



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KRR.410.003.01.2017
P/17/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/045 – Funkcjonowanie spółek hodowli roślin o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/26/2017 z dnia 18 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Joanna Szulowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/27/2017 z dnia 18 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Krzysztof Jurgiel od dnia 16 listopada 2015 r., Marek Sawicki od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r., Stanisław Kalemba od dnia 31 lipca 2012 r. do dnia 17 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie postępu biologicznego w hodowli roślin oraz nasiennictwa w latach 2014-2016.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- analizował otrzymywane corocznie z jednostek podległych i nadzorowanych informacje o hodowli roślin oraz dokonywał trafnej oceny jej stanu,
- udzielał dotacji podmiotom wykonującym zadania w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej,
- właściwie sprawował nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych wykonującą prawa z udziałów w spółkach hodowli roślin uprawnnych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
- w 2016 r. rozpoczął prace nad *Programem wsparcia hodowli roślin w Polsce*.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą funkcjonowało osiem spółek hodowli roślin uprawnych (pięć spółek hodowli roślin rolniczych i trzy spółki hodowli roślin ogrodniczych), w których prawa z udziałów wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR lub Agencja). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zwany dalej także Ministrem) na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² określił, w drodze rozporządzenia, wykaz jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (spółki hodowli roślin), biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej³ wskazano 17 spółek zajmujących się hodowlą roślin rolniczych i ogrodniczych. Od tego czasu wykaz był wielokrotnie zmieniany, by osiągnąć stan określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 października 2016 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁴ (rozporządzenie w sprawie wykazu spółek), tj. osiem spółek hodowli roślin uprawnych. Czynniki decydującymi o zakwalifikowaniu spółek hodowli roślin do wykazu spółek o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej w zakresie hodowli roślin były: udział w tworzeniu postępu biologicznego w produkcji roślinnej oraz uczestniczenie w realizacji krajowych programów hodowlanych obejmujących poszczególne rośliny uprawne. Wśród tych roślin były podstawowe gatunki zbóż (pszenica, żyto, jęczmień, pszenżyto i owies), ziemniaki, buraki cukrowe i pastewne, rośliny strączkowe, motylkowate drobnonasienne, trawy oraz podstawowe gatunki warzyw (ogórki, pomidory, cebula, kapusta, groch, marchew, pietruszka, buraki ćwikłowe, fasola szparagowa i fasola na suche ziarno).

Opisując czynniki decydujące o zakwalifikowaniu spółek hodowli roślin do wykazu spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej Minister podał, że: „Spółki hodowli roślin (...) umożliwiają wdrażanie postępu biologicznego w produkcji roślinnej w oparciu o odmiany dostosowane do regionalnych warunków uprawy i warunków glebowo-klimatycznych Polski. Funkcjonowanie spółek zapewnia utrzymanie wykwalifikowanej kadry hodowców oraz wykorzystanie 150 lat dorobku hodowli roślin w Polsce. Spółki realizują szeroki zakres prac obejmujących wszystkie najważniejsze gatunki roślin uprawianych w Polsce w kierunkach ważnych dla polskich rolników i konsumentów. Poprzez konkurencję z podmiotami zagranicznymi, działalność tych spółek wpływa na zahamowanie wzrostu cen kwalifikowanego materiału siewnego dobrych odmian na krajowym rynku. (...)”.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm., dalej ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 726, ze zm. – uchylone z dniem 18 sierpnia 2011 r.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1746. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 161, poz. 974, ze zm.), w którym wskazano osiem spółek hodowli roślin uprawnych.

Dyrektor Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (HOR MRiRW) podał, że: „Mimo dużej liczby odmian zagranicznych hodowli roślin, krajowe spółki mają zasadnicze znaczenie w tworzeniu i wdrażaniu postępu biologicznego w produkcji roślinnej. Krajowe spółki dostarczają odmiany lepiej dostosowane do lokalnych warunków klimatyczno-glebowych (np. odpornych na wymarzenie). Bardzo istotnym jest, że konkurencja ze strony krajowych spółek stabilizuje ceny materiału siewnego. (...). W niektórych gatunkach np. pszenżyto, żyto i owies na polskim rynku dominują odmiany krajowej hodowli. Dzięki działalności spółek polscy rolnicy mają dostęp do kwalifikowanego materiału siewnego odmian wnoszących duży postęp biologiczny w produkcji rolniczej. Ma to olbrzymie znaczenie dla zapewnienia niezależności polskiego rolnictwa oraz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego kraju. (...)”.

