tys. ton</b>, tj. wzrost o <b>16 771 %</b>. Import kukurydzy z Ukrainy do Polski również wzrósł z <b>6,2 tys. ton</b> w 2021 r. do <b>1854 tys. ton</b> w 2022 r., tj. wzrost o <b>29 803 %</b>. Import rzepaku z Ukrainy w 2021 r. był na poziomie <b>86 tys. ton</b>, zaś w 2022 r. było to <b>662 tys. ton</b>, tj. wzrost o <b>670 %</b>.</p> <p>W związku ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy nastąpił wzrost zapasów tych artykułów na krajowym rynku rolnym. Na dzień 30 czerwca 2021 r. zapasy zbóż w Polsce szacowano na około <b>3,8 mln ton</b>, które wzrosły o <b>84,2 %</b> i na dzień 30 czerwca 2022 r. oszacowano je na około <b>7,0 mln ton</b>. Od drugiej połowy sezonu 2022/2023 nadal następował ich wzrost osiągając szacunkową wartość około <b>9,7 mln ton</b> na dzień 30 czerwca 2023 r. Powierzchnia magazynowa w Polsce szacowana była na <b>24,4 mln ton</b> zbóż i rzepaku.</p> <p>W okresie objętym kontrolą, zboże i rzepak w zależności od przeznaczenia, tj. na cele spożywcze, paszowe i siewne było kontrolowane przez podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.</p> <p>Zdaniem NIK podejmowane przez Ministra RiRW działania m.in. dotyczące pomocy finansowej dla rolników na rynku zbóż, mimo że bardzo istotne w obecnej sytuacji, nie są wystarczające i nie rozwiązują w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu zbóż i rzepaku z Ukrainy, który stanowi konkurencję dla krajowej produkcji. Przyznanie krajowej pomocy finansowej dla ponad 50 tys. producentów rolnych w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, kukurydzy lub gryki spowodowanej m.in. agresją Rosji na Ukrainę w kwocie 516 mln zł może stanowić rekompensatę utraconych korzyści dla producentów rolnych natomiast nie stanowi ochrony dla krajowego rynku zbóż</p>	<p>W okresie objętym kontrolą działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące zwiększonego importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy nie były skuteczne i nie przyniosły efektów w postaci trwałego zapobieżenia zakłóceniom w zakresie cen i skupu zbóż i rzepaku na krajowym rynku rolnym.</p> <p>Wprawdzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister RiRW) w okresie 2022–2023 podejmował działania w związku ze zwiększonym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy, które polegały m.in. na monitorowaniu sytuacji na rynku zbóż, w związku z ich przywozem z Ukrainy, a także na współpracy zarówno z podległymi inspekcjami, właściwymi resortami jak również z Komisją Europejską, a także z innymi państwami członkowskimi UE, jednakże były to działania o charakterze bieżącym, które w ocenie NIK były jednak niewystarczające.</p> <p>Dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem zbóż z Ukrainy. Natomiast w styczniu 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o wystąpienie do Komisji Europejskiej o przywrócenie unijnego cła w imporcie kukurydzy, a w kwietniu 2023 r. o przywrócenie unijnego cła w imporcie m.in. pszenicy. Działania te były spóźnione i nie przyniosły efektów w postaci przywrócenia unijnego cła w imporcie tych towarów.</p> <p>NIK zauważa, że jedną z przyczyn spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW w tym obszarze było nieprzeprowadzenie w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z agresją Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy.</p> <p>Ponadto NIK zauważa, że błędna i nieoparta na analizach ocena Ministra RiRW sytuacji na krajowym rynku zbóż mogła pośrednio przyczynić się do późniejszej konieczności wypłaty środków w ramach powyższej pomocy.</p>



			<p>i rzepaku. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z nadmiernego importu artykułów rolno-spożywczych do Polski, co może skutkować w przyszłości zakłóceniami na krajowym rynku rolnym. Kluczowym zatem jest bieżące monitorowanie tego ryzyka, a także wypracowanie systemowych rozwiązań w tym zakresie, które zapobiegną wystąpieniu takich zdarzeń w przyszłości.</p>	<p>Działania powołanego przez Ministra RiRW Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy nie przyniosły efektów.</p> <p>Jednakże zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zredukowanie w 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną na polecenie Ministra RiRW przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe.</p>
2.	Ministerstwo Finansów	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą, Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe.</p> <p>Ministerstwo podjęło działania dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania zadań w obszarze importu zboża i rzepaku z Ukrainy. Zapewniono procedury określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy, wytyczne dotyczące postępowania ze sprowadzonym do Polski zbożem przeznaczanym do celów technicznych oraz w zakresie współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za urzędowe kontrole na granicy.</p> <p>Minister Finansów współpracował z innymi resortami, w realizacji zadań wynikających ze wzrostu importu ukraińskich produktów rolnych. Efektem współpracy było m.in. monitorowanie importu i tranzytu tych produktów, a także uczestnictwo przedstawicieli Ministerstwa w spotkaniach krajowych i międzynarodowych dotyczących utworzenia korytarzy solidarnościowych pozwalających na eksport ukraińskiej żywności, m.in. zboża w głąb Europy oraz trudności z tym związanych.</p>	<p>Niezależnie od powyższej oceny NIK podkreśla, że w stosunku do pojazdów transportujących przez terytorium RP ukraińskie zboże i inne produkty rolne zastosowany rodzaj zabezpieczeń był nieadekwatny do skali i rzeczywistych zagrożeń, bowiem w ich przypadku Krajowa Administracja Skarbowa stwierdziła incydentalne przypadki naruszeń procedury tranzytu zbóż (tj. około 0,11 %). Pomimo nieznacznego ryzyka naruszenia tych przepisów, obok środka zabezpieczającego w postaci elektronicznych plomb z modułem GPS, wprowadzono dodatkowe zabezpieczenie w postaci konwojów. Zdaniem NIK, organizowanie takich przewozów pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, było działaniem nadmiernym, czasochłonnym i kosztownym, gdyż samo nałożenie na środki transportu plomb elektronicznych zapewniało ciągły monitoring transportu, a także gwarancję jego bezpiecznego przejazdu przez terytorium Polski i dostarczenia towaru do polskich portów lub granicy RP.</p> <p>Ministerstwo Finansów nie skorzystało z możliwości wprowadzenia rozwiązań prawnych polegających na wykluczeniu możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, tylko wewnątrz kraju. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Rozwiązania takie zostały przygotowane dopiero w kwietniu 2023 r., czyli – w ocenie NIK – zbyt późno biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowanego m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy.</p>
3.	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą Naczelnik LUCS realizował działania w zakresie importu zboża i rzepaku z terytorium Ukrainy zgodnie z wytycznymi Departamentu Ceł Ministerstwa Finansów.</p> <p>W latach 2022–2023 (I półrocze) z terytorium Ukrainy przez przejścia graniczne znajdujące się we właściwości</p>	<p>Działania te nie zapobiegły jednak przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania sprowadzanego zboża i rzepaku na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym, tj. na cele techniczne, z pominięciem ich kontroli przez właściwą inspekcję graniczną.</p>

			<p>LUCS sprowadzono do Polski 2 918 105,86 t zboża oraz 580 245,90 t rzepaku. W ramach właściwości Urzędu przywóz towaru odbywał się przez przejścia graniczne kolejowe i drogowe w: Dorohusku, Hrebennem i Hrubieszowie. Obsada kadrowa oraz wyposażenie oddziałów celnych znajdujących się w tych przejściach w sprzęt do kontroli granicznej oraz łącza telekomunikacyjne nie stanowiły przeszkody w realizacji zadań związanych z importem ww. towarów z Ukrainy.</p> <p>W okresie objętym kontrolą przez ww. przejścia graniczne znajdujące się we właściwości LUCS przywieziono do Polski odpowiednio: 68 694,33 t zboża (2,35 %) oraz 76 362,89 t rzepaku (13,16 %), które według zgłoszenia celnego przeznaczone były na cele techniczne. Zadeklarowanie takiego przeznaczenia skutkowało odstąpieniem przez właściwą inspekcję od przeprowadzenia granicznej kontroli tego towaru. Inspekcje: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna, Sanitarna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poinformowały, że towary przeznaczone na cele techniczne nie podlegały ich kontroli na podstawie przepisów regulujących przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru.</p> <p>W okresie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. tj. w okresie obowiązywania zakazu importu wybranych towarów z terytorium Ukrainy, skutecznie monitorowano tranzyt tych towarów przez terytorium Polski, z wykorzystaniem zamknięć urzędowych w formie elektronicznych plomb oraz poprzez konwojowanie transportu towarów.</p>	<p>Posiadając własne analizy oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, LUCS, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek, nie podejmował kontroli celno-skarbowych w stosunku do podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku na cele techniczne. Przeprowadzone dwie kontrole tzw. postimportowe potwierdziły wykorzystywanie importowanego towaru na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym.</p> <p>Wątpliwości w zakresie właściwej interpretacji przepisów prawa budzi fakt, iż 526 spośród 539 wydanych decyzji o zarządzeniu konwoju (97,6 %) doręczono, stosownie do treści art. 67 ust. 2a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, wyłącznie przewoźnikowi towaru, natomiast jako adresata tych decyzji pominięto nadawcę towaru, który zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, był stroną postępowania w sprawie zarządzenia konwoju. Wobec braku uregulowań prawnych precyzujących jakie koszty składają się na koszty konwoju realizowane zasobami Służby Celno-Skarbowej, Naczelnik LUCS, w postępowaniach o zarządzeniu konwoju, nie nakładał na strony postępowania obowiązku pokrycia kosztów konwoju, do czego strony były zobowiązane na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o KAS.</p>
4.	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą Naczelnik PUCS realizował zadania w zakresie importu zboża i rzepaku z terytorium Ukrainy zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i wytycznymi Departamentu Ceł Ministerstwa Finansów.</p> <p>W latach 2022–2023 (I półrocze) z terytorium Ukrainy przez funkcjonujące w strukturze PUCS przejścia graniczne sprowadzono do Polski 482 075,31 zboża oraz 120 958,51 rzepaku. W ramach właściwości Urzędu przywóz towaru odbywał się przez graniczne Oddziały Celne w Korczowej, Medyce (drogowe przejścia graniczne) oraz Przemyślu – Mościskach (kolejowe przejście graniczne). Obsada kadrowa oraz wyposażenie tych Oddziałów w sprzęt do kontroli granicznej oraz łącza telekomunikacyjne nie stanowiły przeszkody w realizacji zadań związanych z importem ww. towarów z Ukrainy.</p>	<p>Działania te nie wyłączały jednak możliwości potencjalnego wykorzystania importowanych towarów do innych celów, niż określone w zgłoszeniu celnym. Ocena ta dotyczy w szczególności deklarowanego przez importerów tzw. technicznego lub przemysłowego przeznaczenia zboża i rzepaku sprowadzanego z Ukrainy. Skutkowało to także pominięciem weryfikacji jakości tych towarów, która winna zostać przeprowadzona przez inspekcję graniczną, właściwą dla rodzaju i faktycznego przeznaczenia produktów sprowadzanych na obszar Unii Europejskiej.</p> <p>Posiadając własne analizy oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, PUCS, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek, nie podejmował kontroli celno-skarbowych w stosunku do podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku na cele techniczne.</p>

			<p>Odpowiednio: 34 273,8 ton zboża (tj. 7,1 % całego importu zbóż z Ukrainy) oraz 39 739,5 ton rzepaku (tj. 6,6 % całego importu rzepaku z Ukrainy) sprowadzono do Polski z przeznaczeniem na cele techniczne. Zadeklarowanie takiego przeznaczenia skutkowało odstąpieniem przez właściwą Inspekcję od przeprowadzenia granicznej kontroli tego towaru. Inspekcje: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna, Sanitarna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poinformowały, że towary przeznaczone na cele techniczne nie podlegały ich kontroli na podstawie przepisów regulujących przeprowadzanie granicznych kontroli towaru przez te Inspekcje.</p> <p>Urząd rzetelnie weryfikował dokumenty składane w ramach procedur służących do nadzoru nad importem zbóż i rzepaku wprowadzanych na jednolity rynek rolny UE.</p>	<p>Spośród analizowanych w kontroli przypadków zgłoszeń celnych w procedurze dopuszczenia do obrotu tylko w jednym przypadku nie dopełniono obowiązku uprzedniego poddania kukurydzy sprowadzanej na cele paszowe kontroli urzędowej przez właściwego granicznego lekarza weterynarii.</p> <p>W okresie od 21 kwietnia 2023 r., do 30 czerwca 2023 r. tj. w okresie obowiązywania zakazu importu wybranych towarów z terytorium Ukrainy, monitorowano tranzyt tych towarów przez terytorium Polski, z wykorzystaniem zamknięć urzędowych w formie elektronicznych plomb oraz konwojowania towarów. Wobec braku uregulowań prawnych precyzujących jakie koszty składają się na koszty konwoju realizowane zasobami Służby Celno-Skarbowej, Naczelnik PUCS, w żadnym z postępowań o zarządzeniu konwoju, nie nałożył na strony tego postępowania obowiązku pokrycia kosztów konwoju, do czego strony były zobowiązane na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.</p>
--	--	--	--	--

\*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Ministerstwo Finansów; Krajowa Administracja Skarbowa

Jednym z podstawowych zadań Ministra Finansów jest opracowywanie, wykonywanie i kontrolowanie realizacji budżetu państwa. Minister Finansów kieruje działami administracji rządowej – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe<sup>87</sup>, a także wykonuje politykę Rady Ministrów w zakresie działań administracji rządowej, którymi kieruje oraz koordynuje i nadzoruje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane.

Jednostką podległą i nadzorowaną przez Ministra Finansów jest Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), którą tworzą następujące jednostki organizacyjne: izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe, urzędy celno-skarbowe wraz z delegaturami i oddziałami celnymi, Krajowa Informacja Skarbowa, Krajowa Szkoła Skarbowości.

Zadania, organy i organizację Krajowej Administracji Skarbowej określa ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz nieopodatkowanych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewnia obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych.

Do zadań KAS, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1–4 ustawy należy m.in. realizacja dochodów z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych; realizacja dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; realizacja polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej; obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem i wywozem towarów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy organami KAS są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego. Szef KAS podlega Ministrowi Finansów (art. 13 ust. 1).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych koordynuje i współdziała w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań KAS (art. 12), prowadzi działalność analityczną, prognostyczną i badawczą dotyczącą zjawisk występujących w obszarze podatków stanowiących dochód budżetu państwa i ceł (art. 12 a). W celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań KAS minister właściwy do spraw finansów publicznych koordynuje ich realizację oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS, w szczególności może: żądać informacji i materiałów, wyjaśnień i dokumentów z realizacji zadań przez jednostki organizacyjne KAS, zlecić przeprowadzenie analiz w określonym zakresie (art. 12 c ust. 1 pkt 1 i 2).

Do zadań Szefa KAS należy min: nadzór nad działalnością dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celno-skarbowych, kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS, rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w Kodeksie karnym skarbowym, przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania (art. 14 ust. 1). Szef KAS jest organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów izb administracji skarbowej (art. 14 ust. 2).

<sup>87</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. poz. 939).

Do zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego<sup>88</sup> należy m.in.: wykonywanie kontroli celno-skarbowej, wymiar należności celnych i podatkowych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów; obejmowanie towarów procedurami celnymi oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego; prowadzenie w pierwszej instancji postępowań w sprawach celnych przewidzianych przepisami prawa celnego oraz w sprawach podatkowych związanych z przywozem lub wywozem towarów.

Do zadań dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej należy m.in.: zapewnianie jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej i celnej, w tym jej przetwarzanie i udostępnianie, prowadzenie spraw dotyczących interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie przepisów prawa podatkowego i celnego, identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wykonywania obowiązków podatkowych i celnych (art. 22).

Hierarchię organów podatkowych określono w art. 13 ustawy Ordynacja podatkowa. Organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego jako organ pierwszej instancji, dyrektor izby administracji skarbowej – jako organ odwoławczy odpowiednio od decyzji naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celno-skarbowego. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 Prawa celnego<sup>89</sup>, w Polsce organem celnym, stosownie do swojej właściwości, jest naczelnik urzędu celno-skarbowego – jako organ pierwszej instancji.

Zagadnienia będące przedmiotem kontroli należą przede wszystkim do właściwości takich departamentów w Ministerstwie Finansów jak: Departament Ceł, Departament Wspierania Polityk Gospodarczych, Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej, Departament Nadzoru nad Kontrolami. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów<sup>90</sup>:

- Departament Ceł współpracuje z Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej w zakresie kształtowania wspólnej polityki celnej. Koordynuje działania związane z pracami legislacyjnymi i wdrażaniem wspólnotowego i krajowego prawa celnego. Sprawuje nadzór nad organami celnymi w zakresie jednolitości stosowania przepisów prawa dotyczących obrotu towarowego oraz prowadzi działania dotyczące ułatwienia obrotu towarowego oraz ochrony rynku wewnętrznego UE;
- Departament Wspierania Polityk Gospodarczych zajmuje się analizą i oceną wpływu regulacji prawnych oraz strategii gospodarczych i narzędzi ich implementacji na finanse publiczne, gospodarkę narodową i długofalowy rozwój Polski, w szczególności w obszarach związanych m.in. z: gospodarką, rybołówstwem, rolnictwem, rynkami rolnymi, rozwojem wsi (w tym Wspólną Polityką Rolną);
- Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej realizuje zadania związane m.in. z działalnością analityczną, prognostyczną i badawczą oraz z analizą ryzyka w odniesieniu do negatywnych zjawisk w zakresie właściwości KAS.

Departament Nadzoru nad Kontrolami odpowiada m.in. za realizację zadań związanych z nadzorem nad prowadzonymi przez organy KAS kontrolami celno-skarbowymi, czynnościami sprawdzającymi, czynnościami audytowymi oraz urzędowym sprawdzeniem z wyłączeniem zadań realizowanych przez inne departamenty oraz realizacją nadzoru nad kontrolami podatkowymi. Do zadań

<sup>88</sup> Urząd celno-skarbowy – jednostka Krajowej Administracji Skarbowej wchodząca w skład jej umundurowanego i uzbrojonego pionu – Służby Celno-Skarbowej, obsługująca naczelnika urzędu celno-skarbowego, będącego organem administracji niezespolonej i organem podatkowym. Utworzono go 1 marca 2017 r. w miejsce zlikwidowanych UKS i urzędów celnych.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1590.

<sup>90</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 8, ze zm.).

Departamentu należy w szczególności zlecanie i koordynowanie kontroli celno-skarbowych wykonywanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych, typowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych, nadzór nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej w zakresie kontroli podatkowych i czynności sprawdzających.

**Minister Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>91</sup> (dalej ustawa o działach) dział rolnictwo m.in. obejmuje sprawy:

- 1) produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych;
- 2) nasiennictwa, z wyłączeniem leśnego materiału rozmnożeniowego;
- 5b) nadzoru nad zdrowotną jakością pasz oraz sprawy organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami oraz kontroli upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ww. ustawy Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa podlegają m. in. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa i Inspekcja Weterynaryjna. Zgodnie z art. 23b. ust. 1 i 3 ustawy o działach rynku rolne obejmuje sprawy przetwórstwa i przechowania rolno-spożywczego, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz mechanizmów regulacji rynków rolnych. Ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych podlega Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

**Kontrole towarów  
importowanych  
z Ukrainy**

Kontrole zboża konsumpcyjnego przeprowadza Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a zboż przeznaczonych na pasze Inspekcja Weterynaryjna. Zasady prowadzenia granicznej kontroli fitosanitarnej towarów importowanych z Ukrainy określają przepisy Unii Europejskiej. Z przepisów tych wynika, że wszystkie przesyłki zawierające zboże przeznaczone do siewu muszą zostać poddane kontroli fitosanitarnej w przypadku wwozu na teren UE. Kontrole takie wykonywane są przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN).

Warunki rozwoju i ochrony konkurencji, zasady podejmowane w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów zostały określone w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>92</sup> – dalej „ustawa uokik”. Sprawy w tym zakresie pozostają w kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – centralnego urzędu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nadzorowanego przez Prezesa Rady Ministrów (art. 29 ustawy uokik). Prezes Urzędu m.in. sprawuje kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów przedmiotowej ustawy, a także wydaje decyzje w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 1 i art. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Prezes Urzędu przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kieruje również działalnością Inspekcji Handlowej, która jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa, a do jej zadań należy kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1689, ze zm.

**Kontrola  
weterynaryjna**

Organem właściwym do przeprowadzania granicznej kontroli weterynaryjnej jest graniczny lekarz weterynarii, który współpracuje ze Służbą Celno-Skarbową. Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad importem produktów roślinnych pochodzących z krajów trzecich obejmuje produkty przeznaczone do żywienia zwierząt. Zboża paszowe importowane z państw trzecich są poddawane kontrolom przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, również przed dopuszczeniem do obrotu w UE. Importowane przesyłki zbóż przeznaczone na cele paszowe poddawane są kontroli przeprowadzonej przez granicznego lekarza weterynarii zgodnie z ustawą z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, zwaną dalej „ustawą o paszach”. Graniczna kontrola weterynaryjna produktów i zwierząt przybywających z krajów trzecich na teren UE jest przeprowadzana w posterunkach weterynaryjnej kontroli granicznej umiejscowionych na przejściach granicznych i odbywała się zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej<sup>93</sup>, zwanej dalej „ustawą o weterynaryjnej kontroli granicznej”, która powstała na podstawie *dyrektyw Rady 97/78/WE i 91/496/EOG*, a także rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 882/2004” oraz na podstawie wydanych do ww. ustawy rozporządzeń wykonawczych. Ustawa o weterynaryjnej kontroli granicznej została uchylona z dniem 11 sierpnia 2022 r. przez ustawę z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw<sup>94</sup>. Od 11 sierpnia 2022 r. graniczna kontrola weterynaryjna wykonywana jest na podstawie art. 15b. ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>95</sup>, dalej „ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej”, graniczny lekarz weterynarii jest właściwym organem do przeprowadzania kontroli urzędowych oraz wykonywania innych czynności urzędowych dotyczących zwierząt i towarów w punkcie kontroli granicznej (BCP – ang. *Border Control Post*) niezależnie od tego, czy te zwierzęta i towary podlegają kontroli, o której mowa w art. 47 ust. 1 lit. a, b oraz d-f rozporządzenia (UE) 2017/625). Kontrola ta jest wykonywana w BCP pierwszego przybycia do UE i polega w szczególności na:

- kontroli dokumentów – zgodnie z art. 3, pkt 41) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych);
- kontroli identyfikacyjnej – zgodnie z art. 3, pkt 42) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych);
- kontroli bezpośredniej – zgodnie z art. 3, pkt 43) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), a w szczególności produktów (pochodzenia zwierzęcego, materiału biologicznego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych, siana i słomy, produktów złożonych, paszy nie pochodzącej od zwierząt) – zgodnie z wymogami, o których mowa w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/2130.

