



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KRR.410.003.01.2018
P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Tekst ujednolicony na podstawie uchwały Nr 14/2019 Kolegium NIK z dnia 27 marca 2019 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Izabela Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/22/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3) 2. Anna Wisz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/23/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 20 czerwca 2018 r. Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 19 czerwca 2018 r. Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r. Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 31 lipca 2012 r. do dnia 17 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1024)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego nie zawsze były spójne i prawidłowe.

W latach 2014–2017 zmniejszyła się liczba producentów ekologicznych z 25.427 do 21.400, a powierzchnia upraw ekologicznych – z 658 tys. ha do 495 tys. ha.

Zwiększyła się natomiast liczba przetwórci z 484 do 795, a na zwiększenie produkcji żywności przetworzonej miał wpływ m.in. wzrost importu surowców ekologicznych z innych krajów UE oraz państw trzecich z 4.656,5 ton do 14.253,1 ton.

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował przyjęty w dniu 1 sierpnia w 2014 r. „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”².

Głównym narzędziem wsparcia finansowego realizacji zadań określonych w tym Planie były środki na działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zarządzanie tym działaniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie było w pełni spójne i prawidłowe. Dokonana w lipcu 2015 r. zmiana rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy

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.

² Plan został zaktualizowany w dniu 5 czerwca 2018 r.

finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 obniżyła z 80% do 30% wymóg udziału plonu uzyskanego w zakresie pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych przeznaczonego na cele rynkowe, przy zachowaniu takich samych stawek płatności. Zmiana nastąpiła zaledwie po czterech miesiącach obowiązywania aktu wykonawczego. Podkreślić należy, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził tę zmianę nie mając danych o efektach stosowania w całym cyklu produkcyjnym wymogu udziału plonu przeznaczonego na cele rynkowe na poziomie 80%. Wskazać przy tym należy na siedmiokrotną nowelizację tego rozporządzenia w okresie od lipca 2015 r. do marca 2018 r., która spowodowała, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także ARiMR) zmuszona została do wielokrotnych zmian procedur dotyczących wsparcia rolnictwa ekologicznego oraz modyfikacji systemu informatycznego, a to następnie spowodowało opóźnienia w wydawaniu przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania pomocy oraz nieterminową realizację płatności ekologicznej. Zdaniem NIK, częste zmiany przepisów prawa w zakresie udzielania pomocy finansowej producentom ekologicznym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nie gwarantowały pewności obrotu prawnego i nie stymulowały rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Zauważyć należy, że w latach w 2015–2017 wsparcie finansowe na działalność ekologiczną z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 otrzymywali beneficjenci bez określenia wymogów co do sposobu przeznaczenia uzyskanych plonów (brak danych o wielkości produkcji ekologicznej). Z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 beneficjentom przyznawano natomiast pomoc dopiero po spełnieniu wymogu przeznaczenia najpierw co najmniej 80% a następnie 30% uzyskanych plonów na cele rynkowe.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponował danymi o faktycznie wytworzonej produkcji ekologicznej w Polsce, ponieważ system gromadzenia tych danych opierał się na informacjach szacunkowych (prognozach podanych w certyfikatach). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowe było postępowanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2015 r. w zakresie zmiany przepisów prawa w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania. Rozporządzeniem z dnia 17 sierpnia 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ograniczył zakres zbieranych dotychczas informacji o produkcji ekologicznej w stosunku do zakresu określonego rozporządzeniem z dnia 4 sierpnia 2014 r. Zmiana ta spowodowała, że zamiast informacji dotyczącej wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej (w tonach, litrach i sztukach), jednostki certyfikujące przekazywały Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jedynie ogólne informacje, czy takie produkty zostały wytworzone. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi corocznie otrzymywał od Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawozdania zawierające tylko dane o wielkości produkcji prognozowanej – deklarowanej przez producentów i zamieszczanej w certyfikatach. Takie dane Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywał do EUROSTAT³. Jednocześnie zauważyć należy, że dane dotyczące wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej były możliwe do uzyskania i weryfikacji, gdyż każdy z producentów ekologicznych prowadził – zgodnie

³ Art. 93 ust. 2 lit b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz. U. UE L 250 z 18.09.2008 r., str. 1, ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 889/2008, stanowi natomiast, że roczne informacje statystyczne przekazywane do EUROSTAT obejmują m.in. dane o wielkości produkcji z upraw ekologicznych.

z przepisami UE⁴ – stosowne rejestry tych produktów, co potwierdzano w kontrolach przeprowadzanych corocznie przez jednostki certyfikujące, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Głównym celem „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” była realizacja działań na rzecz rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego przy utrzymaniu średniorocznego tempa wzrostu wartości rynku na poziomie co najmniej 15%, aby w 2020 r. przekroczyć 210 mln euro, a liczba przetwórci ma się zwiększyć w 2020 r. do ponad 700. Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponował jednak danymi dotyczącymi corocznego wzrostu rzeczywistej wartości rynku produktów ekologicznych. W badaniach przeprowadzanych na jego zlecenie nie było danych o wartości tego rynku, bądź były to niepełne dane. W raporcie Wydziału Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego z listopada 2017 r.⁵, wartość segmentu tego rynku, tj. wartość żywności ekologicznej pakowanej w Polsce, w 2016 r. wyniosła 251 mln zł. Wobec powyższego, uzyskanie pełnych danych dotyczących wzrostu rzeczywistej wartości rynku produktów ekologicznych zaplanowano dopiero po 2020 r., tj. po zakończeniu realizacji Planu. W corocznych sprawozdaniach z realizacji Planu, opisując cel główny, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiał jedynie liczbę przetwórci ekologicznych. Zauważyć należy też, że w Planie nie zostały wskazane mierniki realizacji celów szczegółowych, a informacje o ich osiągnięciu ograniczono do opisu wskazanych działań. Zdaniem NIK, monitorowanie celów i zadań za pośrednictwem wyznaczonych mierników zwiększyłoby prawdopodobieństwo ich osiągnięcia w okresie wdrażania Planu, a w konsekwencji efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na te cele i zadania.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zmienił priorytetów w realizacji dotychczasowych działań w ramach „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2014–2020”. Określenie nowych priorytetów mogło nastąpić z wykorzystaniem opinii i rekomendacji dotyczących rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej zawartych w raportach z badań sporządzonych w listopadzie 2017 r. przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk⁶ oraz Wydział Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspierał działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne w zakresie rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej prowadzone przez jednostki mu podległe i nadzorowane. Jednak NIK zauważa, że informacje dotyczące rynku żywności ekologicznej były trudnodostępne, a wiedza wśród potencjalnych konsumentów na temat znakowania żywności ekologicznej – znikoma.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnił prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej w Polsce za pośrednictwem podległej mu

⁴ Art. 66 (ewidencja towarowa), art. 72 (ewidencja produktów roślinnych) oraz art. 76 (ewidencja zwierząt gospodarskich) ww. rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r.

⁵ Projekt „Marketing, promocja oraz analiza rynku, analiza rynku produkcji ekologicznej w Polsce, w tym określenie szans i barier dla rozwoju tego sektora produkcji” został sfinansowany ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. poz. 1170). <http://wnzck.sggw.pl/wydzialjednostki/katedra-organizacji-i-ekonomiki-konsumpcji/zaklad-badan-konsumpcji/materialy-publicacyjne/>.

⁶ Projekt „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza ekonomicznych uwarunkowań produkcji w wybranych typach gospodarstw ekologicznych. Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce” został sfinansowany ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. poz. 1170) http://www.inwirpan.waw.pl/polski/Raport_Uwarunkowania_ekonomiczne_i_spoeczne_rozwoju-2007.pdf.

Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawującej nadzór nad jednostkami certyfikującymi oraz nad produkcją ekologiczną. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi corocznie otrzymywał sprawozdania z działalności tych jednostek. W ramach tego systemu prowadził postępowania administracyjne w sprawie udzielenia upoważnienia do działania podmiotom ubiegającym się o status jednostki certyfikującej, a także przeprowadzał kontrole w zakresie rolnictwa ekologicznego w jednostkach podległych i nadzorowanych oraz rozpatrywał skargi na działalność tych jednostek, podmiotów certyfikujących i producentów ekologicznych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo udzielał i rozliczał dotacje na badania naukowe w zakresie rolnictwa ekologicznego.

Współpraca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z radami doradczymi do spraw rolnictwa ekologicznego była prawidłowa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej także MRiRW) opracowano „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”⁷. W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów włączyła go jako jeden z projektów strategicznych do „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Działania na rzecz żywności i rolnictwa ekologicznego zostały też uwzględnione w „Strategii Rozwoju Kraju 2020” oraz „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020”. Głównym celem „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” był rozwój rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej – średnioroczne tempo wzrostu wartości rynku miało być utrzymane na poziomie co najmniej 15%, aby w 2020 r. przekroczyć 210 mln euro, natomiast liczba przetwórci miała się zwiększyć w 2020 r. do ponad 700. Dokument zakładał, że dla rozwoju rolnictwa ekologicznego konieczna jest realizacja działań w ramach siedmiu celów szczegółowych, tj.:

- Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku. W ramach tego celu zaplanowano działania w czterech obszarach: kontynuacja wsparcia produkcji ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 dla obniżenia kosztów produkcji, prowadzenie badań mających na celu doskonalenie technologii produkcji, przenoszenie dobrych praktyk i działania doradcze oraz zmniejszenie konieczności korzystania z odstępstw od zasad produkcji ekologicznej;
- Rozwój przetwórstwa produktów ekologicznych. W ramach tego celu zaplanowano działania w dwóch obszarach: stymulowanie rozwoju przetwórstwa oraz przenoszenie dobrych praktyk w przetwórstwie;
- Dywersyfikacja oraz wzmocnienie kanałów dystrybucji produktów ekologicznych. W ramach tego celu zaplanowano działania w dwóch obszarach: rozwój targowisk i bazarów i dywersyfikacja kanałów dystrybucji;
- Wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej. W ramach tego celu zaplanowano działania w dwóch obszarach: promocja żywności ekologicznej oraz współpraca z organizacjami w zakresie promocji żywności ekologicznej;

⁷ Plan został przyjęty przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 1 sierpnia 2014 r.

- Podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego. W ramach tego celu zaplanowano działania w dwóch obszarach: wsparcie procesu integracji branży oraz wsparcie procesu komunikowania się pomiędzy podmiotami na rynku;
- Włączenie organów administracji rządowej i samorządowej w rozwój sektora rolnictwa ekologicznego. W ramach tego celu zaplanowano działania w trzech obszarach: współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, współpraca z podmiotami działającymi na rynku produktów rolnictwa ekologicznego, zielone zamówienia publiczne;
- Utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych. W ramach tego celu zaplanowano działania w trzech obszarach: działania doskonalące, transfer dobrych praktyk w zakresie kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym, obniżanie realnych kosztów kontroli i certyfikacji.

Głównymi działaniami realizowanymi w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przez jednostki podległe i nadzorowane dla osiągnięcia powyższych celów były:

- Wsparcie producentów ekologicznych w ramach działania program rolnośrodowiskowy Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne PROW 2007–2013 oraz działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. W ramach tych działań przyznawana była płatność ekologiczna do powierzchni upraw roślin prowadzonych metodami ekologicznymi i stanowiła rekompensatę utraconych dochodów i dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem produkcji rolniczej metodami ekologicznymi. Jednym z warunków przyznania wsparcia było wytworzenie produktu rolnictwa ekologicznego w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym⁸ (dalej ustawa o rolnictwie ekologicznym).
- Wdrożenie innych mechanizmów wspierających rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014–2020 poprzez następujące działania: „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, „Współpraca”, „Inwestycje w środki trwałe”, „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich”, „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”, „Tworzenie grup i organizacji producentów”. W powyższych działaniach preferowane było rolnictwo ekologiczne, producenci ekologiczni otrzymywali dodatkowe punkty przy ubieganiu się o przyznanie pomocy;
- Prowadzenie badań naukowych w obszarze rolnictwa ekologicznego realizowanych przez jednostki podległe oraz zleczanych i finansowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także prowadzenie działań mających na celu upowszechnianie otrzymanych wyników badań;
- Szkolenia z zakresu rolnictwa ekologicznego w szczególności przez struktury doradztwa, w tym z wykorzystaniem Centrum Praktycznego Szkolenia w Zakresie Małego Przetwórstwa zlokalizowanego w ramach Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu;
- Promowanie żywności ekologicznej oraz informowanie konsumentów o cechach i zaletach tej żywności;
- Utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych.