Spółki hodowli roślin przede wszystkim zajmowały się hodowlą zbóż, ziemniaków, buraków cukrowych i pastewnych, traw i roślin motylkowatych oraz roślin ogrodniczych. Zboża, np. pszenica ozima i jęczmień jary, hodowane były w trzech spółkach hodowli roślin („DANKO” Hodowla Roślin sp. z o.o., Poznańska Hodowla Roślin sp. z o.o., Małopolska Hodowla Roślin sp. z o.o.). Jedna spółka specjalizowała się w hodowli ziemniaka (Pomorsko Mazurska Hodowla Ziemniaka sp. z o.o.), jedna w hodowli buraka cukrowego (Kutnowska Hodowla Buraka Cukrowego sp. z o.o.) i jedna w hodowli buraka pastewnego (Małopolska Hodowla Roślin sp. z o.o.). Hodowla traw i roślin motylkowatych drobnonasiennych prowadzona była przez „DANKO” Hodowla Roślin sp. z o.o., Poznańską Hodowlę Roślin sp. z o.o. i Małopolską Hodowlę Roślin sp. z o.o. Trzy spółki prowadziły hodowlę gatunków roślin ogrodniczych (Krakowska Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Polan sp. z o.o., „Spójnia” Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze sp. z o.o. oraz „PlantiCo – Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki” sp. z o.o.).

Stan hodowli w spółkach hodowli roślin był analizowany na podstawie corocznych informacji przekazywanych przez te spółki do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). W pierwszej połowie roku Minister zwracał się do spółek hodowli roślin o przekazanie informacji w zakresie funkcjonowania spółek i stanu hodowli w spółkach, w tym: informacji o aktualnej sytuacji działu hodowli z uwzględnieniem zagrożeń i mocnych stron tej działalności, najważniejszych zamierzeniach w zakresie hodowli roślin na najbliższe lata, uzyskanych efektach oraz zagrożeniach w dziedzinie badań i przewidywanym rozwoju spółki, wyniku finansowym spółki za dany rok. Na podstawie danych przekazanych przez spółki opracowywano zbiorcze informacje o hodowli roślin za 2014 r. i 2015 r.

Informacje w powyższym zakresie uzyskiwane były również z Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN), Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU), Polskiej Izby Nasionnej (PIN) i instytutów naukowo-badawczych⁵. Ministerstwo monitorowało osiągnięcia spółek hodowli roślin i ich pozycję na polskim rynku w oparciu o ilość odmian w krajowym rejestrze, aktywność w zgłaszaniu nowych odmian do krajowego rejestru oraz powierzchnie plantacji roślin nasiennych. Dyrektor HOR MRiRW podał m.in., że: „(...) spółki hodowli roślin mają mocną pozycję w grupie roślin zbożowych (z wyjątkiem jęczmienia), w grupie roślin strączkowych, traw gazonowych i ziemniaków skrobiowych.”

⁵ Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin–Państwowy Instytut Badawczy (IHAR–PIB) oraz Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej–Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ–PIB).

Podstawowe informacje dotyczące sytuacji spółek hodowli roślin były zawarte w corocznie przekazywanych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi *Raportach z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*⁶. Treść raportu Departament Gospodarki Ziemią w MRiRW konsultował m.in. z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, w szczególności z Departamentem Hodowli i Ochrony Roślin, Departamentem Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii oraz Departamentem Finansów. Na podstawie art. 9 ust. 16 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, roczny raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedkładał Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IHAR-PIB szacował udział kwalifikowanego materiału siewnego w zasiewach w Polsce, a informacje na ten temat publikowane były w periodyku IERiGŻ-PIB pt. *Rynek środków produkcji dla rolnictwa* wydawanym w pierwszym półroczu każdego roku. Ministerstwo nie pozyskiwało informacji o udziale kwalifikowanego materiału siewnego w zasiewach w innych państwach europejskich. Porównania w tym zakresie dokonywała Polska Izba Nasienna (PIN) zrzeszająca firmy hodowlane i nasienne działające w Polsce, w tym spółki hodowli roślin Agencji Nieruchomości Rolnych, na podstawie informacji uzyskanych z European Seed Association (ESA).