Na podstawie art. 47 rozporządzenia (UE) 2017/625 kontroli urzędowej w BCP pierwszego przybycia do UE poddaje się każdą przesyłkę<sup>96</sup> wprowadzaną na teren UE, która należy do kategorii zwierząt i towarów wymienionych w art. 47 ust. 1 lit. a, b oraz d-f tego rozporządzenia (są to m.in. zwierzęta,

<sup>93</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 260.

<sup>94</sup> Dz. U. poz. 1570.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2629, ze zm.

<sup>96</sup> Przesyłka – oznacza pewną liczbę zwierząt lub ilość towarów objętych tym samym świadectwem urzędowym, poświadczeniem urzędowym lub innym dokumentem, przewożoną tym samym środkiem transportu i pochodzącą z tego samego terytorium lub państwa trzeciego, oraz – należąca do tego samego rodzaju, tej samej klasy lub mająca taki sam opis (zgodnie z art. 3, pkt 37) rozp. (UE) 2017/625).

produkty pochodzenia zwierzęcego, materiał biologiczny, produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, siano i słoma, produkty złożone, pasze pochodzenia niezwierzęcego z niektórych państw trzecich, podlegające czasowemu zwiększeniu kontroli urzędowych), przy czym weterynaryjna kontrola zwierząt domowych towarzyszących podróżnym, przywożonym lub przewożonym w celach niehandlowych, realizowana jest według odrębnych zasad.

Urzędowa kontrola weterynaryjna na granicy zewnętrznej UE obejmuje weryfikację zgodności zwierząt/towarów wwożonych na teren UE pod kątem zdrowia i dobrostanu zwierząt i/lub bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta. Jest to kontrola przeprowadzana na wniosek, dlatego istotne jest, aby wnioskodawca wcześniej przygotował stosowne dokumenty, pozwalające na powiadomienie granicznego lekarza weterynarii w BCP o zamiarze wprowadzenia przesyłki na teren UE przed jej przewidywanym przybyciem do UE oraz na zgłoszenie przesyłki do kontroli, kiedy dotrze już na teren przejścia granicznego. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2019/1013 podmiot odpowiedzialny za przesyłkę zwierząt czy produktów, z wyprzedzeniem co najmniej jednego dnia roboczego przed przewidywanym przybyciem przesyłki do UE, informuje o tym fakcie granicznego lekarza weterynarii w punkcie kontroli granicznej pierwszego przybycia do UE. Podmioty odpowiedzialne za przesyłkę dokonują wcześniejszego powiadomienia poprzez wypełnienie i przedłożenie odpowiedniej części dokumentu CHED do systemu TRACES NT. W przypadku przywozu produktów informacja, o której mowa powyżej przekazywana jest z wykorzystaniem wspólnego zdrowotnego dokumentu wejścia (CHED dla produktów), którego wzór określono w załączniku II, części 2, sekcji B do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/1715.

**Organ  
przeprowadzający  
weterynaryjną  
kontrolę graniczną**

Weterynaryjną kontrolę graniczną przesyłek przywożonych na teren UE przez polskie przejście graniczne przeprowadza graniczny lekarz weterynarii, który jest organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym. Organem wyższego stopnia w stosunku do granicznego lekarza weterynarii jest Główny Lekarz Weterynarii. Na podstawie art. 15b ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, w przypadkach, o których mowa w art. 65 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/625 (przesyłki niezgłoszone przez podmioty jako zawierające produkty podlegające kontrolom urzędowym w BCP) kontrolę urzędową zwierząt i towarów, o których mowa w art. 47 ust. 1 lit. a, b oraz d-f tego rozporządzenia (wyłączono z tej kontroli towary określone w art. 47 ust. 1 lit. c, tj. rośliny, produkty roślinne oraz inne przedmioty zgodnie z wykazami ustanowionymi na podstawie art. 72 ust. 1<sup>97</sup> i art. 74 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/2031), a także inne czynności urzędowe w odniesieniu do takich zwierząt i towarów wykonuje:

- graniczny lekarz weterynarii – w przypadku, gdy produkty te znajdują się w miejscu objętym terytorialnym zakresem działania tego granicznego lekarza weterynarii;
- powiatowy lekarz weterynarii – w przypadku, gdy produkty te znajdują się w miejscu położonym poza terytorialnym zakresem działania granicznego lekarza weterynarii.

**Sankcje karne**

Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej karze grzywny podlega ten, kto będąc podmiotem odpowiedzialnym za przesyłkę zwierząt albo towarów, z wyłączeniem produktów pochodzenia zwierzęcego, produktów złożonych i produktów uzyskanych z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, o których mowa w art. 7 rozporządzenia (UE) 2019/2122, oraz małych przesyłek tych produktów, o których mowa w art. 10 tego rozporządzenia:

<sup>97</sup> Rośliny, produkty roślinne i inne przedmioty oraz odnośnych państw trzecich pochodzenia lub wysyłki, w przypadku których wprowadzanie na terytorium Unii wymaga świadectwa fitosanitarnego.



- nie informuje o zamiarze przywozu lub tranzytu zwierząt albo towarów przez punkt kontroli granicznej zgodnie z wymaganiami, o których mowa w art. 56 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2017/625;
- nie udostępnia dokumentów i nie składa wyjaśnień związanych z przeprowadzaniem kontroli urzędowej lub wykonywaniem innych czynności urzędowych w punkcie kontroli granicznej zgodnie z art. 49 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/625 lub w uznanych składach zgodnie z przepisami sekcji 2 rozdziału IV rozporządzenia (UE) 2019/2124;
- nie wprowadza przesyłki zwierząt albo towarów do zadeklarowanego miejsca przeznaczenia wskazanego w dokumentach, o których mowa w art. 50 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Na podstawie art. 37a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku podlega ten, kto, przywożąc lub dokonując tranzytu przesyłki zwierząt albo towarów, nie przedstawia takiej przesyłki do kontroli urzędowej lub w celu wykonania innych czynności urzędowych w punkcie kontroli granicznej zgodnie z art. 47 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2017/625 lub w uznanych składach zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/2124.

Czynności kontrolne przeprowadzane przez granicznego lekarza weterynarii obejmują kontrolę dokumentów oraz w uzasadnionych przypadkach kontrolę tożsamości (identyfikacyjną) i fizyczną (bezpośrednią) towaru. Kontrola fizyczna (bezpośrednia) polega m.in. na pobraniu próbek i przeprowadzeniu badań laboratoryjnych. Graniczni lekarze weterynarii mają prawo pobrać próbki paszy do badań w przypadku podejrzenia zaistnienia jakichkolwiek nieprawidłowości, a także zgodnie z planem urzędowej kontroli pasz.

W przypadku, gdy graniczny lekarz weterynarii pobiera próbki zgodnie z krajowym planem urzędowej kontroli pasz, wtedy koszty badań pokrywane są z budżetu państwa. W przypadku podejrzenia lub intensyfikacji kontroli kosztami badań obciążany jest importer. Wszystkie próby są badane w urzędowych laboratoriach, posiadających akredytacje dla danej metody badawczej. Ceny badań mogą się różnić w zależności od danego laboratorium.

W przypadku, gdy do Głównego Inspektora Weterynarii wpływają sygnały dotyczące wątpliwości w stosunku do jakości i bezpieczeństwa pasz, w uzasadnionych przypadkach, Główny Lekarz Weterynarii może podjąć działania mające na celu intensyfikację pobierania próbek z danego miejsca na terytorium Polski (np. terminalu przeładunkowego czy innych miejsc zajmujących się obrotem pasz).

#### **Kontrola fitosanitarna**

Graniczna kontrola fitosanitarna roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów pochodzących z państw trzecich przeprowadzana jest w wyznaczonych punktach kontroli granicznej zlokalizowanych na granicy Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej zewnętrzną granicę UE. Towary podlegające regulacjom fitosanitarnym zgłaszane są do kontroli fitosanitarnej przez: posiadaczy towaru, organy celne, agencje celne oraz spedycje.

Prowadzenie urzędowych kontroli roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, pod kątem spełnienia wymagań określonych m.in w ustawie z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami<sup>98</sup>, zwana dalej „ustawą o ochronie roślin” zgodnie z zapisami art. 38 ust. 1 z związku z art. 7 ust. 1 ustawy oraz nadzór nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego, należy do zadań PIORiN. Kontrole prowadzone są przez urzędowych inspektorów, tj. pracowników PIORiN.

Kontrola fitosanitarna ukierunkowana jest na ewentualne występowanie agrofagów szkodliwych dla roślin (szkodników, czynników chorobotwórczy), które nie występują w Polsce (nowe zagrożenia) lub nie są powszechne w naszym kraju. Zboże pochodzące z Ukrainy (o ile nie jest to materiał siewny) nie jest produktem roślinnym regulowanym pod względem fitosanitarnym w myśl przepisów obowiązujących w UE w zakresie zdrowia roślin.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 301.

W konsekwencji przesyłki zbóż nie wymagają zaopatrzenia w świadectwo fitosanitarne w imporcie do UE, ani też nie podlegają obowiązkowej granicznej kontroli fitosanitarnej. Badania na zawartość pozostałości środków ochrony roślin, GMO, czy obecność mikotoksyn nie leży w kompetencjach PIORiN.

Kontrole materiału siewnego prowadzi się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie<sup>99</sup>, zwanej dalej „ustawą o nasiennictwie” oraz ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>100</sup> zwanej dalej „ustawą o GMO”. Kontrola materiału siewnego zgodnie z art. 121 ustawy o nasiennictwie polega na losowym sprawdzeniu jego jakości oraz spełniania innych wymagań dotyczących wytwarzania, oceny, przechowywania materiału siewnego a także obrotu tym materiałem, kontroli materiału siewnego dokonuje się z urzędu lub na uzasadniony wniosek. Szczegółowe wytyczne realizowania kontroli są zawarte w zarządzeniu Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w sprawie wprowadzenia instrukcji kontroli obrotu materiałem siewnym. Urzędowe kontrole materiału siewnego przeprowadzane są zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektoratu oraz planem kontroli przygotowywanym na poziomie wojewódzkiego inspektoratu. Każda kontrola materiału siewnego jest udokumentowana. Jeżeli w wyniku kontroli materiału siewnego stwierdzono, że jedna lub kilka partii materiału siewnego nie odpowiadają wymaganiom w zakresie jakości albo wytwarzania, oceny i przechowywania materiału siewnego lub obrotu tym materiałem, wojewódzki inspektor, w drodze decyzji, w zależności od zakresu i stopnia naruszeń, może: nakazać usunięcie, w określonym terminie, nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli; zakazać prowadzenia obrotu partią materiału siewnego niespełniającą wymagań lub nakazać poddanie partii materiału siewnego niespełniającej wymagań zabiegom uniemożliwiającym użycie go do siewu, sadzenia, szczepienia, okulizacji lub tylko do rozmnażania roślin.

Graniczna kontrola fitosanitarna obejmuje kolejno następujące etapy:

- kontrolę dokumentów, w tym sprawdzenie, czy dołączone zostały wymagane dokumenty lub czy są one właściwie oznakowane;
- kontrolę identyfikacyjną;
- kontrolę bezpośrednią.

Graniczna kontrola fitosanitarna przesyłki lub partii roślin, produktów roślinnych lub innych przedmiotów zgodnie z art. 78 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ustawy o ochronie roślin do 14 grudnia 2022 r. mogła obejmować wyłącznie kontrolę bezpośrednią lub kontrolę identyfikacyjną, jeżeli kontrole te nie zostały przeprowadzone w punkcie kontroli granicznej na terytorium innego państwa członkowskiego, a także kontrolę dokumentów lub kontrolę identyfikacyjną, jeżeli przesyłka lub partia jest przeznaczona dla odbiorcy w innym państwie członkowskim. Kontrola identyfikacyjna lub kontrola bezpośrednia może być przeprowadzana w zatwierdzonych przez Głównego Inspektora miejscach innych niż punkty kontroli granicznej oraz punkty kontroli inne niż punkty kontroli granicznej.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa prowadzi monitoring przesyłek zbóż wprowadzanych z Ukrainy przez przejścia (punktach wwozu), na których funkcjonuje kontrola Inspekcji. Zgodnie z zaleceniami GIORiN monitoring powinien obejmować nie mniej niż 10 % przesyłek wprowadzanych przez dany punkt wwozu (z funkcjonującą kontrolą PIORiN).

Od 2013 r. PIORiN prowadzi kontrole przestrzegania zakazu stosowania materiału siewnego kukurydzy zawierającej modyfikację GMO MON810. W przypadku stwierdzenia, że zastosowano materiał siewny, co do którego obowiązuje zakaz stosowania wojewódzki inspektor nakazuje sposób zniszczenia roślin oraz nakłada opłatę sankcyjną. Urzędowe kontrole materiału siewnego genetycznie zmodyfikowanego prowadzone są pod kątem spełnienia wymagań określonych w *ustawie o nasiennictwie*.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 129.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 546.

### Kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych

Sprawy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz organizację i zasady działania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych reguluje ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>101</sup>.

Do zadań Inspekcji należy m.in. nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych spoza państw członkowskich Unii Europejskiej oraz spoza państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w tym kontrola graniczna tych artykułów.

W skład wojewódzkiego inspektoratu IJHARS mogą wchodzić: oddziały wojewódzkiego inspektoratu oraz wydziały i samodzielne stanowiska pracy, tworzone w miejscach odpraw celnych lub w innych miejscach, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą wykonywania kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 września 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>102</sup>.

Artykuły rolno-spożywcze przywożone z państw niebędących członkami Unii Europejskiej, z wyłączeniem państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, mogą być dopuszczone do obrotu w rozumieniu przepisów prawa celnego, pod warunkiem przeprowadzenia kontroli jakości handlowej przez organ Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. W przypadku wydania przez organ IJHARS decyzji o zakazie wprowadzenia artykułu rolno-spożywczego do obrotu, o której mowa w art. 30 ust. 1, organ celny odmawia przyjęcia zgłoszenia celnego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych dokonuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych z zagranicy na przejściach granicznych. Część odpraw importu artykułów rolno-spożywczych, zgodnie z możliwością wyboru przez importerów miejsca odprawy, dokonywana jest z pominięciem przejść granicznych, bezpośrednio w składach celnych lub na terenie Oddziałów Celnych. Kontrolę towarów importowanych z zagranicy przeprowadzają inspektorzy wojewódzkich inspektoratów JHARS, wchodzących w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Kontroli podlegają przywożone z zagranicy artykuły rolno-spożywcze wskazane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu artykułów rolno-spożywczych przywożonych z zagranicy oraz ich minimalnych ilości podlegających kontroli jakości handlowej<sup>103</sup> oraz importowane świeże owoce i warzywa, przeznaczone do wywozu poza terytorium UE świeże owoce i warzywa.

### Kontrola sanitarna

Zgodnie z art. 33. ust. 2. ustawy o działach Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Sanitarnym.

Zgodnie z art. 33 ust. 1. ustawy o działach zdrowia obejmuje sprawy:

5) warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, z wyłączeniem nadzoru nad żywnością objętego działem rolnictwo, koordynacji bezpieczeństwa żywności, a w szczególności nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością;

6) organizmów genetycznie zmodyfikowanych w zakresie wydawania decyzji zezwalających na wprowadzanie do obrotu nowej żywności oraz w zakresie wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1980.

<sup>102</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1624.

<sup>103</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1934, ze zm.

Zadania i organizację IS reguluje ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>104</sup> zwana dalej „ustawą o IS”. Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w ustawie o IS wykonują następujące organy:

- Główny Inspektor Sanitarny;
- Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie;
- państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie;
- państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

Państwowy wojewódzki, państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny kierują działalnością odpowiednio wojewódzkiej, powiatowej i granicznej stacji sanitarno-epidemiologicznej.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadzają graniczne kontrole sanitarne żywności pochodzenia niezwierzęcego przywożonej z państw trzecich, w tym z Ukrainy. Obowiązkową kontrolą są objęte towary określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej. W przypadku zbóż rozporządzenie to dotyczy żywności objętej kodami celnymi: 1001 pszenica i meslin oraz 1006 ryż, jak również obejmuje nasiona rzepaku objęte kodem celnym: 1205.

Graniczna kontrola sanitarna przeprowadzana jest na zasadach określonych w art. 79–84 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz w art. 43–46 oraz 65–72 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego.

W przypadku towarów przekazywanych w tranzycie kontrola graniczna pod względem sanitarnym może być przeprowadzona przez właściwy organ w państwie docelowym importu. W trakcie kontroli granicznej organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawdza dokumentację towaru, może zostać przeprowadzona kontrola identyfikacyjna oraz bezpośrednia, w tym oględziny towaru. Podczas kontroli dokumentacji sprawdzany jest w szczególności wniosek o dokonanie granicznej kontroli sanitarnej, dokumenty handlowe i identyfikujące daną partię towaru oraz inne dokumenty, w tym np. wyniki badań laboratoryjnych. W ramach kontroli bezpośredniej organ IS może pobrać próbki do badań laboratoryjnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej wydaje świadectwo stwierdzające spełnianie wymagań zdrowotnych przez kontrolowane towary, a na podstawie świadectwa organy celne nadają dopuszczalne przeznaczenie celne. W przypadku, gdy w trakcie granicznej kontroli sanitarnej zostanie stwierdzone, że produkt nie spełnia wymagań w zakresie bezpieczeństwa żywności np. zawiera zanieczyszczenia chemiczne w ilości przekraczającej wyznaczony maksymalny poziom, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podejmują stosowne działania, aby takie produkty nie zostały dopuszczone do obrotu w Unii Europejskiej. Potwierdzeniem, że wprowadzana do obrotu żywność, przywożona z państw trzecich, spełnia wymagania powinna być przede wszystkim posiadana dokumentacja, która jest sprawdzana w ramach granicznej kontroli sanitarnej.

Organem IS właściwym do przeprowadzania granicznych kontroli sanitarnych żywności w ramach urzędowej kontroli żywności jest państwowy graniczny inspektor sanitarny. Graniczne kontrole sanitarne obejmują:

---

<sup>104</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 338, ze zm.

- żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, przywożone z państw niebędących członkami Unii Europejskiej oraz z państw niebędących członkami Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, wprowadzone na terytorium Wspólnoty Europejskiej przez przejście graniczne leżące na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego członkiem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które nie zostały poddane w tym państwie granicznej kontroli sanitarnej, a obejmowane są na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej procedurą celną, z którą wiąże się dopuszczenie do obrotu.

**ELEWARR sp. z o.o.**

ELEWARR sp. z o.o. (dalej Spółka) jest podmiotem działającym w branży przechowywania zbóż oraz na rynku skupu i sprzedaży płodów rolnych. Wszystkie udziały w Spółce posiada Krajowa Grupa Spożywcza SA, która wykonuje zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego. Głównym źródłem przychodów Spółki są wpływy ze sprzedaży hurtowej zbóż, kukurydzy i rzepaku oraz usług magazynowania i przechowywania zbóż.

ELEWARR sp. z o.o. została powołana przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego w dniu 15 maja 1992 r. aktem założycielskim w formie aktu notarialnego (Rep. A 3110/92). W dniu 18 maja 1992 r. Spółka została wpisana do rejestru handlowego w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy, XVI Wydział Gospodarczy, pod numerem RHB 32478. Dnia 25 marca 2002 r., postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, XVI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, ELEWARR sp. z o.o. została wpisana do rejestru przedsiębiorców pod numerem KRS 0000102377. ELEWARR sp. z o.o. jest spółką prawa handlowego, w której 100 % udziałów posiadał do 2021 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa utworzony w dniu 1 września 2017 r., a następnie Krajowa Grupa Spożywcza SA. ELEWARR wszedł w skład projektowanego narodowego holdingu spożywczego, który powstał w 2021 r. jako Krajowa Grupa Spożywcza SA, w skład której weszły należące do Skarbu Państwa lub KOWR spółki z sektora rolno-spożywczego, w tym największa Krajowa Spółka Cukrowa SA. Przedmiotem działalności Spółki, zgodnie z aktem założycielskim oraz regulaminem organizacyjnym, jest głównie sprzedaż hurtowa zbóż, nasion i pasz oraz magazynowanie i przechowywanie towarów. Zadania te Spółka realizuje głównie poprzez obrót zbożem oraz rzepakiem (skup-sprzedaż) za środki własne i kredyt, a także świadczenie usług przechowywania dla podmiotów komercyjnych (zakłady tłuszczowe, firmy biopaliwowe, słodownie, mieszalnie pasz, firmy handlowe).

Elewarr sp. z o.o. posiada 17 obiektów magazynowych (elewatory i magazyny płaskie) o łącznej pojemności około 700 tysięcy ton. Infrastruktura operacyjna przystosowana jest do długoterminowego przechowywania surowców rolnych takich jak zboże i rzepak. Spółka prowadzi skup zbóż, rzepaku oraz bobowatych. Elewarr w ramach umów z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych przechowuje państwowe rezerwy zbóż. Spółka usługowo na warunkach rynkowych, tj. dokonuje suszenia zbóż i rzepaku, wykonuje odpłatnie badania jakości zbóż (w tym kukurydzy) i rzepaku w nowoczesnych laboratoriach, wykonuje ważenie towaru oraz jego przeładunek m.in. na bocznicach kolejowych, wynajmuje czasowo powierzchnie magazynowe i biurowe, udostępnia bocznicę kolejową.

**Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności**

Polska jest trzecim producentem zbóż w Unii Europejskiej. Rynek zbóż i rzepaku w Polsce jest ściśle powiązany z rynkiem światowym i z rynkiem unijnym, a ceny skupu są uzależnione od cen giełdowych. Sytuacja na rynku zbóż i rzepaku w Polsce i na świecie jest dynamiczna i ulega znaczącym zmianom w zależności od sytuacji międzynarodowej. Pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie oraz w ostatnim okresie kryzys na rynku finansowym (zagrożenie upadłością banków) wywołały duże wahania notowań giełdowych zbóż i rzepaku i kontynuowanie obniżki cen.

Sytuacja na światowym rynku zbóż jest obecnie niestabilna. Ukraina przed wojną była czwartym eksporterem zbóż na świecie. Ukraina jest ogromnym eksporterem zboża, głównie drogą morską przez Morze Czarne do krajów Afryki Północnej i do krajów arabskich. Wojna na Ukrainie spowodowała blokadę portów Morza Czarnego i *de facto* przez kilka miesięcy całkowitą blokadę eksportu zboża z Ukrainy. Umowa dotycząca eksportu zboża z Ukrainy drogą morską „tzw. Umowa zbożowa” wygasła 18 marca 2023 r. i została przedłużona tylko o 60 dni. W sytuacji nieprzedłużenia tej umowy ceny zbóż na rynkach światowych mogą ponownie znacząco wzrosnąć. Przed żniwami 2022 r. dało się zauważyć próbę wywołania paniki na rynku zbóż, wykorzystując do tego celu rzekome zasypanie magazynów zbożowych przez zboże pochodzące z Ukrainy. Skutkowało to dużymi wzrostami cen, do których to poziomów porównywane są obecne notowania, w związku z tym UE wniosła cła na zboża sprowadzane z Ukrainy.

W sierpniu 2023 r. cena pszenicy konsumpcyjnej wynosiła w Polsce średnio 1222 zł, a cena kukurydzy w tym czasie wyniosła średnio 1203 zł za tonę, czyli odpowiednio o 27 % więcej (962 zł) i o 35,5 % więcej (888 zł) niż wynosiły ceny przed dwoma laty. Należy podkreślić, że zboże potaniało, ale w stosunku do cen z 2022 r.