Analiza działań podjętych w okresie od dnia 1 sierpnia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. zgodnie z „Ramowym Planem Działań dla Żywności i Rolnictwa

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1054, ze zm.

Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”, a także postulaty producentów ekologicznych przedstawione w 2015 r., w 2016 r. oraz w 2017 r., wskazała, że w powyższym okresie skoncentrowano się na realizacji następujących celów, tj. zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku; wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej; utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych. Jak natomiast wynika z ustaleń kontroli, poza utrzymaniem wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych oraz wysokiego poziomu badań na rzecz doskonalenia technologii produkcji, pozostałe cele nie zostały w pełni osiągnięte. Opis zrealizowanych działań dla realizacji celów przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym, w rozdziale II pt. „Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce”.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 34-92)

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014–2017, w MRiRW funkcjonowały trzy rady jako organy doradcze: Rada Rolnictwa Ekologicznego⁹, Rada do spraw Rolnictwa Ekologicznego i Sprzedaży Bezpośredniej¹⁰ oraz Rada do spraw Rolnictwa Ekologicznego¹¹, które skupiały przedstawicieli organizacji producentów i rolników ekologicznych oraz środowisk naukowych i jednostek certyfikujących. Obecnie skład Rady liczy 27 członków.

Współpraca z tymi podmiotami polegała na wzajemnej wymianie informacji, w tym przez przekazywanie Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej także Minister RiRW) postulatów od organizacji ekologicznych oraz na analizie bieżących problemów i potrzeb sektora żywności ekologicznej. Minister RiRW przekazywał radom, do zaopiniowania, projekty dokumentów i rozwiązań legislacyjnych w zakresie sektora rolnictwa ekologicznego. Opinie rady były uwzględniane przy opracowaniu takich dokumentów jak:

- „Wykaz producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym w roku ...” (Dz. U. z dnia 14 sierpnia 2014 r. poz.1086). Rada uznała nowy formularz za zbyt szczegółowy, a termin przekazywania wykazu za nieodpowiedni;
- Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Uwzględniono postulaty Rady dotyczące głównie: wprowadzenia możliwości przyznawania płatności ekologicznej w gospodarstwach bezinwentarzowych do roślin motylkowatych drobnonasiennych, traw lub mieszanek tych roślin uprawianych na nawóz zielony; doprecyzowania zapisów dotyczących mechanizmu degresywności w odniesieniu do powierzchni jaka jest uwzględniana przy jej zastosowaniu; możliwości wspierania sadów młodszych niż 15-letnie; konieczności doprecyzowania możliwego przeznaczenia zbioru z konopi włóknistych.

Sekretarz Stanu w MRiRW podał, że rady inicjowały działania poprzez informowanie o konieczności rozwiązania problemów lub uregulowania różnych obszarów. Na przykład: zgłoszony został problem o wprowadzającym w błąd oznakowaniu nawozu, naruszający przepisy rolnictwa ekologicznego; zgłoszono uwagi do programu rolnośrodowiskowego dotyczące wprowadzenia roślin sadowniczych

⁹ Powołana zarządzeniem nr 9 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 czerwca 2012 r.

¹⁰ Powołana zarządzeniem nr 23 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 sierpnia 2014 r.

¹¹ Powołana zarządzeniem nr 19 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 czerwca 2016 r.

takich jak agrest i porzeczka do udzielenia dopłat rolnośrodowiskowych dla rolników, którzy w 2013 r. rozpoczęli realizację zobowiązań rolnośrodowiskowych w ramach pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne; przedstawione zostały również skutki uchwalonej ustawy o sprzedaży bezpośredniej, która w ocenie rady została przyjęta bez należytej konsultacji z interesariuszami; rada zaapelowała do Ministra o podjęcie interwencji mającej na celu maksymalne skrócenie czasu postępowania, w wyniku którego niewłaściwie oznakowane środki produkcji zostaną wycofane z obrotu; rada postulowała trwałe rozwiązanie stale występującego problemu mylnie znakowanych środków produkcji, sugerujących ich dopuszczenie do stosowania w rolnictwie ekologicznym; złożono wnioski o gruntowne uproszczenie i stabilizację systemu wsparcia rolnictwa ekologicznego z jednoczesnym wprowadzeniem zachęt proaktywnych.

Nie zostały uwzględnione postulaty rad w sprawie projektów ustaw o:

- Zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Rada negatywnie odniosła się do propozycji przepisów w zakresie wprowadzenia do obrotu produktów pofermentacyjnych z biogazowni rolniczych bez pozwolenia Ministra RiRW ze względu na brak właściwej oceny używanych surowców, w tym odpadów. Powodem nieuwzględnienia było to, że występowanie produktów pofermentacyjnych jest konsekwencją rozwoju biogazowni rolniczych, których funkcjonowanie wiąże się z wytwarzaniem znacznej ilości masy pofermentacyjnej. Z badań dotyczących możliwości nawozowego wykorzystania masy pofermentacyjnej wynikało, że produkty takie są bardzo dobrymi nawozami dla roślin oraz wywierają pozytywny wpływ na właściwości fizykochemiczne gleb. W związku z ww. propozycją rada zaproponowała też zmianę definicji nawozów organicznych i organiczno-mineralnych;
- Oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – nie uwzględniono uwagi dotyczącej upoważnienia jednostek certyfikujących do kontroli i certyfikacji produkcji wolnej od GMO oraz prawidłowości stosowania przepisów ustawy. Powodem nieuwzględnienia było to, iż rozwiązanie takie oznaczałoby znaczne zwiększenie kosztów uczestnictwa w tworzonego systemu znakowania żywności i pasz dla podmiotów lub kosztów funkcjonowania systemu kontroli dla budżetu państwa. Ponadto system kontrolny sprawowany przez jednostki certyfikujące, poza obciążeniem administracyjnym dla przedsiębiorców, byłby obciążony ryzykiem braku pełnej harmonizacji działań kontrolnych. Zaproponowane rozwiązanie będzie niespójne z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi urzędowej kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności w odniesieniu do GMO. Nie uwzględniono też uwagi dotyczącej ustawowego uprawnienia producentów ekologicznych do korzystania ze znaku „wolne od GMO” bez konieczności dodatkowej kontroli i certyfikacji. Powodem było to, że w projekcie ustawy nie przewidziano szczególnej formy certyfikacji dla produkcji wolnej od GMO. Ponadto warunki te wykraczałyby poza obowiązki producentów ekologicznych wynikające z przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym. Przyjęcie przedmiotowej uwagi nie znalazło merytorycznego uzasadnienia również ze względu na to, że oznaczałoby to nierówne traktowanie podmiotów (producenci ekologiczni byłiby zwolnieni z tych obowiązków).

Głównymi tematami posiedzeń Rady do spraw Rolnictwa Ekologicznego były przepisy krajowe i wspólnotowe, rozwiązania dotyczące „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”, rozwiązania dotyczące wsparcia finansowego rolnictwa ekologicznego na poziomie krajowym i wspólnotowym, w tym rozwiązania dotyczące wsparcia rolnictwa ekologicznego

w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Na bieżąco omawiane były tematy i problemy związane z produkcją roślinną i zwierzęcą, a także z kontrolą i certyfikacją w rolnictwie ekologicznym.

Rada do spraw Rolnictwa Ekologicznego wielokrotnie zajmowała też stanowisko (w formie uchwał lub uwag) odnośnie do przepisów regulujących przyznawanie wsparcia dla gospodarstw ekologicznych. Liczne modyfikacje wdrożone w ramach tych przepisów zostały wprowadzone w związku z propozycjami przedstawianymi przez Radę. Należały do nich: zmiana formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym polegająca na tym, że zamiast podawania wielkości produkcji (w tonach, litrach lub sztukach) należało podawać czy taki produkt uzyskano wpisując Tak lub Nie¹², wprowadzenie możliwości wspierania nieowocujących plantacji sadowniczych oraz rozszerzenie listy roślin, do upraw których można otrzymać płatność ekologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 243-312, 713, 870-875, 986-1021, 1118-1121, 1123-1134)

W badanym okresie Minister RiRW współpracował też z organizacjami, fundacjami i stowarzyszeniami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego, z upoważnionymi jednostkami certyfikującymi, a także z podmiotami realizującymi badania na rzecz rolnictwa ekologicznego, na które udzielane były dotacje z budżetu krajowego.

Ponadto stanowiska Rady ds. Rolnictwa Ekologicznego, właściwych organów nadzorujących sektor rolnictwa ekologicznego, a także instytutów naukowych były uwzględniane przy przygotowywaniu stanowisk Strony Polskiej dotyczących przepisów Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 127-134, 232-236, 714-718, 847-869, 923-928
1135-1146)

Artykuł 28 ust. 2 rozporządzenia Rady WE nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91¹³ dopuszcza wyłączenie sklepów detalicznych z systemu certyfikacji¹⁴. Sekretarz Stanu w MRiRW podał, że w przypadku gdyby to wyłączenie nie zostało wprowadzone, to każdy sklep, w tym również sklep, który sprzedaje np. kilka soków ekologicznych, podlegałby certyfikacji. Rozwiązanie to doprowadziłoby do rezygnacji takich sklepów ze sprzedaży produktów ekologicznych. Wyłączenie sklepów z systemu certyfikacji nie oznaczało jednak wyłączenia ich z systemu kontroli prowadzonej przez Inspekcję Handlową (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK). Prezes UOKiK stosuje wykładnię że „sklep ekologiczny” powinien posiadać w ofercie produkty rolnictwa ekologicznego w ilości przeważającej nad produktami rolnictwa konwencjonalnego. Sekretarz Stanu w MRiRW wyjaśnił również, że wprowadzenie krajowych standardów certyfikacji sklepów ekologicznych doprowadziłoby do ograniczenia liczby punktów dystrybucji tych produktów, a w konsekwencji ograniczyłoby rozwój tego sektora.

(dowód: akta kontroli str. 25-26)

¹² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1086) – uchylone z dniem 6 października 2015 r. oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1429, ze zm.).

¹³ Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., str. 1 ze zm.

¹⁴ Przepis ten został wdrożony w Polsce w art. 4 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponował pełnymi danymi o wartości rynku żywności ekologicznej, przez co nie wiedział jaka jest rzeczywista wartość tego rynku w kolejnym roku realizacji „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”. Po zleceniu analiz dotyczących rynku, w listopadzie 2017 r. uzyskał wyniki badań opracowane przez Wydział Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Dotyczyły one jednak segmentu tego rynku, tj. żywności ekologicznej pakowanej w Polsce, którego wartość w 2016 r. wyniosła 251 mln zł. W corocznych sprawozdaniach z realizacji Planu, opisując cel główny, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiał jedynie liczbę przetwórnictwa ekologicznego. Zauważyć należy, że brak rzetelnych danych o produkcji oraz rynku żywności ekologicznej stanowi barierę dla rozwoju przetwórstwa tej żywności z powodu niemożności oceny przez przedsiębiorców potencjalnych korzyści i ryzyka inwestycyjnego związanego z ekologicznym wytwarzaniem żywności.

Wskazać też należy, że w Planie nie zostały określone mierniki realizacji celów szczegółowych i zadań, a informacje o ich osiągnięciu ograniczono do opisu podjętych działań. Mając na uwadze przepisy art. 44 i 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawuje nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności osiągniętych celów przy pomocy mierników w realizacji „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”.