Minister dysponował informacjami o udziale krajowych odmian roślin uprawnych w rynku materiału siewnego przygotowanymi przez PIN. Jak wynika z tych informacji, udział powyżej 50% odmian krajowych roślin uprawnych w rynku nasion odnotowano dla 10 gatunków roślin rolniczych, a udział sięgający 30% – dla kolejnych pięciu gatunków. Jak wynika z analizy MRiRW, niski udział odmian krajowych jęczmienia ozimego, warzyw dla profesjonalistów, rzepaku ozimego, buraków cukrowych oraz jęczmienia jarego związany był z potrzebami przemysłu przetwarzającego surowiec uzyskany z uprawy określonych odmian roślin.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie analizował wielkości udziału materiału siewnego odmian własnych spółek hodowli roślin w sprzedaży kwalifikowanego materiału siewnego w Polsce. Dyrektor HOR MRiRW podał m.in., że: „Zgodnie z przepisami o nasiennictwie nie zbiera się szczegółowych informacji dotyczących sprzedaży materiału siewnego poszczególnych odmian. (...). Posiadanie i aktualizowanie takiej informacji wymagałoby nałożenia na przedsiębiorców i urzędy dużych obciążeń administracyjnych. (...) szczegółowa i systematycznie aktualizowana informacja o sprzedaży materiału siewnego nie jest prowadzona ze względu na brak możliwości jej praktycznego wykorzystania. (...). W 2018 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi planuje przeprowadzenie we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym szczegółowych badań dotyczących wykorzystania kwalifikowanego materiału siewnego do zasiewów w Polsce”.

⁶ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 roku oraz Raport z działalności ... w 2015 roku.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie prowadził analiz w zakresie realizowania zadań dotyczących postępu biologicznego w innych krajach Unii Europejskiej. Dyrektor HOR MRiRW stwierdził, że „Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ma dostępu do szczegółowych informacji w zakresie stanu zaawansowania hodowli twórczej, hodowli zachowawczej w innych krajach UE. Hodowla taka prowadzona jest głównie przez podmioty prywatne, które nie udostępniają informacji w tym zakresie. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 16-24, 415, 568-913, 962-972, 986-988)

2. Nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych, która wykonywała prawa z udziałów w spółkach hodowli roślin, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷, sprawowany był m.in. przez:

- Departament Hodowli i Ochrony Roślin – w zakresie hodowli roślin uprawnych w spółkach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
- Departament Gospodarki Ziemią, który realizował zadania Ministra nie objęte zakresem działania innych departamentów,
- Departament Finansów – w zakresie realizacji planu finansowego ANR,
- Biuro Kontroli – w zakresie przeprowadzania kontroli jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra⁸.

Departament Hodowli i Ochrony Roślin, Departament Gospodarki Ziemią oraz Zespół Audytu Wewnętrznego MRiRW nie przeprowadzały kontroli i audytów w zakresie postępu biologicznego w hodowli roślin i nasiennictwa realizowanego przez spółki hodowli roślin podległe ANR, a także w zakresie nadzoru sprawowanego nad Agencją, w tym w szczególności dotyczącego spółek hodowli roślin.

Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych przekazywał Ministrowi coroczne raporty z działalności ANR, które zawierały informacje o stanie hodowli roślin i nasiennictwa oraz o wynikach finansowych spółek hodowli roślin. Informacje dotyczące hodowli oraz sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek podlegały w Ministerstwie szczegółowej analizie. Z analizy tej wynika, że uzyskiwane wyniki ekonomiczno-finansowe i hodowlane pozwalały na dalszy rozwój gospodarczy i hodowlany grupy spółek hodowli roślin, które uznano za najbardziej rentowne i zaawansowane w prowadzeniu prac hodowlanych spośród wszystkich spółek, w których prawa z udziałów wykonywała Agencja.

W wyniku prowadzonego monitoringu sytuacji hodowlanej i ekonomicznej spółek Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zarządzeniem nr 5 z dnia 20 marca 2014 r. powołał Zespół ds. spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, złożony z przedstawicieli Agencji Nieruchomości Rolnych oraz jednostek organizacyjnych MRiRW. Do zadań Zespołu należała analiza sytuacji finansowej oraz organizacyjnej spółek oraz ocena znaczenia działalności prowadzonej w tych spółkach. Zespół miał za zadanie opracować wykaz spółek wraz z rekomendacjami ich restrukturyzacji, prywatyzacji lub likwidacji.