Unia Europejska w związku z wojną dokonała włączenia systemu nawozowego do pomocy publicznej. Pomoc dla rolnictwa została objęta pomocą publiczną związaną z wojną na Ukrainie. KE kilkakrotnie przyznawała lub uznawała krajową pomoc finansową dla polskiego rolnictwa: 836 mln Euro na dopłaty do nawozów (I transza), 126 mln euro dopłat do zakupu zbóż (I transza), 435 mln euro przyznane w maju 2023 r. pomocy zbożowej (II transza). Ponadto została rozdysponowana dla pięciu krajów rezerwa kryzysowa UE, w tym dla Polski zostało przyznane: 44 mln euro (jabłka, trzoda chlewna), 70 mln euro na zboże. Łącznie pomoc UE dla polskiego rolnictwa wyniosła 1,62 mld euro (ok. 7,5 mld PLN), z tego 114 mln euro stanowiła pomoc z budżetu UE, a pozostała kwota to zaakceptowana przez UE pomoc krajowa. Wypłata środków ma być uzależniona od powierzchni upraw pszenicy i kukurydzy. Pomoc będzie udzielana do 60 % plonu. Miała też zostać ograniczona do powierzchni 50 ha upraw. W trakcie analizy przedkontrolnej trwały prace nad regulacjami prawnymi dotyczącymi udzielenia ww. pomocy.

W dniu 30 marca 2023 r. po spotkaniu z organizacjami rolniczymi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadeklarował podjęcie działań mających na celu m.in. ograniczenie importu zboża z Ukrainy na szczeblu krajowym i unijnym, pomoc dla rolników zajmujących się produkcją i obrotem pszenicy, kukurydzy i rzepaku w formie dopłat, zwiększenie eksportu polskiego zboża w celu przywrócenia równowagi na rynku, rozwój infrastruktury transportowej, magazynowej, przeładunkowej w polskich portach.

**Wprowadzenie preferencyjnych środków liberalizacji handlu pomiędzy UE a Ukrainą**

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, mając na uwadze wniosek Komisji Europejskiej, wojnę agresywną Rosji wobec Ukrainy rozpoczętą 24 lutego 2022 r., a także układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (zwany dalej „układem o stowarzyszeniu”), który stanowi podstawę stosunków między Unią

a Ukrainą<sup>105</sup>, wydały rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Współnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony<sup>106</sup>. Środki liberalizacji handlu ustanowione powyższym rozporządzeniem przyjęły następującą formę:

- (i) całkowite zniesienie należności celnych przywozowych („preferencyjne stawki celne”) z tytułu przywozu produktów przemysłowych z Ukrainy;
- (ii) zawieszenie stosowania systemu cen wejścia w odniesieniu do owoców i warzyw;
- (iii) zawieszenie kontyngentów taryfowych i całkowite zniesienie należności celnych przywozowych;
- (iv) nie należy w żadnym momencie, w tym po wygaśnięciu niniejszego rozporządzenia, pobierać ceł antydumpingowych z tytułu przywozu pochodzącego z Ukrainy i zrealizowanego w okresie stosowania niniejszego rozporządzenia oraz tymczasowe zawieszenie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 5.

Za pomocą tych środków UE ma tymczasowo zapewnić odpowiednie wsparcie gospodarcze i finansowe na rzecz Ukrainy oraz podmiotów gospodarczych, których to dotyczy.

Z zastrzeżeniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Komisję, w art. 4 pkt 1 (Klauzula ochronna) przewidziano możliwość ponownego wprowadzenia ceł, które w przeciwnym razie miałyby zastosowanie na podstawie układu o stowarzyszeniu w przypadku przywozu wszelkich produktów objętych zakresem zastosowania niniejszego rozporządzenia, który powoduje poważne trudności lub stwarza zagrożenie wystąpienia poważnych trudności dla unijnych producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia, w przypadku, gdy produkt pochodzący z Ukrainy jest przywożony na warunkach, które powodują poważne trudności lub stwarzają zagrożenie wystąpienia poważnych trudności dla unijnych producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych, na taki produkt w dowolnym momencie mogą zostać ponownie nałożone cła, które w przeciwnym razie miałyby zastosowanie na podstawie układu o stowarzyszeniu (ust. 1).

Komisja ściśle monitoruje wpływ niniejszego rozporządzenia, w tym w zakresie cen na rynku unijnym, z uwzględnieniem informacji na temat wywozu, przywozu i produkcji w Unii produktów będących przedmiotem środków liberalizacji handlu przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu (ust. 2).

Komisja w rozsądnym terminie może podjąć decyzję o wszczęciu postępowania wyjaśniającego:

- a) na wniosek państwa członkowskiego;
- b) na wniosek osoby prawnej lub stowarzyszenia nieposiadającego osobowości prawnej działających w imieniu przemysłu unijnego (w znaczeniu wszystkich lub znacznej części producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych) lub

<sup>105</sup> Zgodnie z decyzją Rady 2014/668/UE 3, tytuł IV układu o stowarzyszeniu, który dotyczy handlu i zagadnień związanych z handlem, był tymczasowo stosowany od 1 stycznia 2016 r., zaś wszedł w życie dnia 1 września 2017 r., po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie.

<sup>106</sup> Dz.U.UE.L.2022.152.103.

c) z własnej inicjatywy, jeżeli Komisja stwierdzi, że istnieją wystarczające dowody *prima facie* na występowanie poważnych trudności dla unijnych producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych, o których mowa w ust. 1 tego rozporządzenia.

Do celów tego ustępu „znaczną część” unijnych producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych oznacza producentów unijnych, których łączna produkcja stanowi ponad 50 % ogólnej unijnej produkcji produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych wytworzonych przez tę część przemysłu unijnego, która wyraziła swoje poparcie albo sprzeciw względem wniosku i na którą przypada nie mniej niż 25 % ogólnej produkcji produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych wytworzonych przez przemysł unijny (ust. 3).

Przy analizie, czy występują poważne trudności dla unijnych producentów produktów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych, o których mowa w ust. 1 tego rozporządzenia, Komisja bierze pod uwagę między innymi następujące czynniki dotyczące unijnych producentów, jeśli informacje takie są dostępne: udział w rynku, produkcja, zapasy, moce produkcyjne, wykorzystanie mocy przerobowych, zatrudnienie, przywóz, ceny (ust. 6). Postępowanie wyjaśniające zostaje zakończone w ciągu sześciu miesięcy od dnia publikacji zawiadomienia, o którym mowa w ust. 4 niniejszego artykułu. W wyjątkowych okolicznościach Komisja może przedłużyć ten termin w drodze aktu wykonawczego przyjętego zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 5 ust. 2. (ust. 7).

W terminie trzech miesięcy od zakończenia postępowania wyjaśniającego Komisja podejmuje decyzję w sprawie ewentualnego ponownego wprowadzenia ceł, które w przeciwnym razie miałyby zastosowanie na podstawie układu o stowarzyszeniu, w drodze aktu wykonawczego przyjętego zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 5 ust. 2 niniejszego rozporządzenia. Ten akt wykonawczy wchodzi w życie w terminie miesiąca od dnia jego opublikowania. Cła, które w przeciwnym razie miałyby zastosowanie na podstawie układu o stowarzyszeniu, mogą być wprowadzane ponownie na taki okres, jaki jest konieczny, aby przeciwdziałać pogarszaniu się sytuacji gospodarczej lub finansowej unijnych producentów, lub do momentu, do kiedy utrzymuje się zagrożenie wystąpienia takiego pogorszenia. Jeżeli z ostatecznych ustaleń wynika, że warunki określone w ust. 1 niniejszego artykułu nie są spełnione, Komisja przyjmuje akt wykonawczy kończący czynności wyjaśniające oraz postępowanie. Ten akt wykonawczy przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 5 ust. 2 niniejszego rozporządzenia (ust. 8).

Jeżeli wyjątkowe okoliczności wymagające natychmiastowego działania powodują, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego nie jest możliwe, Komisja może, po przekazaniu informacji Komitetowi Kodeksu Celnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1, podjąć konieczne środki zapobiegawcze (ust. 9).

**Działania polskiego  
rządu w sprawie  
importu i obrotu  
produktów rolnych  
z Ukrainy**

W związku z zawieszeniem ceł i VAT na produkty importowane z Ukrainy w czerwcu 2022 r. pojawiły się opinie o konieczności zwrócenia uwagi na import zboża i rzepaku z Ukrainy, który może zakłócić krajowy rynek rolny. Z analizy przedkontrolnej wynika, że przed liberalizacją handlu UE z Ukrainą w czerwcu 2022 r. nie były podejmowane żadne działania w sprawie importu zbóż do Polski.

**Międzyresortowy  
Zespół do spraw  
Transportu  
Produktów Rolnych  
i Spożywczych  
z Ukrainy**

Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 23 czerwca 2022 r. zarządzenie Nr 180 w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy, zgodnie z którym został utworzony Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy<sup>107</sup>, zwany dalej „Zespołem”, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów.

<sup>107</sup> M.P. poz. 621.



Zgodnie z § 2 zarządzenia do zadań Zespołu należy m.in.:

- 1) proponowanie działań związanych z transportem produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy;
- 2) bieżąca ocena krajowego zapotrzebowania na produkty rolne i spożywcze oraz możliwości ich transportu z Ukrainy;
- 3) przedstawianie propozycji rozwiązań dotyczących organizacji transportu produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy;
- 4) dokonywanie przeglądu i analizy sytuacji międzynarodowej w zakresie możliwości transportu produktów rolnych i spożywczych z Ukrainy, w związku z wojną na jej terytorium;
- 5) inicjowanie współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu;
- 6) proponowanie działań dotyczących współpracy z instytucjami i organizacjami międzynarodowymi w celu wsparcia realizacji zadań Zespołu;
- 7) wykonywanie innych działań niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań Zespołu – na polecenie Prezesa Rady Ministrów.

W skład Zespołu wchodzi: przewodniczący Zespołu – minister właściwy do spraw rynków rolnych; członkowie Zespołu: minister właściwy do spraw aktywów państwowych, minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw transportu, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1–3 przewodniczący Zespołu w szczególności: zwołuje posiedzenia Zespołu, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu, określając równocześnie porządek obrad Zespołu; przewodniczy posiedzeniom Zespołu i kieruje pracami Zespołu. Przewodniczący Zespołu może zlecać wykonanie ekspertyz, opinii, analiz oraz raportów na potrzeby prac Zespołu.

W celu realizacji zadań Zespołu przewodniczący Zespołu może, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu, tworzyć grupy robocze lub zespoły doradcze złożone z członków Zespołu, z osób zaproszonych do udziału w pracach Zespołu, o których mowa w § 3 ust. 3, oraz z pracowników urzędów obsługujących członków Zespołu, wyznaczonych przez członków Zespołu.

Zespół realizuje zadania na posiedzeniach lub w trybie obiegowym, w tym przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej (§5 ust. 1 zarządzenia).

Zgodnie z § 8 zarządzenia Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową prac Zespołu. Wydatki związane z obsługą merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Zespołu są pokrywane z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rynków rolnych.

**Działania MRiT i KE  
w dotyczące zakazu  
przywozu towarów  
rolno-spożywczych  
z Ukrainy**

Minister Rozwoju i Technologii na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą<sup>108</sup>, zwanej dalej „ustawą o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą”, wydał w dniu 15 kwietnia 2023 r. rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych<sup>109</sup>, które weszło w życie tego samego dnia i objęło m.in. zboże, nasiona roślin oleistych, miód i cukier. Komisja Europejska podkreśliła, że polityka handlowa należy do wyłącznych kompetencji UE, a zatem działania jednostronne są niedopuszczalne. Wydanie projektowanego rozporządzenia miało na celu wprowadzenie czasowego zakazu przywozu na terytorium Polski z terytorium Ukrainy produktów rolnych

<sup>108</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1606.

<sup>109</sup> Dz. U. poz. 717.

wymienionych w załączniku do rozporządzenia, tj. produktów rolnych podzielonych na sektory wymienione w odpowiednich częściach załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE. L 347 z 20.12.2013, str. 671, z późn. zm.). W dniu 21 kwietnia 2023 r. ogłoszono rozporządzenie dopuszczające tranzyt ukraińskich artykułów rolnych przez terytorium Polski, jak wynika z informacji prasowych, po uzgodnieniu z Komisją Europejską.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą minister właściwy do spraw gospodarki może, w przypadkach określonych w ww. ustawie, w ramach dostępnych środków administrowania obrotem towarami, wprowadzić zakaz przywozu towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie jest wydawane po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z art. 9 ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą środki administrowania obrotem towarami z zagranicą są ustanawiane w przywozie z krajów trzecich, zgodnie z przesłankami wskazanymi w prawodawstwie wspólnotowym. W uzasadnieniu do powyższego rozporządzenia wskazano, że prawodawstwo unijne pozwala państwowym członkowskim na stosowanie zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych ze względu na moralność publiczną, porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę zdrowia i życia ludzkiego, zwierząt lub roślin, ochronę narodowych dóbr kultury posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną lub ochronę własności przemysłowej i handlowej.

Jako przyczynę wprowadzenia zakazu w powyższym uzasadnieniu wskazano, że według dostępnych informacji na terytorium Słowacji w toku kontroli produktów przywożonych z terytorium Ukrainy zostało stwierdzone występowanie substancji szkodliwych (pestycydy) m.in. w pszenicy. Ze względu na powyższe, uwzględniając prawne podstawy do wprowadzenia zakazu, w celu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, została podjęta decyzja o wydaniu przedmiotowego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Unia jest zobowiązana zapewnić spójność różnych dziedzin jej działań zewnętrznych. Zgodnie z art. 38 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa. Zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE wspólną politykę handlową należy prowadzić zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji w sprawie embarga na niektóre produkty rolne z Ukrainy (UE) 2023/903 zostało uchwalone w dniu 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023 r.) i dotyczy czterech produktów rolnych. Zgodnie z tym rozporządzeniem pszenica, kukurydza, rzepak (rzepik) i nasiona słonecznika pochodzące z Ukrainy, mogą być dopuszczane do swobodnego obrotu lub obejmowane procedurą składowania celnego, procedurą wolnego obszaru celnego lub procedurą uszlachetniania czynnego, wyłącznie w państwach członkowskich innych niż Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia lub Słowacja. Ograniczenie to nie ma jednak wpływu na przemieszczanie tych towarów w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii lub na Słowacji lub przez terytorium tych państw w ramach procedury tranzytu celnego do innego państwa członkowskiego lub do państwa bądź na terytorium znajdujących się poza obszarem celnym Unii Europejskiej.

W dniu 2 maja weszło również w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 840).

W związku z tym, że rozporządzenie wykonawcze Komisji w sprawie embarga na niektóre produkty rolne z Ukrainy (UE) 2023/1100 przestało obowiązywać 15 września 2023 r., Minister Rozwoju i Technologii w dniu 15 września 2023 r. wydał rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, które weszło w życie 16 września 2023 r.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1590).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.).
4. Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 1570, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 720, ze zm.) – uchylona z dniem 1 marca 2017 r.
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (Dz. U. z 2019 r. poz. 1606).
10. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 260) – uchylono z dniem 11 sierpnia 2022 r.
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2629, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1570).
14. Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1149).
15. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 338, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami (Dz. U. z 2023 r. poz. 301).
17. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. z 2021 r. poz. 129).
18. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2022 r. poz. 546).
19. Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1980).
20. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1689, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 2127, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie zawartości substancji niepożądanych w paszach (Dz. U. z 2014 r. poz. 206, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 898, ze zm.).
24. Zarządzenie Nr 180 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy (M.P. z 2022 r. poz. 621).
25. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. Urz. L 95 z 07.04.2017, str. 1 ze zm.) – uchylone z dniem 14 grudnia 2019 r.
26. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 r. z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 671, ze zm.) – wygasło z dniem 5 czerwca 2023 r.

27. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004 r. str.1, ze zm.) – uchylone z dniem 14 grudnia 2019 r.
28. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023 r.) – wygasło z dniem 5 czerwca 2023 r.
29. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 717) – uchylono z dniem 21 kwietnia 2023 r.
30. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 751) – uchylono z dniem 2 maja 2023 r.
31. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 812).
32. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 840).
33. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz. U. poz. 1898).
34. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie wykazu artykułów rolno-spożywczych przywożonych z zagranicy oraz ich minimalnych ilości podlegających kontroli jakości handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1934, ze zm.).
35. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2003 roku w sprawie szczegółowych warunków pobierania próbek artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 59, poz. 526, ze zm.).
36. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz. U. z 2022 r. poz. 2530, ze zm.).
37. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 750).
38. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1841).

#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Finansów
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

---



### Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

---

Robert Telus

Warszawa, 22 listopada 2023 r.  
znak sprawy: DKA.on.0910.13.2023  
telefon: 22 623-16-20  
e-mail: [Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl](mailto:Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl)

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji NIK o wynikach kontroli „Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy”

Szanowny Panie Prezesie,  
odpowiadając na pismo Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) z 8 listopada br. znak: KRR.430.6.2023 przekazujące Informację NIK o wynikach kontroli *Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy*, uprzejmie informuję, że podtrzymuję swoje stanowisko zawarte w piśmie z 22 sierpnia 2023 r. znak: DKA.on.0910.13.2023.

Agresja zbrojna Rosji na Ukrainę jest czasem przełomowym w historii naszego kraju, całej Europy oraz całego świata. Dotknął on bezpośrednio Polskę i Europę powodując bardzo duży niepokój społeczny, zakłócenie łańcuchów dostaw i kryzys na rynkach rolnych.

Rosja i Ukraina w ostatnich latach były jednymi z wiodących producentów i eksporterów zbóż. Przed wybuchem wojny Ukraina odpowiadała za 12% światowego eksportu pszenicy i 16% światowego eksportu kukurydzy, Rosja odpowiadała za 17% światowego eksportu pszenicy.

Wybuch wojny zablokował eksport zbóż z Ukrainy, przestała funkcjonować infrastruktura portowa nad Morzem Czarnym. Zablokowane porty uniemożliwiły eksport ukraińskich zbóż, co najbardziej odczuły państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Na tę sytuację zareagowały rynki rolne natychmiastowym wzrostem cen zbóż i rzepaku. Pierwszą reakcją rządu polskiego po wybuchu wojny była pomoc i wsparcie narodu ukraińskiego w wielu wymiarach zarówno w przyjęciu fali uchodźców przed wojną ludzi jak i pomocy w wymiarze gospodarczym.

Rosja traktowała zboże jako jedno z narzędzi prowadzenia wojny i wzbudzania międzynarodowych konfliktów. Wobec faktu, że rosyjskie wojska strzelały do ukraińskich rolników pracujących na polach oraz kradły zboże, trudno było przejść w sposób obojętny. Rosja zamknęła szlak czarnomorski jednocześnie prowadząc

---

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa  
+48 22 250 01 18

[kancelaria@minrol.gov.pl](mailto:kancelaria@minrol.gov.pl)  
[www.gov.pl/rolnictwo](http://www.gov.pl/rolnictwo)

agresywną sprzedaż swoich zbóż na rynku państw Afryki i Bliskiego Wschodu wypychając z nich dostawców z Unii Europejskiej.

W obawie o bezpieczeństwo żywnościowe swojego kraju i nadmierny wywóz zboża, rząd Węgier w dniu 6 marca 2022 r. wydał regulację, zgodnie z którą eksport zbóż z tego kraju miał być monitorowany i poddawany licencjonowaniu. Również rząd Federacji Rosyjskiej wydał dekret o wprowadzeniu zakazu eksportu zbóż i cukru. Do zakazu eksportu zbóż dołączyły się również Serbia, Białoruś, Turcja, Macedonia Północna.

Wszystkie te czynniki wywoływały presję na utrzymywanie się cen na wysokim poziomie oraz obawy o bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministerstwo) otrzymywało również prośby o wstrzymanie eksportu zboża wobec obaw, że może zostać wyeksportowane i w Polsce może tego zboża zabraknąć. Otrzymywano informacje o braku zaopatrzenia w olej słonecznikowy i śrutę słonecznikową z Ukrainy będącą ważnym komponentem pasz dla polskich producentów zwierząt.

Dopiero w dniu 22 lipca 2022 r. sytuacja na światowym rynku handlu zbożami uległa zmianie, ponieważ został otwarty korytarz humanitarny na Morzu Czarnym (porozumienie ponownie zostało zerwane w lipcu 2023 r.). Od tego czasu z trzech ukraińskich portów zaczęły znów wypływać statki ze zbożem ukraińskim, co przyczyniło się do spadków cen zbóż. Wypowiedź ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pana Henryka Kowalczyka z dnia 21 czerwca 2022 r., odnosiła się do aktualnej sytuacji rynkowej i prognoz rynkowych na daną chwilę. Trzeba też pamiętać, że decyzje biznesowe rolników zawsze są podejmowane samodzielnie. Sprzedaż zbóż przez rolników trwa także cały rok. Zboża w okresie żniw sprzedają głównie ci rolnicy, którzy nie mają zdolności ich magazynowania, pozostali czekają na wzrosty cen. Typowa sytuacja na rynku wygląda tak, że w czasie zwiększonej podaży zbóż w okresie żniw, mamy do czynienia z okresowym spadkiem cen na te produkty. Natomiast wzrost cen na zboża notuje się zazwyczaj po żniwach. W 2022 r. miała miejsce nietypowa sytuacja, ponieważ odnotowano znaczący trend spadkowy cen zbóż po żniwach. Było to spowodowane wojną w Ukrainie, a nie sytuacją rynkową.

Podtrzymuję moją opinię dot. oceny zgromadzonych informacji zawartych w Informacji NIK o wynikach kontroli, że nie uwzględnia ona:

- nadzwyczajnych okoliczności i dynamiki zmian na rynkach rolnych w następstwie rosyjskiej agresji w Ukrainie i wykorzystywania przez rosyjskiego agresora rynku zbóż jako elementu tej agresji. Jest to związane z dużym udziałem Ukrainy w globalnej podaży zbóż, co umożliwiło Rosji destabilizację światowego systemu zbożowego,
- faktu silnej integracji krajowego rynku zbóż z rynkiem europejskim i rynkiem światowym, co związane jest z funkcjonowaniem Polski na jednolitym rynku UE jak i systematycznie rosnącą wymianą handlową Polski (Polska jest dużym eksporterem netto m.in. zbóż),
- konsekwencji członkostwa Polski w UE, m.in. przejęcia przez UE kompetencji związanych z regulacją rynków rolnych (Wspólna Organizacja Rynków Rolnych),



w tym działań interwencyjnych na rynkach rolnych, oraz w zakresie polityki handlowej. Państwa członkowskie nie mają dowolności w regulowaniu krajowych rynków rolnych (nie mogą też kształtować polityki handlowej), a każde rozwiązanie w tym zakresie zaproponowane przez państwo członkowskie, musi uzyskać zgodę Komisji Europejskiej na jego wprowadzenie. Dlatego też efekty w postaci trwałego zapobieżenia zakłóceniom na rynkach, wskazane przez NIK, mogą przynieść wyłącznie działania podejmowane z udziałem instytucji UE. Zatem ocena skuteczności ww. działań nie dotyczy tylko działalności Ministra RiRW, ale również instytucji UE. W tym zakresie w swoich pracach nad tym tematem NIK mógłby podjąć współpracę z ETO, który jest organem odpowiedzialnym za okresową ocenę polityk UE.