Dyrektor Departamentu Promocji i Jakości Żywności w MRiRW podał, że „monitorowanie tempa wzrostu wartości sektora produkcji ekologicznej w Polsce ma charakter ciągły, lecz dane o wartości rynku są danymi szacunkowymi. Szacunkowe dane opierają się na informacjach dotyczących wielkości produkcji. Dane te są dostępne w ujęciu realnym, a nie w odniesieniu do wartości rynku czy obrotów”. Stwierdził też, że prace badawcze dofinansowane przez MRiRW zawierają informacje o sektorze rolnictwa ekologicznego w Polsce lecz nie zawsze były one jednoznaczne. Z uwagi na powyższe, wskaźnik realizacji „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” nie odnosi się do faktycznej lecz szacunkowej wartości rynku.

Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na potrzebę uzyskiwania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wiarygodnych danych o produkcji oraz rynku żywności ekologicznej, także na potrzeby przedsiębiorców.

Podsekretarz Stanu w MRiRW wyjaśnił, że „(...) wskaźniki, a więc średnioroczny wzrost wartości rynku oraz liczby przetwórnictwa, odnoszą się do celu głównego, który ma być osiągnięty w 2020 roku., po zrealizowaniu działań zawartych w Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”. Stąd średnioroczny wzrost wartości rynku ma w założeniu zostać oszacowany w całościowym sprawozdaniu z realizacji ww. Planu”. Podsekretarz Stanu w MRiRW stwierdził również, że MRiRW planuje ogłosić możliwość dofinansowania w 2019 r. prac badawczych, których celem głównym będzie określenie faktycznej wartości rynku rolnictwa ekologicznego w Polsce, ewentualnie zlecić niezależną ekspertyzę w tym zakresie. Podał też, że „w ocenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie można uznać, iż wskaźnik jakim jest wartość rynku jest wskaźnikiem niemożliwym do weryfikacji. Natomiast weryfikacja poziomu tego wskaźnika jest dużo bardziej złożona niż można było oczekiwać w 2014 r. Rzetelne podejście do oceny wartości rynku wymaga uwzględnienia szeregu czynników. (...)”.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Wskaźnik ten ma zostać zwartościowany w szerszym ujęciu w ramach badań na rzecz rolnictwa lub zlecenia zewnętrznej ekspertyzy. W opinii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi niepełne możliwości bieżącego monitoringu tego wskaźnika, na obecnym etapie, nie oznaczają, iż należy wycofać się całkowicie z jego wykorzystywania. Wskaźnik jakim jest wartość rynku najlepiej odzwierciedla zmiany zachodzące w tym sektorze”.

Ponadto Sekretarz Stanu w MRiRW stwierdził, że „wybór wskaźników był ściśle związany z zidentyfikowanymi słabymi i mocnymi stronami tego sektora oraz uwzględniał występujące szanse i zagrożenia. W ramach „Ramowego Planu Działań ...” nie były przyjęte specjalne wskaźniki dla celów szczegółowych. Nie ma obowiązku przyjmowania takich wskaźników dla ww. celów a jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż specyfikacja niektórych celów szczegółowych znacznie utrudnia określenie mierników odzwierciedlających rzeczywiście zachodzące w tym obszarze zmiany np. cel „Utrzymanie wysokiego poziomu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych” lub „Podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego”. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż na obecnym etapie rozwoju rynku rolnictwa ekologicznego działania przypisane do realizacji określonych celów powinny mieć charakter ciągły i nie być ograniczane po osiągnięciu określonych poziomów. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na bieżąco monitoruje realizację zadań zapisanych w „Ramowym Planie Działań ...” poprzez przygotowywanie corocznych sprawozdań we współpracy m.in. z instytucjami podległymi i nadzorowanymi, uczelniami wyższymi, urzędami marszałkowskimi. MRiRW niezależnie od bezpośredniego monitoringu i nadzoru nad realizacją „Ramowego Planu Działań ...” uwzględnia również informacje przekazywane przez organy doradcze MRiRW. W zakresie rolnictwa ekologicznego takim organem doradczym MRiRW jest Rada do spraw Rolnictwa Ekologicznego”.

Zdaniem NIK, monitorowanie wyznaczonych celów i zadań przy pomocy wyznaczonych mierników usprawniłoby ich realizację w okresie wdrażania Planu, a w konsekwencji efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na te cele i zadania.

(dowód: akta kontroli str. 237-239, 975-978, 986-1021, 1114-1117)

Zauważyć również należy, że nie zmieniono priorytetów w realizacji dotychczasowych działań w ramach „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2014–2020. Określenie nowych priorytetów mogło nastąpić z wykorzystaniem opinii i rekomendacji dotyczących rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej zawartych w raportach z badań sporządzonych w listopadzie 2017 r. przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk¹⁶ oraz Wydział Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego¹⁷. Powyższe badania zostały sfinansowane (z dotacji) i odebrane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Szerzej o opiniach i rekomendacjach – w rozdziale II pt. „Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce” wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 180, 183, 241)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Informacje o wymianie handlowej produktami ekologicznymi Polski z państwami trzecimi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi posiadał wyłącznie w zakresie importu. Monitoring ten prowadzony był przez Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych w ramach kontroli granicznych dopuszczających do

¹⁶ http://www.inwirpan.waw.pl/polski/Raport_Uwarunkowania_ekonomiczne_i_spoleczne_rozwoju-2007.pdf.

¹⁷ <http://wnzck.sggw.pl/wydzialjednostki/katedra-organizacji-i-ekonomiki-konsumpcji/zaklad-badan-konsumpcji/materialy-publicacyjne/>.

swobodnego obrotu na terytorium UE przesyłek produktów rolnictwa ekologicznego importowanych z państw trzecich. Informacje dotyczące wymiany handlowej były publikowane przez Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej także GIJHARS) oraz przekazywane do MRiRW w ramach raportów rocznych¹⁸. Dane o eksporcie były natomiast jedynie szacunkowe, bowiem system zbierania danych o wymianie handlowej opierał się na kodach stosowanych w ramach taryfy celnej, które nie wprowadzały rozróżnienia na produkty ekologiczne lub konwencjonalne.

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 93-97)

Ocena częściowa

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował pakiet działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego. Osiągnięcie celów szczegółowych wyznaczonych w „Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” określił jednak tylko poprzez opis wdrażanych działań bez wskazania mierników realizacji celów i zadań. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiadał pełnych danych o produkcji ekologicznej oraz o rzeczywistej wartości rynku żywności ekologicznej, przez co monitorowanie jego wartości w poszczególnych latach realizacji Planu było ograniczone. Uzyskanie danych dotyczących wzrostu wartości rynku żywności ekologicznej zaplanowano dopiero po 2020 r., tj. po zakończeniu realizacji Planu. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zmienił priorytetów w realizacji dotychczasowych działań w ramach „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”. Współpraca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z radami doradczymi do spraw rolnictwa ekologicznego była prawidłowa.

2. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Opis stanu faktycznego

Minister RiRW pełnił funkcję instytucji zarządzającej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, płatność ekologiczna może być przyznawana do powierzchni upraw ekologicznych. W Polsce, w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” rolnik może podjąć zobowiązania w zakresie:

- upraw rolniczych, warzywnych, zielarskich, paszowych i jagodowych na gruntach ornych,
- upraw sadowniczych,
- trwałych użytków zielonych.

Powyższe działanie realizowane było w ramach 12 pakietów, z których każdy był dostępny w opcji: „w okresie konwersji” i „po okresie konwersji”. Dla każdego z pakietów określona została stawka płatności do 1 ha. Ustalono także listę roślin, które mogą być uprawiane w ramach powyższych pakietów.

W badanym okresie producenci ekologiczni wspierani byli w ramach działania program rolnośrodowiskowy Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne PROW 2007–2013 oraz działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020¹⁹. Wsparciem²⁰ w łącznej

¹⁸ Dane za 2017 r. do dnia zakończenia kontroli nie zostały przekazane do MRiRW.

¹⁹ W 2014 r. i 2015 r. realizowane były zobowiązania kontynuacyjne podjęte przez rolników w ramach działania program rolnośrodowiskowy Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne PROW 2007-2013. Od 2016 r., zarówno rolnikom kontynuującym zobowiązanie w ramach działania program rolnośrodowiskowy Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne PROW 2007-2013 jak i rolnikom realizującym działanie „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020, wsparcie wypłacane było z budżetu działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020.

²⁰ W przypadku rolników, którzy otrzymali płatności w ramach kontynuacji zobowiązań rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007–2013 i rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2014-2020, liczba gospodarstw oraz powierzchnia upraw powtarza się w kampaniach 2015, 2016 i 2017.

kwocie 1.262.947,1 tys. zł²¹, w tym ze środków unijnych – 902.124,8 tys. zł, zostało objętych około 84,3 tys. gospodarstw i około 1.737,1 tys. ha upraw ekologicznych.

Sekretarz Stanu w MRiRW podał, że „zgodnie z tzw. zasadą N+3 (art. 65 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013), wydatki w ramach Programu mogą być dokonywane do końca 2023 r. Dodatkowo należy wspomnieć, że w ramach Programu wspierane są często projekty o charakterze wieloletnim, gdzie wypłata płatności następuje po 2-3 latach od zawarcia umowy o przyznaniu pomocy/wydania decyzji przyznającej pomoc. Nabory wniosków ogłaszane są w sposób umożliwiający dostępność środków finansowych przez cały okres programowania. W przypadku Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 oraz działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 nie zostały określone odrębne limity finansowe dla każdego roku realizacji tych działań. Dla tych działań zostały określone (na poziomie PROW 2007–2013 oraz PROW 2014–2020) limity wydatków dla całego okresu programowania. W przypadku PROW 2007–2013 wydatki na działanie Program rolnośrodowiskowy to około 2,3 mld euro (budżet unijny 1,85 mld euro oraz 0,45 mld euro budżet krajowy), w tym około 459 mln euro na wydatki w ramach Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne (budżet unijny 367 mln euro oraz 92 mln euro z budżetu krajowego). Natomiast w przypadku działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 budżet tego działania to około 700 mln euro (budżet unijny 445 mln euro oraz 255 mln euro budżet krajowy), przy czym obciążenie tego budżetu zobowiązaniami w ramach Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne PROW 2007–2013 wynosi około 198 mln euro. (...) nie ma zagrożenia niepełnym wydatkowaniem środków, gdyż wypłaty środków finansowych będą realizowane zgodnie z zasadą n+3, tj. do 2023 roku. Do dnia 3 czerwca 2018 r. wydatkowano około 29% budżetu zarezerwowanego w PROW 2014–2020, a poziom zagospodarowania środków (tj. kwota dokonanych i planowanych płatności na rzecz beneficjentów realizujących działanie w ramach podjętych 5-letnich zobowiązań – dla kampanii naboru wniosków przeprowadzonych w 2015 r., w 2016 r. oraz w 2017 r.) wynosi około 50%. Ww. dane nie obejmują środków, które będą przyznane nowym beneficjentom w kolejnych kampaniach naboru wniosków, tj. w 2018 r., w 2019 r. oraz w 2020 r.”

Zauważyć należy, że ARiMR, jako agencja płatnicza realizująca wsparcie rolnictwa ekologicznego, posiadała informacje o liczbie beneficjentów korzystających z pomocy oraz o powierzchni ich gospodarstw, wypłaconych kwotach w podziale na warianty (PROW 2007–2013) i pakiety (PROW 2014–2020). Nie dysponowała natomiast danymi o wielkości produkcji ekologicznej, gdyż przepisy prawa nie nakładały na nią obowiązku pozyskania takich danych.