⁷ Regulamin organizacyjny MRiRW wprowadzono zarządzeniem Nr 48 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁸ Biuro Kontroli w latach 2014–2106 przeprowadziło w 2015 r. kontrolę w ANR w zakresie wyboru członka zarządu Krakowskiej Hodowli i Nasiennictwa Ogrodniczego Polan sp. z o.o.

W informacji o wynikach prac Zespołu do spraw hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej z dnia 4 sierpnia 2014 r. podano m.in., że po wstępnej analizie finansowej, organizacyjnej oraz ocenie działalności ośmiu spółek hodowli roślin wytypowano jedną spółkę hodowli roślin uprawnych (Krakowska Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Polan sp. z o.o.), w której udziały powinny być zbyte. W sprawozdaniu końcowym z dnia 14 kwietnia 2015 r. (po dokonaniu ponownej analizy finansowej oraz organizacyjnej przedmiotowych spółek) Zespół odstąpił od tej rekomendacji.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał m.in. że: „(...) Z uwagi na poprawę sytuacji spółki Krakowska Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Polan sp. z o.o., zdecydowano o odstąpieniu od rekomendowania jej prywatyzacji”.

We wrześniu 2016 r. Ministerstwo przeprowadziło przegląd sytuacji spółek hodowli roślin uprawnych. W analizie przesłanej do MRiRW we wrześniu 2016 r., ANR zaproponowała restrukturyzację czterech spółek poprzez połączenie ich z innymi podmiotami strategicznymi nadzorowanymi przez Agencję, w trybie art. 492 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁹. Wśród przedstawionych propozycji, trzy dotyczyły połączenia spółek hodowli roślin. Agencja sugerowała połączenie:

- Krakowskiej Hodowli i Nasiennictwa Ogrodniczego Polan sp. z o.o. i „PlantiCo Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki” sp. z o.o.,
- Poznańskiej Hodowli Roślin sp. z o.o. i „DANKO” Hodowla Roślin sp. z o.o.,
- Kutnowskiej Hodowli Buraka Cukrowego sp. z o.o. i Małopolskiej Hodowli Roślin sp. z o.o.

W opracowaniu stwierdzono, że spółki prowadziły bardzo zbliżone asortymentowo prace badawcze i rozwojowe. Jak podano, dzięki połączeniu niektórych podmiotów w ramach grupy będzie możliwe osiągnięcie bardzo dużej synergii oraz znacznej redukcji kosztów.

Minister podał, że: „(...) za zasadne uznano dokonanie przez ANR w 2017 r. połączenia czterech spółek zajmujących się hodowlą roślin – przyłączenia Krakowskiej Hodowli i Nasiennictwa Ogrodniczego Polan sp. z o.o. do „PlantiCo Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki” sp. z o.o. oraz Poznańskiej Hodowli Roślin sp. z o.o. do „DANKO” Hodowla Roślin sp. z o.o. (...). Wskazano również na potrzebę kontynuacji konsolidacji spółek hodowli i nasiennictwa roślin rolniczych i ogrodniczych, w celu poprawy ich efektywności i zwiększenia ich konkurencyjności. (...). Departament Gospodarki Ziemią nie przygotowywał projektu stanowiska Ministra w zakresie zasadności dokonania połączeń Spółek ANR.”

(dowód: akta kontroli str. 6-282, 405-414, 422-436, 959, 983-984, 990-993)

3. W wyniku oceny stanu hodowli roślin uprawnych w Polsce, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zidentyfikował następujące trudności w realizacji przez spółki hodowli roślin zadań w zakresie postępu biologicznego w rolnictwie:

- niewystarczające środki na realizację programów hodowlanych, w tym z opłat licencyjnych i od rozmnożeń własnych,
- ograniczona współpraca spółek z jednostkami naukowo-badawczymi,
- trudny dostęp do materiałów roślinnych pozwalających zwiększyć pulę genową,
- duża konkurencja firm zagranicznych.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, ze zm.