Nie mogę zgodzić się z oceną NIK, że „Realizacja zadań w zakresie importu i obrotu zbożem oraz rzepakiem z Ukrainy nie była rzetelna i skuteczna”, „nie zostały opracowane żadne instrumenty w celu przeciwdziałania destabilizacji rynku rolnego. Polityka rolna w tym zakresie oparta była na działaniach doraźnych, bez określania działań długoterminowych, w tym bez planowania i analizy rynku rolnego.” (str. 7). Działania Ministerstwa w warunkach związanych z wojną były możliwie optymalne, skuteczne i przyniosły zamierzone efekty (szczegóły znajdują się w materiałach przekazywanych w trakcie kontroli), były i nadal są to działania zarówno długoterminowe (systemowe) jak i doraźne. Prowadzone są w ramach krajowych kompetencji oraz poprzez oddziaływanie na procesy decyzyjne na forum instytucji UE. Polegały one m.in. na:

- rozbudowie infrastruktury transportowej i drogowej oraz przeładunkowej w Polsce, dzięki czemu możliwe było zwiększenie eksportu zbóż z Polski oraz tranzytu zbóż ukraińskich przez Polskę – jest to działanie systemowe, a nie doraźne. Obecnie polskie porty mogą wyeksportować ok. 700 tys. ton – 1 mln ton zboża w ciągu miesiąca. Ocenia się, że potencjał przeładunkowy polskich portów morskich jest wystarczający do obsługi produktów rolno-spożywczych, natomiast podejmowane są działania na rzecz jego dodatkowego zwiększenia. Trzeba pamiętać, że takie inwestycje infrastrukturalne, a także przekierowanie szlaków handlowych dla produktów rolnych z Ukrainy na szlaki generujące wyższe koszty transportu, wymaga czasu i nie odbywa się z dnia na dzień;
- zwiększeniu dostępności do ukraińskich zbóż i rzepaku dla regionów deficytowych w innych państwach członkowskich UE lub krajach trzecich. Tranzyt pszenicy, kukurydzy i rzepaku z Ukrainy przez Polskę z miesięcznego poziomu o 116-142 tys. ton w I kwartale br. wzrósł do 370 tys. ton we wrześniu 2023 r. i 346 tys. ton w październiku 2023 r. – dane KAS. Oznacza to ok. 3-krotny wzrost tranzytu w ww. okresie. Nie można zatem mówić o braku skuteczności w zakresie „obrotu zbożem oraz rzepakiem z Ukrainy” oraz o braku podejmowania działań długoterminowych;
- wsparciu rozbudowy infrastruktury magazynowania zbóż (silosy i magazyny zbożowe) w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Daje to ponad 1 milion ton dodatkowej pojemności niezbędnej do przechowywania

- zbóż na terenie gospodarstw (ocena wniosków w tym naborze nadal trwa) – jest to działanie systemowe, a nie doraźne;
- współpracy z eksporterami, poszukiwaniu nowych rynków zbytu (spotkania z udziałem eksporterów w celu omówienia nowych perspektyw w eksporcie). W spotkaniach, oprócz przedstawicieli kierownictwa Ministerstwa, uczestniczyli także przedstawiciele kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. M.in. dzięki tym działaniom udało się osiągnąć historycznie wysokie wyniki eksportowe zbóż z Polski. W sezonie 2022/2023 (1.07.2022 – 30.06.2023) z Polski wyeksportowano 12,8 mln ton zbóż, o 3,6 mln ton więcej niż w sezonie 2021/2022, o 2,3 mln ton więcej niż w sezonie 2020/2021, o 8,44 mln ton więcej niż w sezonie 2019/2020;
  - przyznaniu historycznie wysokiej pomocy dla rolników, w tym w związku ze sprzedażą zbóż i rzepaku, w celu zwiększenia zachęt do opróżnienia magazynów przed żniwami 2023 r., pomimo spadających cen zbóż i rzepaku na całym świecie. Należy pamiętać, że rolnicy podejmują samodzielnie decyzje biznesowe m.in. co do terminu sprzedaży płodów rolnych, ale ci którzy chcieli sprzedać zboże czy rzepak mieli taką szansę. Mogli przy tym uzyskać pomoc finansową. Trzeba pamiętać, że dotychczas w ramach kwoty ok. 9 mld euro pomocy publicznej, która została zatwierdzona przez Komisję Europejską dla państw członkowskich UE, Polsce przypadło ok. 3,5 mld euro (czyli prawie 40%). Z informacji Komisarza ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej Janusza Wojciechowskiego wynika, że nigdy nie było pomocy na taką skalę;
  - uszczelnieniu procedury tranzytu zbóż przez Polskę;
  - zlikwidowaniu przyczyny zakłóceń na rynku w postaci nadmiernej podaży zbóż i dodatkowej presji na ceny, które i tak na całym świecie spadały po osiągnięciu szczytu latem 2022 r., poprzez wprowadzenie zakazu importu z Ukrainy określonych zbóż, rzepaku i słonecznika, a od 16 września br. także zakazu przywozu z terytorium Ukrainy makuchów i śruty rzepakowej, otrąb i śruty z pszenicy i kukurydzy oraz mąki z pszenicy zwyczajnej<sup>1</sup> – jest to działanie systemowe, a nie doraźne. Możliwy jest wyłącznie tranzyt ww. produktów z Ukrainy przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakaz obowiązuje do odwołania. Trzeba tu podkreślić, że wynegocjowanie m.in. przez Polskę wprowadzenia unijnego zakazu importu z Ukrainy do Polski pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika, jest rozwiązaniem bezprecedensowym w UE.

Ponadto trzeba wyjaśnić, że kukurydza, rzepak, czy pszenica wysokiej jakości, tj. produkty, które w największych ilościach zostały przywiezione do Polski z Ukrainy po wybuchu wojny, importowane mogły być do UE już wcześniej od wielu lat po zerowej stawce celnej ze wszystkich kierunków, a nie tylko z Ukrainy (szczegółowe wyjaśnienia niżej). Zatem nadmierny przywóz zbóż i rzepaku z Ukrainy m.in. do Polski i innych krajów przyfrontowych, wynikał z przekierowania szlaków handlowych dla ukraińskich produktów rolnych po wybuchu wojny, z portów nad Morzem Czarnym na drogę lądową w wyniku blokady lub ograniczania przez Rosję handlu drogą

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 1898)

morską, a nie był skutkiem likwidacji ceł w handlu z Ukrainą jak sugeruje NIK. Podkreślić też należy, że przy liberalizacji polityki handlowej UE nie zakładała scenariusza wojny;

- uszczegółowieniu krajowego systemu zbierania danych nt. skupu zbóż i zapasów zbóż. Ponadto wzmocnione zostały systemy rejestrujące przepływy handlowe.

Zarzut NIK dotyczący nieskuteczności działań Ministra RiRW jest tym bardziej niezasadny, że również inne kraje przyfrontowe, do których trafiało zboże z Ukrainy, zgłaszały podobne problemy jak Polska i odnotowywały niepokoje społeczne. Z dodatkowych (w stosunku do 2021 r.) ok. 7,4 mln ton kukurydzy i pszenicy jakie zaimportowano na rynek UE z Ukrainy w 2022 r., prawie 1/3 trafiła do Polski a prawie 3/4 do państw sąsiadujących z Ukrainą. Zaznaczam, że mamy do czynienia z wojną za naszą wschodnią granicą, czyli dramatem globalnym, a nie problemem dotyczącym lokalnych spraw Polski, który może być w pełni rozwiązany lokalnie, zwłaszcza, że Polska jest członkiem UE, a rynek polski jest częścią jednolitego rynku unijnego.

Odnosząc się do stwierdzenia NIK, że „działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec zwiększonego importu zboża i rzepaku z Ukrainy spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. ... nie zapobiegły zakłóceniom w zakresie cen i skupu zbóż oraz rzepaku na krajowym rynku rolnym.” informuję, że jeśli stabilizacja rynku (zgodnie z NIK) miałyby polegać na utrzymaniu wysokich cen zbóż i rzepaku na rynku krajowym, w sytuacji spadku cen na rynkach międzynarodowych (co miało miejsce od drugiej połowy 2022 r. - szczegóły na wykresie poniżej), to taka stabilizacja doprowadziłaby do:

- załamania eksportu ww. produktów z Polski z uwagi na to, że polskie produkty nie byłyby konkurencyjne cenowo na rynku europejskim i światowym, a tym samym załamania krajowego rynku zbóż i rzepaku z uwagi na brak możliwości upłynnienia nadwyżek. Eksport zbóż i rzepaku z Polski jest niezbędny w celu zbilansowania rynku. Polska jest dużym eksporterem netto zbóż, ponieważ produkuje znacznie więcej ziarna niż zużywa,
- gwałtownego zwiększenia przywozu zbóż i rzepaku, a także produktów ich przetwórstwa z Ukrainy, a także z innych kierunków, ponieważ produkty te na całym świecie byłyby tańsze niż w Polsce. Firmy przetwórcze z pewnością zaopatrywałyby się w tańszy surowiec z importu, ponieważ tylko w tym przypadku byłyby konkurencyjne na rynku.

W konsekwencji doprowadziłoby to do braku możliwości sprzedaży zbóż i rzepaku przez polskich rolników, pełnych magazynów przed żniwami 2023 r., braku możliwości zmagazynowania ziarna i rzepaku z tegorocznych zbiorów, braku dochodu z produkcji rolnej (uprawy polowe) i do ogólnego kryzysu nie tylko w rolnictwie, w tym braku bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Dlatego też wprowadzono pomoc dla rolników, w sytuacji spadku dochodów ze sprzedaży ich płodów rolnych, m.in.:

- do sprzedaży pszenicy, kukurydzy lub gryki między 1 grudnia 2022 r. a 14 kwietnia 2023 r. - do ARiMR wpłynęło 69,38 tys. wniosków.

- Na dzień 23.10.2023 r. Agencja na konta bankowe 65,6 tys. rolników przekazała 713 mln zł.;
- do sprzedaży pszenicy lub gryki między 15 kwietnia a 15 lipca 2023 r. - ARiMR zarejestrowała ponad 117,5 tys. wniosków. Na dzień 26.10.2023 r. Agencja wypłaciła 113,5 tys. rolnikom blisko 2,18 mld zł.;
  - do sprzedaży żyta, jęczmienia, owsa, pszenżyta, mieszanek zbożowych, rzepaku lub rzepiku w okresie 1 grudnia 2022 r. do 15 lipca 2023 r. oraz kukurydzy w okresie 15 kwietnia do 15 lipca 2023 r. ARiMR zarejestrowała ok. 130 tys. wniosków. Trwają wypłaty wsparcia z tego tytułu – do tej pory na konta 73,7 tys. rolników wpłynęło 773 mln zł.;
  - do zakupu nawozów – złożono 351 tys. wniosków. Do 10.11.2023 r. na konta ok. 343,5 tys. rolników przekazano 2,8 mld zł.;
  - do materiału siewnego – ARiMR zarejestrowała 52,8 tys. wniosków o pomoc. Do 10.11.2023 r. na konta 49,5 tys. rolników trafiło 138,1 mln zł.;
  - dla producentów rolnych, którzy w latach 2022-2023 co najmniej raz nie otrzymali zapłaty za sprzedaną kukurydżę. Wnioski złożyło ponad 500 rolników, którzy ubiegają się o ok. 40 mln zł pomocy. Dotychczas (tj. 10.11.2023 r.) 427 rolników otrzymało 21,25 mln zł dofinansowania;
  - dopłaty do mokrej kukurydzy – pomoc dla podmiotów prowadzących skup kukurydzy lub zajmujących się obrotem nią, które między 15 września a 31 grudnia 2022 r. nabyły od rolników kukurydżę mokrą. Zarejestrowano ok. 750 wniosków.

Ww. pomoc nie miała jedynie charakteru doraźnego, jak twierdzi NIK, a była rozwiązaniem systemowym zmierzającym do przyspieszenia opróżniania magazynów przed nadchodzącymi żniwami 2023 r. Pomoc przyznawana była do sprzedanych zbóż i rzepaku po to, aby zachęcić rolników do sprzedaży ww. produktów nawet po niesatysfakcjonujących ich cenach, które obowiązywały na rynku, w celu przygotowania magazynów pod żniwa 2023 r. i w konsekwencji niedopuszczenia do sytuacji, w której rolnicy nie mieliby gdzie składować nowych zbiorów. Podobny wymiar (systemowy, długoterminowy) ma pomoc jaka jest przeznaczona dla podmiotów skupowych, które w 2022 r. skupiły mokrą kukurydżę i po wysuszeniu na skutek znacznej obniżki cen nie mogły jej sprzedać bez ponoszenia dużej straty<sup>2</sup>. Wsparcie finansowe zostało skierowane do tej grupy podmiotów, ponieważ znalazły się one w trudnej sytuacji finansowej po żniwach 2022 r., po to, aby mogły kontynuować skup zbóż od rolników również w 2023 r., a tym samym rolnicy mieli gdzie sprzedać swoje plony.

Środki na pomoc pochodziły z budżetu krajowego lub unijnego (np. pomoc do pozostałych zbóż, rzepaku i rzepiku). Pomoc unijna została wynegocjowana przez Polskę, natomiast mechanizmy pomocowe ze środków krajowych musiały być notyfikowane do Komisji Europejskiej w celu wyrażenia przez nią zgody na udzielenie takiej pomocy. Wymagało to przygotowania przez Ministerstwo rzetelnych,

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 1306)

szczegółowych i kompleksowych uzasadnień co do potrzeby wsparcia rolników w określonym zakresie.

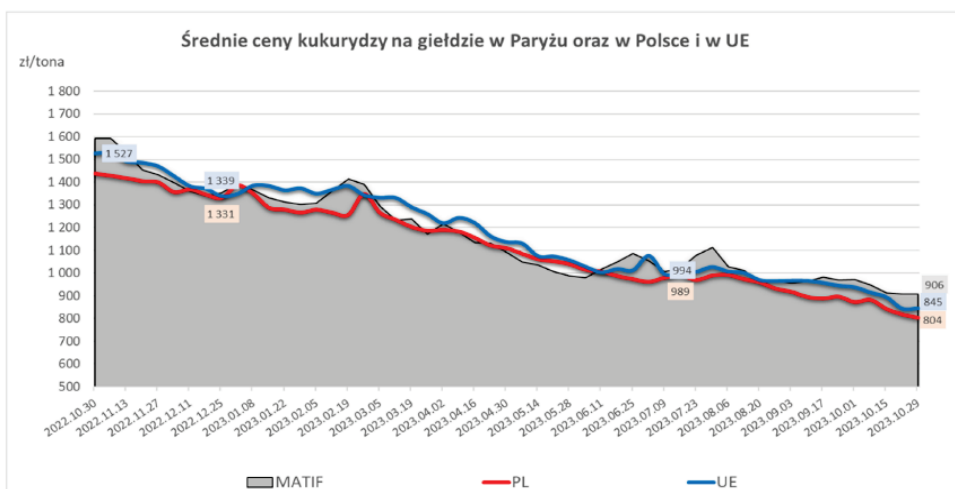
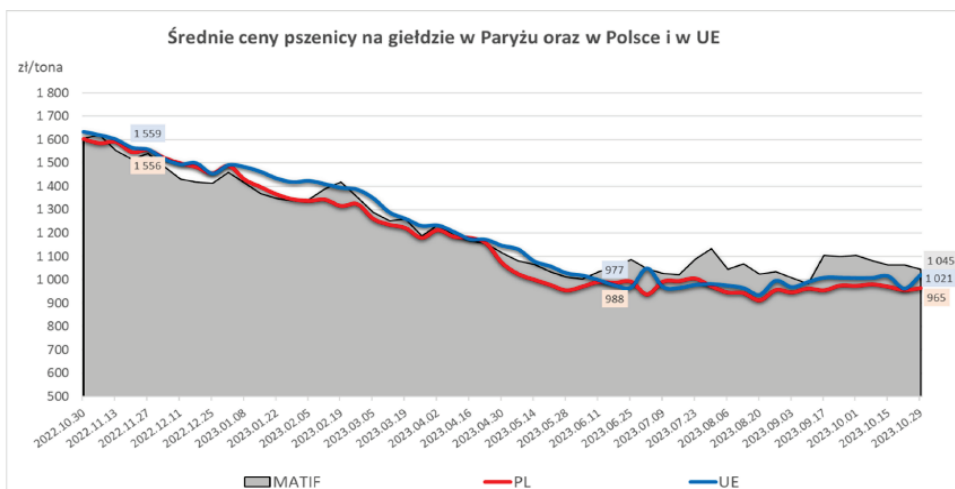
Poza tym wprowadzenie rozwiązań systemowych lub prawnych mających na celu ustabilizowanie cen poprzez np. wprowadzenie cen minimalnych na produkty rolne nie znajduje uzasadnienia w warunkach gospodarki rynkowej oraz budzi wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami prawa krajowego oraz UE, w tym swobodą przepływu towarów (art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) czy swobodą przedsiębiorczości (art.49 TFUE) oraz swobodą działalności gospodarczej, która należy do podstawowych zasad ustroju i jest objęta gwarancjami konstytucyjnymi (art. 20 i 22 Konstytucji RP). Producenci rolni funkcjonują na jednolitym rynku unijnym regulowanym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Przepisy polityki rolnej UE zobowiązują państwa członkowskie UE do respektowania jednolitych zasad wspólnej organizacji rynków rolnych i nie przyznają uprawnień do podejmowania na szczeblu krajowym samodzielnych decyzji o zastosowaniu mechanizmów interwencyjnych wpływających na poprawę cen skupu.

Powyższe reguły funkcjonowania w ramach reguł wynikających z członkostwa Polski w UE obrazuje dobrze próba samodzielnego wprowadzenia przez Polskę rozwiązań rynkowych.

W 2019 r. Ministerstwo podjęło inicjatywę wdrożenia w drodze ustawy tzw. cen referencyjnych w oparciu o poziom kosztów produkcji. Rozwiązanie to miało umożliwić producentom rolnym uzyskanie przez nich cen, które pokrywałyby koszty wytworzenia produktu rolnego oraz przyczynić się do sprawiedliwego podziału marż w łańcuchu dostaw żywności. W procesie notyfikacji Komisja Europejska zakwestionowała zaproponowane przepisy dotyczące ustalania ceny referencyjnej i Polska była zmuszona do wycofania się z tej inicjatywy.

Ceny zbóż i rzepaku na rynku krajowym podążały i nadal podążają za trendami cenowymi w UE oraz na świecie. Wynika to z faktu, że Polska funkcjonuje na wspólnym europejskim rynku, a także jest dużym eksporterem zbóż również do krajów pozaunijnych, a handel międzynarodowy odbywa się po cenach akceptowalnych przez importerów.

Ceny zbóż w Polsce podążają za cenami w UE i na giełdach światowych (dane Zintegrowanego Systemu Rolniczej Informacji Rynkowej Ministerstwa):



Należy zauważyć, że ceny zbóż, w szczególności kukurydzy, zarówno w Polsce, w UE, jak i na europejskiej giełdzie MATIF spadały i nadal spadają również po wprowadzeniu zakazu przywozu niektórych zbóż do Polski w połowie kwietnia 2023 r. (następnie na początku maja br. także do innych unijnych krajów przyfrontowych). Zablokowanie przywozu z Ukrainy nie spowodowało zatem wzrostu cen w Polsce do poziomu akceptowalnego przez rolników, pomimo że ukraińskich zbóż nie ma już na rynku krajowym, a przetwórcy zaopatrują się w surowce krajowej produkcji.

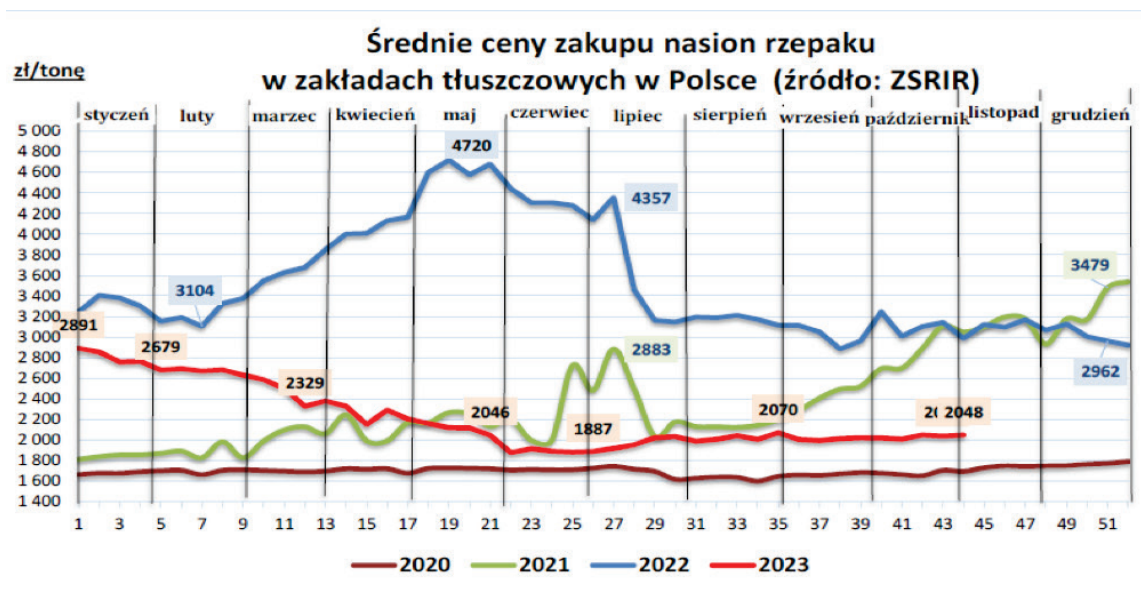
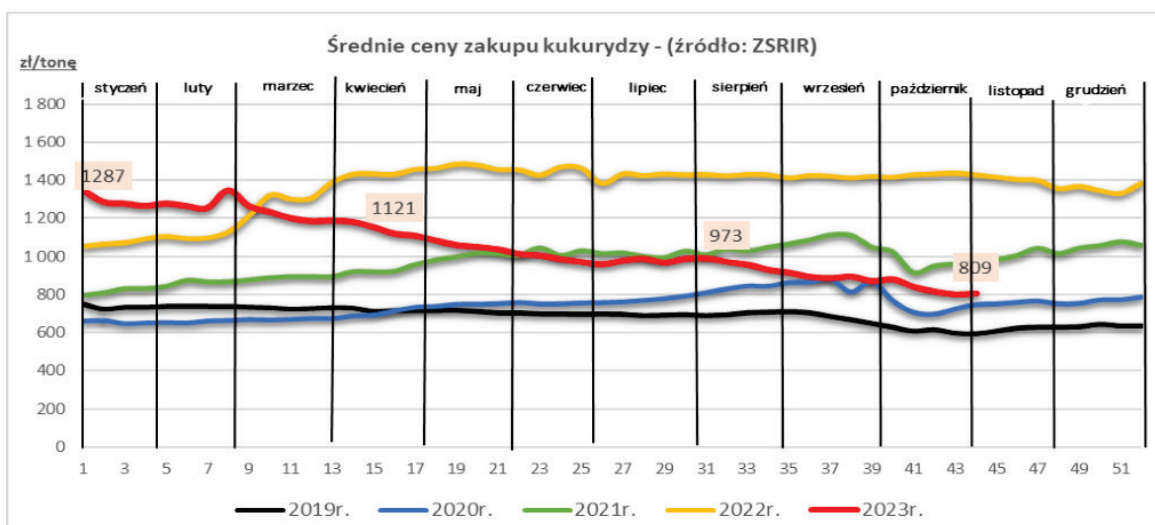
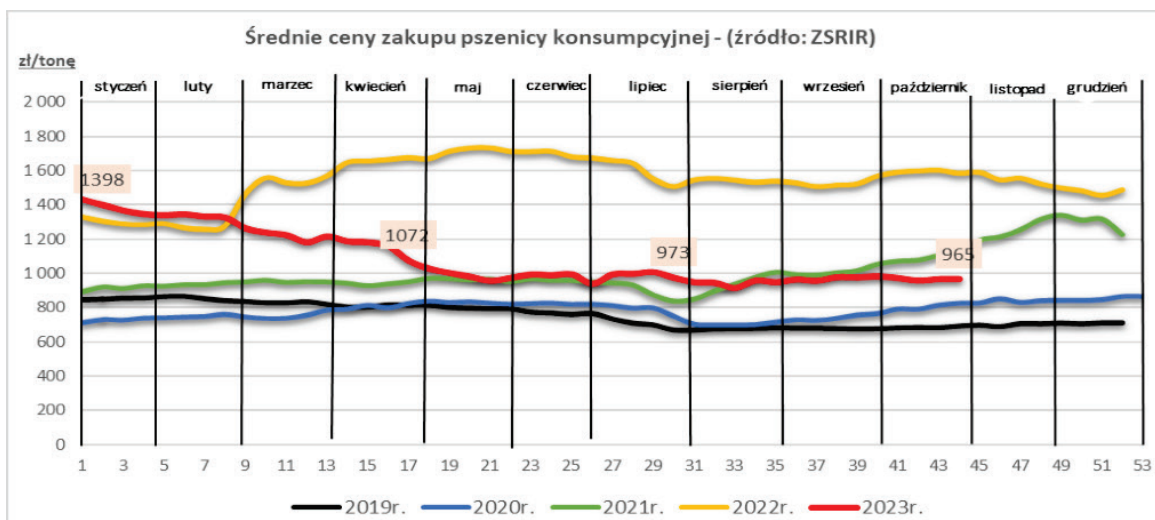
Nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniem NIK, że błędna, nieodpowiedzialna i nieoparta na analizach ocena Ministerstwa sytuacji na krajowym rynku zbóż była jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku, a w konsekwencji zwiększonego importu zbóż z Ukrainy i mogła przyczynić się do późniejszej konieczności wypłaty środków w ramach powyższej pomocy (str. 7) oraz, że nie dysponowano prognozami, które potwierdzałyby, że w przyszłym półroczu zboże nie będzie tańsze, tylko droższe.