Sektor rolnictwa ekologicznego był wspierany także w ramach innych działań PROW 2014–2020, tj.:

- „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” – wsparcie uzyskało pięciu beneficjentów zajmujących się produkcją ekologiczną;
- „Inwestycje w środki trwałe” – 519 beneficjentów zajmujących się produkcją ekologiczną otrzymało wsparcie w wysokości 89 mln zł;
- „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” – w ramach systemu rolnictwo ekologiczne zrealizowano ponad 9 tys. operacji;
- „Tworzenie grup i organizacji producentów” – wsparto jedną grupę uznaną w kategorii produktów rolnictwa ekologicznego.

²¹ W 2014 r. zrealizowano płatności na kwotę 335.577,9 tys. zł, w tym z budżetu UE 268.457,8 tys. zł; w 2015 r. – na kwotę 264.546,4 tys. zł, w tym z budżetu UE 211.913,2 tys. zł; w 2016 r. – na kwotę 344.070,4 tys. zł, w tym z budżetu UE 218.931,8 tys. zł; w 2017 r. – na kwotę 318.752,4 tys. zł, w tym z budżetu UE 202.822 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich w MRiRW stwierdziła, że „W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nie przewidziano w ramach poszczególnych działań odrębnych limitów przeznaczonych na wsparcie rolnictwa ekologicznego, w związku z czym nie są monitorowane również wszystkie wydatki na ten obszar (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 137-138, 213-215, 846)

Od lipca 2015 r. do marca 2018 r. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²² zostało siedmiokrotnie znowelizowane. Zasadnicze nowelizacje dotyczyły:

- Rozszerzenia od 2016 r. listy roślin objętych wsparciem w ramach pakietów paszowych na gruntach ornych o jednogatunkowe uprawy zbóż (np. pszenicę i jęczmień), które są wykorzystywane w żywieniu zwierząt ziarnożernych (drób, trzoda chlewna);
- Uproszczenia sposobu obliczania wymaganej obsady zwierząt w ramach pakietów paszowych;
- Umożliwienia rejestracji zabiegów agrotechnicznych w jednym rejestrze działalności ekologicznej, zarówno na potrzeby jednostek certyfikujących, jak i płatności ekologicznej;
- Rozszerzenia listy roślin wspieranych w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich oraz paszowych na gruntach ornych;
- Rozszerzenia możliwości uprawy roślin na nawóz zielony;
- Uproszczenia sposobu deklarowania upraw objętych zobowiązaniem ekologicznym we wniosku o przyznanie płatności ekologicznej;
- Umożliwienia przyznawania płatności ekologicznej do sadów wielogatunkowych;
- Umożliwienia otrzymania płatności do nowo nasadzonych plantacji sadowniczych;
- Doprecyzowania obowiązku posiadania przez rolnika ubiegającego się o wsparcie do upraw ekologicznych na gruntach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – tytułu prawnego do tych gruntów;
- Wyłączenia niektórych roślin (facelii błękitnej, nostryka białego, łubinu białego na nasiona, łubinu wąskolistnego na nasiona, łubinu żółtego na nasiona i seradeli uprawnej na nasiona) w ramach pakietów rolniczych z obowiązku ich uprawy jedynie z przeznaczeniem na materiał siewny w rozumieniu przepisów o nasiennictwie;
- Umożliwienia otrzymania płatności ekologicznej do niektórych roślin uprawianych z rośliną podporową;
- Wprowadzenia obowiązku dostarczenia przez rolników kopii wybranych stron planu działalności ekologicznej do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Zmiany poziomu sankcji za nieprzestrzeganie podstawowych wymagań w zakresie nawożenia dla działania „Rolnictwo ekologiczne”;
- Obniżenia z 80% do 30% udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych jaki musi być przeznaczony do sprzedaży lub przetwórstwa lub przekazania do innych gospodarstw.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, zwane dalej także rozporządzeniem ekologicznym.

W dniu 3 czerwca 2015 r. rozpoczęto konsultacje społeczne projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie ekologiczne. Projekt nie zawierał propozycji zmiany w zakresie obniżenia udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych jaki musi być przeznaczony do sprzedaży lub przetwórstwa albo do przekazania do innych gospodarstw. W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłosili propozycję zmiany przez uchylenie przepisu dotyczącego przeznaczenia 80% udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych jaki musi być przeznaczony do sprzedaży lub przetwórstwa albo do przekazania do innych gospodarstw. Na wniosek Związku Zawodowego Rolników Ekologicznych św. Franciszka z Asyżu oraz Stowarzyszenia Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND, w dniu 2 lipca 2015 r. odbyło się w Ministerstwie spotkanie, w którym udział wzięli także Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przedstawiciele Departamentu Płatności Bezpośrednich oraz Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin. Efektem spotkania było uzgodnienie obniżenia z 80% do 30% udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych jaki musi być przeznaczony do sprzedaży lub przetwórstwa lub przekazania do innych gospodarstw. Zmianę argumentowano brakiem możliwości żywienia własnych zwierząt ziarnem wyprodukowanym w gospodarstwie (przy konieczności przeznaczenia 80% uzyskanego plonu do sprzedaży lub przetwórstwa albo do przekazania do innych gospodarstw), w przypadku gdy są to zboża jednorodne kwalifikujące się do wsparcia w ramach pakietów 1 i 7 (uprawy rolnicze). Zwrócono również uwagę na to, że wielu rolników miało problem ze zbyciem produktów na rozwijającym się rynku produktów ekologicznych, a ograniczone możliwości zbytu stawiały ich w niekorzystnej sytuacji przez pozbawienie płatności ekologicznej. Limit 30% zużycia plonu na cele rynkowe (sprzedaż, przetwórstwo czy przekazanie do innych gospodarstw) został uznany za poziom bezpieczny dla gospodarstw, a jednocześnie zapewniający bezpośrednie przełożenie uzyskanego wsparcia na rozwój podaży ekologicznych produktów roślinnych.

Podsekretarz Stanu w MRiRW podał, że nowelizacje rozporządzenia ekologicznego były odpowiedzią zarówno na problemy związane z wdrażaniem działania „Rolnictwo ekologiczne” lub stwierdzone na etapie jego wdrażania (wskazujące na możliwość uproszczenia), jak też na sygnały środowisk rolniczych o konieczności uproszczenia zasad ubiegania się i na etapie realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” oraz konkretne postulaty tych środowisk. Ponadto jedna z siedmiu nowelizacji wynikała z wstępnych ustaleń misji audytowej Komisji Europejskiej dotyczącej m.in. prawidłowości wdrażania działania „Rolnictwo ekologiczne”.

W kontrolowanym okresie nastąpiło zmniejszenie areалу oraz liczby gospodarstw ekologicznych. Powierzchnia upraw w systemie produkcji ekologicznej w 2014 r. wyniosła 658 tys. ha, a w 2017 r. – 495 tys. ha, tj. zmniejszyła się o 24,8%. Liczba producentów ekologicznych zmniejszyła się z 25.427 w 2014 r. do 21.400 w 2017 r., tj. o 15,8%. Zwiększyła się natomiast liczba przetwórców z 484 do 795, tj. o 64,3%. Import surowców ekologicznych z państw trzecich także wzrósł – z 4.656,5 ton do 14.253,1 ton, tj. ponad trzykrotnie.

Sekretarz Stanu w MRiRW stwierdził, że „w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014–2017, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmował szereg działań, żeby zwiększyć liczbę producentów ekologicznych oraz produkcję ekologiczną w Polsce, a także eksport polskich produktów ekologicznych. Działania te są szczegółowo opisane w sprawozdaniach (...)”.

Podsekretarz Stanu w MRiRW podał też, że „(...) przyczyn zaistnienia tego zjawiska można się dopatrywać w zmianach zasad wsparcia rolników ekologicznych, jednakże zmiany zaobserwowane w strukturze podaży wskazują, że producenci ekologiczni dostosowują zakres i skalę prowadzonej działalności do zmian zachodzących na rynku. Zmniejszeniu się liczby producentów ekologicznych ogółem towarzyszą zatem również duże zmiany strukturalne oraz zmiany w wydajności produkcji ekologicznej. Jednocześnie zmiany w ilości wytworzonych surowców ekologicznych są mniejsze niż zmiany w powierzchni upraw ekologicznych oraz pogłowie. Podnosi się zatem poziom specjalizacji i efektywności gospodarstw ekologicznych”.

Należy zauważyć, że powyższe wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MRiRW potwierdzają ocenę NIK o wpływie częstych zmian przepisów prawa na zmniejszanie się liczby beneficjentów korzystających ze wsparcia na rolnictwo ekologiczne oraz powierzchni upraw ekologicznych.

Minister RiRW podał: „(...) każdego roku zmienia się liczba producentów ekologicznych. Ostatnie lata (tj. dane za 2015, 2016 i za 2017 r.) charakteryzują się spadkiem liczby ekologicznych producentów rolnych i wzrostem liczby podmiotów zajmujących się przygotowaniem produktów ekologicznych – z 407 na koniec 2013 r. do 795 w 2017 r. Zmniejszeniu się liczby producentów ekologicznych ogółem towarzyszą zatem również duże zmiany strukturalne oraz zmiany w wydajności produkcji ekologicznej. Jednocześnie zmiany w wielkości wytworzonych surowców ekologicznych są mniejsze niż zmiany w powierzchni upraw ekologicznych oraz pogłowie. Podnosi się zatem poziom specjalizacji i efektywności gospodarstw ekologicznych. Rynek rolnictwa ekologicznego, podobnie jak cały sektor produkcji rolnej, opiera się na mechanizmach rynkowych, w związku z czym zmiany w strukturze mogą być związane z ogólną koniunkturą na rynku. Obecnie liczba wspieranych gospodarstw ekologicznych maleje, co jest wynikiem kończenia się zobowiązań z okresu 2007–2013 i niewchodzenia ponownie do PROW 2014–2020. Dotyczy to prawdopodobnie tych gospodarstw, które są wykluczone ze wsparcia w związku z ukierunkowaniem płatności ekologicznych na produkcję i sprzedaż. Tezę tę potwierdzają dane ogólne dotyczące sektora ekologicznego, które wskazują na spadek liczby gospodarstw i powierzchni upraw ekologicznych, któremu nie towarzyszy spadek produkcji np. pomimo zmniejszenia powierzchni sadów jabłoniowych o 64% – ilość jabłek, które trafiły na rynek w jakości ekologicznej spadła tylko o 12%, a wydajność jabłoniowych sadów ekologicznych wzrosła ogółem o ponad 140% (z 1,5 t/ha w roku 2016 do 3,6 t/ha w roku 2017). Na tej podstawie wnioskować można, że z systemu rolnictwa ekologicznego, a tym samym z płatności ekologicznych PROW odeszły w dużej mierze gospodarstwa o ograniczonej i niskiej wydajności oraz te których głównym celem było pozyskiwanie dopłat, a nie produkcja rynkowa produktów ekologicznych.”

(dowód: akta kontroli str. 243-312, 713, 870-875, 986-1021, 1118-1121, 1123-1134)

W ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” zrealizowano program pt. „EkoEuropa – jakość i tradycja”, którego celem było kształtowanie oraz zwiększenie rozpoznawalności europejskich produktów rolnictwa ekologicznego na rynkach japońskim, amerykańskim oraz singapurskim. W ramach tego trzyletniego programu wydatkowano 5.411,7 tys. zł, w tym z budżetu środków unijnych 3.382,3 tys. zł. Program skierowany był do dwóch grup docelowych, tj.:

- przedsiębiorstw handlowych i dystrybucyjnych z branży rolno-spożywczej, w tym w szczególności zorientowanych na rolnictwo ekologiczne, dystrybutorów,

importerów, organizacji przedsiębiorców i stowarzyszeń gospodarczych, restauratorów i gastronomię;

- mediów, dziennikarzy oraz znanych i cenionych osób kształtujących opinie społeczne w krajach docelowych.