Dyrektor HOR MRiRW stwierdził, że: „Mając na uwadze ograniczenia w rozwoju hodowli (...) Ministerstwo (...) dostrzega potrzebę dalszego wsparcia, w ramach obowiązujących przepisów, spółek hodowli roślin w zakresie poprawy dostępu do najnowszych metod hodowlanych oraz intensyfikacji współpracy z jednostkami naukowymi. Przykładem działań wynikających z zaobserwowanych potrzeb jest rozszerzenie zakresu realizowanych zadań w ramach „postępu biologicznego na rzecz hodowli roślin”, np. o badania dotyczące selekcji genomowej pszenicy ozimej oraz badania dotyczące wczesności odmian soi. (...). Obecnie prowadzone są prace nad *Programem wsparcia hodowli roślin w Polsce*, którego celem jest ustanowienie mechanizmu finansowania prac badawczo-rozwojowych w zakresie hodowli roślin w ramach działań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. (...)”

W związku z opracowaniem zasad nowego systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników w Polsce na lata 2015–2020, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹⁰, w ramach jednolitej płatności obszarowej przyjęto zasadę degresywności polegającą na redukcji płatności o 100% nadwyżki kwoty jednolitej płatności obszarowej ponad 150 tys. euro. Według szacunków ANR, wprowadzenie powyższych zasad spowodowało obniżenie dopłat uzyskiwanych przez spółki hodowli roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, w których prawa z udziałów wykonywała ANR z poziomu 105 mln zł do 63 mln zł, tj. o 42 mln zł.

W ramach podjętych działań Minister poinformował europejskiego Komisarza ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich o zamiarze wprowadzenia do krajowego porządku prawnego zasady odliczania kosztów zatrudnienia od podstawy redukcji płatności. W odpowiedzi Komisarz zwrócił uwagę na przepis dotyczący elastyczności międzyfilarowej i zaznaczył, że przepis ten nie pozwala na jakiegokolwiek zmniejszenie środków przesuwanych z puli płatności bezpośrednich do puli na rozwój obszarów wiejskich. W toku dalszej korespondencji Komisarz podtrzymał stanowisko w tej sprawie informując jednocześnie, że Komisja Europejska nie będzie w stanie zmienić przepisów dotyczących płatności bezpośrednich w celu dostosowania określonych dla Polski pułapów finansowych. W opinii Komisji Europejskiej, po terminie notyfikacji mechanizmu redukcji płatności (do dnia 1 sierpnia 2014 r.) niedopuszczalna jest taka zmiana sposobu jego wdrożenia, która spowodowałaby, że pułap wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zostałby obniżony.

Mimo, iż – jak podał Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w ramach prac na forum UE nad projektem rozporządzenia zmieniającego pakiet rozporządzeń unijnych, Polska podjęła starania, aby w rozporządzeniu nr 1307/2013 został dodany przepis, który jednoznacznie umożliwiałby państwom członkowskim zmianę sposobu wdrożenia mechanizmu redukcji płatności, nie były one jednak skuteczne.

W sprawie dotowania hodowli roślin w Polsce, Dyrektor HOR MRiRW podał, m.in. że: „W tworzenie postępu biologicznego w produkcji roślinnej zaangażowane są zarówno podmioty prywatne posiadające własne zaplecza badawczo-rozwojowe jak i jednostki naukowe. Mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie

¹⁰ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 608, ze zm.

działają w oparciu o te same unijne regulacje, nie jest możliwe bezpośrednie dotowanie hodowli roślin (finansowanie programów hodowlanych). Byłoby to uznane za niedozwoloną pomoc publiczną naruszającą równowagę na rynku. (...). Od 2008 r., ze względu na niezgodność z przepisami UE zaprzestano bezpośredniego dotowania programów hodowli roślin realizowanych w spółkach hodowli roślin. (...). Minister może pośrednio oddziaływać na sytuację na rynku materiału siewnego, przez podejmowanie działań mających na celu wzmocnienie działalności hodowlanej spółek, w szczególności w zakresie wsparcia ze strony nauki. (...). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ma (...) możliwości podejmowania rozwiązań na poziomie administracyjnym regulujących udział materiału siewnego krajowych spółek hodowli roślin w rynku, co byłoby naruszeniem zasad konkurencji. (...)"

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podejmował działań dotyczących określenia zadań realizowanych przez spółki hodowli roślin. Jak podał Dyrektor HOR MRiRW: „Spółki hodowli roślin jako podmioty prawa handlowego działają na konkurencyjnym rynku kierując się czynnikami ekonomicznymi. Spółki samodzielnie kształtują swoją politykę w zakresie podejmowania programów hodowlanych w określonych gatunkach roślin uprawnych kierując się takimi czynnikami jak dostępne środki finansowe, posiadane materiały genetyczne, zaplecze (infrastruktura, zasoby ludzkie), doświadczenie hodowlane w danym gatunku oraz możliwość odzyskania z rynku nakładów poniesionych na wyhodowanie odmiany w danym gatunku. (...)”