Przede wszystkim ceny zbóż i rzepaku rosły już od 2020 r., co było efektem niepewności na rynku spowodowanej wybuchem pandemii Covid-19 (wykresy poniżej). Już wówczas dochodziły do Ministerstwa sygnały ze strony przetwórców zbóż, że rolnicy, którzy mają możliwości długotrwałego przechowywania zbóż, wstrzymują się ze sprzedażą w oczekiwaniu na wyższe ceny. Z uwagi na to, że do lata 2023 r. roku ceny zbóż praktycznie nieprzerwanie wykazywały tendencję wzrostową, rolnicy którzy mogli sobie na to pozwolić, nie spieszyli się ze sprzedażą ziarna. Z jednej strony jest to jak najbardziej zrozumiałe, gdyż każdy chce uzyskać jak największy zysk ze swojej działalności. Z drugiej strony rolnicy weszli w sezon 2022/2023 rozpoczynający się 1.07.2022 r. jeszcze z zapasami z roku poprzedniego, które należało upłynnić w celu przygotowania magazynów pod nadchodzące żniwa. Z bilansów opracowywanych przez Ministerstwo, IERiGŻ-PIB, GUS i KOWR wynika, że zapasy końcowe zbóż w Polsce na koniec sezonu 2021/2022, tj. na 30.06.2022 r. wynosiły prawie 7 mln ton (nie były to zboża ukraińskie, ponieważ od marca do czerwca włącznie 2022 r. z Ukrainy do Polski przywieziono ok. 650 tys. ton zbóż), a na koniec sezonu 2020/2021 - 3,8 mln ton, natomiast na koniec sezonu 2019/2020 - 1,6 mln ton.

Oznacza to, że na zwiększone zapasy zbóż w kraju w 2 połowie 2022 r. złożyły się: wysokie zapasy zbóż jeszcze z roku 2021, przywóz z Ukrainy, a także rekordowa produkcja zbóż w Polsce w 2022 r. Należy zaznaczyć, że zbiory kukurydzy i powierzchnia zasiewów w 2022 r. i 2023 r. były około dwukrotnie wyższe od średniej w 2019 roku i w latach wcześniejszych podczas gdy zużycie kukurydzy w Polsce w ostatnich latach wzrosło w dużo mniejszym stopniu niż produkcja tj. do ok. 4,5 mln ton.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że wypowiedź Ministra RiRW z czerwca 2022 r. miała na celu uspokojenie rolników: „Co do ukraińskiego zboża na polskim rynku, to apeluję o zachowanie spokoju. Polscy rolnicy, zupełnie niepotrzebnie, mogą wyprzedawać polskie zboże. W przyszłym półroczu zboże nie będzie tanieć – *zapewnia minister rolnictwa, Henryk Kowalczyk.*”. Proszę sobie wyobrazić jak drastycznie i nagle spadłyby ceny zbóż w Polsce gdyby rolnicy w tym samym czasie „rzucili się” do sprzedaży nagromadzonych zapasów z roku ubiegłego i jednocześnie masowo sprzedawali zboża w trakcie żniw 2022 r.

Wzrosty cen zbóż i rzepaku od 2020 r.:





Monitoring i analiza rynku zbóż i rzepaku były znacząco rozszerzone od chwili wybuchu wojny w Ukrainie. Ministerstwo, w celu analizy sytuacji na rynku, korzystało i korzysta z licznych analiz i opracowań, m.in.:

- przygotowywanej na zlecenie Ministerstwa przez IERiGŻ analizy z grudnia 2022 r. „Wpływ importu z Ukrainy na sytuację podażowo-popytową na krajowym rynku surowców rolnych i produktów żywnościowych”, czy opracowania z maja 2022 r. „Ocena podatności wybranych branż krajowego sektora rolno-spożywczego na zakłócenia rynkowe spowodowane konfliktem zbrojnym”;
- danych ze Zintegrowanego Systemu Rolniczej Informacji Rynkowej Ministerstwa (ceny, handel) <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/biuletyny-informacyjne>;
- systematycznych opracowań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
- analiz Komisji Europejskiej;
- informacji dot. rynków w innych krajach otrzymywanych regularnie z ambasad oraz z przeglądów mediów dot. najważniejszych wydarzeń w obszarze rolnictwa i gospodarki krajów UE;
- cotygodniowych raportów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie wydanych świadectw fitosanitarnych na pszenicę i kukurydzę eksportowanych do krajów trzecich (przygotowywanych na zlecenie Ministerstwa);
- raportów Izby Zbożowo-Paszowej. W raporcie Izby Zbożowo-Paszowej z 3.06.2022 r. można przeczytać „Polsce nie grożą niedobory zbóż. Problemem mogą być jednak wysokie ceny, co uderzy po kieszeni szczególnie mocno najuboższych konsumentów.”;
- GUS, KAS (dane polskiego handlu zagranicznego), EUROSTAT (dane handlu zagranicznego UE).

W pierwszym półroczu 2022 r. otrzymywane informacje, analizy i opracowania wskazywały na:

- znaczny, nieprzerwany wzrost cen zbóż na rynkach światowych,
- obawy o bezpieczeństwo żywnościowe na świecie, ale także w UE, niskie zbiory kukurydzy na świecie (w czerwcu 2022 r. Międzynarodowa Rada Zbożowa prognozowała produkcję kukurydzy w 2022 r. w wysokości 1184 mln ton, w porównaniu do 1214 mln ton w roku 2021 r. oraz spadek jej zapasów końcowych do poziomu najniższego od 2012 roku),
- znaczący wzrost środków do produkcji (nawozy, energia, paliwo),
- zwiększoną niepewność i niepokój co do przyszłego rozwoju sytuacji rynkowej,
- utrzymywanie się wysokiego poziomu cen zbóż z uwagi na: zmniejszenie możliwości logistycznych w eksporcie zbóż z portów Morza Czarnego, zwiększony popyt globalny, wysokie ceny energii i tym samym wzrost kosztów produkcji nawozów i innych środków produkcji, kosztów transportu.

Dlatego też nie mogą zgodzić się ze stwierdzeniem NIK, że ocena Ministerstwa sytuacji na krajowym rynku w czerwcu 2022 r. była błędna, nieodpowiedzialna i nieoparta na analizach.

Trzeba pamiętać, że w sytuacji wojny na Ukrainie, której dalszy przebieg nie jest możliwy do przewidzenia, prognozy rozwoju sytuacji na rynku mogą być obarczone

błędem i muszą podlegać stałej weryfikacji. Wpływ wojny na Ukrainie na światowy rynek zbóż jest ogromny, przekłada się to m.in. na znaczące wahania cen w ostatnim czasie, które reagują zwyżkami po kolejnych atakach Rosji na ukraińskie porty, a następnie spadają. Dlatego też sytuacja na rynku jest analizowana i weryfikowana w MRiRW codziennie. Natomiast NIK nie zauważa w swojej Informacji, że wojna na Ukrainie ma wpływ nie tylko na polski rynek, a Rosja traktuje żywność, przede wszystkim zboże, jako broń, w celu destabilizacji światowej gospodarki. Głównym czynnikiem problemów na rynku zbóż i rzepaku w kraju jest tocząca się wojna w Ukrainie i jej skutki, czego NIK nie dostrzega w swoim raporcie.

Błędne jest także stwierdzenie NIK o braku w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk oraz zagrożeń dla polskiego rolnictwa i rynków rolnych związanych z liberalizacją handlu z Ukrainą oraz analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem art. rolno-spoż. z Ukrainy (str. 8 i 15).

Wskazuję, że użyte przez NIK sformułowanie „w odpowiednim czasie” jest stwierdzeniem niedookreślonym, brak jest odniesienia do wskazania konkretnego czasookresu, w którym taką ocenę należało przeprowadzić.

Jak już wcześniej wspominałem kukurydza, rzepak, czy pszenica wysokiej jakości importowane mogły być do UE ze wszystkich kierunków, w tym z Ukrainy, jeszcze przed wprowadzeniem liberalizacji handlu z tym krajem w 2014 r. Wynika to z faktu, że UE jako całość (gł. państwa Europy zachodniej) potrzebuje importu ww. produktów dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Mając powyższe na uwadze, to nie unijna regulacja z 30.05.2022 r., wprowadzająca autonomiczne środki tymczasowej liberalizacji handlu z Ukrainą (tzw. ATM), czy postanowienia o liberalizacji handlu wynikające z Umowy DCFTA UE-Ukraina z 2014 r., przyczyniły się do zwiększonego importu rzepaku i kukurydzy, a wybuch wojny.

Ponadto zidentyfikowaliśmy ryzyka wynikające ze zwiększonego przywozu z Ukrainy głównie zbóż i konieczność zwiększonego ich wywozu oraz tranzytu, a Polska przystąpiła do intensywnej rozbudowy infrastruktury drogowej, kolejowej, co w efekcie przyczyniło się do wzrostu potencjału handlowego naszego kraju.

Powyższe działania: rozbudowa infrastruktury, zwiększanie pojemności magazynowej, współpraca z eksporterami zbóż, świadczą o podejmowaniu koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. O efektywności tych działań świadczą dane eksportowe.

Mając na uwadze zidentyfikowane ryzyka rynkowe (co kwestionuje NIK), w sytuacji nieprzedłużenia przez Komisję Europejską zakazu przywozu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika m.in. do Polski, podjęto natychmiastowe działania na poziomie kraju zakazujące przywozu do Polski ww. produktów rolnych z Ukrainy od 16 września br.

Co więcej, oceniając, że ww. produkty mogą wjeżdżać do Polski w postaci przetworzonej rozporządzeniem MRiT z dnia 15 września 2023 r. w sprawie zakazu

przywozu z Ukrainy produktów rolnych (poz. 1898) wprowadzono zakaz przywozu kolejnych produktów takich jak mąka, otręby i makuchy, a więc produktów pierwotnego przetwórstwa zbóż i rzepaku, które w postaci przetworzonej mogłyby zostać wwieszone na teren naszego kraju. Należy mieć na uwadze, że rozszerzenie zakresu produktów objętych zakazem przywozu było działaniem zapobiegawczym, mającym na celu w jak najlepszy sposób ochronić polski rynek przed napływem tanich produktów z Ukrainy.

Monitorując ryzyko, na które wskazuje NIK, wprowadzenie ww. zakazu w obecnej sytuacji rynkowej jest uzasadnione, ponieważ ewentualne przywrócenie importu mogłoby spowodować powrót do sytuacji sprzed wprowadzenia zakazu w postaci destabilizacji rynku w Polsce. Oszacowano, że nawet dalsza znacząca poprawa funkcjonowania korytarzy solidarnościowych mogłaby nie powstrzymać podmiotów działających na wolnym rynku w państwach graniczących z Ukrainą od zakupu tanich zbóż, rzepaku i słonecznika, a tym samym gromadzenia się historycznie wysokich nadwyżek zbóż w Polsce. Decydują o tym względy ekonomiczne przedsiębiorstw przetwarzających zboża, rzepak i słonecznik w kraju, a także wysokie koszty transportu na duże odległości ukraińskiego ziarna na zachód Europy lub do krajów trzecich. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że eksporterzy ukraińskich zbóż będą szukać najbliższych, najprostszych i najtańszych możliwości zbytu zboża, a przetwórcy w Polsce będą z tej możliwości korzystać.

W ramach bieżącego monitorowania ryzyka wskazuję, że prowadzona jest także obserwacja i analiza sytuacji na rynku globalnym. Wprowadzając zakaz importu ukraińskich zbóż było brane pod uwagę, że eksport zbóż z Polski pozostaje utrudniony, ponieważ na światowym rynku zbóż panuje duża konkurencja, a kraje będące eksporterami rywalizują o rynki zbytu. W ostatnim czasie handel pszenicą jest zdominowany m.in. przez Rosję, która wprowadza na rynek duże ilości taniego ziarna, co znacząco ogranicza możliwości zbytu ziarna na rynki światowe.

Nie zgadzam się także z zastrzeżeniem NIK, że „dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do KE o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku.” a „działania te były spóźnione i nie przyniosły efektów w postaci przywrócenia unijnego cła w imporcie tych towarów” (m.in. str. 8 i 14). Trzeba pamiętać, że tuż po wybuchu wojny obawiano się o bezpieczeństwo żywnościowe na świecie. Jak wskazałem wcześniej Ministerstwo otrzymywało również prośby o wstrzymanie eksportu zboża wobec obaw, że może zostać wyeksportowane z Polski w nadmiernych ilościach z uwagi na to, że główni światowi importerzy, którzy dotychczas zaopatrywali się w ukraińskie zboże, będą musieli zaopatrywać się w zboże z UE, m.in. z Polski. W związku z tym w Polsce może tego zboża zabraknąć.

Zboże z Ukrainy trafiało do Polski sukcesywnie w kolejnych miesiącach, a więc i skutki tego przywozu były odczuwalne i nasilały się dopiero kilka miesięcy po wybuchu wojny.

Poza tym, nikt nie wiedział, i wciąż nie jest to możliwe do oszacowania, ile będzie trwała wojna i czy ta sytuacja na rynku zbóż się utrzyma, czy też transport zboża

z Ukrainy wróci na dawne szlaki handlowe, tj. przez porty na Morzu Czarnym. O ile prognozowano utrzymanie wysokich cen zbóż i rzepaku z uwagi na znaczący wzrost cen środków do produkcji, to ponowne otwarcie szlaków handlowych przez Morze Czarne 22 lipca 2022 r. dawało nadzieję na przywrócenie wywozu zbóż z Ukrainy tamtym szlakiem. Dopiero z czasem stało się jasne, że zboża będą napływały nadal do Polski pomimo ponownego uruchomienia szlaków handlowych przez Morze Czarne. Wynikało to m.in. z faktu, że Rosjanie nadal utrudniali ten wywóz, poza tym był to szlak bardzo niebezpieczny i handlowcy rezygnowali z dostaw ukraińskiego zboża eksportowanego przez Morze Czarne.

Analizując miesięczne przywozy zboża z Ukrainy do Polski w 2022 r. należy stwierdzić, że zwiększony napływ pszenicy do Polski w ilościach 116-187 tys. ton miesięczne zanotowano dopiero od października 2022 r., natomiast zwiększony napływ kukurydzy w odnotowano od kwietnia 2022 r. (172 tys. ton w kwietniu 2022 r.).

Trzeba również pamiętać, że pełne dane polskiego handlu zagranicznego obejmujące wymianę handlową z państwami UE oraz z państwami spoza UE są udostępniane przez Krajową Administrację Skarbową (KAS), co do zasady z ok. 1,5-miesięcznym opóźnieniem. MRiRW już od bardzo wielu lat takie dane regularnie otrzymuje. Natomiast w związku z potrzebą częstszego monitorowania napływu ziarna zbóż do Polski, w tym w szczególności z Ukrainy, MRiRW zwracało się o dodatkowe udostępnianie danych (co tydzień) dotyczących importu z krajów trzecich w tym z Ukrainy i takie dane otrzymywało.

Ustalenie NIK, że dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do KE o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku nie znajduje potwierdzenia również dlatego, że przedstawiciele Ministerstwa informowali Komisję Europejską, tj. instytucję umocowaną Traktatami, do podejmowania działań na europejskim rynku rolnym, o niepokojącej sytuacji wcześniej niż w grudniu 2022 r. wykorzystując traktatowe mechanizmy udziału w procesie decyzyjnym, tj.:

- sytuacja na rynku zbóż omawiana była co miesiąc na posiedzeniach Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych oraz Grupy Ekspertów - uprawy polowe i oliwa z oliwek, w których udział biorą eksperci z MRiRW. Polska wyraźnie informowała Komisję Europejską już w czerwcu 2022 r., że podejmuje szereg działań na rzecz zwiększenia przepustowości transportu ukraińskiego zboża, jednak pozostaje ono w Polsce. Polska wskazując powyższe prosiła o monitorowanie wywozu ukraińskiego zboża na teren UE. Podobna informacja przekazana została w lipcu 2022 r. z apelem o podjęcie działań przez KE w celu zapewnienia, że zboże przywożone będzie trafiało do krajów charakteryzujących się ich deficytem, a także w listopadzie i grudniu 2022 r. Na ówczesne apele KE odpowiadała, że uważnie monitoruje rynek. W grudniu 2022 r. podobny problem zgłosiły Bułgaria i Słowacja. KE uspokajała, że zna problem, monitoruje sytuację, ma również głosy od uczestników rynku potwierdzające stanowisko Polski i Słowacji oraz analizuje jakie kroki poczynić w tej sytuacji. W ocenie sytuacji nie należy zapominać, że w takich przypadkach bardzo ważne jest wsparcie ze strony

- innych państw członkowskich UE, albowiem głos jednego na 27 krajów nie ma dużej siły. Inne kraje dołączyły się do Polski, ale to Polska była inicjatorem działań;
- Ministerstwo przekazało do właściwego w sprawach handlowych Ministerstwa Rozwoju i Technologii:
    - stanowisko z 5 maja 2022 r. dotyczące projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego tymczasowe środki liberalizacji importu z Ukrainy (ATM) dla Ukrainy, w którym zgłoszono, m.in. postulat ustanowienia efektywnej klauzuli ochronnej uruchomianej w przypadku wystąpienia poważnych zakłóceń i szkody dla unijnych producentów na skutek wzrostu importu z Ukrainy towarów rolnych, w tym zbóż i produktów zbożowych. Treść stanowiska wskazywała również, że proponowane ówczesne przepisy wprowadzałyby pełną liberalizację taryfową warunków importu towarów rolnych z Ukrainy bez jakichkolwiek wyjątków, co byłoby postanowieniem bezprecedensowym w odniesieniu do kraju nie będącego krajem członkowskim UE lub krajem najstabilniej rozwiniętym (LDC). Stanowisko Ministerstwa sygnalizowało ryzyka związane z tak daleko idącą liberalizacją, podkreślając zagrożenia związane z niewielką skutecznością przewidzianych w proponowanej regulacji mechanizmów ochronnych;
    - wkłady do instrukcji na posiedzenia Komitetu ds. Polityki Handlowej (TPC) w dniach 19 października 2022 r. oraz 11 listopada 2022 r., w których podkreślaliśmy potrzebę rozmów z Ukrainą na temat wzajemnej liberalizacji handlowej, tj. zgodnej z Układem o Stowarzyszeniu UE-Ukraina (a nie jednostronnej jak w przypadku ATM) oraz zwracaliśmy uwagę na rosnący import rolny z Ukrainy, który grozi destabilizacją sytuacji na rynkach krajów członkowskich. Wnioskowaliśmy również do KE o analizę dotychczasowych skutków funkcjonowania ATM (przekazane do NIK przy piśmie Ministra RiRW z 22.08.2023 r.);
    - stanowisko Ministerstwa (pismo z 2 grudnia 2022 r.) dotyczące przedłużenia autonomicznych, tymczasowych środków liberalizacji importu (ATM) z Ukrainy, w którym postulowaliśmy m.in. wyłączenie z liberalizacji produktów najbardziej wrażliwych dla polskiego rolnictwa oraz proponowaliśmy efektywny, automatycznie uruchomiany mechanizm klauzuli ochronnej.

Zwracam też uwagę, na okoliczności przyjęcia ATM. W reakcji na rosyjską agresję UE starała się w jak największym stopniu wesprzeć walczącą Ukrainę oraz istniały obawy o wystąpienie światowego kryzysu żywnościowego nawet w państwach członkowskich UE. Unia Europejska podjęła polityczną decyzję o wsparciu Ukrainy za pomocą całkowitej liberalizacji handlu (ATM), wspierając w ten sposób jej gospodarkę. Należy podkreślić, że w takich okolicznościach, w pierwszych miesiącach rosyjskiej agresji, wszelkie działania ograniczające liberalizację i przepływ towarów z Ukrainy mogłyby być uznane jako skierowane przeciwko Ukrainie.

Podkreślam też ponownie, że błędnym założeniem NIK jest, iż samo wprowadzenie liberalizacji w postaci ATM doprowadziło do zwiększonego importu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy.