Sekretarz Stanu w MRiRW poinformował o niektórych efektach tego programu. W 2017 r., w porównaniu do 2014 r. (czyli okresu przed programem), wzrósł eksport z Polski do Stanów Zjednoczonych większości produktów, takich jak: warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy jadalne (wzrost o 115,2%), mięso i podroby jadalne (wzrost o 228,5%), przetwory z mięsa, ryb lub skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych (wzrost o 38,0%), przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin (wzrost o 67,5%)²³. Podał też, że program pt. EkoEuropa – jakość i tradycja” otrzymał wsparcie ze środków funduszy promocji: Mięsa Wołowego, Owoców i Warzyw, Mięsa Drobiowego oraz Mięsa Wieprzowego.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 138-140, 216)

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa²⁴ oraz z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa²⁵, w badanym okresie dotacje przyznano na realizację 121 projektów badawczych w łącznej kwocie 18.026,5 tys. zł, z tego wydatkowano 17.400,8 tys. zł²⁶. Zakresy badań na poszczególne lata były publikowane w ogłoszeniach Ministra RiRW w sprawie wykazu obszarów badawczych i wykazu badań na rzecz rolnictwa ekologicznego, a ich kierunki były corocznie wyznaczane w drodze konsultacji z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami działającymi w obszarze rolnictwa ekologicznego oraz jednostkami administracji samorządowej i innymi jednostkami podległymi Ministrowi RiRW, tj. Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa.

Spośród zrealizowanych prac badawczych, 117 dotyczyło spraw związanych z technologią uprawy, hodowli i produkcji w rolnictwie ekologicznym, np:

- doboru odmian w uprawach polowych zbóż ozimych i jarych zalecanych do towarowej uprawy ekologicznej,
- produkcji pasz wysokobiałkowych i energetycznych z rodzimych gatunków roślin pastewnych w warunkach rolnictwa ekologicznego,
- praktycznych aspektów produkcji pieczywa, produktów zbożowych i cukierniczych oraz metod wydłużania trwałości, świeżości i parametrów przechowalniczych tych wyrobów,
- określenia dobrych praktyk w uprawach polowych metodami ekologicznymi ziemniaka, kukurydzy, soi, koniczyny, komonicy, pszenżyta i owsa szorstkiego,
- określenia dobrych praktyk przy wyborze metod ochrony naturalnych wrogów szkodników oraz określenia zależności występowania chorób, szkodników i chwastów od płodozmianu, agrotechniki i występowania roślin sąsiadujących w uprawach polowych,

²³ Dane dotyczące handlu, zawarte w raporcie Instytutu Badań Pollster „EkoEuropa – jakość i tradycja” z maja 2018 r.

²⁴ Dz. U. Nr 91, poz. 595 ze zm.) – uchylone z dniem 15 sierpnia 2015 r.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1170 ze zm.

²⁶ W 2014 r. Minister RiRW udzielił 35 dotacji na kwotę 3.900 tys. zł, z tego wydano 3.830 tys. zł; w 2015 r. – 24 dotacje na kwotę 3.468,1 tys. zł, wydano 3.442,3 tys. zł; w 2016 r. – 30 dotacji na kwotę 4.810,1 tys. zł, wydano 4.490,9 tys. zł; w 2017 r. – 32 dotacje na kwotę 5.848,3 tys. zł, wydano 5.637,6 tys. zł.

- określenia dobrych praktyk ochrony przed szkodnikami i chorobami w uprawach sadowniczych,
- warzywnictwa, w tym uprawy ziół metodami ekologicznymi,
- doboru odmian w uprawach polowych Inu oleistego zalecanych do towarowej uprawy ekologicznej,
- praktycznych rozwiązań w celu zastąpienia miedzi w ochronie warzyw i ziół uprawnych w rolnictwie ekologicznym,
- doboru ras bydła mięsnego, mlecznego i świń do ekologicznego chowu – praktyczne wytyczne dla efektywnej produkcji i chowu oraz trzody chlewnej,
- praktycznych aspektów ekologicznego chowu ryb, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania i zwalczania chorób karpia,
- wpływu żywienia, w tym dodatków zielonych i dodatków paszowych, na kształtowanie parametrów jakościowych produktów pochodzenia zwierzęcego,
- praktycznych aspektów ekologicznej uprawy warzyw i ziół pod osłonami lub w szklarniach.

Cztery projekty dotyczyły analizy rynku produkcji ekologicznej. Badania w zakresie marketingu, promocji oraz analizy rynku produkcji ekologicznej w Polsce przeprowadził Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Wydział Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w raporcie pt. „Marketing, promocja oraz analiza rynku. Analiza ekonomicznych uwarunkowań produkcji w wybranych typach gospodarstw ekologicznych. Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne rozwoju rolnictwa ekologicznego” z listopada 2017 r.²⁷ wskazał przede wszystkim na potrzebę:

- Powiązania w znacznie większym stopniu płatności ekologicznej z wielkością produkcji lokowanej na rynku, co eliminowałoby w większym stopniu niż dotychczas zorientowanych na płatności tzw. rolników ekologicznych;
- Uproszczenia prawa w celu zmniejszenia utrudnień biurokratycznych w procedurach, w tym w procesie certyfikacji gospodarstw oraz w zasadach ubiegania się o płatności ekologiczne;
- Większego wsparcia rozwoju przetwórstwa surowców ekologicznych. W przypadku braku takich możliwości ze środków UE koniecznym będzie notyfikowanie tego typu wsparcia finansowego ze środków krajowych;
- Ukierunkowanie w większym stopniu doradztwa państwowego na bezpośrednie wsparcie informacyjno-doradcze rolników ekologicznych, w tym głównie w zakresie informacyjnym, marketingowym, a szczególnie upowszechniania innowacyjnych technologii;
- Uruchomienia stałej kampanii promującej „zdrowe” odżywianie, wykorzystujące walory żywności ekologicznej.

Z kolei w podsumowaniu raportu pt. „Marketing, promocja oraz analiza rynku, analiza rynku produkcji ekologicznej w Polsce, w tym określenie szans i barier dla rozwoju tego sektora produkcji” opracowanego w listopadzie 2017 r. przez Wydział Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego²⁸ stwierdzono m.in., że:

²⁷ http://www.inwirpan.waw.pl/polski/Raport_Uwarunkowania_ekonomiczne_i_spoeczne_rozwoju-2007.pdf.

²⁸ <http://wnzck.sggw.pl/wydzialjednostki/katedra-organizacji-i-ekonomiki-konsumocji/zaklad-badan-konsumpcji/materialy-publicacji/>.

- Informacje na temat rynku żywności są nadal trudnodostępne, co wynika z braku spójnego systemu gromadzenia danych dotyczących produkcji, dystrybucji i konsumpcji produktów rolnictwa ekologicznego, proces zbierania danych nie jest standaryzowany, a ich porównanie jest często niemożliwe;
- Brak rzetelnych danych na temat podaży i popytu na produkty rolnictwa ekologicznego oraz rozwoju rynku rolnictwa ekologicznego utrudnia wskazanie adekwatnych instrumentów wsparcia dalszego rozwoju rolnictwa ekologicznego. Brak tych danych stanowi też barierę dla rozwoju przetwórstwa żywności ekologicznej z powodu niemożności oceny przez przedsiębiorców potencjalnych korzyści i ryzyka inwestycyjnego związanego z ekologicznym wytwarzaniem żywności;
- Dane, którymi dysponują upoważnione instytucje są niewystarczające w celu określenia rzeczywistego potencjału i możliwości polskiego rolnictwa ekologicznego;
- Obserwuje się spadek ilości producentów działających w systemie rolnictwa ekologicznego i wysoki udział produktów pochodzenia zagranicznego na rynku krajowym;
- Obowiązujące przepisy prawne dotyczące żywności ekologicznej są złożone i wieloznaczne, a także zbyt często zmieniane;
- Niski jest poziom wiedzy wśród potencjalnych konsumentów na temat znakowania żywności ekologicznej;
- Należy wzmocnić specjalistyczne doradztwo oraz promocję produktów ekologicznych;
- W odróżnieniu do innych sektorów rolnictwa, produkty ekologiczne nie znajdują wsparcia w działaniach promocyjnych;
- Segment żywności ekologicznej pakowanej w Polsce osiągnął w 2016 r. wartość 251 mln zł i wyróżnia się wysoką dynamiką rozwoju.

Najwyższa Izba Kontroli podziela powyżej wymienione opinie i rekomendacje w zakresie diagnozy i ukierunkowania wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz rynku produktów ekologicznych wyrażone przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Wydział Nauk o Żywności Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Zauważyć należy, że powyższe opinie i rekomendacje nie zostały wykorzystane w wyznaczeniu priorytetów dla wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej.

Działania w zakresie wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego i produktów ekologicznych w latach 2014–2017 zostały ujęte również w programach wieloletnich realizowanych przez Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach. Rok 2014 był ostatnim rokiem realizacji programu wieloletniego „Rozwój zrównoważonych metod produkcji ogrodniczej w celu zapewnienia wysokiej jakości biologicznej i odżywczej produktów ogrodniczych oraz zachowania bioróżnorodności środowiska i ochrony jego zasobów”. Na realizację sześciu zadań z obszaru rolnictwa ekologicznego w ramach tego programu Instytut otrzymał w 2014 r. 1.481,2 tys. zł, z tego wydał 1.423,7 tys. zł.

W latach 2015–2017 Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach zrealizował jedno zadanie – „Doskonalenie ekologicznej produkcji ogrodniczej” w ramach programu wieloletniego „Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz

ochrony środowiska naturalnego”. Na jego realizację MRiRW przeznaczyło 1.775 tys. zł, z tego Instytut wykorzystał 1.576,8 tys. zł.

Łącznie w latach 2014–2017 na badania w zakresie rolnictwa ekologicznego i produktów ekologicznych w ramach programów wieloletnich, MRiRW przeznaczyło 3.256,2 tys. zł, z czego wydano 3.000,6 tys. zł.

Odbiorcami wyników badań dotyczących technologii uprawy i hodowli byli producenci ekologiczni działający w sektorze rolnictwa ekologicznego. Wykorzystywano je także podczas szkoleń dla rolników ekologicznych, seminariów oraz konferencji. Wyniki badań były też prezentowane na corocznych konferencjach w Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi co roku wydawało publikacje z zakresu badań naukowych w rolnictwie ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 141-187, 241-242, 313-316, 942)

Ministerstwo RiRW realizowało również inne działania dotyczące rolnictwa ekologicznego i produktów ekologicznych. Działania te miały charakter edukacyjny, informacyjny oraz promocyjny i polegały głównie na: organizacji seminariów dotyczących efektów realizacji PROW 2007–2013 w zakresie rolnictwa ekologicznego i informacji o PROW 2014–2017, organizacji polskich stoisk informacyjno-promocyjnych na krajowych i międzynarodowych targach rolno-spożywczych, organizacji spotkań na temat możliwości wsparcia finansowego dla gospodarstw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013 i PROW 2014–2017, opracowaniu, druku i dystrybucji przewodników po działaniu „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. Na działania te MRiRW przeznaczyło 2.522,5 tys. zł i 8,7 tys. euro²⁹. Powyższe działania, według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MRiRW, spowodowały zwiększenie wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego i produktów ekologicznych, promocję sektora rolnictwa ekologicznego i produktów ekologicznych, wzrost zainteresowania produktami ekologicznymi na arenie międzynarodowej, nawiązanie kontaktów i współpracy z innymi przedstawicielami organizacji branżowych, promocję polskiego sektora rolno-spożywczego, kształtowanie pozytywnego wizerunku polskiej żywności, pozyskiwanie nowych rynków zbytu dla polskich produktów rolno-spożywczych wysokiej jakości.