W 2016 r. w MRiRW rozpoczęto prace nad *Programem wsparcia hodowli roślin w Polsce*. Według projektu założeń programu, jego celem będzie stałe dostarczanie krajowemu rolnictwu nowych odmian o poprawionych cechach plonowania, jakości zbioru i cechach użytkowych, dobrze zaadaptowanych do krajowych warunków klimatycznych i glebowych¹¹. Planowane jest zaangażowanie w tym programie wszystkich spółek hodowli roślin oraz najważniejszych jednostek naukowych prowadzących badania wspierające hodowlę roślin. Program został włączony do uchwalonej w 2016 r. przez Radę Ministrów *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. W programie przewidywana jest realizacja projektów badawczo-rozwojowych przy zaangażowaniu środków z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Założono, że udział w projekcie będzie wymagał nawiązania współpracy pomiędzy spółkami hodowli roślin, instytucjami branżowymi, jednostkami naukowymi Polskiej Akademii Nauk i uczelniami rolniczymi. Miernikiem będzie udział odmian polskiej hodowli w plantacjach nasiennych zakwalifikowanych przez PIORIN, tj. udział tych odmian w rynku kwalifikowanego materiału siewnego.

W 2017 r. w Ministerstwie prowadzono prace nad projektem założeń *Programu wsparcia hodowli roślin w Polsce* oraz nad zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 30-121, 286-421, 571-573, 929-958, 989-995, 1034-1149)

4. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmował działania mające na celu stymulowanie rozwoju upraw niektórych gatunków lub grup gatunków roślin, a także wsparcie rozwoju badań dla najważniejszych gospodarczo gatunków roślin uprawnych. Spółki hodowli roślin prowadziły wybrane badania na rzecz beneficjentów programu, tj. jednostek naukowo-badawczych. Takie działania podejmowane były m.in. w odniesieniu do upraw roślin wysokobiałkowych, w tym soi, która obecnie jest postrzegana jako gatunek o wzrastającym znaczeniu

¹¹ Jako cele szczegółowe programu podano: dostarczenie firmom hodowlanym nowoczesnych i wydajnych narzędzi do wspomagania hodowli nowych odmian; uzyskanie materiałów wyjściowych do hodowli odpornych na czynniki biotyczne (np. wirusy lub bakterie) i abiotyczne (takie jak susza, mróz) oraz stymulacja hodowli gatunków kluczowych dla polskiego rolnictwa.

w Polsce. Spółki hodowli roślin zostały zaangażowane jako podwykonawcy m.in. w prace dotyczące hodowli i wykorzystania potencjału roślin wysokobiałkowych w ramach programu wieloletniego na lata 2015–2020 pn. *Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju*¹². Badania nad hodowlą roślin realizowane były w ramach obszaru II tego programu pn. *Nowe metody i techniki dla ulepszenia wartości odmian roślin strączkowych*, którego celem jest opracowanie nowych metod i technik uwzględniających ulepszanie procesów fizjologicznych roślin wpływających na cechy plonotwórcze, jakość nasion i zwiększających efektywność hodowli odmian roślin strączkowych (groch, bobik, łubiny, soja). Wykonawcą badań był Instytut Genetyki Roślin PAN. W ramach realizacji obszaru II programu wykonywane były zadania wspierające hodowlę roślin zmierzające do obniżenia zawartości związków antyżywniowych w nasionach, zwiększenia odporności na choroby, ulepszania sprawności procesów fizjologicznych oraz opracowania technik zwiększających efektywność selekcji i metod skracających okres tworzenia nowych odmian.

W ramach programu wieloletniego na lata 2015–2020 pn. *Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju*¹³ prowadzono na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi badania w obszarze II pn. *Zwiększanie wartości użytkowej roślin poprzez poszerzanie ich puli genetycznej i wdrażanie postępu biologicznego z przeznaczeniem na różne cele*. Badaniami objęte były gatunki o największym znaczeniu dla polskiego rolnictwa: zboża, ziemniaki, rzepak, buraki cukrowe. W ramach obszaru prowadzono również prace nad rzadziej uprawianymi gatunkami roślin takimi jak soja i gorczyca biała oraz nad gatunkami przeznaczonymi na cele nieżywnościowe.