Skorygowania zatem wymaga teza NIK, iż od momentu wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. zniesiono cło na zboża z Ukrainy, co miało doprowadzić do zwiększonego importu. Import kukurydzy, rzepaku czy pszenicy wysokiej jakości odbywał się do UE po zerowej stawce celnej znacznie wcześniej (zerowa stawka była stosowana jeszcze przed podpisaniem Układu o stowarzyszeniu w 2014 r.) i to nie tylko z Ukrainy, ale ze wszystkich krajów trzecich (erga omnes). Zerowa stawka celna erga omnes w przypadku rzepaku wynika ze zobowiązań UE w WTO (nie może być więc zmieniona bez renegocjacji tych zobowiązań, który to proces może trwać wiele lat i wiązać się z koniecznością rekompensat dla partnerów w WTO). W przypadku kukurydzy zerowa stawka celna powiązana jest z poziomem ceny interwencyjnej. Import zbóż z Ukrainy podlegał i podlega kontroli celnej oraz granicznej właściwych służb i inspekcji, o czym zresztą Informacja NIK szczegółowo informuje. Trudno więc zgodzić się także ze stwierdzeniem NIK, iż import odbywał się bez żadnych ograniczeń celnych i pozataryfowych.

Jednocześnie, w uzupełnieniu do powyższego wkładu, zwracam uwagę na dwa fragmenty Informacji NIK, które wymagałyby korekty:

- str. 5, drugi akapit – wspomniane w tym miejscu rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 weszło w życie 4 czerwca 2022 r. (a nie jak wskazano 1 czerwca 2022 r.),
- str. 86, przedostatni akapit – wspomniane tutaj cła nie zostały zniesione, lecz zawieszono.

Brak przywrócenia ceł w imporcie z Ukrainy wynika nie z podjęcia przez Ministerstwo działań zbyt późno, ale z faktu, że podjęcie takiej decyzji jest w gestii instytucji unijnych, a Komisja Europejska odmawia wdrożenia istniejących możliwości prawnych w tym zakresie, twierdząc, że w jej ocenie skutki importu z Ukrainy dla sytuacji rynkowej w skali całej UE nie dają wystarczających podstaw do zastosowania tego środka (wprowadzenie ceł musiałyby dotyczyć całej UE, a nie pojedynczych krajów). W przypadku szeregu produktów – w tym produktów sektora zbóż – możliwości prawne przywrócenia ceł są dodatkowo istotnie ograniczone ze względu na zobowiązania liberalizacyjne wynikające z Układu o Stowarzyszeniu UE-Ukraina, porozumień w Światowej Organizacji Handlu, oraz podjętych wcześniej przez UE decyzji o autonomicznej liberalizacji importu określonych artykułów rolnych ze wszystkich kierunków (nie tylko z Ukrainy). Poza tym, ewentualne przywrócenie ceł wymagałoby zgody państw członkowskich, a jak wiemy wiele z nich jest importerami netto pszenicy, kukurydzy czy rzepaku, zatem przywrócenie ceł na te produkty w imporcie do UE jest sprzeczne z ich interesami.

Dlatego, bez pokazania ww. uwarunkowań, samo tylko stwierdzenie (str. 31), że działania Ministerstwa „były spóźnione i nie przyniosły efektów w postaci

przywrócenia unijnego cła w imporcie tych towarów” wydaje się nazbyt uproszczone i nie daje adekwatnego obrazu sytuacji.

Należy podkreślić, że Polska, jako pierwszy kraj członkowski UE wskazywała na problemy w imporcie zboża z Ukrainy, to właśnie polski Minister RiRW Pan Henryk Kowalczyk jako pierwszy wystąpił do KE i z jego inicjatywy powstała koalicja państw przygranicznych.

Ponadto, należy mieć na uwadze, że gdy wojna rozpoczęła się pod koniec lutego 2022 r. Polska była pierwszym z krajów, które wyszły z pomocą Ukrainie. Tak jak przyjmowano do Polski potrzebujące bezpieczeństwa i spokoju ukraińskie kobiety i dzieci, tak samo szybko podjęta została decyzja o pomocy w wywozie ukraińskiego zboża po to, aby z jednej strony pomóc ukraińskim rolnikom, a z drugiej złagodzić obawy o utratę bezpieczeństwa żywnościowego przez niektóre regiony na świecie.

Ponownie odnosząc się do zastrzeżenia NIK, że działania Ministra RiRW podjęte były dopiero w grudniu 2022 r., że Minister RiRW do grudnia 2022 r. nie podjął wymiernych działań wobec Komisji Europejskiej w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym (str. 31) należy mieć na uwadze, że sama NIK w swoim wystąpieniu pokontrolnym wskazuje, że Minister RiRW oraz Minister Infrastruktury już w dniu 4 lipca 2022 r. zwrócili się do trzech Komisarzy UE z wnioskiem o ogólnie pojmowaną pomoc w dostosowaniu infrastruktury do tranzytu i transportu zbóż z ukraińskiej granicy. Już wtedy trwały intensywne prace nad usprawnieniem funkcjonowania korytarzy solidarnościowych po to, aby ukraińskie zboże nie pozostawało w Polsce, ale było wywożone do innych krajów UE oraz do krajów trzecich, które tego zboża potrzebują.

Dlatego też, mając na uwadze, że polityka handlowa UE należy do kompetencji Komisji Europejskiej, po bezskutecznych zabiegach Polski na forum KE, aby wprowadzić na poziomie unijnym mechanizmy zapobiegające przywozowi do Polski, wprowadzono krajowe rozwiązania przeciwdziałające importowi z Ukrainy (rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2023 r. o czasowym wstrzymaniu importu niektórych artykułów rolno-spożywczych pochodzących z Ukrainy z późn. zm.).

Jednocześnie w mojej opinii nierzetelna jest ocena NIK informująca, że zredukowanie przeprowadzania kontroli identyfikacyjnej i fizycznej zbóż lub pasz niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt i ograniczenie urzędowej kontroli do kontroli ww. towarów polegającej w przeważającej większości na weryfikacji dokumentacji mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe. Brak jest podstaw do przyjęcia hipotezy, że powyższe działanie mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy na cele paszowe. Stwierdzenie NIK nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa oraz stanowiska Komisji Europejskiej (KE) względem prowadzenia kontroli na granicy - Komisja Europejska w pismach kierowanych do MRiRW wskazywała wielokrotnie na brak podstawy prawnej do prowadzenia kontroli urzędowych pasz nie pochodzących od zwierząt na granicy zewnętrznej UE, co stanowi okoliczność bezsporną, przyznaną przez samą NIK w Informacji o wynikach kontroli (str. 42,

akapit 2). Tak więc, zredukowanie przez Inspekcję Weterynaryjną (dalej: IW) kontroli na granicy w 2022 r., we wskazanym wyżej zakresie, stanowiło wyjście naprzeciw oczekiwaniom KE, ponieważ utrzymanie kontroli na dotychczasowym poziomie, stałoby w sprzeczności ze stanowiskiem KE dotyczącym m.in. korytarzy solidarnościowych.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że zredukowanie kontroli na granicy pozostaje bez wpływu na jakość zbóż lub pasz niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt, gdyż ww. surowce podlegają bieżącemu i stałemu nadzorowi IW wewnątrz kraju - wszystkie podmioty działające na rynku pasz podlegają nadzorowi IW, zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>3</sup> i muszą być zarejestrowane zgodnie z art. 9 lub zatwierdzone zgodnie z art. 10 rozporządzenia (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającego wymagania dotyczące higieny pasz<sup>4</sup>. Wspomniany nadzór nad podmiotami działającymi na rynku pasz sprawuje powiatowy lekarz weterynarii (art. 7 ww. ustawy o paszach). Faktycznie, w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków, w których jakkolwiek organ IW stwierdził, że wyłączenie części przesyłek spod kontroli urzędowej na granicy spowodowało ryzyko wprowadzenia do obrotu pasz niespełniających wymagań prawa paszowego, co również zostało stwierdzone bezsprzecznie przez NIK i wyrażone w treści Informacji o wynikach kontroli (str. 41). Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że nierzetelna jest również ocena NIK w zakresie, w jakim wynika z niej, że zmniejszenie w maju 2022 r. przez IW liczby kontroli miało się odbyć na polecenie Ministra RiRW. Jak wynika bowiem z samego ustalenia NIK - działanie polegające na zredukowaniu w 2022 r. przez IW przeprowadzania kontroli w ww. zakresie nastąpiło w porozumieniu z kierownictwem Ministerstwa, a nie na polecenie Ministra RiRW (str. 41 Informacji). Jak wskazał GLW w piśmie z 23 maja 2022 r. - na polecenie Ministra RiRW zostało podjęte jedynie działanie polegające na przeniesieniu wszystkich wolnych środków z GIW do trzech granicznych inspektoratów weterynarii właściwych dla kontroli urzędowych na granicy PL-UA w celu zatrudnienia nowych osób. Miało to docelowo zagwarantować pracę w trybie 24-godzinnym we wszystkich punktach kontroli weterynaryjnej na granicy PL-UA. Okoliczność ta została pominięta przez NIK, mimo iż ww. pismo znajduje się w aktach kontroli.

Ponadto w Informacji o wynikach kontroli (str. 18) w sposób błędny i mylący dla odbiorcy dokumentu użyto terminu „kontrola fitosanitarna”:

„Inspekcje podległe Ministrowi RiRW, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli fitosanitarnej importowanego zboża i rzepaku o zadeklarowanym przeznaczeniu technicznym, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru.” przypisując jej realizację PIORiN, IW oraz IJHARS. Tymczasem kontrola fitosanitarna ma na celu wyłącznie sprawdzenie towarów pod kątem

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 278, z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 35 z 08.02.2005, str. 1, z późn. zm.



występowania agrofagów roślin (tj. szkodników i patogenów roślin). Kontrola fitosanitarna nie obejmuje kwestii jakości żywności, kwestii weterynaryjnych oraz kwestii sanitarno-higienicznych, za które odpowiadają odpowiednio IJHARS, IW i PIS. Informuję również, że rozdział „Kontrola fitosanitarna” (str. 79) został opracowany nierzetelnie, myląc obecny stan prawny i faktyczny ze stanem prawnym i faktycznym sprzed zastąpienia ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin przepisami ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami oraz ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Przykładowo:

- termin „punkty wwozu” był stosowany w ustawie o ochronie roślin, tymczasem ustawa o ochronie roślin przed agrofagami postuluje się terminem „punkt kontroli granicznej”,
- błędnie przywołano przepis art. 38 ust. 1 ustawy o ochronie roślin przed agrofagami, dotyczący prowadzenia prac nad agrofagami,
- termin „państwowy inspektor” został zastąpiony terminem „urzędowy inspektor” (vide art. 54 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa),
- organizację PIORiN reguluje ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, nie ustawa o ochronie roślin,
- rozporządzenie 2017/625<sup>5</sup> inaczej niż wskazano w *Informacji o wynikach kontroli* definiuje etapy kontroli granicznych,
- akapit dotyczący kontroli poza punktem kontroli granicznej (błędnie zapisano – punktem wwozu) jest niezgodny z obecnym stanem prawnym (vide art. 77 ustawy o ochronie roślin przed agrofagami).

Natomiast w „Wykazie aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności” (str. 90) nie została wymieniona Decyzja Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie równoważności inspekcji polowych stosowanych w państwach trzecich w uprawach nasiennych roślin uprawnych oraz w sprawie równoważności materiału siewnego wyprodukowanego w państwach trzecich<sup>6</sup>. Decyzja ta związana jest z działaniami kontrolnymi PIORiN zgodnie z art. 119 i 120 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie.

W zakresie wniosków pokontrolnych NIK zawartych w *Informacji o wynikach kontroli* informuję co następuje:

I. Odnosząc się do stanowiska NIK, że „rząd nie ma żadnej strategii działań w zakresie rolnictwa w obliczu zmian spowodowanych sytuacjami kryzysowymi na rynkach

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)

<sup>6</sup> DZ. U UE L 8 z 14.1.2003, str. 10–17

rolnych. Polityka rolna w tym zakresie oparta jest na działaniach doraźnych, a nie na długookresowym planowaniu i analizie rynków rolnych. ...Zdaniem NIK priorytetem dla rządu powinno być opracowanie systemowych rozwiązań zapewniających stabilność rynku rolnego, w tym funkcjonowania polskich producentów rolnych, co sprzyjać będzie bezpieczeństwu żywnościowemu kraju. Strategia rozwoju rolnictwa powinna również uwzględniać rozbudowę infrastruktury transportowej, w tym terminali zbożowych a także rozwój hodowli oraz krajowego przetwórstwa rolno-spożywczego. Realizacja takich działań może stanowić szansę, wobec zmieniającej się sytuacji na rynku produktów rolnych, na rozwój krajowego sektora rolno-spożywczego, a także wzmocnić pozycję Polski na światowym rynku tych produktów." informuję, że nie mogę zgodzić się z tymi tezami, ponieważ Rząd realizował i realizuje działania pomocowe i długookresowe w zakresie rolnictwa w obliczu zmian spowodowanych sytuacjami kryzysowymi na rynkach rolnych, w tym działania doraźne. Dotychczas podjęte działania na rynku zbóż i rzepaku zostały opisane powyżej (m.in. intensyfikacja eksportu i tranzytu ukraińskich zbóż, rozbudowa infrastruktury transportowej i magazynowej, wsparcie finansowe dla rolników, zakaz importu, wsparcie krajowego przetwórstwa rolno-spożywczego).

Niemniej jednak przyczyny kryzysów w rolnictwie są różne, a kryzysy te w różny sposób lub w różnym stopniu wpływają na rynki rolne. Dlatego też propozycje ich rozwiązania wymagają indywidualnego podejścia i powinny być przygotowane w taki sposób, aby rozwiązać konkretne problemy i kryzysy. Nie ma wątpliwości co do tego, że kryzysu spowodowanego wojną nie da się porównać do okazjonalnych problemów rynkowych, z którymi mamy do czynienia nie tylko w Polsce, i które mogą wynikać z niekorzystnych warunków pogodowych, czy chorób roślin lub zwierząt, braku równowagi pomiędzy popytem a podażą a problemami w handlu itp. Oprócz tego funkcjonują systemowe rozwiązania zapewniające stabilność rynku rolnego takie jak np. mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej, w tym płatności bezpośrednie (opisane poniżej).

Niezależnie od tego trzeba pamiętać m.in., że:

- istnieją uwarunkowania, których nie da się przewidzieć, np. czasu trwania wojny w Ukrainie czy planów i działań Rosji (największy eksporter pszenicy na świecie) w celu zdestabilizowania światowego rynku zbóż,
- wojna ma wpływ m.in. na światowy rynek zbóż, a nie tylko na rynek polski i unijny,
- gros działań leży w kompetencji Komisji Europejskiej, a ich uruchomienie i forma musi być wynikiem konsultacji ze wszystkimi państwami członkowskimi i wymagają uzyskania ich zgody. Do obszarów takich należy m.in. polityka handlowa, ale też środki przeciwdziałania zakłóceniom na rynku (art. 219 rozp. PE i Rady 318/2013) czy środki rozwiązywania szczególnych problemów (art. 221 tego rozp.). W ramach nadzwyczajnych środków wsparcia UE w rozumieniu art. 221 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, dzięki staraniom polskiego Rządu, udało się uzyskać środki kompensujące rolnikom straty gospodarcze spowodowane przez zwiększony przywóz zbóż i nasion oleistych z Ukrainy w dotkniętych

- regionach. Mechanizm został wdrożony do krajowego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie realizacji przez ARiMR zadań związanych z ustanowieniem środka wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla sektorów zbóż i nasion oleistych<sup>7</sup>;
- rynek zbóż jest rynkiem globalnym, a krajowy rynek zbóż jest ściśle powiązany z rynkiem unijnym i światowym, ponieważ zboże jest towarem, transportowanym w każdy region świata, również na bardzo duże odległości. Dlatego też spadki cen odnotowuje się na całym świecie. Jeden kraj, który funkcjonuje w ramach światowej gospodarki rynkowej, nie jest w stanie przeciwdziałać tym trendom. Ewentualne administracyjne uregulowanie tych cen na rynku krajowym na wysokim poziomie (jest to niezgodne z przepisami UE) spowodowałoby zahamowanie niezbędnego dla zrównoważenia rynku, eksportu zbóż z Polski w sytuacji spadków cen na rynku światowym. Nikt nie byłby zainteresowany sprzedażą ziarna na eksport po cenach niższych niż krajowe lub zakupem po wyższych cenach,
  - rolnicy podejmują samodzielnie decyzje biznesowe, np. dotyczące tego kiedy sprzedać ziarno, biorąc pod uwagę własne uwarunkowania (pojemności magazynowe, zobowiązania finansowe itp.) a także bieżącą analizę rynku. Rolnicy wiedzą, że sytuacja na rynku zbóż obecnie zmienia się praktycznie z dnia na dzień.

Odnosząc się do stwierdzenia NIK, dot. konieczności .... zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju ponownie informuję, że zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest głównym celem Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak przepisy WPR zobowiązują państwa członkowskie UE do respektowania jednolitych zasad wspólnej organizacji rynków rolnych i nie przyznają uprawnień do podejmowania na szczeblu krajowym samodzielnych decyzji o zastosowaniu mechanizmów interwencyjnych na rynkach. Działania i dodatkowe regulacje prawne w celu sprawnego i skutecznego reagowania na pojawiające się zakłócenia na rynku rolnym mogą być podjęte na poziomie UE. W związku z tym Polska wnioskuje o działania stabilizujące, w tym o wsparcie dla producentów w sektorach, w których pojawiły się zagrożenia.

Ministerstwo aktywnie uczestniczy w procesie legislacyjnym UE aby zapewnić stabilizację rynku produktów rolnych, w tym podejmować działania w celu łagodzenia zmian klimatycznych, mierzenia się z ograniczeniami w zakresie zasobów naturalnych a celami bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienia odpowiedniego poziomu produkcji żywności (np. dyskusja dot. Europejskiego Zielonego Ładu). Ministerstwo zwraca uwagę na odpowiednie ukierunkowanie WPR oraz polityki handlowej UE w celu zapewnienia suwerenności żywnościowej UE oraz konkurencyjności unijnych produktów na rynku światowym.

Minister RiRW również bierze aktywny udział w dyskusji na forum UE nt. sytuacji rynkowej i zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego UE na posiedzeniach Rady Ministrów UE, Specjalnym Komitecie ds. Rolnictwa (SCA) i poszczególnych

---

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 762

Komitetach ds. Rynków Rolnych oraz Grupach Ekspertów regularnie zgłaszając wnioski o działania stabilizujące również w dłuższej perspektywie.

Dodatkowo Minister RiRW bierze udział w pracach unijnej Grupy ekspertów ds. europejskiego mechanizmu gotowości i reagowania w sytuacjach kryzysowych związanych z bezpieczeństwem żywnościowym EFSCM, której celem jest opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących komunikacji w sytuacjach kryzysowych, aby zapewnić skoordynowane podejście na poziomie UE.

Bezpieczeństwo żywnościowe Polaków nie jest zagrożone, ponieważ Polska jest w dużej mierze samowystarczalna w odniesieniu do kluczowych produktów rolnych. Polska jest 4. największym producentem żywności w Europie po Francji, Niemczech i Hiszpanii.

Polska ma dobre warunki naturalne do produkcji rolniczej i jest w stanie wyprodukować więcej żywności niż tylko na własne potrzeby. Umożliwia to przeznaczenie części produktów na eksport. Obecnie, Polska jest na 7 miejscu wśród największych eksporterów artykułów rolno-spożywczych w całej UE. Równocześnie jest także na 3 miejscu spośród państw UE, które mają najwyższy, dodatni bilans handlowy. Na zaspokojenie krajowych potrzeb przeznaczaliśmy w ostatnich latach około 25% produkcji wołowiny, 40% drobiu, 78% mleka, 80% zbóż, cukru 60% – reszta trafiała na eksport. Polska jest na tyle dużym producentem żywności, że jest w stanie zaspokoić popyt krajowy jak również ma wkład w bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

W 2022 r. wartość eksportu z Polski artykułów rolno-spożywczych osiągnęła poziom 47,6 mld EUR. Oznaczało to, że od 2015 roku (23,9 mld EUR) wartość eksportu produktów rolno-żywnościowych wzrosła blisko dwukrotnie i był to jak dotąd najwyższy poziom w historii.

Polska jest trzecim producentem zbóż w UE (po Francji – 60 mln ton w 2022 r. i Niemczech – 42 mln ton), z 10–13% udziałem w unijnych zbiorach. Szacuje się, że w Polsce w 2023 r. zbiory zbóż wyniosą 35,2 mln ton. W ubiegłych latach zbiory zbóż były równie wysokie i wyniosły w latach 2020-2022 odpowiednio 35,5 mln ton, 34,6 mln ton, 35,6 mln ton w 2022 r. Średnie zużycie krajowe zbóż waha się natomiast w przedziale 24-25 mln ton zbóż. Oznacza to, że Polska co roku dysponuje dużymi nadwyżkami eksportowymi zbóż.

Kwestię konieczności przekształceń strukturalnych zapewniających wzrost (...) bezpieczeństwa żywnościowego podkreślono już w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

Ponadto podstawowym instrumentem o charakterze systemowym, który w Polsce ma za zadanie stabilizować sytuację w rolnictwie są działania Wspólnej Polityki Rolnej. Na przestrzeni ostatnich 20 lat dokonały się zmiany WPR polegające na liberalizacji polityki handlowej i rynkowej na rzecz zwiększenia wsparcia w postaci płatności bezpośrednich i działań strukturalnych.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 realizowanych jest 9 celów szczegółowych i cel przekrojowy w zakresie transferu wiedzy i innowacji oraz

cyfryzacji w rolnictwie. Cele te obejmują trzy obszary: poprawę dochodowości i konkurencyjności w sektorze rolno spożywczym, poprawę stanu środowiska naturalnego i przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz walkę z wykluczeniem na obszarach wiejskich, poprawę demografii poprzez wymianę pokoleniową w rolnictwie oraz działania w zakresie poprawy zdrowia społeczeństw poprzez poprawę jakości produkcji żywności.

9 celów szczegółowych Wspólnej Polityki Rolnej to:

- 1) wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego,
- 2) zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację,
- 3) poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości,
- 4) przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także do zrównoważonej produkcji energii,
- 5) wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze,
- 6) przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu,
- 7) przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- 8) promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa,
- 9) poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt oraz cel przekrojowy - modernizacja sektora poprzez wspieranie i dzielenie się wiedzą, innowacjami i cyfryzacją w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do ich wykorzystywania.

WPR zawiera także nowe elementy, z których wyróżnić należy:

- silniejsze ukierunkowanie na klimat i środowisko;
- nowy sposób wdrażania WPR: sprawdzanie wykonania założonych rezultatów zamiast zgodności z przepisami UE; I filar jako element Planu Strategicznego;
- zmiana tzw. zielonej architektury: wzajemna zgodność => warunkowość, płatności za zazielenienie => ekoschematy;
- nowe możliwości tzw. interwencji sektorowych (promocja działań grupowych ze środków I filara);
- wzmocnienie roli postępu technologicznego i innowacyjności;
- rosnąca waga doradztwa i nauki (AKIS).