(dowód: akta kontroli str. 188-212)

Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu w latach 2014–2017 zorganizowało i przeprowadziło 30 form edukacyjnych, tj. szkolenia, konferencje, seminaria i warsztaty, w których uczestniczyło 2.226 osób; zorganizowało konkursy na najlepsze gospodarstwo ekologiczne; zorganizowało i współorganizowało 14 przedsięwzięć, podczas których promowało ekologiczne produkty. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu prowadziło także Pokazowe Gospodarstwo Ekologiczne w Chwałowicach, które stanowiło bazę praktycznego szkolenia dla szerokiej grupy odbiorców oraz pełniło istotną rolę w upowszechnianiu rolnictwa ekologicznego. Zorganizowano również konferencje, podczas których instytuty badawcze przedstawiły wyniki badań naukowych w obszarze rolnictwa ekologicznego zrealizowane na zlecenie MRiRW. Łącznie w czterech konferencjach wzięło udział 350 osób, w tym doradców, przedstawicieli nauki, jednostek certyfikujących i izb rolniczych. Wydano siedem broszur w nakładzie 3.300 egzemplarzy. Powyższe broszury oraz inne materiały informacyjne zamieszczano na stronie internetowej MRiRW.

Od 2017 r. wsparcie rolnictwa ekologicznego realizowane było również przez Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego. W 2017 r. Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego zorganizowały 502 szkolenia dla 8.138 uczestników, udzieliły

²⁹ W 2014 r. – 770,1 tys. zł i 3,1 tys. euro, w 2015 r. – 603,7 tys. zł i 2,8 tys. euro, w 2016 r. – 576,2 tys. zł i 2,8 tys. euro i w 2017 r. – 572,5 tys. zł.

z tego zakresu 27.322 porady indywidulane i 56 porad grupowych dla 205 osób, przeprowadziły 40 pokazów, 77 demonstracji, 22 konkursy, jedną olimpiadę, sześć targów i 16 innych form działalności.

(dowód: akta kontroli str. 135-136, 531-535)

W realizacji działań „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2014–2020” uczestniczyły: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu, Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego w Warszawie, Przemysłowy Instytut Maszyn Rolniczych w Poznaniu, Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu oraz Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddziały w Radomiu i Krakowie.

W ramach ww. Planu, MRiRW wspólnie z Urzędem Zamówień Publicznych przygotowało Przewodnik³⁰ dla zamawiających produkty ekologiczne (zielone zamówienia publiczne). Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych gromadził, przetwarzał i udostępniał informacje o producentach ekologicznych. Przygotował 49 wytycznych dla jednostek certyfikujących, organizował kwartalne spotkania z jednostkami certyfikującymi, podczas których omawiał najważniejsze ustalenia z przeprowadzonych kontroli, zasady współdziałania z jednostkami certyfikującymi, bieżące i planowane prace legislacyjne w zakresie rolnictwa ekologicznego. Urzędy Marszałkowskie przy współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego podejmowały działania informacyjno-promocyjne wspierające rozwój rolnictwa ekologicznego przez organizowanie konferencji, szkoleń, warsztatów, pokazów, festynów, kiermaszów, konkursów, pikników, udzielano porad i konsultacji w przedmiotowym zakresie podczas targów Natura Food, Ekogala, Ecotime. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa refundowała koszty certyfikacji dla rolników uczestniczących w systemie rolnictwo ekologiczne. W Centrali ARiMR na bieżąco przygotowywane były – dla biur powiatowych i oddziałów regionalnych – komunikaty i wytyczne monitorujące i regulujące zasady obsługi wniosków o przyznanie płatności ekologicznej (PROW 2014–2020) oraz o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007–2013) z deklaracją Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne. Udostępniono także wytyczne dotyczące zasad wyjaśniania przez biura powiatowe ARiMR rozbieżności pomiędzy deklaracją rolnika, a danymi w wykazach przekazanymi przez jednostki certyfikujące. Przygotowano też komunikaty w sprawie wprowadzania danych z wykazów producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym. Jednocześnie na bieżąco dokonywano aktualizacji książki procedur do obsługi wniosków o przyznanie Płatności ekologicznej PROW 2014–2020 oraz książki procedur Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007–2013, a także Instrukcji stanowiskowych dotyczących wprowadzania, kontroli kompletności wniosków, kontroli administracyjnej wniosków, naliczania płatności i wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności, odwołań od decyzji administracyjnych oraz ustalania kwot niezależnie lub nadmiernie pobranych płatności.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z realizacji zadań określonych w „Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2014–

³⁰ W I kwartale 2018 r. prace nad Przewodnikiem zostały zakończone. Materiał jest dostępny w wersji elektronicznej na stronie internetowej MRiRW w zakładce Rolnictwo Ekologiczne oraz na stronie Urzędu Zamówień Publicznych.

2020” przygotowywało coroczne sprawozdania, m.in. przy współpracy z jednostkami podległymi i nadzorowanymi, uczelniami wyższymi i urzędami marszałkowskimi, uwzględniając także informacje przekazywane przez organy doradcze MRiRW.

(dowód: akta kontroli str. 237-239, 975-978, 986-1021, 1114-1117)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zmieniając w 2015 r. rozporządzenie z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³¹, zaledwie po czterech miesiącach obniżył z 80% do 30% wymóg udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych przeznaczonego na cele rynkowe przy zachowaniu takich samych stawek płatności, co zdaniem NIK nie sprzyjało ożywieniu rynku produktów ekologicznych. W badanym okresie zmniejszyła się w Polsce liczba producentów ekologicznych oraz powierzchnia ekologicznych użytków rolnych.

Podkreślić należy, że w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013:

- w okresie od dnia 15 marca 2013 r. do dnia 14 marca 2014 r. obowiązywał tylko ogólny wymóg przeznaczenia plonu uzyskanego w ramach Pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne, tj. na pasze, do bezpośredniego spożycia przez ludzi, do przetwórstwa, do kompostowania lub przekazania do innych gospodarstw,
- w okresie od dnia 15 marca 2014 r. do dnia 30 października 2014 r., tj. przez siedem i pół miesiąca, obowiązywał wymóg co najmniej 50% udziału plonu przeznaczonego na cele rynkowe,
- od dnia 31 października 2014 r. nie było żadnego wymogu dotyczącego przeznaczenia plonu.

Z powyższego wynika, że w latach 2015–2017 wsparcie finansowe na działalność ekologiczną z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 otrzymywali beneficjenci bez określenia wymogów co do sposobu przeznaczenia uzyskanych plonów, natomiast beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 otrzymywali wsparcie dopiero po spełnieniu wymogu przeznaczenia na cele rynkowe najpierw co najmniej 80% a następnie 30% uzyskanych plonów. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie mając danych o efektach stosowania 80% wymogu udziału plonu przeznaczonego na cele rynkowe w całym cyklu produkcyjnym wprowadził już po czterech miesiącach kolejną zmianę obniżającą wymóg do 30%. Ponadto, siedmiokrotna nowelizacja powyższego rozporządzenia w okresie od lipca 2015 r. do marca 2018 r. spowodowała, że ARiMR zmuszona była do licznych modyfikacji systemu informatycznego oraz wielokrotnych zmian procedur dotyczących wsparcia rolnictwa ekologicznego. W konsekwencji skutkowało to opóźnieniami w wydawaniu przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz nieterminową realizacją tych płatności. Zdaniem NIK, częste zmiany przepisów prawa w zakresie udzielania pomocy finansowej producentom ekologicznym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 powodowały niepewność obrotu prawnego i nie stymulowały rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 243-312, 713, 870-875, 986-1021, 1118-1121, 1123-1134)

³¹ Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 983), które weszło w życie z dniem 16 lipca 2015 r. W okresie od dnia 17 marca 2015 r. do dnia 15 lipca 2015 r. wymóg udziału plonu przeznaczonego na cele rynkowe wynosił co najmniej 80%, a od dnia 16 lipca 2015 r. – 30%.

NIK zwraca uwagę, że z badań Wydziału Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego przeprowadzonych w II półroczu 2017 r. na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³² wynika, że: informacje na temat rynku żywności ekologicznej są nadal trudnodostępne; nikła jest wiedza wśród potencjalnych konsumentów na temat znakowania żywności ekologicznej; istnieje potrzeba wsparcia działań promujących produkty ekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 183, 241)

Ocena częściowa

Postępowanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące wielokrotnych zmian rozporządzenia z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nie było spójne i prawidłowe. W ocenie NIK, częste zmiany prawa nie gwarantowały pewności obrotu prawnego i nie stymulowały rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Skutkiem tych zmian były wielokrotne modyfikacje procedur dotyczących wsparcia rolnictwa ekologicznego oraz systemu informatycznego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a to z kolei powodowało opóźnienia w wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej i nieterminową realizację tych płatności. Obniżenie z 80% do 30% wymogu udziału plonu uzyskanego w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych przeznaczonego na cele rynkowe, przy zachowaniu takich samych stawek płatności, nie sprzyjało rozwojowi rynku produktów ekologicznych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo udzielał dotacji na badania naukowe. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspierał działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne prowadzone przez jednostki mu podległe i nadzorowane.

3. Funkcjonowanie systemu nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w zakresie rolnictwa ekologicznego przeprowadzono:

- sześć audytów zewnętrznych: dwa z nich zrealizowało Biuro ds. Żywności i Weterynarii Komisji Europejskiej (FVO), dwa – Europejski Trybunał Obrachunkowy, jeden – Komisja Europejską DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich i jeden – audytorzy z Korei Południowej³³; w wyniku jednego z tych audytów wniesiono o zapewnienie dalszego wdrażania przepisów w zakresie pobierania próbek pestycydów niedozwolonych w produkcji ekologicznej, zapewnienie, aby delegowanie zadań i udokumentowane procedury obejmowały jasne wskazówki dotyczące analiz laboratoryjnych zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 882/2004, zapewnienie, aby wyniki przedstawiane przez wyznaczone laboratoria opierały się na odpowiednich procedurach kontroli jakości; wnioski te zostały zrealizowane; pozostałe audyty nie stwierdziły nieprawidłowości;

³² <http://wnzck.sggw.pl/wydzialjednostki/katedra-organizacji-i-ekonomiki-konsumpcji/zaklad-badan-konsumpcji/materialy- publikacje/>.

³³ W 2015 r. Korea Południowa uznała system produkcji, kontroli i certyfikacji w UE za równoważny systemowi koreańskiemu. Jednocześnie w UE na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/131 z dnia 23 stycznia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1235/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich system produkcji, kontroli i certyfikacji w Korei Południowej został uznany za równoważny systemowi UE. Wzajemne uznanie dotyczyło wyłącznie produktów przetworzonych i miało obowiązywać do dnia 31 stycznia 2018 r. We wrześniu 2017 r. strona koreańska poinformowała, że jednym z warunków przedłużenia wzajemnego uznania jest przeprowadzenie audytu w jednym z krajów UE. Strona koreańska poinformowała, iż audyt chciałaby przeprowadzić w Polsce.

- jedną kontrolę w 2014 r. przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli³⁴; w Informacji o jej wynikach, Izba wniosła o monitorowanie stanu produkcji owoców ekologicznych i wykorzystanie danych w celu dostosowania wsparcia tej produkcji zgodnie z potrzebami rynku; Minister RiRW w stanowisku do Informacji podał, że od 2014 r. w ramach Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 wprowadzono³⁵ warunek wytworzenia produktu ekologicznego w celu szybszego wzrostu ilości tego produktu na rynku; Minister RiRW podał też, że doświadczenia wynikające z wdrażania pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013 zostały uwzględnione w uruchomionym w 2015 r. działaniu „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020;
- dwie kontrole przeprowadził Departament Płatności Bezpośrednich MRiRW w Biurach Powiatowych ARiMR w Mławie i Olsztynie; w wyniku tych kontroli wnioskowano o podjęcie działań mających na celu wzmocnienie kontroli i nadzoru wobec pracowników sporządzających i weryfikujących dokumenty dotyczące przyznania płatności ekologicznej aby uniknąć błędów i uchybień oraz terminowego rozpatrywania wniosków; wnioski pokontrolne zostały zrealizowane;
- jedną kontrolę przeprowadził Zespół Audytu Wewnętrznego MRiRW w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa; wnioskowano o sprawdzenie dostępności wyników badań na stronach internetowych organizacji badawczych, którym udzielono dotacji do badań w rolnictwie ekologicznym z uwzględnieniem łatwości odszukania przez osoby zainteresowane wyników tych badań, a także systematyczne monitorowanie, czy ww. wyniki są udostępniane przez pięć lat od zakończenia badań na stronach internetowych instytucji badawczych, które je wykonywały;
- jedną kontrolę przeprowadziło Biuro Kontroli MRiRW w GIJHARS; zalecono, aby Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zwracał uwagę na terminy przeprowadzanych audytów w jednostkach certyfikujących, mając na uwadze zapewnienie właściwej częstotliwości ich wykonywania oraz prawidłowości realizacji przez jednostki zadań określonych w przepisach prawa; Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poinformował, że wniosek zostanie zrealizowany;
- jedną kontrolę przeprowadził Departament Hodowli i Ochrony Roślin MRiRW w Instytucie Ogrodnictwa w Skierniewicach; zalecono podejmowanie działań mających na celu inicjowanie kolejnych badań w zakresie rolnictwa ekologicznego; Instytut to zalecenie zrealizował.

(dowód: akta kontroli str. 539-558, 699, 710-713, 718-843)

W badanym okresie do MRiRW wpłynęło pięć skarg dotyczących rolnictwa ekologicznego:

- w 2016 r. osoba fizyczna złożyła skargę na działalność Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie wiarygodności informacji zawartych w „Wykazie nasion, materiału siewnego i wegetatywnego materiału nasadzeniowego wyprodukowanego metodami ekologicznymi” prowadzonym na stronie internetowej tej Inspekcji; MRiRW udzieliło pisemnej odpowiedzi, w której wyjaśniło procedury zamieszczania danych w ww. wykazie oraz zasady ich aktualizacji;

³⁴ Informacja o wynikach kontroli „Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych”, nr ewid. 169/2014/P/14/051/KRR.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2017-2013 (Dz. U. z 2014 r. poz. 324).

- w 2017 r. producent ekologiczny zgłosił problemy z refundacją kosztów kontroli przeprowadzanej przez jednostki certyfikujące w gospodarstwie; MRiRW udzieliło pisemnej odpowiedzi, w której podało przepisy regulujące zasady refundacji kosztów kontroli w gospodarstwach ekologicznych oraz przedstawiło informację w zakresie porad udzielonych producentowi ekologicznemu przez Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego;
- w 2017 r. przedsiębiorca złożył skargę, w której zakwestionował poprawność przeprowadzonego przez GIJHARS postępowania wyjaśniającego dotyczącego nadzoru sprawowanego przez jednostkę certyfikującą nad produkcją ekologicznej pszenicy u producenta ekologicznego; MRiRW uznało skargę za niezasadną i udzieliło przedsiębiorcy pisemnej odpowiedzi informując, po otrzymaniu wyjaśnień z GIJHARS, o właściwym postępowaniu Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w tej sprawie;
- w 2017 r. osoba fizyczna złożyła skargę na działanie Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR rozpatrującego wniosek skarżącego o rozłożenie na raty spłaty należności; MRiRW pisemnie wyjaśniło, że po wydaniu decyzji przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR skarżącemu przysługuje prawo odwołania od decyzji administracyjnej do Ministra RiRW;
- w 2017 r. osoba fizyczna złożyła skargę na decyzję administracyjną wydaną przez Dyrektora Mazowieckiego Oddziału Regionalnego ARiMR dotyczącą odmowy przyznania skarżącemu płatności ekologicznej PROW 2014-2020 za 2016 r. oraz nałożenia sankcji wieloletnich; MRiRW pisemnie poinformowało skarżącego, że wobec nieskorzystania z prawa złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w ustawowym terminie, decyzja stała się prawomocna.

(dowód: akta kontroli str. 538-539, 918)

Sprawozdania z wykonania „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” przygotowywane były na podstawie materiałów przekazanych przez Agencję Rynku Rolnego (następnie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), ARiMR, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej także IJHARS), instytuty badawcze, a także urzędy marszałkowskie oraz wyższe uczelnie, dotyczących działań podejmowanych przez te jednostki w zakresie rolnictwa ekologicznego. Minister RiRW otrzymywał corocznie sprawozdania z nadzoru sprawowanego przez IJHARS nad jednostkami certyfikującymi i nad produkcją ekologiczną. Raporty te były oceniane przez MRiRW, a w przypadku pytań lub wątpliwości występowano do GIJHARS o wyjaśnienia lub doprecyzowanie informacji.

Specjalny system raportowania związany był także z udzielaniem przez Ministra RiRW dotacji do badań na rzecz rolnictwa ekologicznego. Instytuty i organizacje badawcze otrzymujące dotacje do badań na rzecz rolnictwa ekologicznego były zobowiązane do przekazania Ministrowi RiRW wyników badań, umieszczenia na swojej stronie internetowej na okres pięciu lat od dnia ich zakończenia i przedłożenia Ministrowi RiRW, do zaakceptowania, sprawozdania merytorycznego z wykonanego zadania. Również Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach był zobowiązany do przedstawienia sprawozdań końcowych z realizacji programów wieloletnich. Sprawozdania te zostały zatwierdzone przez Podsekretarza Stanu w MRiRW, a wyniki badań opublikowane na stronach internetowych Instytutu i Ministerstwa RiRW.

Na podstawie danych przekazywanych do MRiRW przez ARiMR dotyczących efektów realizacji PROW 2014–2020 w ujęciu rzeczowo-finansowym dla poszczególnych działań, w tym działania „Rolnictwo ekologiczne” (m.in. wypłaty

kwot wsparcia, liczba beneficjentów, powierzchnia gruntów objęta wsparciem), Minister RiRW, jako Instytucja Zarządzająca, terminowo przedstawiał Komitetowi Monitorującemu PROW i przekazywał Komisji Europejskiej roczne sprawozdania z realizacji PROW 2014–2020, a wcześniej PROW 2007–2013.

(dowód: akta kontroli str. 239-243, 246, 249, 313-530)

System gromadzenia danych o rolnictwie ekologicznym opierał się na jednostkach certyfikujących, które uzyskiwały te informacje w trakcie przeprowadzania corocznej obowiązkowej kontroli wszystkich podmiotów (niższa częstotliwość kontroli dotyczyła wyłącznie hurtowni). Dane zebrane przez jednostki certyfikujące były przekazywane do IJHARS, który je agregował, analizował i weryfikował, a następnie przekazywał Ministrowi RiRW w formie rocznych sprawozdań. W MRiRW oceniano otrzymane dane pod względem poprawności, a następnie przekazywano do EUROSTAT. Powyższe dane były też wykorzystywane do przygotowywania rocznego raportu z kontroli (MANCP³⁶) przekazywanego do Komisji Europejskiej.

Dane przekazywane przez GJHARS dotyczyły producentów ekologicznych oraz planowanej wielkości produkcji ujętej w certyfikatach, którą producenci ekologiczni mogą wprowadzić na rynek.

Poprawność danych przekazywanych przez jednostki certyfikujące była weryfikowana w ramach audytów oraz inspekcji prowadzonych przez IJHARS.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo RiRW przekazało do Komisji Europejskiej (KE) informacje³⁷ dotyczące: organów kontrolnych i jednostek certyfikujących oraz wolno rosnących ras i linii drobiu, zgody na zastosowanie naturalnych barwników do barwienia jaj w okresie Wielkanocy, zgody na zastosowanie pasz nieekologicznych w związku z wystąpieniem okoliczności katastroficznych, informacji o jednostce prowadzącej i administrującej bazą danych wykazu odmian, których nasiona lub sadzeniaki ziemniaków uzyskiwane zgodnie z metodami produkcji ekologicznej są dostępne na terytorium tego państwa, informacji o udzielonych pozwoleniach na zastosowanie w rolnictwie ekologicznym materiału siewnego, nasion i wegetatywnego materiału nasadzeniowego, który nie był wyprodukowany metodami ekologicznymi oraz informacje statystyczne.

Informacje te przekazywane były z zastosowaniem elektronicznego systemu wymiany informacji OFIS³⁸ udostępnionego przez KE oraz systemu przekazywania informacji eDAMIS³⁹, a także na adres poczty elektronicznej KE. W okresie objętym kontrolą KE nie przekazywała uwag do treści przekazanych przez MRiRW informacji w ww. zakresach.

Bieżąca wymiana informacji z KE oraz pozostałymi państwami członkowskimi UE, państwami trzecimi, których systemy produkcji ekologicznej zostały uznane przez KE za równoważne wymogom UE oraz jednostkami certyfikującymi produkcję ekologiczną w państwach trzecich upoważnionymi przez KE, odbywała się na podstawie art. 30 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007, a do wymiany tych informacji służył system OFIS.

(dowód: akta kontroli str. 536-538, 559)

²⁰ Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli dla Polski na lata 2015-2019 (MANCP – Multi Annual National Control Plan).

³⁷ Informacje przekazywane były na podstawie art. 35 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., str. 1 ze zm. oraz art. 12 ust. 5, art. 27 ust. 4, art. 47, art. 48 ust. 3 art. 55 i art. 93 rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz. Urz. UE L 250 z 18.09.2008, str. 1, ze zm.).

³⁸ Organic Farming Information System.

³⁹ Electronic Dataflow Administration and Management Information System.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zastępując w 2015 r. rozporządzenie z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania⁴⁰ rozporządzeniem z dnia 17 sierpnia 2015 r.⁴¹, w istotny sposób ograniczył zakres zbieranych informacji o produkcji ekologicznej. Zmiana ta spowodowała, że zamiast informacji dotyczącej wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej (w tonach, litrach i sztukach) jednostki certyfikujące przekazywały Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jedynie ogólne informacje, czy takie produkty zostały wytworzone. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi corocznie otrzymywał od Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawozdania zawierające tylko dane o wielkości produkcji prognozowanej – deklarowanej przez producentów i zamieszczanej w certyfikatach. Takie dane Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywał do EUROSTAT. Jednocześnie zauważyć należy, że dane dotyczące wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej były zawarte w rejestrach prowadzonych przez każdego z producentów, co potwierdzano w kontrolach przeprowadzanych corocznie przez jednostki certyfikujące, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Takie dane były więc ewidencjonowane i dostępne.

Minister RiRW stwierdził, że rozporządzenie Rady nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 stosuje się wyłącznie do produktów wprowadzonych na rynek lub takich, które mają być wprowadzone na rynek, a informacje o tych produktach znajdują się w certyfikatach wydawanych producentom ekologicznym przez jednostki certyfikujące. Minister RiRW stwierdził też: „(...) posiadanie danych o areale poszczególnych upraw oraz pogłowie zwierząt pozwalających na stwierdzenie wielkości produkcji jaka jest możliwa do uzyskania przez sektor produkcji ekologicznej i nakładanie na producentów lub jednostki certyfikujące wymogu przekazywania dodatkowych danych jest zbędnym obciążeniem administracyjnym”. Minister RiRW podał również, że bezpośrednie przekazywanie przez producentów ekologicznych danych zawartych w rejestrach, o których mowa w art. 66, 72 lit d i 76 rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli⁴² według stanu na koniec każdego roku wymagałoby powtórzenia kontroli wszystkich producentów ekologicznych przez jednostki certyfikujące w tym okresie, nałożenia obowiązku przesyłania wszystkich rejestrów przez producentów ekologicznych lub wprowadzenia elektronicznej bazy danych i wprowadzenia obowiązku wypełniania jej przez tych producentów. Rozwiązania te, zdaniem Ministra RiRW, są bardzo kosztowne, a wartość dodana pozyskanych informacji w stosunku do już posiadanych, jest bardzo ograniczona. Według Ministra RiRW, system uzyskiwania informacji o produkcji uzyskanej w gospodarstwach ekologicznych, która faktycznie może zostać wprowadzona na rynek w jakości ekologicznej a więc popartej certyfikatem, jest informacją właściwą dla zapewnienia jakości kontroli w rolnictwie ekologicznym oraz dającą obraz faktycznej sytuacji

⁴⁰ Dz. U. poz. 1086 – uchylone z dniem 6 października 2015 r.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania (Dz. U. poz. 1429, ze zm.).

⁴² Dz. Urz. UE L 250 z 18.09.2008, str. 1, ze zm.

sektora. Minister RiRW podał także, że Ministerstwo nie dysponuje informacją, aby w jakimkolwiek państwie UE takie rozwiązanie było wprowadzone. Statystyka dotycząca wielkości produkcji w rolnictwie ekologicznym w UE opiera się na danych z certyfikatów.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, iż dotychczasowy zasób informacji o planowanej produkcji ekologicznej zawarty w certyfikatach, a nie dane o rzeczywistej produkcji ekologicznej wynikającej z dokumentacji prowadzonej przez producentów, stanowi informację dającą obraz faktycznej sytuacji sektora rolnictwa ekologicznego. Zdaniem NIK, rzetelna informacja o wytworzonych produktach ekologicznych jest właściwym instrumentem do prawidłowego kreowania polityki w zakresie produkcji, przetwórstwa i importu produktów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 536-538, 559)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, dokonana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2015 r. zmiana aktu wykonawczego w sprawie formularza wykazu producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym, oraz sposobu jego przekazywania nie była właściwa, gdyż ograniczyła zakres zbieranych informacji o produkcji ekologicznej. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przekazywał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi prognozowane dane o produkcji ekologicznej, deklarowane przez producentów i zamieszczane w certyfikatach. I takie dane Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywał do EUROSTAT⁴³. Zauważyć należy, że informacje te nie odzwierciedlają rzeczywistej wielkości produkcji ekologicznej poszczególnych produktów rolnictwa ekologicznego wytworzonych przez producentów. Jednocześnie podkreślić należy, że dane dotyczące wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej były ewidencjonowane przez każdego z producentów ekologicznych, kontrolowanych corocznie przez jednostkę certyfikującą i którzy prowadzili – zgodnie z przepisami UE – stosowną dokumentację tych produktów. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził monitoring i sprawował kontrolę nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi realizującymi zadania w zakresie rolnictwa ekologicznego, analizował i zatwierdzał sprawozdania, raporty, informacje z zakresu rolnictwa ekologicznego otrzymywane od podległych i nadzorowanych jednostek, a także opracowywał i przekazywał do Unii Europejskiej informacje dotyczące rolnictwa ekologicznego. Rozpatrywał skargi na działalność jednostek podległych i nadzorowanych w zakresie rolnictwa ekologicznego. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi właściwie sprawował nadzór nad Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

4. Funkcjonowanie systemu kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej w Polsce

Opis stanu faktycznego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi monitorował wykonywanie przez upoważnione jednostki certyfikujące obowiązków w zakresie realizacji kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym za pośrednictwem podległej mu IJHARS. W MRiRW monitorowano i weryfikowano realizację przez jednostki certyfikujące obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym dotyczącego przekazywania wykazu producentów. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi corocznie otrzymywał też sprawozdania z nadzoru sprawowanego przez IJHARS nad

⁴³ Zgodnie z art. 93 ust. 2 lit b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz. U. UE L 250 z 18.09.2008 r., str. 1, ze zm.), roczne informacje statystyczne przekazywane do EUROSTAT powinny natomiast obejmować dane o wielkości produkcji z upraw ekologicznych.

jednostkami certyfikującymi i nad produkcją ekologiczną. Z powyższych danych i informacji korzystał m.in. w ramach prowadzonych postępowań dotyczących upoważnienia podmiotów do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym, a także przy rozpatrywaniu skarg.

(dowód: akta kontroli str. 560-564)

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW, na podstawie art. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym, upoważnił do prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym dwie jednostki certyfikujące: Bioekspert sp. z o.o. oraz DQS Polska sp. z o.o.⁴⁴

Bioekspert sp. z o.o. w dniu 1 kwietnia 2014 r. złożyła do Ministra RiRW wniosek o upoważnienie do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w zakresie ekologicznej uprawy roślin i utrzymania zwierząt, produktów przetworzonych oraz wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, w tym importowanych z państw trzecich. W ramach wszczętego postępowania administracyjnego Minister RiRW, na podstawie art. 5 ust. 5 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym, w dniu 9 maja 2014 r. zwrócił się do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o wydanie opinii dotyczącej spełniania przez Bioekspert sp. z o.o. wymagań określonych przepisami prawa. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w dniu 14 maja 2014 r. wydał pozytywną opinię wraz ze wskazaniem następujących uwag:

- z dokumentów przedstawionych przez spółkę wynikało, że tylko jeden inspektor dysponował uprawnieniami w zakresie przeprowadzania kontroli w obszarze przetwórstwa produktów ekologicznych, w tym produkcji pasz lub drożdży, ponadto ten sam inspektor i jako jedyny z uprawnieniami w ww. obszarze został wskazany w księdze systemu zarządzania jakością. Powyższe uniemożliwiało przeprowadzenie przez jednostkę procesu certyfikacji przetwórci;
- spółka nie określiła w dokumentacji systemowej, w sposób jednoznaczny, daty objęcia producenta systemem kontroli, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007;
- opracowany przez spółkę formularz opisu gospodarstwa rolnego nie zawierał wymagań określonych w art. 63 ust. 2 lit. d-h rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008;
- w księdze systemu zarządzania jakością nie zdefiniowano kontroli niezapowiedzianej jako kontroli prowadzonej bez wcześniejszego powiadomienia producenta ekologicznego o terminie tej kontroli;
- w dokumentacji systemowej brak było zapisu zapewniającego, że jednostka przeprowadzi w ciągu roku co najmniej 10% kontroli niezapowiedzianych w stosunku do wszystkich przeprowadzonych kontroli.

Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazał również, że spółce Bioekspert już raz cofnięto upoważnienie z powodu niestosowania obowiązujących przepisów prawa i własnych procedur.

Minister RiRW decyzją z dnia 14 maja 2014 r. upoważnił Bioekspert sp. z o.o. do działania jako jednostka certyfikująca w rolnictwie ekologicznym w zakresie złożonego wniosku.

Podsekretarz Stanu w MRiRW wyjaśnił, że opinia GIJHARS nie jest wiążąca, a ma jedynie charakter pomocniczy. Wskazał, że od czasu wydania upoważnienia dla

⁴⁴ W badanym okresie funkcjonowało 12 jednostek certyfikujących upoważnionych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym.

Bioekspert sp. z o.o., GIJHARS nie wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o cofnięcie upoważnienia.

W dniu 26 października 2015 r. spółka Bioekspert jako jednostka certyfikująca wystąpiła do Ministra RiRW o rozszerzenie zakresu upoważnienia wydanego decyzją z dnia 14 maja 2014 r. do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w odniesieniu do zbioru ze stanu naturalnego.

Minister RiRW również w tym przypadku wystąpił o opinię do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w opinii z dnia 30 listopada 2015 r. wskazał, że w ramach sprawowanego nadzoru na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym, w tym na podstawie ustaleń z audytów i inspekcji przeprowadzonych w 2015 r., stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że jednostka certyfikująca:

- niedostatecznie dokumentowała proces analizy ryzyka, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości postępowania jednostki;
- nie zapewniła, że w przypadku obejmowania kontrolą producenta „przechodzącego z innej jednostki certyfikującej”, nieprawidłowości stwierdzone przez poprzednią jednostkę zostały usunięte lub są usuwane;
- nie zweryfikowała sposobu zagospodarowania produktów wytworzonych przez producentów, w szczególności za okres, w którym mieli oni zawieszone certyfikaty i nie mogli wprowadzać do obrotu produktów jako ekologiczne;
- wydała producentowi certyfikat obejmujący produkty o statusie ekologicznym pochodzące z działek znajdujących się w pierwszym roku konwersji na rolnictwo ekologiczne, tj. na produkty niespełniające wymagań dla produktów o statusie ekologicznym;
- nie nałożyła na producentów wyższych sankcji w przypadku stwierdzenia w toku kontroli tej samej nieprawidłowości.

Minister RiRW, po wezwaniu spółki Bioekspert do uzupełnienia dokumentacji w zakresie wskazanym w opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i zawiadomieniu o zakończeniu postępowania, wydał decyzję z dnia 9 lutego 2016 r. o rozszerzeniu zakresu upoważnienia do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w odniesieniu do zbioru ze stanu naturalnego.

W badanym okresie Minister RiRW przeprowadził również postępowanie administracyjne na wniosek DQS Polska sp. z o.o. z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie upoważnienia do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w zakresie przetwórstwa produktów ekologicznych oraz produkcji pasz i drożdży.

Także w tym przypadku Minister RiRW wystąpił do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o opinię w sprawie wniosku DQS Polska sp. z o.o. W opinii z dnia 30 sierpnia 2016 r. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazał uwagi dotyczące m.in.: kwalifikacji personelu, akredytacji oraz dokumentacji kontrolnej i systemowej.

Minister RiRW, po wezwaniu spółki DQS Polska do uzupełnienia dokumentacji w zakresie wskazanym w opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wydał decyzję z dnia 7 listopada 2016 r. o upoważnieniu do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w zakresie przetwórstwa produktów ekologicznych oraz produkcji pasz i drożdży.

Podmiot ten wystąpił również do Ministra RiRW z wnioskiem z dnia 6 lutego 2017 r. o rozszerzenie zakresu upoważnienia wydanego decyzją z dnia 7 listopada 2016 r. do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w odniesieniu do uprawy roślin i utrzymania zwierząt, zbioru ze stanu naturalnego oraz wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, w tym importowanych z państw trzecich.

Minister RiRW wystąpił do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o opinię w tym zakresie.

Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazał uwagi dotyczące m.in.: dokumentacji systemowej w zakresie zbioru ze stanu naturalnego oraz wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, w tym importowanych z państw trzecich.

Minister RiRW, po wezwaniu spółki DQS Polska do uzupełnienia dokumentacji w zakresie wskazanym w opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wydał decyzję z dnia 12 kwietnia 2017 r. o rozszerzeniu upoważnienia do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym o zakresy ekologiczna uprawa roślin i utrzymanie zwierząt, zbioru ze stanu naturalnego oraz wprowadzanie na rynek produktów ekologicznych, w tym importowanych z państw trzecich.

W latach 2014–2017 nie wystąpiły przypadki cofnięcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi upoważnienia jednostkom certyfikującym na podstawie art. 6 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 561-563, 565-646, 675, 696)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnił prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej w Polsce przez monitorowanie, za pośrednictwem Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wykonania przez jednostki certyfikujące kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym. Prawidłowo prowadził także postępowania administracyjne w sprawie udzielenia upoważnienia do działania podmiotom ubiegającym się o status jednostki certyfikującej.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Zapewnienie stabilności przepisów wykonawczych wydawanych w obszarze rolnictwa ekologicznego oraz efektywniejszego wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na ten cel.
2. Prowadzenie działań stymulujących rozwój rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej wykorzystując wyniki zleczanych prac badawczych, analiz i ekspertyz, w tym:
 - zapewnienie gromadzenia i wykorzystywania wiarygodnych danych o wytworzonych produktach ekologicznych oraz rynku żywności ekologicznej,

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 oraz z 2018 r. poz. 1000.

- wyznaczanie nowych priorytetów w realizowanej polityce rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej,
- opracowanie wskaźników realizacji dla celów szczegółowych określonych w „Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” i ich monitorowanie,
- zintensyfikowanie działań informacyjno-promocyjnych na rzecz zwiększenia świadomości konsumentów o walorach produktów ekologicznych, a także wzmożenie działań w celu upowszechniania logo rolnictwa ekologicznego.

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 NIK 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 28 listopada 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
podpis