W ramach programu wieloletniego na lata 2015–2020 pn. *Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego*, Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził badania w obszarze badawczym I pn. *Postęp biologiczny*.

Celem zadania było wytworzenie nowych odmian heterozyjnych ważnych gospodarczo gatunków roślin warzywnych oraz wytworzenie i wdrożenie do produkcji sadowniczej nowych genotypów (odmian) roślin, bardziej wartościowych pod względem ważnych cech użytkowych niż znajdujące się w uprawie, dla zwiększenia opłacalności, konkurencyjności i innowacyjności produkcji owoców w Polsce.

Badania w zakresie hodowli roślin w ramach programów wieloletnich oraz badania podstawowe na rzecz postępu biologicznego w produkcji roślinnej realizowane przez jednostki naukowo-badawcze¹⁴ były finansowane z budżetu państwa. W 2014 r., 2015 r. i 2016 r. w ramach tych badań wydatkowano odpowiednio 12.214,4 tys. zł, 13.986,1 tys. zł i 15.715,9 tys. zł.

¹² Program był realizowany przez Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu wraz z Instytutem Genetyki Roślin PAN w Poznaniu, Instytutem Technologiczno-Przyrodniczym w Falentach oraz Instytutem Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa PIB w Puławach.

¹³ Program był realizowany przez Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radzikowie oraz Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach.

¹⁴ Na zadania realizowane przez te jednostki przyznawano środki w formie dotacji przedmiotowych na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 91, poz. 595, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. poz. 1170, ze zm.).

Głównym działaniem upowszechniającym wykorzystanie materiału do siewu lub sadzenia były dopłaty do powierzchni obsianej lub obsadzonej materiałem siewnym kategorii *elitarny* lub *kwalifikowany*. W 2014 r., 2015 r. i w 2016 r. na dopłaty do materiału siewnego wydano z budżetu państwa odpowiednio 119.756,5 tys. zł, 116.962,1 tys. zł oraz 87.994,8 tys. zł, a powierzchnia gruntów rolnych objęta tymi dopłatami wyniosła odpowiednio 1.051,7 tys. ha, 1.174,6 tys. ha i 1.125,8 tys. ha. Obniżenie wydatków w 2016 r. spowodowane było zmianą zasad ustalania wysokości stawek dopłat.

W 2016 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził prace legislacyjne dotyczące opracowania:

- projektu zmiany ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin. Głównym powodem podjęcia prac nad zmianą ustawy o nasiennictwie była konieczność wdrożenia przepisów trzech dyrektyw wykonawczych Komisji Europejskiej. Ponadto w ustawie z dnia 19 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin¹⁵ wprowadzono możliwość wpisywania do krajowego rejestru odmian roślin uprawnych gatunków tradycyjnie uprawianych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zwolniono odmiany regionalne roślin uprawnych z opłat za zgłoszenie do krajowego rejestru, badanie i utrzymanie odmian w tym rejestrze;
- projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin. Ustawa została uchwalona w dniu 8 czerwca 2017 r. Celem ustawy było rozszerzenie możliwości wnoszenia opłat od rozmnożeń własnych, w tym rekomendowanego przez Krajową Radę Izb Rolniczych pobierania opłaty jednorazowo przy zakupie materiału siewnego. Wprowadzono także zwolnienie posiadaczy gruntów rolnych z obowiązku przekazywania pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania materiału ze zbioru we własnym gospodarstwie jako materiału siewnego oraz wyłączenie tych posiadaczy z kontroli zgodności przekazywanej informacji ze stanem faktycznym.

W badanym okresie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował także projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów rolnych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii *elitarny* lub *kwalifikowany* za rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 573-578, 929-958, 973-981)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z podjęciem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac nad programem wsparcia hodowli roślin w Polsce, NIK wskazuje na potrzebę określenia w nim zadań do wykonania oraz celów do osiągnięcia przez spółki hodowli roślin, mając na uwadze ich strategiczne znaczenie w kreowaniu postępu biologicznego w rolnictwie.

¹⁵ Dz. U. poz. 2246.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

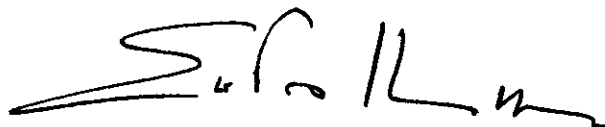
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska



.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.