Architektura Planu Strategicznego WPR obejmuje instrumenty I filaru WPR płatności bezpośrednio poprawiające dochodowość w gospodarstwach rolnych oraz ekoschematy, których celem jest poprawa odporności gospodarstw rolnych na kryzysy klimatyczne, zdrowotne i gospodarcze. W praktyce oznacza to realizację grupy działań zapewniających stabilność tych dochodów oraz wynagradzających rolników za przyjazną dla środowiska działalność i dostarczanie usług publicznych, za które z reguły nie otrzymują wynagrodzenia, np. za wykorzystywanie praktyk

rolniczych poprawiających żyzność gleb czy dobrostan zwierząt tj. poniższe interwencje:

- I.1 - Podstawowe wsparcie dochodów;
  - I.2 - Uzupelniające redystrybucyjne wsparcie dochodów;
  - I.3 - Uzupelniające wsparcie dochodów dla młodych rolników;
  - I.4.1 - Ekoschemat - Obszary z roślinami miododajnymi;
  - I.4.2 - Ekoschemat - Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi;
  - I.4.3 - Ekoschemat - Prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślin;
  - I.4.4 - Ekoschemat - Biologiczna ochrona upraw;
  - I.4.5 - Ekoschemat - Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych;
  - I.4.6 - Ekoschemat - Dobrostan zwierząt;
  - I.5.1 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do krów;
  - I.5.2 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do młodego bydła
  - I.5.3 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do owiec
  - I.5.4 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do kóz
  - I.5.5 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do buraków cukrowych
  - I.5.6 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do chmielu
  - I.5.7 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do lnu
  - I.5.8 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do konopi włóknistych
  - I.5.9 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do pomidorów
  - I.5.10 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do truskawek
  - I.5.11.- Wsparcie dochodów związane z produkcją do ziemniaków skrobiowych
  - I.5.12 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do roślin pastewnych
  - I.5.13 - Wsparcie dochodów związane z produkcją do roślin strączkowych na ziarno.
- Komplementarnie w ramach II filaru WPR realizowane są płatności obszarowe ukierunkowane na poprawę środowiska naturalnego - płatności rolnośrodowiskowe, zwiększające powierzchnię upraw ekologicznych - Rolnictwo ekologiczne, zapewniające stabilizację dochodu mniejszym gospodarstwom położonym na obszarach o niekorzystnych warunkach dla gospodarowania. Uzupelniająco w ramach II filaru WPR realizowanych jest szereg interwencji inwestycyjnych, których celem jest zapewnienie dostępu do kapitału inwestycyjnego dla gospodarstw rolnych i małych i średnich zakładów przetwórczych. Wsparcie to umożliwi rolnikom i przetwórcom poprawę jakości produkcji, modernizację procesów produkcji i przetwórstwa a także inwestowanie w nowe działalności poprawiające dochód w gospodarstwie, czy konkurencyjność zakładu przetwórczego. Uzupelnieniem są interwencje poprawiające strukturę agrarną oraz instrumenty zarządzania ryzykiem zwiększające odporność gospodarstw poprzez ubezpieczenia w produkcji zwierzęcej i roślinnej oraz poprzez inwestycje poprawiające infrastrukturę zabezpieczającą przed przenoszeniem chorób w hodowli trzody chlewnej. Poniżej przedstawiono zestawienie interwencji w tym zakresie.
- I.10.1.1 - Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacje);

- I.10.1.2 - Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (Instrumenty finansowe);
  - I.10.2 - Inwestycje w gospodarstwach rolnych w zakresie OZE i poprawy efektywności energetycznej;
  - I.10.3 - Inwestycje zapobiegające rozprzestrzenianiu się ASF;
  - I.10.4 - Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu;
  - I.10.5 - Rozwój małych gospodarstw;
  - I.10.6.1 - Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) - w gospodarstwie;
  - I.10.6.2 - Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (Instrumenty finansowe) – w gospodarstwie;
  - I.10.8 - Scalanie gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym;
  - I.10.9 - Rozwój usług na rzecz rolnictwa i leśnictwa (Instrumenty finansowe);
  - I.10.15 - Inwestycje poprawiające dobrostan bydła i świń;
  - I.11 - Premie dla młodych rolników;
  - I.12.1 - Dopłaty do składek ubezpieczenia zwierząt gospodarskich;
  - I.12.2 - Dofinansowanie Funduszy Wzajemnościowych;
  - I.13.2 - Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych
  - I.13.3 - Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności;
  - I.13.4 - Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności;
  - I.13.5 - Współpraca Grup Operacyjnych EPI.
- Należy wspomnieć o środkach wspierania rynku, tj. działaniach ukierunkowanych na zaradzenie trudnym sytuacjom na rynku, takim jak nagły spadek popytu z powodu zagrożenia dla zdrowia lub spadek cen na skutek tymczasowej nadwyżki produktu.
- W polskim Planie Strategicznym przewidziano następujące interwencje:
- I.6.1 - Interwencja w sektorze pszczelarskim - wspieranie podnoszenia poziomu wiedzy pszczelarskiej;
  - I.6.2 - Interwencja w sektorze pszczelarskim – inwestycje, wspieranie modernizacji gospodarstw pasiecznych;
  - I.6.3 - Interwencja w sektorze pszczelarskim - wspieranie walki z warrozą produktami leczniczymi;
  - I.6.4 - Interwencja w sektorze pszczelarskim - ułatwienie prowadzenia gospodarki wędrowniej;
  - I.6.5 - Interwencja w sektorze pszczelarskim - pomoc na odbudowę i poprawę wartości użytkowej pszczół;
  - I.6.6 - Interwencja w sektorze pszczelarskim – wsparcie naukowo-badawcze;
  - I.6.7 - Interwencja w sektorze pszczelarskim - wspieranie badania jakości handlowej miodu oraz identyfikacja miodów odmianowych;
  - I.7.1 - Poprawa infrastruktury służącej do planowania i organizacji produkcji, dostosowania produkcji do popytu w odniesieniu do jakości i ilości, optymalizacji kosztów produkcji i zwrotu z inwestycji oraz stabilizacji cen producentów owoców i warzyw;

I.7.2 - Poprawa wyposażenia technicznego wykorzystywanego do koncentracji dostaw i umieszczania produktów na rynku owoców i warzyw;

I.7.3 - Działania informacyjne, promocyjne i marketingowe w odniesieniu do produktów, marek i znaków towarowych organizacji producentów owoców i warzyw;

I.7.4 - Wycofanie z rynku owoców i warzyw;

I.7.5 - Działania na rzecz ochrony środowiska oraz łagodzenia zmian klimatu;

I.7.6 - Badania i rozwój.

Budżet Planu Strategicznego WPR na lata 2023-2027 łącznie wynosi 25,2 mld EUR, w tym ze środków UE: 17,3 mld euro w ramach I filaru WPR i 4,7 mld euro w ramach II filaru WPR. Dodatkowo, w I filarze WPR, realizowane jest Przejściowe Wsparcie Krajowe finansowane w całości z budżetu krajowego. Wydatki związane ze wsparciem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, dodatkowo współfinansowane są ze środków krajowych. W ramach środków krajowych na ten cel przeznaczono ponad 3,2 mld euro.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej wsparcie finansowe gospodarstw, w formie płatności bezpośrednich każdego roku trafia do ok. 1,26 mln rolników w Polsce, a powierzchnia zgłaszana przez tych rolników we wnioskach o płatności to ok. 14,2 mln ha.

W nowej perspektywie płatności bezpośrednie: będą bardziej ukierunkowane na wsparcie dla małych i średnich gospodarstw, będą wspierać młodych rolników, poprzez płatności związane z produkcją będą wspierać sektory znajdujące się w trudnej sytuacji.

Na płatności bezpośrednie w latach 2023-2027 przeznaczone zostanie 17,33 mld EUR1, tj. o 303 mln EUR więcej niż w ostatnich 5 latach. W wyniku osiągniętego na forum UE porozumienia dotyczącego wieloletnich ram finansowych, pula środków finansowych UE, a także średnia wartość wsparcia bezpośredniego w przeliczeniu na hektar, będzie wzrastać w Polsce w kolejnych latach.

W celu zwiększenia poziomu płatności bezpośrednich Polska stosuje również dobrowolne wsparcie finansowane z budżetu krajowego - tzw. przejściowe wsparcie krajowe. Już w kampanii 2022 r. rolnicy w ramach tego wsparcia mogli ubiegać się o dodatkową płatność, tj. Uzupełniającą Płatność Podstawową (UPP). Od 2023 r. pula środków na realizację UPP została zwiększona do maksymalnego poziomu dopuszczonego przepisami UE – w 2023 r. pula środków zwiększy się o ok. 70 mln EUR, ogółem w latach 2023-2027 zwiększenie to wyniesie ok. 190,4 mln EUR. Dzięki realizacji UPP oraz zwiększeniu środków na płatność redystrybucyjną (z 8,3% dotychczas do ok. 11,3% w latach 2023-2027 rocznej koperty płatności bezpośrednich) i rozszerzeniu zakresu tej płatności (płatność będzie przyznawana do pierwszych 30 hektarów gospodarstwom o wielkości do 300 hektarów), średni poziom wsparcia na hektar dla ponad 97% gospodarstw (posiadających do 50 hektarów) będzie równy lub wyższy od średniej unijnej.

Odnosząc się ponownie do zawartej we wnioskach NIK, że „rząd nie ma żadnej strategii działań w zakresie rolnictwa w obliczu zmian spowodowanych sytuacjami kryzysowymi na rynkach” (str. 20) informuję, że w lutym 2022 r. – w czasie



bezpośrednio poprzedzającym wybuch wojny w Ukrainie – Kierownictwo Ministerstwa podjęło decyzję o aktualizacji *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* (SZRWRiR 2030). Jest to podstawowy dokument strategiczny polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich państwa prezentujący cele, kierunki interwencji oraz działania, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie roku 2030.

W ramach prac nad aktualizacją SZRWRiR 2030 w Ministerstwie zdecydowano, mając na względzie odczuwalne skutki pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie, że nowym rozstrzygnięciem strategicznym i motywem przewodnim wszystkich zmian wprowadzanych w dokumencie będzie zwiększanie odporności sektora rolno-spożywczego na kryzysy oraz wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego. W związku z tym zmianie uległ cel główny SZRWRiR 2030, który uzupełniono o kwestie bezpieczeństwa żywnościowego, wartości dodanej z rolnictwa i priorytetowego traktowania przeznaczenia terenów wiejskich do produkcji rolniczej. Zmieniony został także cel szczegółowy I, którego brzmienie z „Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej”<sup>8</sup> zostało zamienione na „Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy”. Zmieniły się także kierunki interwencji celu szczegółowego I:

- *I.1. Zwiększanie opłacalności produkcji rolnej, rybackiej i przetwórstwa rolno-spożywczego*
- *I.2. Budowa odporności produkcji rolnej i rybackiej, w tym odporności na zmiany klimatu*
- *I.3. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i jakości żywności;*
- *I.4. Transformacja energetyczna sektora rolno- spożywczego i rozwój biogospodarki*
- *I.5. Przygotowanie polskiego sektora rolno-spożywczego do rozszerzenia UE i nowych uwarunkowań handlu zagranicznego*

Każdy z wymienionych kierunków interwencji posiada przypisane stosowne działania, które są odpowiedzią na dzisiejsze oraz przyszłe wyzwania związane z pojawianiem się sytuacji kryzysowych, budujące bezpieczeństwo żywnościowe kraju i odporność polskiego rolnictwa. Poniżej przekazuję informacje o następujących działaniach, zaplanowanych w SZRWRiR 2030, które są częścią celu szczegółowego I:

- *1.1.4. zwiększenie indywidualnych i hurtowych zdolności magazynowania produktów rolnych*
- *1.1.16. rozwój infrastruktury technicznej handlu hurtowego, w szczególności na terenach nabrzeżnych (terminale portowe, kolejowe) i terenach rolno spożywczych rynków hurtowych oraz zwiększenie potencjału przechowalnictwa art. rolno-spożywczych i środków do produkcji rolnej*
- *1.2.2. wsparcie rolników i rybaków w sytuacjach kryzysowych wynikających z wydarzeń w skali makro, takich jak m.in. wojna w Ukrainie*

---

<sup>8</sup> Ten cel szczegółowy w zaktualizowanej SZRWRiR 2030 został przeniesiony na poziom kierunku interwencji.

- 1.5.8. współpraca transgraniczna w zakresie transportu i magazynowania produktów spożywczych z państw trzecich dotkniętych wojną lub kryzysem ekonomicznym, w tym w szczególności Ukrainy
- 1.1.2. odbudowa łańcuchów dostaw zerwanych w wyniku pandemii COVID-19
- 1.1.3. rozwój systemów zbierania informacji rynkowej o produkcji rolnej i obrocie rynkowym (poziom produkcji, ceny, zapasy)
- 1.3.7. wyznaczenie krajowych specjalizacji w rolnictwie dostosowanych do potencjału produkcyjnego
- 1.3.8. odbudowa i zwiększenie odporności produkcji zwierzęcej i roślinnej należących do krajowych specjalizacji w rolnictwie
- 1.3.3. zapewnienie przestrzeni produkcyjnej dla produkcji zwierzęcej
- 1.3.11. zachęcenie młodych do pozostania na wsi i prowadzenia gospodarstwa w obliczu kryzysu żywnościowego wywołanego zawirowaniami geopolitycznymi
- 1.2.8. przeciwdziałanie spadkom opłacalności produkcji spowodowanym redukcją emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, rybactwa i łańcucha rolno-żywnościowego
- 1.4.3. zwiększanie efektywności energetycznej w produkcji rolnej i rybackiej oraz w przetwórstwie rolno-spożywczym
- 1.4.8. poprawa jakości dostaw energii na obszarach wiejskich
- 1.4.12. umożliwienie łączenia ulgi inwestycyjnej dla rolników z innymi programami wspierającymi rolnictwo (np. równoległe wykorzystanie programu „Mój prąd” oraz ulgi inwestycyjnej w formie odliczenia od podatku rolnego)
- 1.5.1. aktywny udział w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej po 2027 roku
- 1.5.2. aktywny udział w kształtowaniu polityki spójności po 2027 roku
- 1.5.3. zabezpieczenie interesów Polski w negocjacjach akcesyjnych państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym Ukrainy
- 1.5.4. zapewnienie w nowych państwach członkowskich UE takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych oraz wymagań środowiskowych nałożonych na rolników jak w państwach UE-27
- 1.5.5. wzmocnienie pozycji Polski w kwestii rolnictwa i rybactwa na forum UE
- 1.5.6. budowanie stabilnych sojuszy międzynarodowych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego

W SZRWRI 2030 przewidziano także realizację projektów strategicznych, wzmacniających bezpieczeństwo żywnościowe kraju i odporność na kryzysy sektora rolno-spożywczego. Są to m.in.:

- 4,5 mld zł na odbudowę polskiego przetwórstwa oraz sprzedaż i produkcję żywności w gospodarstwie rolnym
- Wsparcie inwestycji rolników i rybaków ukierunkowanych na modernizację infrastruktury i wyposażenia, skracającej łańcuchy zaopatrzenia w żywność
- Program wsparcia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw przetwórstwa produktów rolnych, rybołówstwa lub akwakultury
- Budowa konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego w warunkach poszerzonej UE
- Wsparcie dla producentów zbóż

- Rozwój centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych i rolno-spożywczych rynków hurtowych
- Zwiększenie powierzchni magazynowej w gospodarstwach rolnych
- Transport intermodalny produktów rolno-spożywczych
- Zwiększenie retencji wodnej na obszarach wiejskich i budowa zbiorników retencyjnych w gospodarstwach rolnych
- Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwiania przyłączania nowych OZE
- Wsparcie planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich.

Warto zaznaczyć, odnosząc się do kwestii przekazanych przez NIK w związku z potrzebą rozwoju hodowli, że zaktualizowana SZRWRiR 2030 zakłada zwiększenie pogłowia bydła oraz liczby zarejestrowanych siedzib stad świń. W tym celu przygotowane zostały dwa nowe wskaźniki, zamieszczone w dokumencie, które będą służyły monitorowaniu stopnia realizacji celu szczegółowego I SZRWRiR 2030. Aktualizacja *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* została przyjęta uchwałą Rady Ministrów 17 października 2023 roku. Zaktualizowana SZRWRiR 2030 weszła w życie 11 listopada br. (dokument można pobrać ze strony: <https://monitorpolski.gov.pl/MP/2023/1214>).

Do „systemowych instrumentów wsparcia rynku rolnego, pomimo wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku cen i skupu m. in. zbóż i rzepaku spowodowanych w szczególności sytuacją w Ukrainie i spadkiem cen zbóż na rynku światowym oraz do rozwiązań zapewniających stabilność rynku rolnego, w tym funkcjonowania polskich producentów rolnych, co sprzyjać będzie bezpieczeństwu żywnościowemu kraju” – na których rzekomy brak wskazuje NIK, należy też zaliczyć działania w kierunku zwiększenia powierzchni magazynowej w Polsce. W ramach inwestycji A1.4.1 Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) uruchomiono nabory wniosków, które przyczyniały się do realizacji ww. działania.

- od 17 października 2022 r. do 18 listopada 2022 r. MŚP przetwórstwa rolno-spożywczego mogły ubiegać się o wsparcie dot. budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu budynków i budowli przeznaczonych do przetwarzania, przechowywania, magazynowania, przygotowania do sprzedaży lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, rybołówstwa lub akwakultury. Zgodnie z danymi ARiMR na dzień 5 listopada 2023 r. złożono ponad 2 tys. wniosków na łączną kwotę ok. 6,2 mld zł.
- od 1 czerwca 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. MŚP i duże przedsiębiorstwa mogły ubiegać się o wsparcie na tworzenie centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych oraz rozwój rolno-spożywczych rynków hurtowych. Zgodnie z danymi ARiMR na dzień 5 listopada 2023 r. złożono blisko 900 wniosków na łączną kwotę ponad 4,2 mld zł.
- od 5 czerwca 2023 r. do 5 lipca 2023 r. rolnicy mogli ubiegać się o wsparcie na zakup i montaż silosów wraz z wyposażeniem. Zgodnie z danymi ARiMR na dzień 5 listopada 2023 r. złożono blisko 13 tys. wniosków na łączną kwotę ponad 500 mln

zł. Ponadto ze wszystkich złożonych wniosków wynika, że łączna ładowność silosów wynosiłaby blisko 3 mln m<sup>3</sup>.

Dodatkowo w dniach 5 czerwca – 19 lipca 2023 r. przeprowadzony został wśród rolników nabór wniosków w ramach „Modernizacji gospodarstw rolnych” z PROW 2014-2020, gdzie rolnicy mogli ubiegać się m.in. o pomoc na budowę, przebudowę, remont połączony z modernizacją budynków lub budowli wykorzystywanych do produkcji rolnej oraz do przechowywania, magazynowania, przygotowywania do sprzedaży produktów rolnych (łącznie z magazynami i silosami). Wsparcie obejmowało również zakup maszyn, urządzeń, wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, suszenia, magazynowania, przygotowywania produktów rolnych do sprzedaży, w tym m.in. maszyn lub urządzeń do przygotowywania lub składowania pasz.

Niezależnie od powyższego jednymi z najistotniejszych długofalowych i systemowych działań stabilizujących rynek zbóż i oleistych są:

- zagospodarowanie nadwyżek poprzez:
  - utrzymanie wysokiego poziomu eksportu zbóż oraz zwiększanie możliwości eksportowych. W tym celu niezbędne jest dalsze rozbudowywanie infrastruktury transportowej, drogowej, przeladunkowej i magazynowej. Konieczna jest kontynuacja współpracy z eksporterami, dalsze poszukiwanie nowych rynków zbytu,
  - zwiększenie możliwości wykorzystania krajowej produkcji kukurydzy do wytworzenia bioetanolu. Mając to na uwadze ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu, wprowadzono zmiany w zasadach funkcjonowania krajowego rynku biopaliw. W wyniku tych zmian, z dniem 1 stycznia 2024 r. wprowadzony zostanie europejski standard benzyny E10 w ramach paliw E95, polegający na zwiększeniu udziału biokomponentów z 5% objętości do 10% objętości benzyn, co powinno zwiększyć zapotrzebowanie na bioetanol, a tym samym zboża o dodatkowe około 400-500 tys. ton,
- dalsza współpraca Polski na forum UE na rzecz poprawy funkcjonowania korytarzy solidarnościowych, przez które eksportuje się ukraińskie zboże drogą lądową;
- utrzymanie ograniczeń w imporcie do Polski wybranych zbóż i nasion oleistych z Ukrainy;
- prowadzenie dyskusji na poziomie Unii Europejskiej na temat wzmocnienia siatki bezpieczeństwa na rynkach rolnych oraz ochrony rynku UE-27 w perspektywie wstąpienia Ukrainy do UE, a także budowa silniejszych narzędzi prawnych, finansowych i infrastrukturalnych, które pozwolą na szybszą stabilizację rynków rolnych w obliczu coraz to nowych wyzwań, w szczególności w warunkach rosnącej konkurencji rynkowej - MRiRW zgłasza te kwestie na forach UE;
- utrzymanie szczegółowego monitoringu i ciągłej analizy m.in. rynków zbóż i rzepaku, w tym cen, przepływów handlowych, wpływu wydarzeń w Polsce i na świecie na te rynki, w celu identyfikowania możliwych zagrożeń i podejmowania działań na rzecz łagodzenia skutków ewentualnych kryzysów.

II. Odnosząc się do wniosku zawartego w wynikach kontroli, gdzie NIK wskazuje na konieczność efektywniejszej współpracy Ministra RiRW z innymi organami w zakresie importu i obrotu zboża oraz rzepaku z Ukrainy w celu niedopuszczenia do wystąpienia utrudnień w funkcjonowaniu tego rynku spowodowanych wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy informuję, że współpraca taka istnieje i będzie kontynuowana. Na bieżąco monitorujemy sytuację na rynku, współpracujemy z Ministerstwem Finansów, które co miesiąc przekazuje do MRiRW pełne dane dotyczące polskiego importu/przywozu i eksportu/wywozu towarów rolno-spożywczych (w tym m.in. zbóż oraz rzepaku). Przekazywane dane zawierają m.in. informacje dotyczące: wartości i ilości importowanych i eksportowanych towarów, kraju przeznaczenia (w eksporcie), pochodzenia i wysyłki towaru (w imporcie) oraz miesiąca, którego dotyczył obrót.

Ponadto MF cotygodniowo przekazuje dane co do ilości produktów z Ukrainy objętych zakazem a przejeżdżających przez Polskę tranzytem. Cotygodniowo otrzymywane są również dane dot. importu towarów rolnych z krajów trzecich w tym z Ukrainy, oraz eksportu produktów rolnych do krajów trzecich. Na użytek MRiRW przekazywane są także dane dotyczące przewozów produktów rolnych w Systemie elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT).

Informacje te są pomocne w szczegółowej analizie rynku.

Jednocześnie kontynuowana jest bieżąca współpraca z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, które jest właściwe m.in. w kwestiach kształtowania polityki handlowej a na forum UE jest wiodące w zakresie współpracy w kwestii wspólnotowych polityk dotyczących przemysłu, konkurencyjności i jednolitego rynku. Współpracujemy też z Ministerstwem Infrastruktury wiodącym m.in. w zakresie rozwoju transportu, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej.

Ministerstwo także kontynuuje współpracę z ekspertami z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej- PIB, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, niezależnymi ekspertami, Głównym Urzędem Statystycznym, Stałym Przedstawicielstwem RP przy UE w Brukseli, Komisją Europejską. Kontynuowane będą również spotkania ad hoc, w zależności od przebiegu sytuacji rynkowej.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Robert Telus

/podpisano elektronicznie/



## Minister Finansów

Warszawa, 22 listopada 2023 roku

---

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli NIK  
Znak sprawy: DKS5.0811.39.2023  
Kontakt: Tomasz Perzankowski – główny specjalista  
tel.: +48 539 149 905  
e-mail: [tomasz.perzankowski@mf.gov.pl](mailto:tomasz.perzankowski@mf.gov.pl)

---

**Marian Banaś**  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

### Stanowisko do informacji o wynikach kontroli

Szanowny Panie Prezesie,  
w związku z pismem z 8.11.2023 r. nr KRR.430.6.2023, przy którym przekazano Informację o wynikach kontroli D/23/506 - Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy<sup>1</sup>, przedstawiam stanowisko do sformułowanego wniosku do Ministra Finansów.

Odnosząc się do wniosku „*podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przez wprowadzenie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa w zakresie zarządzenia konwoju towarów w ramach kontroli celnoskarbowej, mając na uwadze faktyczny koszt dokonania takiej czynności. Nowelizacja tej ustawy także powinna dotyczyć art. 67 w celu objęcia regulacją tego przepisu również nadawcę towaru jako adresata decyzji o zarządzeniu konwoju.*” - zauważam, że nie znajduje on uzasadnienia.

Na wstępie należy zauważyć, że nie znajduje uzasadnienia wnioski NIK dotyczące konieczności podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, poprzez wprowadzenie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa w zakresie zarządzenia konwoju towarów w ramach kontroli celno-skarbowej. Podkreślenia wymaga, że zarządzenie konwoju towarów jest ustawowym uprawnieniem naczelnika urzędu celno-skarbowego, określonym w art. 67 ust. 1

---

<sup>1</sup> dalej: Informacja

ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: ustawa o KAS).

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, naczelnik urzędu celno-skarbowego może zarządzić konwój w przypadku gdy:

- niemożliwe jest nałożenie zamknięć urzędowych, a zachowanie tożsamości towaru jest niezbędne do przestrzegania warunków procedury celnej, procedury zawieszenia poboru podatku akcyzowego lub istnieje uzasadnione podejrzenie, że towar może zostać usunięty spod dozoru celnego, o którym mowa w przepisach celnych Unii Europejskiej;
- istnieje uzasadnione podejrzenie, że towary nie zostaną dostarczone do urzędu celno-skarbowego albo miejsca uznanego lub wyznaczonego przez organ KAS;
- istnieje uzasadnione podejrzenie, że towary nie zostaną dostarczone do miejsca wskazanego w dokumencie towarzyszącym przesyłce;
- kwota należności publicznoprawnych mogących powstać w związku z przewozem towarów podlegających kontroli jest wyższa niż kwota zabezpieczenia;
- przewożone są towary, których przewóz jest związany ze zwiększonym ryzykiem. Naczelnik urzędu celno-skarbowego decyduje, czy konwój będzie realizowany przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w ramach ich zadań ustawowych, czy też, zgodnie z art. 67 ust. 2 ww. ustawy o KAS, przez wyspecjalizowane jednostki działające w zakresie ochrony osób lub mienia.

W pierwszym przypadku konwojowanie towarów nie generuje kosztów po stronie przewoźnika i nadawcy towaru - konwój jest realizowany w ramach środków przewidzianych w Budżecie Państwa na realizację zadań dla Krajowej Administracji Skarbowej. Natomiast w drugim przypadku ma zastosowanie art. 67 ust. 3 ustawy o KAS (koszty ponoszone są solidarnie przez podmioty wskazane w tym przepisie, tj. przez przewoźnika i nadawcę towaru).

Odnosząc się do wniosku NIK wprowadzenia regulacji dotyczącej wskazania nadawcy towarów jako adresata decyzji o zarządzeniu konwoju w świetle braku jednolitej interpretacji prawnej i orzeczniczej w zakresie art. 67 ust. 1 ustawy o KAS wyjaśniam, że ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1039), został dodany w art. 67 ust. 2b ustawy o KAS, zgodnie z którym do decyzji o zarządzeniu konwoju stosuje się przepisy działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (z wyjątkiem art. 165 § 2 i art. 200 § 1). Do decyzji o zarządzeniu konwoju będą więc zastosowane przepisy określające stronę postępowania, tj. podmiotu, do którego adresowana jest decyzja.

Niemniej jednak zostanie przeprowadzona analiza stosowania art. 67 ustawy o KAS przy wydawaniu decyzji o zarządzeniu konwoju, a w przypadku zidentyfikowania potrzeby nowelizacji tych przepisów, zostaną podjęte stosowne działania legislacyjne.

Ponadto odnosząc się do ww. Informacji zauważam, że zawarta w niej ogólna ocena „Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy, przy czym głównie przez podległe urzędy celnoskarbowe. Minister Finansów podjął działania dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania zadań w obszarze importu zboża i rzepaku z Ukrainy. Zapewniono procedury określające tryb postępowania organów celno-skarbowych z ładunkami zboża i nasion oleistych przewożonych w procedurze tranzytu z Ukrainy, wytyczne dotyczące postępowania ze sprowadzonym do Polski zbożem przeznaczonym

do celów technicznych oraz w zakresie współpracy z innymi służbami odpowiedzialnymi za urzędowe kontrole na granicy.” - jest pozytywna, niemniej jednak z niektórymi stwierdzeniami zawartymi ww. dokumencie nie mogę się zgodzić.

Str. 9 „Najwyższa Izba Kontroli zauważa, jednak, że biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowane m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy, wprowadzenie przez Ministerstwo Finansów rozwiązań prawnych polegających na możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, nie tylko na granicy, tylko wewnątrz kraju mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości przejść granicznych polsko-ukraińskich. Rozwiązanie takie zostało przygotowane zbyt późno, tj. dopiero w kwietniu 2023 r., jednakże wobec wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych nie zostało wdrożone”.

Nie można zgodzić się z oceną NIK, iż rozwiązanie legislacyjne polegające na wykluczeniu możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu na granicy, tylko wewnątrz kraju zostało przygotowane zbyt późno – dopiero w kwietniu 2023 r., gdyż prace analityczne rozpoczęły się we wrześniu 2022 r. i doprowadziły one wówczas do wniosku, że nie jest to rozwiązanie zapewniające oczekiwany skutek, czyli zwiększenie przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych.

Stąd też ówczesna decyzja o wdrożeniu pozalegisłacyjnych środków, które przyniosły wymierne efekty w postaci większej ilości odprawianych pojazdów ciężarowych. Ewentualne przyjęcie rozwiązań prawnych w postaci zmiany rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zmiany rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie urzędów celno-skarbowych oraz podległych im oddziałów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary (Dz. U. 2022 r. poz. 2530 i 2023 poz. 373) nie wpłynęłoby znacząco na zwiększenie przepustowości, biorąc pod uwagę, że importowane produkty nadal podlegałyby granicznym kontrolom wykonywanym przez graniczne inspekcje w punktach kontroli granicznej. Dodatkowo należy zauważyć, że w ww. Informacji wielokrotnie pojawią się stwierdzenia NIK „o nadmiernym/zwiększonym imporcie zbóż i nasion oleistych”. Idąc tym tokiem rozumowania, zwiększenie przepustowości przejść granicznych (hipotetyczne) doprowadziłoby do jeszcze większego napływu zbóż i nasion oleistych z Ukrainy, pogłębiając nierównowagę na rynku rolnym w Polsce.

*Lubelski Urząd Celno-Skarbowy i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy realizowały działania w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy nie zawsze rzetelnie i skutecznie. Działania te nie zapobiegały przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym. Nieprawidłowość polegająca na dopuszczeniu do obrotu 22 ton kukurydzy z Ukrainy bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii stwierdzono w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym.*

Działania organów celnych (Lubelski Urząd Celno-Skarbowy i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy) nie miały na celu zapobiegania przypadkom wykorzystywania importowanego zboża i rzepaku na cele inne niż określone w zgłoszeniu celnym. To zadanie nie należy do właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej tylko właściwych inspekcji, działających w ramach prawa żywnościowego i powinno być realizowane na rynku wewnętrznym, po zakończeniu działań wykonywanych przez organy celne. Wskazać bowiem należy, iż dozór celny zgodnie z przepisami unijnego kodeksu celnego kończy się z chwilą zwolnienia towaru do procedury celnej dopuszczenia do obrotu i zmianą jego statusu celnego.



W przypadku zbóż, podobnie jak w przypadku każdego innych towarów, wykorzystanie ich na rynku wewnętrznym w sposób zgodny lub niezgodny z prawem nie należy do zadań i kompetencji organów celnych. Należy także wskazać, że w okresie od 1.01.2022 r. do 30.04.2023 r. import kukurydzy z Ukrainy do Polski wyniósł 2 439 669,94 tony, a nieprawidłowość wykazano w odniesieniu tylko do 22 ton tego towaru. Należy zauważyć, że nieprawidłowość stwierdzono w stosunku do nieznacznej ilości importowanej kukurydzy, zatem trudno wyprowadzić do ogółu tak dalece idący wniosek, że były nieprawidłowości.

Dodatkowo zauważam:

Str. 4 - UKS jest Urząd Kontroli Skarbowej.

UKS była to jednostka kontroli skarbowej w Polsce działająca w okresie od 9.02.1992 r. do 1.03.2017 r. Jej zadania przejęły urzędy skarbowe, izby administracji skarbowej i urzędy celno-skarbowe, na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r. poz. 1948, ze zm.)... na str. 75 w przypisie 88 nie ma skrótu UKS, ale jest mowa o Urzędzie Kontroli Skarbowej.

Str. 5 - 1. Wprowadzenie

Sformułowanie NIK: *"Od 1 czerwca 2022 r. można było bez żadnych ograniczeń celnych i pozataryfowych importować zboże do UE na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r."*

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że bez ograniczeń pozataryfowych można było importować zboże do UE na podstawie ww. rozporządzenia.

Import taki odbywał się i (odbywa się nadal) na dotychczasowych zasadach (obowiązujących przed rozpoczęciem wojny na terytorium Ukrainy) w zakresie ograniczeń pozataryfowych - zgodnych z przepisami prawa unijnego i krajowego. Do takich ograniczeń należą m.in. graniczne kontrole żywności przywożonej z państw trzecich. W okresie objętym kontrolą stan prawny w zakresie ograniczeń pozataryfowych nie uległ zmianie. Domniemywać można, iż twierdzenie to znalazło się w Informacji o wynikach kontroli omyłkowo i być może chodzi o środki taryfowe.

Str. 76 (Załączniki, 6.2. Analiza Stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych).

*Kontrole zboża konsumpcyjnego przeprowadza Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a zboż przeznaczonych na pasze Inspekcja Weterynaryjna. Nieprawidłowości związane z przywozem do Polski zboża technicznego podlegają kontrolom Krajowej Izby Skarbowej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej i mają one na celu ograniczenie sprowadzania z Ukrainy zboża deklarowanego jako techniczne bez kontroli jakościowej. Zasady prowadzenia granicznej kontroli fitosanitarnej towarów importowanych z Ukrainy określają przepisy Unii Europejskiej. Z przepisów tych wynika, że wszystkie przesyłki zawierające zboże przeznaczone do siewu muszą zostać poddane kontroli fitosanitarnej w przypadku wwozu na teren UE. Kontrole takie wykonywane są przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN).*

Z uwagi na fakt, że wschodni odcinek granicy RP stanowi jednocześnie zewnętrzną granicę UE, działania kontrolne realizowane są nie tylko przez organy celne, ale także przez inne służby/inspekcje graniczne, tj. Granicznego Lekarza Weterynarii, Granicznego Inspektora Sanitarnego, Oddziały Graniczne Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Każda z ww. służb ma określony zakres kompetencji i sposób funkcjonowania, wynikający z obowiązujących regulacji prawnych. Inspekcje po przeprowadzeniu granicznych kontroli urzędowych wydają określone rozstrzygnięcie w zakresie towaru będącego przedmiotem kontroli,

którym organ celny jest związany. W tym zakresie organ celny uznaje wyniki kontroli dokonywanych przez służby graniczne, właściwe w zakresie prawa żywnościowego. Rozstrzygnięcie właściwej inspekcji determinuje następcze czynności organu celnego w odniesieniu do kontrolowanego towaru.

Wymogi przeprowadzenia granicznych kontroli zostały zaimplementowane do systemów informatycznych KAS, które obsługują obrót towarowy i walidują dane w zgłoszeniu celnym.

Zadania poszczególnych uczestników systemu kontroli żywności i pasz określone są w przepisach prawa krajowego jak i unijnego. Należy zauważyć, że obowiązujące przepisy z zakresu prawa żywnościowego regulują zakres kontroli/badań jakie powinno przejść zboże/nasiona oleiste zanim zostanie wykorzystane do celów żywnościowych lub na pasze. Właściwe do przeprowadzenia tych badań są graniczne inspekcje działające w zakresie unijnego i krajowego prawa żywnościowego i paszowego oraz zdrowia roślin.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin można wyróżnić trzy kategorie zbóż importowanych z państw trzecich:

- ziarna zbóż z przeznaczeniem do siewu (materiał siewny) – kontrolą tego typu materiału zajmuje się Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN). Celem kontroli realizowanej przez tę Inspekcję jest sprawdzenie, czy przywóz ziarna zbóż z przeznaczeniem do siewu (materiału siewnego) na terytorium UE nie stanowi zagrożenia fitosanitarnego, oraz czy spełnia ono wymogi przepisów UE w zakresie zdrowia roślin.
- zboża przeznaczone na cele paszowe. Takie zboża importowane z państw trzecich podlegają urzędowej kontroli realizowanej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej (IW). Celem takiej kontroli jest sprawdzenie, czy przesyłki tego rodzaju zbóż spełniają wymagania z zakresu bezpieczeństwa pasz.
- zboża przeznaczone na cele spożywcze. Urzędową kontrolę takich zbóż sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS). Taka kontrola ma na celu sprawdzenie, czy spełniają one wymagania z zakresu jakości zdrowotnej i mogą być przeznaczone na cele spożywcze. Badania pod kątem ewentualnej zawartości pestycydów, GMO, mykotoksyn, zgodnie z kompetencjami przeprowadza Inspekcja Sanitarna.

Ponadto, w przypadku zbóż przeznaczonych do celów konsumpcyjnych sprawowana jest jeszcze kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wykonywana przez Inspekcję Handlową Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS). Regulacje prawne określające zasady przywozu zbóż na terytorium Unii Europejskiej odwołują się do przeznaczenia zboża i w ten sposób określają właściwe dla niego wymagania.

Zadaniem Krajowej Administracji Skarbowej jest kierowanie takich towarów do kontroli właściwych inspekcji z wykorzystaniem systemu informatycznego Platforma Koordynacji i Wymiany Danych Single Window jak również sprawdzenie, czy przy obejmowaniu towarów wnioskowaną procedurą celną, ww. kontrole zostały przeprowadzone.

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem NIK, iż nieprawidłowości związane z przywozem do Polski zboża technicznego podlegają kontrolom Krajowej Izby Skarbowej (powinno być Krajowej Administracji Skarbowej) i Państwowej Inspekcji Sanitarnej i mają one na celu ograniczenie sprowadzania z Ukrainy zboża deklarowanego jako techniczne bez kontroli jakościowej.

Tak jak wykazano powyżej, każda z Inspekcji ma określone kompetencje w zakresie kontroli zbóż. Krajowa Administracja Skarbowa (nie Krajowa Izba Skarbowa) nie posiada uprawnień do granicznych kontroli zbóż z punktu widzenia prawa żywnościowego.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Anna Chałupa**

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KRR.430.6.2023  
D/23/506/KRR

Warszawa, dnia 01 grudnia 2023 r.

### Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 listopada 2023 r. do Informacji o wynikach kontroli D/23/506 „Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy”**

1. Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje informację Pana Ministra o podejmowanych działaniach na rzecz wzmocnienia krajowego sektora rolnego, polegających w szczególności na uczestnictwie w opracowaniu i realizacji działań Wspólnej Polityki Rolnej dotyczących wsparcia w postaci płatności bezpośrednich i działań strukturalnych, realizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”, zwiększenia powierzchni magazynowej, rozbudowy infrastruktury i dopłat dla producentów rolnych. Należy zauważyć, że przedstawione w stanowisku Pana Ministra działania należą do kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i były brane pod uwagę w trakcie kontroli. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje jednak, że jak wykazały wyniki kontroli, działania te w sytuacji zakłóceń rynkowych spowodowanych zwiększonym importem zboża i rzepaku z Ukrainy nie były wystarczające i nie rozwiązały w sposób kompleksowy problemu importu artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy stanowiących konkurencję dla krajowej produkcji. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek dotyczący konieczności opracowania systemowych rozwiązań eliminujących zagrożenia dla rynku produktów rolnych w dłuższej perspektywie, w celu zapewnienia stabilności jego funkcjonowania i zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju.
2. Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem również przyjmuje informację o podejmowanych działaniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących współpracy w zakresie importu i obrotu zboża oraz rzepaku z Ukrainy z Ministrem Finansów, z Ministrem Rozwoju i Technologii oraz z innymi właściwymi organami administracji publicznej. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje trzeci wniosek i wskazuje, że podejmowane w ramach tej współpracy skoordynowane działania powinny być realizowane efektywnie w celu niedopuszczenia do wystąpienia w przyszłości utrudnień w funkcjonowaniu tego rynku spowodowanych wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy.
3. Sprawy podniesione w stanowisku Pana Ministra dotyczące:
  - przyczyn wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku zbóż i rzepaku, które wystąpiły w związku z agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.;
  - realizacji zadań w zakresie importu i obrotu zbożem oraz rzepakiem z Ukrainy;
  - niepopartej analizami wypowiedzi medialnej w czerwcu 2022 r. ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która mogła być jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku w kraju;
  - braku właściwej oceny ryzyk związanych z konsekwencjami agresji Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy;

- spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW wobec Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku;
- stwierdzenia ryzyka dla jakości zboża importowanego z Ukrainy z przeznaczeniem na cele paszowe spowodowanego zmniejszeniem w maju 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną liczby kontroli identyfikacyjnych i fizycznych zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt na polecenie Ministra RiRW;

były już przedmiotem analizy przeprowadzonej w toku postępowania kontrolnego oraz na etapie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wystąpienia pokontrolnego i ostatecznie zostały rozstrzygnięte przez Kolegium NIK uchwałą nr 77/2023 z dnia 6 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zarówno w wystąpieniu pokontrolnym jak i w Informacji o wynikach kontroli nie wskazywała na konieczność wprowadzenia cen minimalnych lub utrzymania wysokich cen zbóż i rzepaku w sytuacji spadku ich poziomu na rynkach międzynarodowych, jako instrumentu stabilizacji krajowego rynku rolnego, natomiast NIK odniosła się do nieskuteczności działań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które nie zapobiegły zakłóceniom w zakresie cen i skupu zbóż i rzepaku na krajowym rynku rolnym.

4. Dokonano odpowiednich zmian w treści rozdziału 1. „Wprowadzenie” Informacji w zapisie na str. 5 dotyczącego braku ograniczeń celnych od czerwca 2022 r. oraz daty wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870, a w rozdziale 6.2. „Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych” na str. 86 zmodyfikowano informację o zawieszeniu tych cel. Ponadto w rozdziale 3. „Synteza wyników kontroli” na str. 18 oraz w rozdziale 6.2. „Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych” na str. 79 zmodyfikowano zapisy dotyczące kontroli fitosanitarnej.
5. Realizacja wniosków pokontrolnych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinna przyczynić się do wyeliminowania w przyszłości zakłóceń krajowego rynku rolnego spowodowanych zwiększonym importem zboża i rzepaku z Ukrainy, jak również może stanowić szansę, wobec zmieniającej się sytuacji na rynku produktów rolnych, na rozwój krajowego sektora rolno-spożywczego, a także wzmocnić pozycję Polski na światowym rynku tych produktów.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banas



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KRR.430.6.2023  
D/23/506/KRR

Warszawa, dnia 01 grudnia 2023 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), do stanowiska Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2023 r. do Informacji o wynikach kontroli D/23/506 „Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy”

1. Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację Ministra Finansów o możliwości realizacji wniosku dotyczącego podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>1</sup> przez wprowadzenie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa w zakresie zarządzenia konwoju towarów w ramach kontroli celno-skarbowej, a także objęcia regulacją tych przepisów również nadawcę towaru jako adresata decyzji o zarządzeniu konwoju. Minister Finansów poinformował, że przeprowadzona zostanie analiza stosowania art. 67 ustawy o KAS przy wydawaniu decyzji o zarządzeniu konwoju, a w przypadku zidentyfikowania potrzeby nowelizacji tych przepisów, zostaną podjęte stosowne działania legislacyjne. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że na potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań prawnych w trakcie kontroli podnieśli również naczelnicy kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, gdyż nie mieli możliwości określenia wydatków Skarbu Państwa poniesionych w związku z zarządzeniem konwojów zboża i rzepaku wobec braku regulacji ustawowej w tym zakresie.
2. Sprawy podniesione w stanowisku Pana Ministra, a dotyczące zbyt późnego przygotowania do wdrożenia rozwiązania legislacyjnego polegającego na możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu nie na granicy, tylko wewnątrz kraju, były już przedmiotem analizy przeprowadzonej w toku postępowania kontrolnego oraz na etapie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Finansów do wystąpienia pokontrolnego i ostatecznie zostały rozstrzygnięte przez Kolegium NIK uchwałą nr 76/2023 z dnia 6 września 2023 r.
3. Podniesione w Informacji ustalenia dotyczące działań kontrolowanych urzędów celno-skarbowych, które nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym, znajdują odzwierciedlenie w aktach kontroli i zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych do Naczelników Lubelskiego i Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego, którzy do tych dokumentów nie wnieśli zastrzeżeń.
4. Dokonano odpowiednich zmian w treści rozdziału 1. „Wprowadzenie” Informacji w zapisie na str. 5 dotyczącego braku ograniczeń celnych od czerwca 2022 r. Ponadto w rozdziale 6.2. „Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych” na str. 75 w przypisie 88 wprowadzono skrót UKS oraz na str. 76 usunięto zdanie dotyczące kontroli zboża technicznego przez Krajową Izbę Skarbową i Państwową Inspekcję Sanitarną.
5. Realizacja wniosków pokontrolnych przez Ministra Finansów powinna przyczynić się do wyeliminowania w przyszłości zakłóceń krajowego rynku rolnego spowodowanych zwiększonym importem zboża i rzepaku z Ukrainy, jak również do zapewnienia realizacji celów i zadań Krajowej Administracji Skarbowej w sposób efektywny i oszczędny.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 615 ze zm., dalej: ustawa o KAS.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś