



KRR.430.1.2024
Nr ewid. 23/2024/P/23/037/KRR

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie rolnictwa ekologicznego

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Marek Adamiak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
z upoważnienia
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego.....	18
5.1.1. Działania Ministra RiRW w zakresie udzielania pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego	18
5.1.2. Działania Prezesa ARiMR w zakresie udzielania pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego	34
5.2. Rozliczanie pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego.....	42
5.2.1. Działania Ministra RiRW w zakresie rozliczania pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego.....	43
5.2.2. Działania Prezesa ARiMR w zakresie rozliczania pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego.....	50
6. ZAŁĄCZNIKI.....	57
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	57
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	68
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	73
6.4. Zestawienia danych liczbowych	75
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	83

Zdjęcie na okładce:

© Michał.S-FOTO, vxnaghiyev,
abdulmoizjaangda – stock.adobe.com
agriculture.ec.europa.eu

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ARiMR, Agencja	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BP ARiMR	Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
Etapy produkcji, przygotowania i dystrybucji	Każdy etap, począwszy od produkcji wstępnej produktu ekologicznego aż do przechowywania, przetwarzania, transportu, sprzedaży lub zaopatrzenia ostatecznego konsumenta, jak również – w stosownych przypadkach – znakowanie, reklamę, import, eksport oraz działania podwykonawcze
EZŁ	Europejski Zielony Łąd
IJHARS	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
K.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Producent ekologiczny	Podmiot w rozumieniu art. 2 lit. d rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych oraz w rozumieniu art. 3 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007
PROW 2014–2020 lub Program	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
PS WPR 2023–2027 lub PS WPR	Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027
Ramowy Plan 2014–2020	Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020
Ramowy Plan 2021–2030	Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030
Rozporządzenie ekologiczne	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 2014–2020 Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.)
UE	Unia Europejska
Ustawa o rolnictwie ekologicznym	Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1324)
Ustawa o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej	Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1235)
u.w.r.o.w	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2298)
WPR	Wspólna Polityka Rolna

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo udzielana i rozliczana?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo udzielana?

Czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo rozliczana?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala i 12 biur powiatowych

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2023¹

Do roku 2020 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizował „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”, którego głównym celem był rozwój rolnictwa ekologicznego i rynku żywności. Zgodnie z tym planem, 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. Aktualnie Minister RiRW realizuje „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030”², którego celem jest rozwój produkcji ekologicznej, w tym rozwój rynku produktów ekologicznych, oraz przeznaczenie do 2030 r. co najmniej 7 % powierzchni użytków rolnych objętych tym system w stosunku do roku 2019, tj. dążenie do osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni.

Z dniem 1 stycznia 2022 r. sektor produkcji ekologicznej w Polsce i Unii Europejskiej został objęty nowymi ramami prawnymi w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007. Powyższe rozporządzenie wdraża do polskiego prawa ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej³. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia 2018/848, produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączącym praktyki najkorzystniejsze dla środowiska i klimatu, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych oraz stosowanie wysokich norm dotyczących dobrostanu zwierząt – odpowiadające zapotrzebowaniu rosnącej liczby konsumentów na produkty ekologiczne wytwarzane przy użyciu naturalnych środków i procesów. Produkcja ekologiczna pełni podwójną funkcję społeczną, ponieważ z jednej strony w odpowiedzi na zapotrzebowanie konsumentów dostarcza na rynek produkty ekologiczne o wysokiej jakości a z drugiej strony dostarcza powszechnie dostępne dobra, przyczyniając się do ochrony środowiska, poprawy dobrostanu zwierząt oraz rozwoju obszarów wiejskich. Przestrzeganie wysokich norm w zakresie zdrowia, środowiska i dobrostanu zwierząt przy wytwarzaniu produktów ekologicznych decyduje o wysokiej jakości tych produktów. W kontekście powiązań produkcji ekologicznej z rynkiem i handlem, system produkcji ekologicznej to przejście przez producentów ekologicznych z konkurencji ilościowej na jakościową.

W 2019 r. Komisja Europejska ogłosiła nowe podejście do rolnictwa w Unii Europejskiej pod nazwą „Europejski Zielony Ład”⁴, stanowiący główny punkt programu działań politycznych Komisji Europejskiej dla rolnictwa. Jego głównym celem jest osiągnięcie do 2050 r. zrównoważonego rozwoju i neutralności klimatycznej w Europie, co ma posłużyć do przyciągnięcia inwestycji i stanowić czynnik wzrostu gospodarczego. Narzędzia realizujące nowe podejście EZŁ w systemie żywnościowym to strategia „Od pola do stołu”⁵ oraz strategia na rzecz „Bioróżnorodności 2030”⁶. W strategiach tych produkcja ekologiczna została wskazana jako sektor produkcji rolnej realizujący cele

¹ Z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.

² Plan został zaktualizowany 30 listopada 2022 r. Aktualizacja dotyczyła przyjętego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Ramowego Planu Działań dla Żywności Ekologicznej w Polsce na lata 2021–2027”.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1235.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”. COM/2019/640 final.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia od pola do stołu na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”. COM/2020/381 final.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia”. COM/2020/308 final.

„zazieleniania” Wspólnej Polityki Rolnej, a także transformacji ekologicznej unijnego rolnictwa w rolnictwo o zrównoważonym sposobie gospodarowania, w szczególności poprzez działania rolników przeciwdziałające zmianom klimatu, zapewniające ochronę środowiska i zachowanie różnorodności biologicznej. Do takich działań w zakresie produkcji ekologicznej należą m.in. ograniczenie stosowania środków ochrony roślin, nawozów i antybiotyków, przyczynianie się do wysokiego poziomu różnorodności biologicznej, utrzymywanie długotrwałej żyzności gleby, wysokich norm dobrostanu zwierząt, w tym zaspokajanie ich potrzeb behawioralnych, a także zachęcanie do stosowania krótkich łańcuchów dostaw i produktów lokalnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że realizacja założeń EZŁ może spowodować spadek produkcji rolnej, spadek dochodów rolników, wzrost cen żywności, wzrost zależności Europy od importu, a także zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego. Ponadto, zmniejszenie stosowania środków ochrony roślin o 50 % do 2030 r. wydaje się celem nierealnym do osiągnięcia bez szkody dla europejskiego – w tym również polskiego – rolnictwa⁷.

Podstawowym źródłem finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego w Polsce są środki z II filara Wspólnej Polityki Rolnej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Rolnictwo ekologiczne było również wspierane w ramach innych działań PROW 2014–2020 takich jak np.: działanie „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, poddziałanie „Wsparcie korzystania z usług doradczych”, usługa doradcza pn. „System rolnictwa ekologicznego, w tym pomoc w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do rolnictwa ekologicznego (RE) oraz pomoc w realizacji rolnictwa ekologicznego (RE)”, poddziałanie „Wsparcie dla szkolenia doradców”, działanie „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, działanie „Współpraca”, działanie „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, poddziałanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw”, „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”, „Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych”, „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, działanie „Inwestycje w środki trwałe”, poddziałanie „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa”. Wsparcie prowadzone było też w ramach działań: „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich”, poddziałanie „Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury i towarzyszącej infrastruktury”, „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”, poddziałanie „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” oraz „Tworzenie grup i organizacji producentów”.

Ponadto w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” współfinansowane były działania informacyjne i promocyjne prowadzone na terenie państw Unii Europejskiej oraz na obszarze niektórych państw trzecich. Zasadniczym jego celem było wsparcie kampanii prowadzonych przez organizacje branżowe, które dostarczały konsumentom wiedzy na temat walorów, specyficznych cech oraz jakości produktów rolno-spożywczych wyprodukowanych na terenie UE, a tym samym wpływały na wzrost ich sprzedaży.

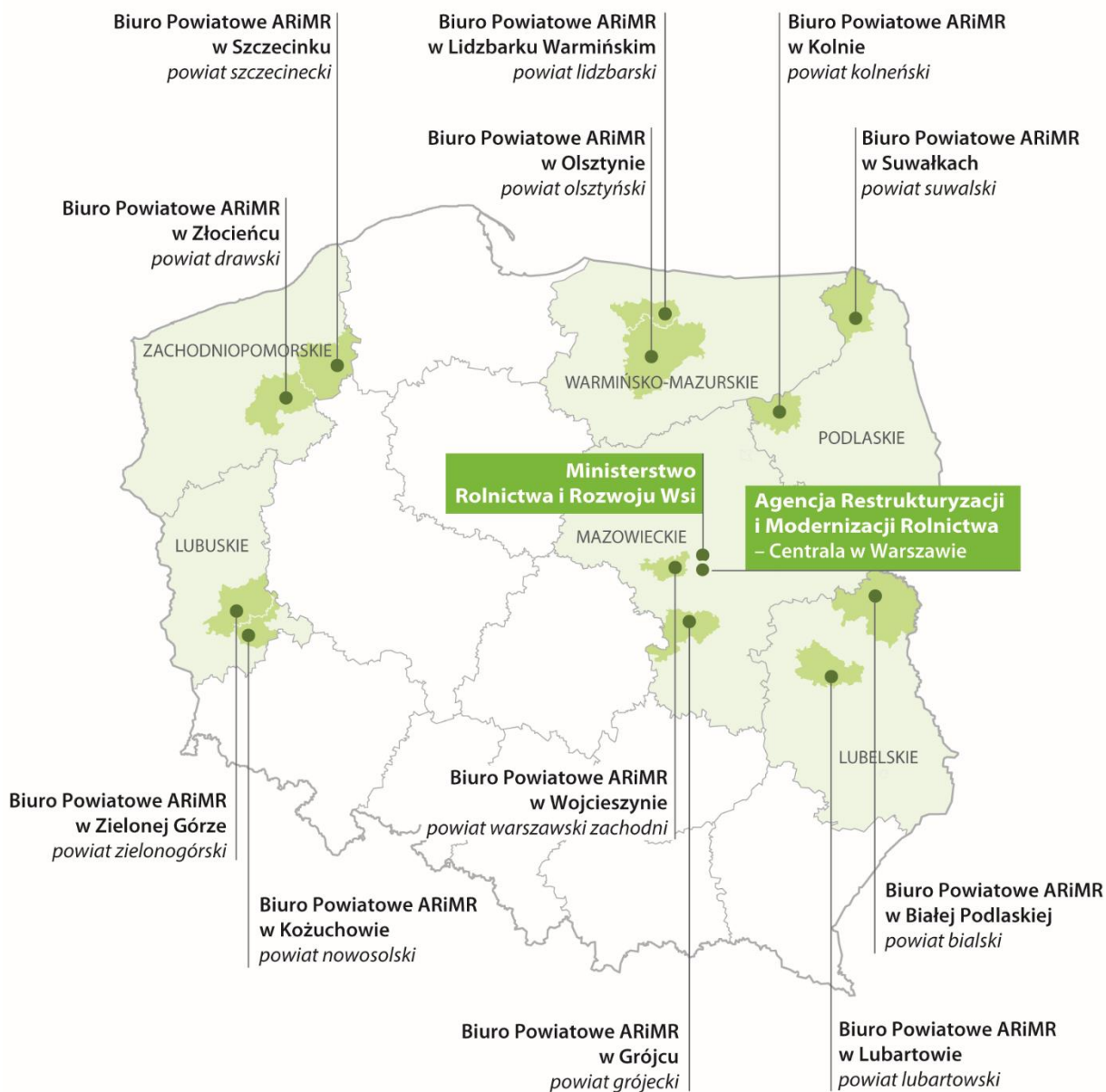
Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. przeprowadziła kontrolę P/18/043 „Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego”, w której stwierdzono, że w latach 2014–2018 liczba producentów ekologicznych zmniejszyła się o 19,2 %, a powierzchnia upraw ekologicznych – o 26,3 %, zwiększył się natomiast import

⁷ Na podstawie badań Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej oraz raportu „Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo” przygotowanego przez konsorcjum autorów Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

surowców ekologicznych z innych krajów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowej realizacji płatności ekologicznych i nieterminowego wydawania decyzji w sprawie ich przyznania.

Dane dotyczące jednostek objętych niniejszą kontrolą przedstawia poniższa infografika:

Infografika 1
Jednostki objęte kontrolą P/23/037 Wsparcie rolnictwa ekologicznego



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Udzielanie i rozliczanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze było prawidłowe

Pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze była prawidłowo udzielana i rozliczana. Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, a także terminowej realizacji tych płatności był nieskuteczny. Nieterminowa realizacja tego działania może stanowić ryzyko zmniejszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz Polski w ramach EFRROW. Nieterminowość wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych oraz nieterminowość realizacji tych płatności może stanowić także ryzyko osłabienia konkurencyjności polskiego rolnictwa ekologicznego.

W badanym okresie nie było odrębnej krajowej strategii rozwoju rolnictwa ekologicznego. Wsparcie rolnictwa ekologicznego określone było w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w działaniu „Rolnictwo ekologiczne”⁸ oraz w innych działaniach tego programu, które jednak tylko pośrednio wspierały rolnictwo ekologiczne⁹. W ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nie określono źródeł ich finansowania z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich oraz wielkości ponoszonych wydatków na ten cel, a także nie ustalono docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych działań. Powodowało to brak możliwości bieżącego monitorowania wydatków na ten cel oraz utrudniało dokonanie oceny osiągniętych postępów oraz skutków wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego. Nie można było również dokonać oceny wpływu tych wydatków na realizowane działania, co z kolei utrudniało elastyczne i właściwe wykorzystanie działań na rzecz wsparcia rolnictwa ekologicznego. Na potrzebę określenia budżetu niezbędnego do realizacji działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego wskazał również Europejski Trybunał Obrachunkowy po kontroli dotyczącej rolnictwa ekologicznego w Polsce przeprowadzonej w 2023 r.

Nie sporządzano także rocznych sprawozdań z realizacji ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego. Pomimo braku obowiązku prawnego sporządzania takich sprawozdań, to jednak – zdaniem NIK – zasadne jest opracowanie takich dokumentów, zawierających podsumowanie podjętych działań i analizę osiągniętych efektów oraz wskazanie kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań. Pozwoli to na skuteczne monitorowanie i podejmowanie adekwatnych działań do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego, a publikacja sprawozdania na stronie internetowej MRiRW umożliwi zainteresowanym zapoznanie się ze szczegółowymi danymi dotyczącymi realizacji działań na rzecz rolnictwa ekologicznego.

W badanym okresie nastąpiło wprawdzie zwiększenie powierzchni ekologicznych użytków rolnych z 507,6 tys. ha w 2019 r. do 554,6 tys. ha w 2022 r., to jednak przy takim wzroście – wynoszącym tylko 9,3 % – oraz nie w pełni prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmu wspierania rolnictwa ekologicznego istnieje uzasadnione ryzyko nieosiągnięcia przyjętego w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2021–2030 celu, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni ekologicznych użytków rolnych i osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo udzielał dotacji na badania naukowe, których wyniki wykorzystywał do upowszechniania wiedzy o rolnictwie ekologicznym, wspierał działania edukacyjne, informacyjne

⁸ W ramach PROW 2014–2020 budżet działania „Rolnictwo ekologiczne” wynosił 849 mln euro, a w ramach PS WPR 2023–2027 budżet interwencji „Rolnictwo ekologiczne” wynosił 905 mln euro. Środki w ramach PROW 2014–2020 i PS WPR 2023–2027 mogą być przenoszone na inne działania i interwencje niż ekologiczne.

⁹ Dane szczegółowe dotyczące wsparcia finansowego rolnictwa ekologicznego z innych działań PROW 2014–2020 podano na str. 16 niniejszej Informacji w rozdziale 3. Synteza.

i promocyjne prowadzone przez jednostki podległe i nadzorowane, a także opracowywał i przekazywał do Unii Europejskiej informacje i sprawozdania dotyczące rolnictwa ekologicznego. Osiągnięte zostały cele przyjęte w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020 w zakresie zwiększenia liczby funkcjonujących przetwórci ekologicznych oraz wartości rynku żywności ekologicznej.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa opracował i wdrożył procedury obsługi wniosków o płatność dla działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, wdrożył system informatyczny do obsługi tych płatności, a także prowadził akcje informacyjno-promocyjne dotyczące ww. działania. Funkcjonował również system nadzoru nad wykorzystaniem przez beneficjentów środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 i nieterminowej realizacji tych płatności. W kampaniach 2018–2022 nieterminowo wydano 19 430 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych w łącznej kwocie 520 107,5 tys. zł i nieterminowo zrealizowano 1194 płatności w wysokości 8381,1 tys. zł. Działania podjęte w celu terminowej obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 okazały się nieskuteczne i nie wyeliminowały ryzyka nieterminowości wydawania tych decyzji i realizacji płatności ekologicznych. Działania w tym zakresie były zatem nieefektywne. Wnioski pokontrolne z kontroli NIK z 2018 r.¹⁰ pozostają zatem aktualne wobec stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie.

¹⁰ Kontrola z 2018 r. Nr P/18/043 Wspieranie rolnictwa ekologicznego. Wnioski dotyczyły zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014–2020.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Udzielanie i rozliczanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze było prawidłowe

Pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze była prawidłowo udzielana i rozliczana. Stwierdzone zostały nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 i na nieterminowej realizacji tych płatności. Wnioski pokontrolne z kontroli NIK z 2018 r. pozostają aktualne wobec stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie. Nieskuteczny był zatem nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie prawidłowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych oraz ich realizacji.

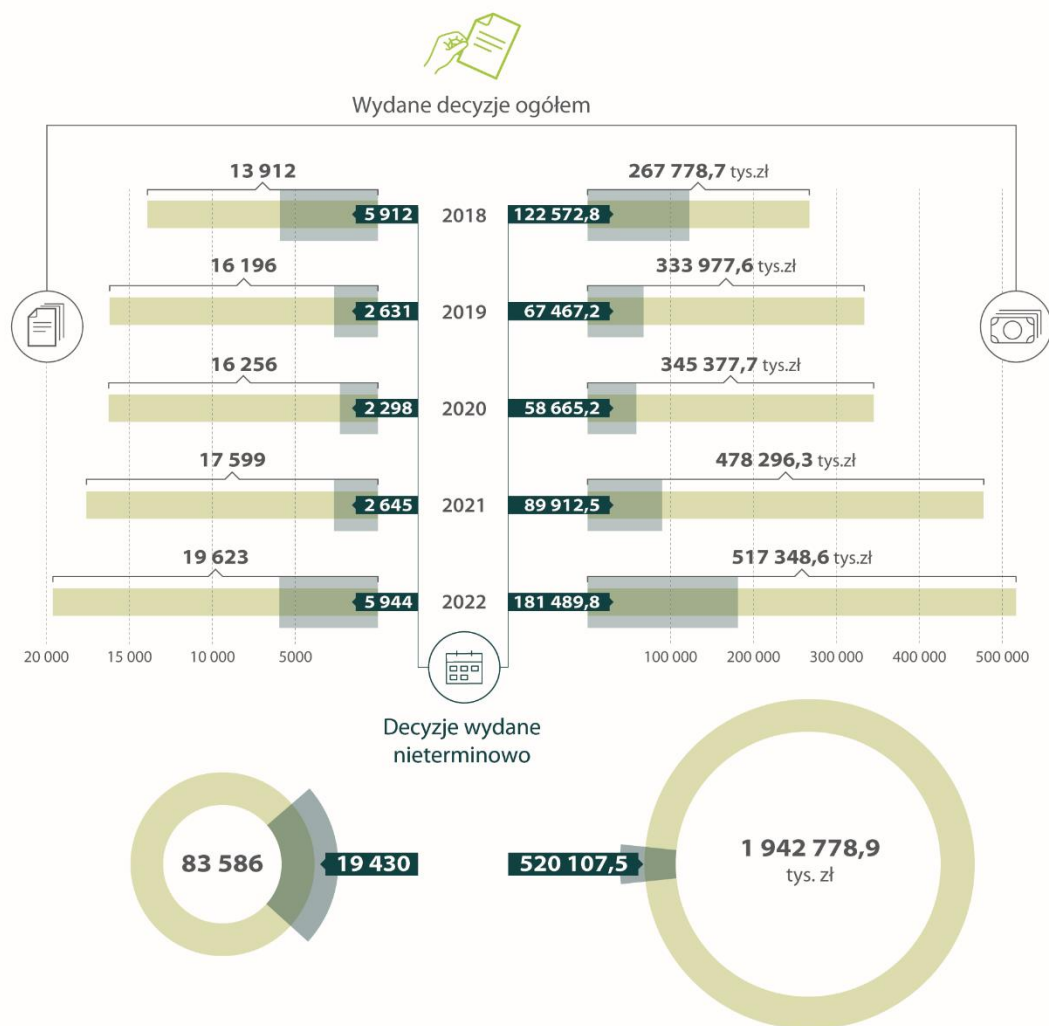
Nieterminowe wydawanie przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych

Nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 było niezgodne z art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹. W kampaniach 2018–2022 z naruszeniem tego przepisu wydano 19 430 decyzji w kwocie 520 107,5 tys. zł. [str. 40]

Szczegółowe dane dotyczące nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 2

Decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznych wydane nieterminowo w kampaniach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

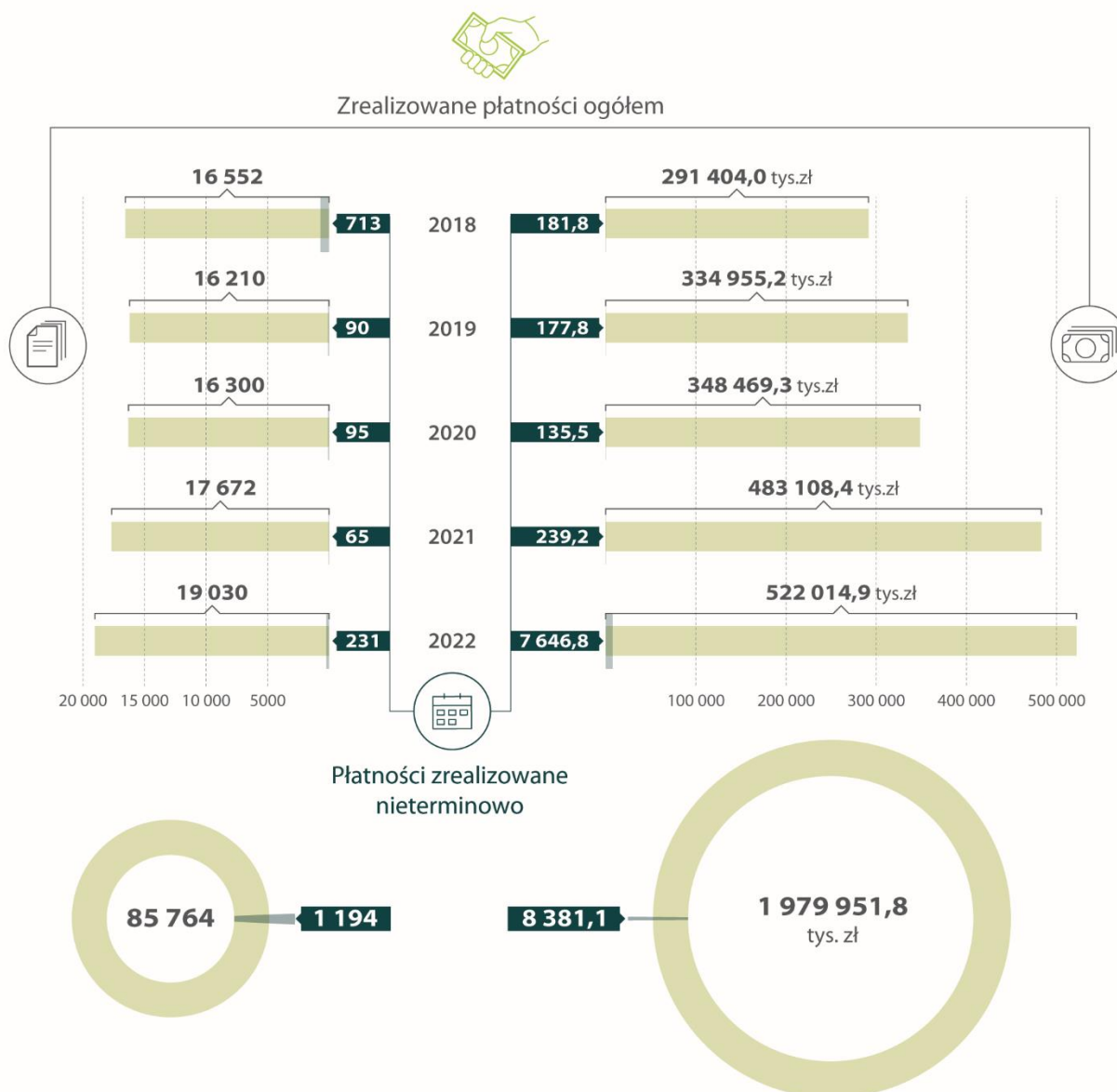
¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2298.

Nieterminowa realizacja płatności ekologicznych przez ARiMR

Nieterminowe wydawanie decyzji przyznających płatności ekologiczne skutkowało przedłużeniem terminu ich realizacji, co z kolei stanowiło naruszenie art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008¹². W kampaniach 2018–2022 z naruszeniem tego przepisu zrealizowano 1194 płatności w kwocie 8381,1 tys. zł. [str. 40]

Szczegółowe dane dotyczące nieterminowej realizacji płatności ekologicznych przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 3
Płatności ekologiczne zrealizowane nieterminowo w kampaniach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹² Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.

Niezrealizowanie przez ARiMR wniosków z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2018 r.

Nieterminowe wydawanie przez ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych oraz nieterminowa realizacja tych płatności świadczą o tym, że nie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne w tym zakresie z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r. Zdaniem NIK działania podjęte w celu terminowej obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 okazały się nieskuteczne i nie wyeliminowały ryzyka nieterminowości wydawania tych decyzji i realizacji płatności ekologicznych. Działania w tym zakresie były zatem nieefektywne. [str. 58]

Nieskuteczny nadzór Ministra RiRW nad ARiMR w zakresie obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

Nieprawidłowości polegające na nieterminowej realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 świadczą o nieskutecznym nadzorze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad ARiMR prowadzącą obsługę tego działania. Nieterminowa realizacja płatności ekologicznych w ramach ww. działania stwarza ryzyko zmniejszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz Polski w ramach EFRROW, a tym samym ryzyko osłabienia konkurencyjności polskiego rolnictwa ekologicznego. [str. 34]

Określenie zadań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego

W Polsce nie było odrębnej krajowej strategii rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego. Dokumentami, w których wskazano działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego, były ramowe plany działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego. W okresie objętym kontrolą obowiązywał ramowy plan działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020 oraz 2021–2027, który przedłużono na lata 2021–2030. Opracowano je w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W planach tych zostały określone zadania realizowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki podległe i nadzorowane. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiadało głównie za proces legislacyjny, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – jako agencja płatnicza – była odpowiedzialna za wdrożenie poszczególnych działań finansowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, jednostki doradztwa rolniczego odpowiadały za doradztwo i przekazywanie wiedzy producentom, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prowadził działania informacyjne i promocyjne, a Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nadzorowała system kontroli i certyfikacji. [str. 22]

Nieokreślenie w ramowych planach budżetu działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz docelowych wartości wskaźników realizacji tych działań

W ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nie określono źródeł ich finansowania oraz wielkości ponoszonych nakładów finansowych na rolnictwo ekologiczne, nie określono też docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może to mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe i racjonalne wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego, a także na dokonywanie właściwej oceny skuteczności realizowanych przedsięwzięć. Na potrzebę określenia budżetu niezbędnego do realizacji działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego wskazał również Europejski Trybunał Obrachunkowy po kontroli dotyczącej rolnictwa ekologicznego w Polsce przeprowadzonej w 2023 r. [str. 25, 26]

Brak sprawozdań z realizacji ramowych planów działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego

W badanym okresie, tj. w latach 2019–2023, nie były sporządzane roczne sprawozdania z realizacji ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego. Sprawozdania z wykonania „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” były sporządzane w 2016 r., 2017 r. i ostatnie za 2018 r. Sprawozdania te zawierały podsumowania podjętych działań i analizy osiągniętych efektów oraz wskazania kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań. Pomimo braku obowiązku prawnego sporządzania takich sprawozdań, to jednak opracowanie tych dokumentów przyczyniłoby się – zdaniem NIK – do skutecznego monitorowania oraz podejmowania adekwatnych przedsięwzięć do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego. Ponadto publikacja sprawozdania na stronie internetowej MRiRW umożliwi zainteresowanym zapoznanie się ze szczegółowymi danymi dotyczącymi realizacji działań na rzecz rolnictwa ekologicznego. [str. 25]

Osiągnięte zostały cele ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020 w zakresie wartości rynku i liczby przetwórci

Głównym celem ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020 był rozwój rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej, przy czym 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 do ponad 700. Cele powyższe zostały osiągnięte. Wartość rynku żywności ekologicznej liczona w cenach detalicznych brutto została osiągnięta już w 2018 r. i wyniosła około 1,3 mld zł, natomiast liczba producentów zajmujących się przygotowaniem produktów ekologicznych, w tym ich przetwórstwem¹³ w 2020 r. wyniosła 1104. [str. 28]

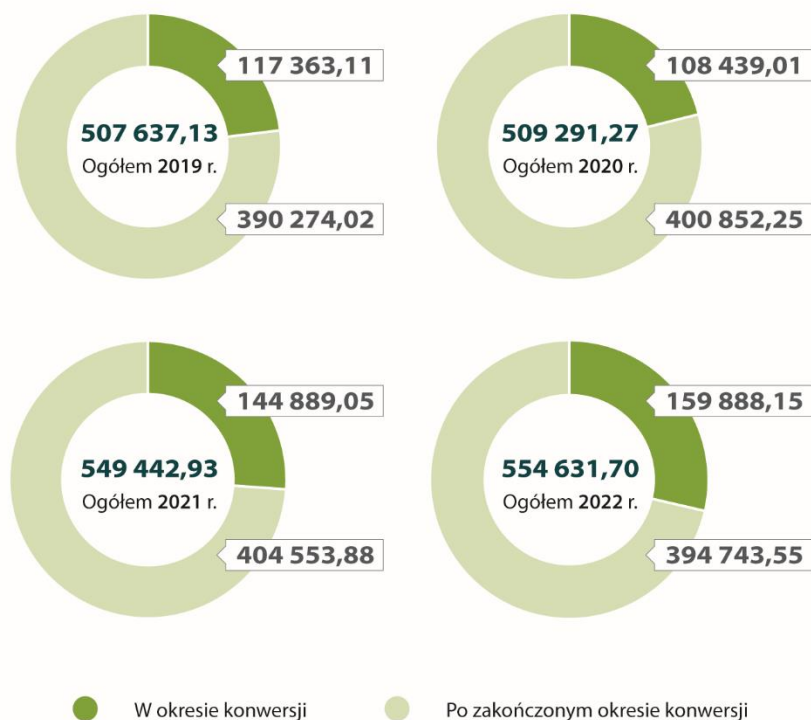
Głównym celem ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2021–2030 jest natomiast rozwój produkcji ekologicznej oraz przeznaczenie do 2030 r. co najmniej 7 % powierzchni użytków rolnych objętych systemem produkcji ekologicznej. Oznacza to podwojenie do 2030 r. powierzchni tych użytków rolnych w stosunku do roku 2019, tj. osiągnięcie ponad miliona hektarów tej powierzchni. [str. 23]

W latach 2019–2022 nastąpił wzrost liczby producentów ekologicznych z 20 144 do 22 882 oraz liczby inwentarza ekologicznego z 538,9 tys. sztuk do 875,3 tys. sztuk, przy czym największy wzrost odnotowano w przypadku produkcji drobiu – z 484,2 tys. sztuk do 826,2 tys. sztuk. Zwiększyła się też powierzchnia ekologicznych użytków rolnych z 507,6 tys. ha w 2019 r. do 554,6 tys. ha w 2022 r. [str. 26]

Dane w zakresie powierzchni ekologicznych użytków rolnych przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 4

Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

¹³ Przygotowanie oznacza działania polegające na konserwowaniu lub przetwarzaniu produktów ekologicznych lub produktów w okresie konwersji lub każde inne działanie, któremu poddawany jest nieprzetworzony produkt, niezmienną formę produktu wyjściowego, takie jak ubój, rozbiór, czyszczenie lub mielenie jak również pakowanie, znakowanie lub wprowadzanie zmian w znakowaniu odnoszących się do produkcji ekologicznej.

Niewystarczający wzrost powierzchni ekologicznych użytków rolnych w Polsce

Zwrócenia uwagi wymaga jednak fakt, że wzrost łącznej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w ciągu czterech lat, tj. 2019–2022, nastąpił tylko o 9,3 % (z 507,6 tys. ha do 554,6 tys. ha), zatem przy takim tempie wzrostu i nie w pełni prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmu wspierania rolnictwa ekologicznego istnieje ryzyko nieosiągnięcia przyjętego w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2021–2030 celu, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni ekologicznych użytków rolnych i osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni. [str. 27]

Prawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji dla jednostek doradztwa rolniczego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo udzielał jednostkom doradztwa rolniczego dotacji celowych na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego. W ramach udzielonych dotacji, w okresie od 2019 r. do 2022 r. jednostki doradztwa rolniczego w zakresie rolnictwa ekologicznego przeprowadziły m.in. 1292 szkolenia (w tym szkolenia wyjazdowe i zdalne) oraz 50 konferencji, udzieliły 78 475 informacji oraz 96 125 porad indywidualnych i 510 porad w formie doradztwa grupowego, zorganizowały 115 pokazów, 15 targów/wystaw, 284 demonstracje oraz 83 konkursy. [str. 46]

Prawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji dla instytutów badawczych

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2021–2023, na podstawie 16 umów, prawidłowo udzielił instytutom badawczym dotacji celowych na realizację 34 tematów z zakresu rolnictwa ekologicznego na łączną kwotę 19 576,7 tys. zł. Do dnia 30 listopada 2023 r. z tej kwoty dotacji zostało wydatkowane i rozliczone 12 270,6 tys. zł. Zadania z zakresu rolnictwa ekologicznego realizowane przez nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi instytuty badawcze obejmowały 27 tematów dotyczących uprawy i ochrony roślin metodami ekologicznymi, sześć tematów – produkcji zwierzęcej oraz jeden temat – monitorowania realizacji Europejskiego Zielonego Ładu i był związany z opracowaniem Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. [str. 49]

Prawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji na badania naukowe

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sposób prawidłowy udzielał dotacji na badania naukowe, których wyniki wykorzystywał do upowszechniania wiedzy o rolnictwie ekologicznym. W badanym okresie przyznano dotacje na realizację 91 projektów badawczych w łącznej kwocie 15 954,2 tys. zł, z tego na dzień 30 września 2023 r. wydatkowano 13 639,4 tys. zł. Zakresy badań na poszczególne lata były publikowane w ogłoszeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu obszarów badawczych i wykazu badań na rzecz rolnictwa ekologicznego, a ich kierunki były corocznie wyznaczone w drodze konsultacji z organizacjami działającymi w sektorze produkcji ekologicznej. Spośród zrealizowanych prac badawczych, 71 dotyczyło spraw związanych z technologią uprawy, hodowli i produkcji w rolnictwie ekologicznym, 14 projektów – przetwórstwa produktów roślinnych i zwierzęcych metodami ekologicznymi, sześć projektów – analizy rynku produkcji ekologicznej. W zakresie weryfikacji rozliczenia dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości. Udzielone dotacje zostały rozliczone, dokumenty księgowe zawierały koszty kwalifikowalne, a przekazanie instytucjom badawczym środków finansowych odbyło się zgodnie z przyjętym harmonogramem. [str. 46]

Prawidłowa współpraca Ministra RiRW z radami do spraw rolnictwa i produkcji ekologicznej

W latach 2019–2023 funkcjonowały – jako organy pomocnicze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Rada Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej oraz Rada Produkcji Ekologicznej. Współpraca Ministra RiRW z ww. radami dotyczyła m.in. oceny wniosków o dofinansowanie dla „Obsługi mechanizmu udzielania dotacji do badań w rolnictwie ekologicznym w 2020 r.”, konsultacji w sprawie zmian do rozporządzenia w sprawie wsparcia w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych oraz w sprawie włączenia mięty zielonej i morwy białej na listę roślin, których uprawa podlegała wsparciu w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, propozycji tematyki prac badawczych w rolnictwie ekologicznym, konsultacji w sprawie projektu 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, zaopiniowania rozwiązań w sprawie rolnictwa ekologicznego w projektowanej interwencji Planu Strategicznego WPR – Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacje), a także opinii w sprawie projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

[str. 31]

Prawidłowe działania informacyjno-promocyjne prowadzone przez MRiRW i podmioty prywatne

W latach 2019–2023 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadziło działania informacyjno-promocyjne na rzecz zwiększenia świadomości konsumentów o walorach produktów ekologicznych oraz upowszechniania logo produkcji ekologicznej. Łączny koszt tych działań wyniósł 8984,7 tys. zł, w tym w 2019 r. – 865,4 tys. zł, w 2020 r. – 1509,4 tys. zł, w 2021 r. – 3863,7 tys. zł, w 2022 r. – 2087,2 tys. zł, w 2023 r. (do 31 października 2023 r.) – 659 tys. zł. W badanym okresie realizowane były także dwa programy w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”, tj. „Bioeurope wysokiej jakości” i „Przestaw się na eko – szukaj Euroliścia”. W ramach powyższych programów wypłacono beneficjentom z budżetu środków unijnych kwotę 8959,5 tys. zł. Badanie wydatków na działania informacyjno-promocyjne w zakresie kwalifikowalności i adekwatności ich poniesienia, jak również poprawności rozliczenia nie wykazało nieprawidłowości.

[str. 49]

Prawidłowe działania informacyjno-promocyjne ARiMR

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadziła akcje informacyjno-promocyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego. W latach 2019–2023 na działania informacyjno-promocyjne, w tym dotyczące działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020, Agencja¹⁴ poniosła koszty w łącznej kwocie około 12,3 mln zł, w tym 2,5 mln zł w 2019 r., 2,1 mln zł w 2020 r., 2,6 mln zł w 2021 r., 2,8 mln zł w 2022 r. oraz 2,3 mln zł w 2023 r. (do 31 października). Materiały informacyjne m.in. publikowano na stronie internetowej Agencji, rozpowszechniano ulotki w biurach powiatowych ARiMR, promowano rolnictwo ekologiczne na szkoleniach dla doradców rolniczych.

[str. 36]

Przekazywanie danych dotyczących rolnictwa ekologicznego do UE

Wsparcie dla gospodarstw ekologicznych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020 podlegało monitorowaniu i raportowaniu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymywało z ARiMR dane na temat realizacji ww. działania w raportach tygodniowych, miesięcznych oraz kwartalnych. Formalne sprawozdania z realizacji PROW 2014–2020 przedkładane były następnie Komisji Europejskiej. Sprawozdania te zawierały informacje szczegółowe o realizacji programu, w tym dotyczące wsparcia gospodarstw ekologicznych i były sporządzane w układzie rocznym. Sprawozdania publikowano na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dane o producentach ekologicznych i produkcji ekologicznej były też pozyskiwane od jednostek certyfikujących za pośrednictwem Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Dane, po dokonaniu weryfikacji pod względem ich poprawności, przekazywane były do Eurostat.

[str. 30, 33, 52]

Minister RiRW zrealizował wnioski z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zrealizował wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r. dotyczące zapewnienia stabilności przepisów wykonawczych wydawanych w obszarze rolnictwa ekologicznego, wykorzystania wyników zleconych prac badawczych, analiz i ekspertyz do prowadzenia działań stymulujących rozwój rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej, wyznaczenia celu rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego i terminu jego osiągnięcia, ustalenie rzeczywistej wartości rynku produktów ekologicznych oraz przygotowania i wdrożenia rozwiązań umożliwiających gromadzenie danych i informacji w zakresie wytworzonych produktów ekologicznych, a także określenia ich rzeczywistego potencjału do możliwości polskiego rolnictwa ekologicznego.

[str. 50]

¹⁴ Dane dotyczą kosztów Biura Prasowego Centrali ARiMR oraz szesnastu Oddziałów Regionalnych ARiMR.

**Realizacja działania
„Rolnictwo ekologiczne”
w ramach PROW
2014–2020**

Głównym narzędziem finansowego wsparcia realizacji zadań określonych w ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego były środki na działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. W PROW 2014–2020 wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego było również określone w innych działaniach, które pośrednio wspierały ten obszar rolnictwa¹⁵. Działania PROW 2014–2020 były obsługiwane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W ARiMR opracowano i wdrożono procedury dotyczące obsługi wniosków o płatność dla działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz wdrożono system informatyczny do obsługi tych płatności. Wnioski beneficjentów o przyznanie płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 były składane na formularzach opracowanych przez ARiMR, a decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej wydane przez Agencję zawierały elementy wymagane art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.¹⁶. Zrealizowane płatności ekologiczne odpowiadały kwotom podanym w decyzjach. W Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa funkcjonował system nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego. Agencja przeprowadzała kontrole administracyjne wniosków w zakresie warunków określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia 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 2014–2020¹⁷ oraz kontrole na miejscu, dotyczące przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów działania „Rolnictwo ekologiczne”, zgodnie z którymi przyznana im została pomoc finansowa. Biura Kontroli Wewnętrznych Oddziałów Regionalnych Agencji przeprowadzały kontrole wewnętrzne w podległych biurach powiatowych. [str. 44]

Od uruchomienia finansowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, tj. od 2015 r., do dnia 30 września 2023 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła beneficjentom łącznie 2 939 035 tys. zł, tj. 77 % limitu środków przeznaczonych na to działanie w kwocie 3 815 391,2 tys. zł. Płatności na rzecz beneficjentów PROW 2014–2020 będą realizowane do końca 2025 r. [str. 42, 45]

¹⁵ Np. działania: Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Transfer wiedzy i działalność informacyjna, Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw, Restrukturyzacja małych gospodarstw, Premia dla młodych rolników, Modernizacja gospodarstw rolnych, Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.

4. WNIOSKI

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Biorąc pod uwagę znaczenie rolnictwa ekologicznego dla strategii zrównoważonego rozwoju rolnictwa, a także dążenie do wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa ekologicznego – uwzględniając wyniki kontroli – Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę:

1. zintensyfikowania działań w celu osiągnięcia celu przyjętego w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2021–2030, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni ekologicznych użytków rolnych i osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni;
2. określenia w ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego:
 - a) źródeł ich finansowania oraz wielkości ponoszonych nakładów finansowych na rolnictwo ekologiczne,
 - b) docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego,w celu prawidłowego i racjonalnego wsparcia tego obszaru produkcji rolnej oraz dokonywania właściwej oceny skuteczności realizowanych przedsięwzięć;
3. opracowywania rocznych sprawozdań z realizacji ramowych planów działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego, zawierających podsumowanie podjętych działań, analizę osiągniętych efektów i wskazanie kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań, w celu skutecznego monitorowania i podejmowania adekwatnych przedsięwzięć do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego.

Wartość dodana kontroli

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadeklarował ukierunkowanie działań na ograniczenie ryzyka występowania nieprawidłowości dotyczących nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych oraz nieterminowej ich realizacji, z perspektywą ich całkowitego wyeliminowania. Wdrożone zostały też rozwiązania legislacyjne dotyczące terminów wydawania decyzji w sprawie przyznawania płatności ekologicznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Udzielanie pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze była prawidłowo udzielana. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sprawowaniu przez Ministra RiRW nie w pełni skutecznego nadzoru nad ARiMR dotyczącą terminowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i realizacji tych płatności. Nieprawidłowości w działalności ARiMR dotyczyły wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 po terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW 2014–2020, tj. po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności oraz realizacji tych płatności po terminie wskazanym w art. 75 ust. 1 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, tj. po 30 czerwca następnego roku kalendarzowego. Nieterminowa realizacja płatności ekologicznych w ramach ww. działania stwarza ryzyko zmniejszenia przez Komisję Europejską płatności na rzecz Polski w ramach EFRROW, a tym samym ryzyko osłabienia konkurencyjności polskiego rolnictwa ekologicznego. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru w tym zakresie. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował i wdrożył ramowe plany działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020, 2021–2027 i 2021–2030, w których określono zadania realizowane zarówno przez MRiRW jak i przez jednostki podległe oraz nadzorowane. W ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020, 2021–2027 i 2021–2030 nie określono jednak źródeł ich finansowania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz wielkości ponoszonych nakładów finansowych na rolnictwo ekologiczne, a także nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych działań. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędnym jest wskazanie w tych planach źródeł i wysokości finansowania oraz docelowych wartości wskaźników, co pozwoli na prawidłowe i racjonalne wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego. W efekcie realizacji działań określonych w ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nastąpił wprawdzie wzrost powierzchni ekologicznych użytków rolnych, jednak wzrost ten w ciągu czterech lat, tj. 2019–2022, nastąpił tylko o 9,3 % (z 507,6 tys. ha do 554,6 tys. ha), zatem przy takim tempie wzrostu istnieje ryzyko nieosiągnięcia w Ramowym Planie Działań 2021–2030 przyjętego celu, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni użytków rolnych i osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że pomimo braku obowiązku prawnego sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego, to jednak opracowanie takiego dokumentu jest zasadne, gdyż powinien on zawierać podsumowanie podjętych działań, a także analizę osiągniętych efektów i wskazanie kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań. Pozwoli to na skuteczne monitorowanie i podejmowanie adekwatnych instrumentów do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego.

5.1.1. Działania Ministra RiRW w zakresie udzielania pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Zadania Ministra RiRW w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego i ich realizacja

W badanym okresie najważniejszymi instytucjami wspierającymi sektor rolnictwa ekologicznego były:

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – odpowiedzialne m.in. za zarządzanie Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, nadzór nad wykonaniem ramowych planów działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020, 2021–2027 i 2021–2030, a także za proces legislacyjny,

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – odpowiedzialna, jako agencja płatnicza, za wdrożenie działań finansowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020,
- Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – prowadzący działania informacyjne i promocyjne,
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – nadzorująca system kontroli i certyfikacji,
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa – udzielająca zgody na zastosowanie w rolnictwie ekologicznym nieekologicznego materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin,
- Jednostki doradztwa rolniczego – odpowiadające za doradztwo i przekazywanie wiedzy producentom,
- Instytuty naukowo-badawcze i uczelnie rolnicze – uczestniczące w systemie badań naukowych i transferu wiedzy.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁸, za realizację zadań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie rolnictwa ekologicznego odpowiadał Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności¹⁹, natomiast powierzone Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadania Instytucji Zarządzającej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” wykonywał Departament Płatności Bezpośrednich.

Z dniem 1 stycznia 2022 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007²⁰. Najważniejsze zmiany w porównaniu do rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007²¹ dotyczyły m.in.:

- bardziej rygorystycznych kontroli – wszyscy operatorzy w łańcuchu dostaw żywności (rolnicy, hodowcy, przetwórcy, handlowcy, importerzy) mieli być kontrolowani na miejscu, co najmniej raz w roku (w odniesieniu do producentów, u których kontrole roczne nie wykazały żadnych nieprawidłowości przez trzy kolejne lata, organy krajowe będą mogły podjąć decyzję o kontroli raz na dwa lata);
- bardziej uczciwej konkurencji – producenci w krajach trzecich, którzy chcieli sprzedawać swoje produkty w Unii Europejskiej musieli przestrzegać tych samych zasad, co producenci UE;
- możliwości wprowadzenia certyfikacji grupowej małych producentów – do systemu produkcji ekologicznej mieli szansę wejść producenci, dla których koszty kontroli były zbyt wysokie, aby starać się o certyfikat produkcji ekologicznej;
- wprowadzenia wymogów w zakresie stosowania minimalnych środków zapobiegających zanieczyszczeniom upraw ekologicznych przez środki niedozwolone;
- ustanowienia bazy danych o dostępności zwierząt ekologicznych do dalszego chowu;
- poszerzenia zakresu rozporządzenia o szereg nieujętych dotychczas produktów, tj. np. o sól, bawełnę, wełnę, воск pszczeni oraz ustanowienia szczegółowych wymogów chowu ekologicznego zwierząt jeleniowatych.

¹⁸ Zarządzenie nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (D. Urz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi poz. 2, ze zm.).

¹⁹ Od 14 lutego 2022 r. Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności; od 28 kwietnia 2021 r. do 13 lutego 2022 r. Departament Systemów Jakości; od 17 marca 2020 r. do 27 kwietnia 2021 r. Departament Jakości Żywności i Bezpieczeństwa Produkcji Roślinnej; od 26 lipca 2018 r. do 16 marca 2020 r. Departament Promocji i Jakości Żywności.

²⁰ Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018, str. 1, ze zm.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. L 189 z 20.7.2007, str. 1, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.

W dniu 29 czerwca 2022 r. opublikowana została ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej²², która uchyliła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²³. Potrzeba opracowania nowej ustawy wynikała z konieczności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r.

Głównymi działaniami w zakresie rolnictwa ekologicznego i produkcji ekologicznej realizowanymi w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przez jednostki podległe i nadzorowane były:

- wsparcie producentów ekologicznych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. W ramach tego działania przyznawana była płatność ekologiczna do powierzchni upraw roślin prowadzonych metodami ekologicznymi, stanowiąca rekompensatę utraconych dochodów i dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem produkcji rolniczej metodami ekologicznymi;
- inne mechanizmy wspierające pośrednio rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014–2020, tj. 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 wsi 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 przez jednostki badawcze badań naukowych w obszarze rolnictwa ekologicznego w zakresie produkcji, uprawy, nawożenia, ochrony roślin, przetwórstwa produktów roślinnych i zwierzęcych, ochrony zdrowia zwierząt, marketingu, promocji oraz analizy rynku, a także upowszechnianie wyników tych badań;
- szkolenia z zakresu rolnictwa ekologicznego, w szczególności przez struktury doradztwa, z wykorzystaniem Centrum Praktycznego Szkolenia w Zakresie Małego Przetwórstwa zlokalizowanego w 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.

Działanie „Rolnictwo ekologiczne” było jednym z działań PROW 2014–2020, którego podstawą do wdrożenia była ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020²⁴. Na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy wdrożono przepisy szczegółowe określone w rozporządzeniu 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 2014–2020²⁵.

W latach 2019–2023 ww. rozporządzenie było nowelizowane siedem razy. Główne zmiany wprowadzone w ramach tych nowelizacji dotyczyły:

- doprecyzowania zasad weryfikacji powiązania płatności ekologicznych z produkcją²⁶;

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1235.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1324 – ustawa obowiązująca do dnia 6 lipca 2022 r. – od 7 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1235).

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2298.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniające 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. 451).

- zwiększenia stawek płatności w ramach pakietów: Uprawy rolnicze w okresie konwersji, Uprawy rolnicze po okresie konwersji, Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji, Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji, Trwałe użytki zielone w okresie konwersji i Trwałe użytki zielone po okresie konwersji, z poziomu 80–85 % do 100 % stawki oraz doprecyzowania przepisów dotyczących sankcjonowania uchybień w zakresie uzupełnienia lub poprawienia w odpowiednim terminie planu działalności ekologicznej²⁷;
- doprecyzowania przepisów dotyczących numeru identyfikacyjnego posiadanego przez rolnika – w związku ze zmianami w ustawie o krajowym systemie ewidencji²⁸;
- długości realizacji zobowiązań ekologicznych²⁹ podejmowanych po 14 marca 2021 r., tj. na okres trzech lat, a nie jak dotychczas – pięciu lat – w efekcie przedłużających się prac UE dotyczących przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej, która została wdrożona od 2023 r., a także podniesienia stawek płatności w ramach wszystkich pakietów i wariantów działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020³⁰;
- uzupełnienia przepisów o regulację dotyczącą terminu na zgłaszanie zmian do wniosku o przyznanie płatności ekologicznej³¹;
- wdrażania nowych rozwiązań w ramach WPR na lata 2023–2027, mających na celu wyrównanie warunków realizacji zobowiązań ekologicznych (zwłaszcza od strony finansowej) w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 z warunkami realizacji zobowiązań ekologicznych, jakie będą realizowane od 2023 r. w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” PS WPR 2023–2027, a także zmian o charakterze techniczno-dostosowawczym wynikających z uchylenia dotychczasowych przepisów nadrzędnych (tj. prawodawstwa UE i ustaw) oraz zastąpienia ich nowymi przepisami³²;
- obniżenia minimalnego poziomu obsady zwierząt (z 0,5 DJP³³/ha do 0,3 DJP/ha) przy ubieganiu się o płatności ekologiczne do upraw paszowych oraz trwałych użytków zielonych (TUZ), zniesienia warunku utrzymania sadów (zachowania obsady drzew) przez dwa lata od dnia zakończenia okresu zobowiązania, zmian w zakresie wspierania powierzchni gruntów objętych zobowiązaniami ekologicznymi, które zostały wykorzystane na potrzeby wypełnienia normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska GAEC 8, a także wprowadzenia na 2023 r. specyficznych rozwiązań, które umożliwiły uwzględnienie posiadanych przez rolników

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2019 r. zmieniające 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. 1243).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2020 r. zmieniające 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. 316).

²⁹ Rolnik spełniający warunki przyznania płatności ekologicznej podejmuje się realizacji zobowiązania ekologicznego, tj. prowadzenia określonej produkcji ekologicznej na zadeklarowanej powierzchni i przestrzega warunków oraz wymogów, 5-letniego, jeżeli jest to zobowiązanie podjęte przed dniem 15 marca 2021 r. lub 3-letniego, jeżeli jest to zobowiązanie podjęte po dniu 14 marca 2021 r. – w ramach dostępnych pakietów i ich wariantów i zobowiązany jest do przestrzegania w tym okresie wymogów określonych dla tych pakietów i wariantów.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2021 r. zmieniające 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. 434).

³¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 maja 2021 r. zmieniające 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. 1025).

³² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. zmieniające 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. 481).

³³ DJP, duża jednostka przeliczeniowa inwentarza – umowna jednostka liczebności zwierząt hodowlanych w gospodarstwie, według polskich norm odpowiadająca jednej krowie o masie 500 kg. Używana jest m.in. do szacowania zapotrzebowania gospodarstwa na paszę.

zwierząt, tj. jeleniowatych (daniele i jelenie szlachetne), wielbłądowatych (alpaki i lamy) oraz koniowatych (muły i osły) przy przyznawaniu płatności ekologicznych, mimo że nie zostały zarejestrowane w bazie IRZ, na podstawie oświadczeń rolników o posiadanych przez nich zwierzętach³⁴.

Budżet działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 wynosił około 849 mln euro. W nowej perspektywie finansowej producenci ekologiczni będą wspierani w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” ujętej w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, której budżet wynosi około 905 mln euro. Pierwszy nabór wniosków w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PS WPR 2023–2027 nastąpił w okresie od 15 marca 2023 r. do 30 czerwca 2023 r.

Ramowe plany działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego

W okresie objętym kontrolą w Polsce nie było osobnej krajowej strategii rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego. Dokumentami, w których wskazano działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego były ramowe plany działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego. W badanym okresie realizowane były krajowe plany działań dotyczące żywności i rolnictwa ekologicznego, tj. „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”³⁵, „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2027”³⁶, który przedłużono na lata 2021–2030³⁷. Ramowe plany działań zostały przyjęte przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z założeniem, że szczegółowe działania przedstawione w tych dokumentach są podejmowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki podległe i nadzorowane, uczestników systemu produkcji ekologicznej, a także zainteresowane podmioty. Ramowe plany działań wskazywały najważniejsze obszary rozwoju produkcji ekologicznej oraz różne źródła finansowania działań.

Ramowy Plan Działań na lata 2014–2020 stanowił element Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. Głównym celem tego planu 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 ten zakładał, że dla rozwoju rolnictwa ekologicznego konieczna jest realizacja działań w ramach siedmiu celów szczegółowych.

Analiza wartości rynku wykonana w 2019 r. przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego wykazała, że cel dotyczący przekroczenia wartości rynku został osiągnięty już w 2018 r. i wartość ta, liczona w cenach detalicznych brutto, wyniosła około 1,3 mld zł. Zgodnie z danymi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, sprawującej nadzór nad produkcją ekologiczną w Polsce, w 2020 r. liczba producentów prowadzących działalność w zakresie przygotowania³⁸, w tym przetwórstwa, wyniosła 1104. Wobec osiągnięcia zakładanych celów, realizacja „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020”, jako element Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju została formalnie zamknięta przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych³⁹.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 września 2023 r. zmieniające 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. 1836).

³⁵ Plan został zaakceptowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 1 sierpnia 2014 r. i zaktualizowany 5 czerwca 2018 r.

³⁶ Plan został zaakceptowany przez Sekretarza Stanu w MRiRW 29 stycznia 2021 r.

³⁷ Plan został zaakceptowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 30 listopada 2022 r.

³⁸ Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 2018/848, przygotowanie oznacza działania polegające na konserwowaniu lub przetwarzaniu produktów ekologicznych lub produktów w okresie konwersji lub każde inne działanie, któremu poddawany jest nieprzetworzony produkt, niezmienną formę produktu wyjściowego, takie jak ubój, rozbiór, czyszczenie lub mielenie jak również pakowanie, znakowanie lub wprowadzanie zmian w znakowaniu odnoszących się do produkcji ekologicznej.

³⁹ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazało Radzie Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych raport zamknięcia dla Ramowego Planu Działań na lata 2014–2020 w dniu 12 kwietnia 2021 r.

Ramowy Plan Działań na lata 2021–2027 został przygotowany z uwzględnieniem potrzeby koordynacji działań mających na celu rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce. Przedstawiał on działania, jakie powinny być podejmowane i realizowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki podległe lub nadzorowane, aby osiągnąć wytyczony cel, tj. stały rozwój sektora rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej, wyrażany w wolumenie produkcji oraz wartości rynku. Dążenia do osiągnięcia celu były prowadzone poprzez działania w czterech obszarach, tj.:

- I. Transfer wiedzy – działania doskonalące, informacyjne i promocyjne,
- II. Innowacje w produkcji ekologicznej,
- III. Wsparcie producentów ekologicznych,
- IV. Utrzymanie zaufania do systemu rolnictwa ekologicznego.

Plan ten powstawał w czasie, kiedy nie był w pełni znany ostateczny kształt przepisów UE w obszarze rolnictwa ekologicznego (od 1 stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. Komisja Europejska przyjęła 11 rozporządzeń zmieniających akt podstawowy, tj. rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/848 oraz 11 rozporządzeń wykonawczych do aktu podstawowego). Ponadto trwały w tym czasie prace nad przyjęciem unijnych przepisów dotyczących wsparcia (trzy rozporządzenia główne przyjęte w grudniu 2022 r.), a powstały na ich podstawie PS WPR na lata 2023–2027 został zaakceptowany przez Komisję 31 sierpnia 2022 r. Z uwagi na powyższe, Ramowy Plan Działań na lata 2021–2027 wymagał dostosowania do nowych realiów.

Konsekwencją ww. zmian przepisów było opracowanie i wdrożenie Ramowego Planu Działań na lata 2021–2030. Celem działań zawartych w tym planie jest rozwój produkcji ekologicznej w Polsce, w tym rynku produktów ekologicznych oraz realizacja unijnego celu ujętego w strategii „Od pola do stołu” oraz „Strategii na rzecz Bioróżnorodności 2030”, poprzez zwiększenie powierzchni użytków rolnych objętych systemem produkcji ekologicznej i przeznaczenie do 2030 r. co najmniej 7 % powierzchni użytków rolnych objętych systemem produkcji ekologicznej. Cel ten oznacza podwojenie do 2030 r. powierzchni użytków rolnych objętych tym systemem w stosunku do roku 2019, tj. osiągnięcie ponad miliona hektarów tej powierzchni. Ponadto w Ramowym Planie Działań na lata 2021–2030 przewidziano wsparcie inwestycyjne dla producentów akwakultury ekologicznej ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021–2027. Hodowcy będą mogli skorzystać z preferencyjnych zasad w przyznawaniu pomocy w ramach operacji „Inwestycje w akwakulturze”.

Dążenia do osiągnięcia celu będą prowadzone poprzez działania w pięciu obszarach:

- I. Transfer wiedzy i umiejętności – działania doradcze, szkoleniowe i informacyjne,
- II. Promowanie produkcji ekologicznej – działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne,
- III. Innowacje w produkcji ekologicznej,
- IV. Wsparcie producentów ekologicznych,
- V. Utrzymanie zaufania do systemu produkcji ekologicznej.

Powyższe obszary obejmują działania podejmowane w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przez jednostki podległe lub nadzorowane, uczestników systemu produkcji ekologicznej oraz przez zainteresowane podmioty.

Dla poszczególnych działań określono następujące wskaźniki realizacji:

- dla obszaru I – liczba przeszkolonych odbiorców, liczba przeszkolonych doradców rolniczych, liczba nowych podmiotów objętych systemem kontroli w produkcji ekologicznej, liczba odsłon stron internetowych zawierających informacje o dostępnych środkach do produkcji ekologicznej, liczba przeszkolonych rolników z zakresu krótkich łańcuchów dostaw;
- dla obszaru II – liczba działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do producentów ekologicznych w obszarze produkcji ekologicznej, liczba działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do konsumentów dotyczących produkcji ekologicznej, liczba uczniów szkół prowadzących kształcenie zawodowe w zawodach związanych z rolnictwem

- i ogrodnictwem, uczestniczących w zajęciach o produkcji ekologicznej, liczba szkół biorących udział w działaniach edukacyjnych w gospodarstwach ekologicznych, przygotowanie krajowych standardów żywienia zbiorowego z udziałem produktów ekologicznych;
- dla obszaru III – poziom wydatkowania zaplanowanych środków na dotacje udzielane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
 - dla obszaru IV – areal powierzchni użytków rolnych w ha objęty wsparciem w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” PS WPR 2023–2027, areal powierzchni użytków rolnych w hektarach objęty wsparciem w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, liczba podmiotów ekologicznych, które uzyskały wsparcie w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” PS WPR 2023–2027, w tym działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, liczba podmiotów ekologicznych, które uzyskały wsparcie w ramach operacji 2.1.2 w obszarze „System jakości produktów akwakultury ekologicznej”; inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacje) – obszar B, liczba podmiotów ekologicznych, które uzyskały wsparcie w ramach interwencji PS WPR 2023–2027: Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości – poza gospodarstwem – obszar B, liczba podmiotów ekologicznych, które uzyskały wsparcie w ramach Inwestycji A1.4.1. Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności, liczba podmiotów ekologicznych, które uzyskały wsparcie w ramach Działania 2.2.1. Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021–2027, liczba grup zrzeszających podmioty ekologiczne, które uzyskały wsparcie w ramach interwencji PS WPR 2023–2027: Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych. Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości. Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności, liczba złożonych wniosków o wsparcie na wykorzystanie ekologicznego materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany;
 - dla obszaru V – liczba działań związanych z doskonaleniem systemu kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej, liczba przeszkolonych inspektorów rolnictwa ekologicznego, liczba e-usług w produkcji ekologicznej.

Według stanu na dzień 30 września 2023 r. wybrane wskaźniki realizacji działań określone w Ramowym Planie Działań na lata 2021–2030 przedstawiały się następująco: w przypadku wskaźnika dotyczącego upowszechnienia wiedzy, dobrych praktyk i doradztwa – liczba przeszkolonych osób wyniosła 30 581, a doradców rolniczych – 4614; w przypadku nowych podmiotów objętych systemem produkcji ekologicznej – ich liczba wyniosła 4122; w przypadku odsłon internetowych zawierających informacje o dostępnych środkach do produkcji ekologicznej – ich liczba wyniosła 19 608; w przypadku przeszkolonych rolników z zakresu krótkich łańcuchów dostaw – ich liczba wyniosła 25 665; w przypadku arealu powierzchni użytków rolnych w ha objętego wsparciem w ramach interwencji „Rolnictwo ekologiczne” PS WPR 2023–2027 – wyniósł on 136,7 tys. ha w okresie 1 stycznia – 30 września 2023 r.

Nieokreślenie w ramowym planie docelowych wskaźników realizacji działań

W Ramowym Planie Działań na lata 2021–2030 nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji działań. Z wyjaśnień Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika m.in., że celem „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030 jest rozwój sektora produkcji ekologicznej, w tym rozwój rynku produktów ekologicznych w Polsce oraz przeznaczenie do 2030 r. co najmniej 7 % powierzchni użytków rolnych objętych tym systemem. Plan ten był przedmiotem konsultacji, w szczególności z podmiotami, w tym administracji rządowej, którym przypisano działania w ww. planie. Żaden z podmiotów nie zgłosił potrzeby określenia wartości wskaźników dla celów szczegółowych. W związku z powyższym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2021–2030 zdecydowało się na przyjęcie wskaźników monitorowania dla działań szczegółowych, jednakże bez przypisywania im określonych wartości z uwagi na potrzebę ciągłego rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej, który nie może być ograniczany poprzez osiągnięcie określonych poziomów wskaźników.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, określenie w ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego docelowych wartości wskaźników realizacji działań pozwoli na dokonywanie właściwej oceny skuteczności realizowanych przedsięwzięć.

Brak sprawozdań z realizacji ramowych planów

W badanym okresie, tj. w latach 2019–2023, nie były sporządzane roczne sprawozdania z realizacji ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego, zawierające podsumowanie podjętych działań, a także analizę osiągniętych efektów oraz wskazanie kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań. Sprawozdania z wykonania „Ramowego Planu Działania dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020” były sporządzane w 2016 r., 2017 r. i ostatnie za 2018 r. Sprawozdania zawierały podsumowania podjętych działań i analizy osiągniętych efektów oraz wskazania kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań. Raport za 2019 r. nie został przyjęty, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – nie ma takiego obowiązku prawnego, a zwiększona intensyfikacja prac nad opracowaniem i wdrożeniem do polskiego porządku prawnego wymogów nowego prawa UE o produkcji ekologicznej (rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/848) oraz przygotowaniem mechanizmów wsparcia rolnictwa ekologicznego w ramach PS dla WPR na lata 2023–2027 wpłynęła na nadanie im priorytetowego charakteru względem pozostałych prac. Członkowie Parlamentu byli informowani o pracach MRiRW w obszarze rolnictwa ekologicznego m.in. podczas konferencji senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 13 kwietnia 2021 r. nt. Stan obecny a perspektywa rolnictwa ekologicznego po roku 2022 oraz w odpowiedzi na pismo przewodniczącego sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: KRiRW) z 25 czerwca 2021 r. oraz podczas posiedzenia sejmowej KRiRW z dnia 7 lipca 2021 r. Jednocześnie, MRiRW na bieżąco informowało Parlamentarny Zespół ds. Wsparcia Rolnictwa Ekologicznego o stanie prac w obszarze produkcji ekologicznej. Posiedzenia Zespołu odbyły się 5 sierpnia 2022 r., 4 października 2022 r., 24 stycznia 2023 r., 8 maja 2023 r., 12 lipca 2023 r. oraz 27 lipca 2023 r. W ocenie MRiRW taka forma sprawozdawczości jest efektywniejsza i pozwala na szybsze reagowanie na potrzeby sektora.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo braku obowiązku prawnego sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego, opracowanie takiego dokumentu jest zasadne. Dokument ten pozwoli na bardziej skuteczne monitorowanie realizowanych działań i podejmowanie adekwatnych instrumentów do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego. Ponadto publikacja sprawozdania na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi umożliwi zainteresowanym zapoznanie się ze szczegółowymi danymi dotyczącymi realizacji działań na rzecz rolnictwa ekologicznego.

Nieokreślenie w ramowych planach budżetu działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego

W ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nie określono źródeł ich finansowania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a także wielkości ponoszonych nakładów finansowych na rolnictwo ekologiczne w poszczególnych latach w zakresie:

- działań wspierających podmioty uczestniczące w systemie rolnictwa ekologicznego (PROW 2014–2020, system do badań na rzecz rolnictwa ekologicznego dotacje przedmiotowe i dotacje celowe),
- działań informacyjno-promocyjnych, w tym mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”,
- działań doradczych.

Na cele realizacji ramowych planów działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nie przeznaczono osobnego jednolitego budżetu, gdyż – jak wyjaśnił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wszystkie jego elementy składowe są finansowane w ramach zabezpieczonych osobno środków. Działania te mogą być finansowane zarówno bezpośrednio z budżetu krajowego, środków w ramach PROW 2014–2020, PS–WPR 2023–2027, z funduszy promocji, Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich jak i innych źródeł. Źródła i wielkość finansowania mogą się zmieniać w zależności

od aktualnej sytuacji finansowej, tj. m.in. bieżącego stanu wydatkowania środków, sytuacji gospodarczej w kraju, aktualnych potrzeb sektora rolnictwa ekologicznego, przesunięć pomiędzy nimi oraz ewentualnych modyfikacji zakresów innych realizowanych działań. Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030 prezentuje obszary, w których prowadzone i planowane są działania mające na celu rozwój sektora produkcji ekologicznej. Źródła finansowania wskazane są bezpośrednio w informacji o prowadzonych działaniach, dostępnej na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi) (<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wsparcie-rolnictwa-ekologicznego>) oraz serwisach pozostałych działań (<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>). Dlatego też wskazanie źródeł finansowania w tym planie nie wpłynie na poprawę odbioru tego dokumentu przez obywateli, a jednocześnie znacząco zwiększy obciążenia administracyjne związane z jego aktualizacją. Ponadto żaden ze wskaźników (poza wskaźnikiem dotyczącym obszaru III Ramowego Planu) nie wymaga wskazania bezpośredniego finansowania, ponieważ z definicji dotyczą innych niefinansowych efektów prowadzonych działań.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędnym jest wskazanie w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego źródeł i wysokości finansowania, co pozwoli na prawidłowe i racjonalne wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego.

Na potrzebę określenia budżetu niezbędnego do realizacji działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz docelowych wskaźników realizacji tych działań wskazał Europejski Trybunał Obrachunkowy po kontroli przeprowadzonej w Polsce w 2023 r. dotyczącej rolnictwa ekologicznego.

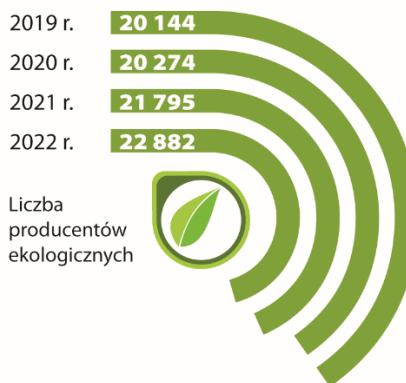
Wzrost liczby producentów ekologicznych

W badanym okresie wzrosła liczba producentów ekologicznych z: 20 144 w 2019 r. do 22 882 w 2022 r., tj. o 13,6 %, w tym liczba producentów prowadzących działalność w zakresie produkcji rolnej: z 18 637 w 2019 r. do 21 187 w 2022 r., tj. o 13,7 %.

Dane dotyczące liczby producentów ekologicznych przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 5

Liczba producentów ekologicznych w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Łączna powierzchnia ekologicznych użytków rolnych w 2019 r.⁴⁰ wyniosła 507,6 tys. ha, a w 2022 r. – 554,6 tys. ha, tj. nastąpił wzrost o 47 tys. ha (o 9,3 %). Powierzchnia użytków rolnych, na których stosowano ekologiczne metody produkcji w 2019 r. stanowiła 3,5 % całkowitej powierzchni użytków rolnych w Polsce⁴¹, natomiast w 2022 r. wskaźnik ten wzrósł do 3,7 %. W 2019 r. średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego w Polsce wynosiła 27,2 ha⁴², a w 2022 r. – 27,4 ha, tj. była wyższa o 0,7 %.

⁴⁰ W 2018 r. powierzchnia ekologicznych użytków rolnych wyniosła 484,7 tys. ha.

⁴¹ Powierzchnia użytków rolnych według danych GUS – Rocznik Statystyczny Rolnictwa, Warszawa, 2022.

⁴² W 2018 r. średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego wyniosła 25,0 ha.

Niewystarczający wzrost powierzchni ekologicznych użytków rolnych

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wzrost łącznej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w ciągu czterech lat, tj. 2019–2022, nastąpił tylko o 9,3 %, zatem przy takim tempie wzrostu istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu przyjętego w Ramowym Planie Działania 2021–2030, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni użytków rolnych i uzyskania ponad miliona hektarów tej powierzchni.

W latach 2019–2022 w strukturze gospodarstw ekologicznych dominowały gospodarstwa nastawione na produkcję zbóż oraz roślin na paszę. Ich udział w strukturze powierzchni ekologicznych użytków rolnych w 2019 r. wynosił 53,9 %, a w 2022 r. – 56,2 %.

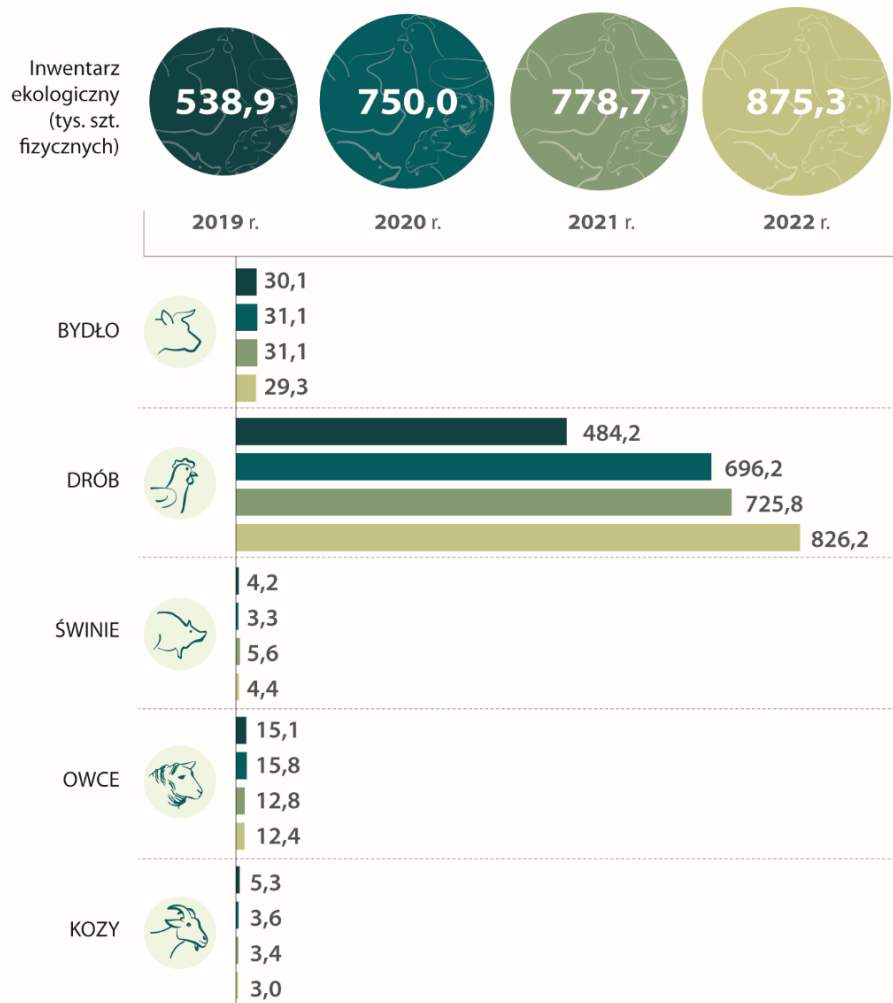
Wzrost liczby inwentarza ekologicznego

W odniesieniu do ekologicznej produkcji zwierzęcej nastąpił wzrost liczby inwentarza ekologicznego: z 538,9 tys. sztuk w 2019 r.⁴³ do 875,3 tys. sztuk w 2022 r., tj. o 62,4 %. W poszczególnych gatunkach zwierząt odnotowano: spadek pogłowia bydła z 30,1 tys. sztuk w 2019 r. do 29,3 tys. sztuk w 2022 r., spadek pogłowia owiec z 15,1 tys. sztuk w 2019 r. do 12,4 tys. sztuk w 2022 r., spadek pogłowia kóz z 5,3 tys. sztuk w 2019 r. do 3,0 tys. sztuk w 2022 r., wzrost pogłowia trzody chlewnej z 4,2 tys. sztuk w 2019 r. do 4,4 tys. sztuk w 2022 r., wzrost produkcji drobiu z 484,2 tys. sztuk w 2019 r. do 826,2 tys. sztuk w 2022 r.

Dane dotyczące liczby inwentarza ekologicznego przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 6

Inwentarz ekologiczny w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁴³ W 2018 r. liczba zwierząt gospodarskich utrzymywanych w warunkach ekologicznych wyniosła 357,1 tys. sztuk.

Wzrost liczby podmiotów zajmujących się przygotowaniem produktów ekologicznych

W latach 2019–2022 nastąpił wzrost liczby podmiotów zajmujących się przygotowaniem produktów ekologicznych: z 1022 w 2019 r. do 1216 w 2022 r., tj. o 19 %, w tym liczba podmiotów zajmujących się przetwórstwem wzrosła z 636 w 2019 r. do 760 w 2022 r., tj. o 19,5 %.

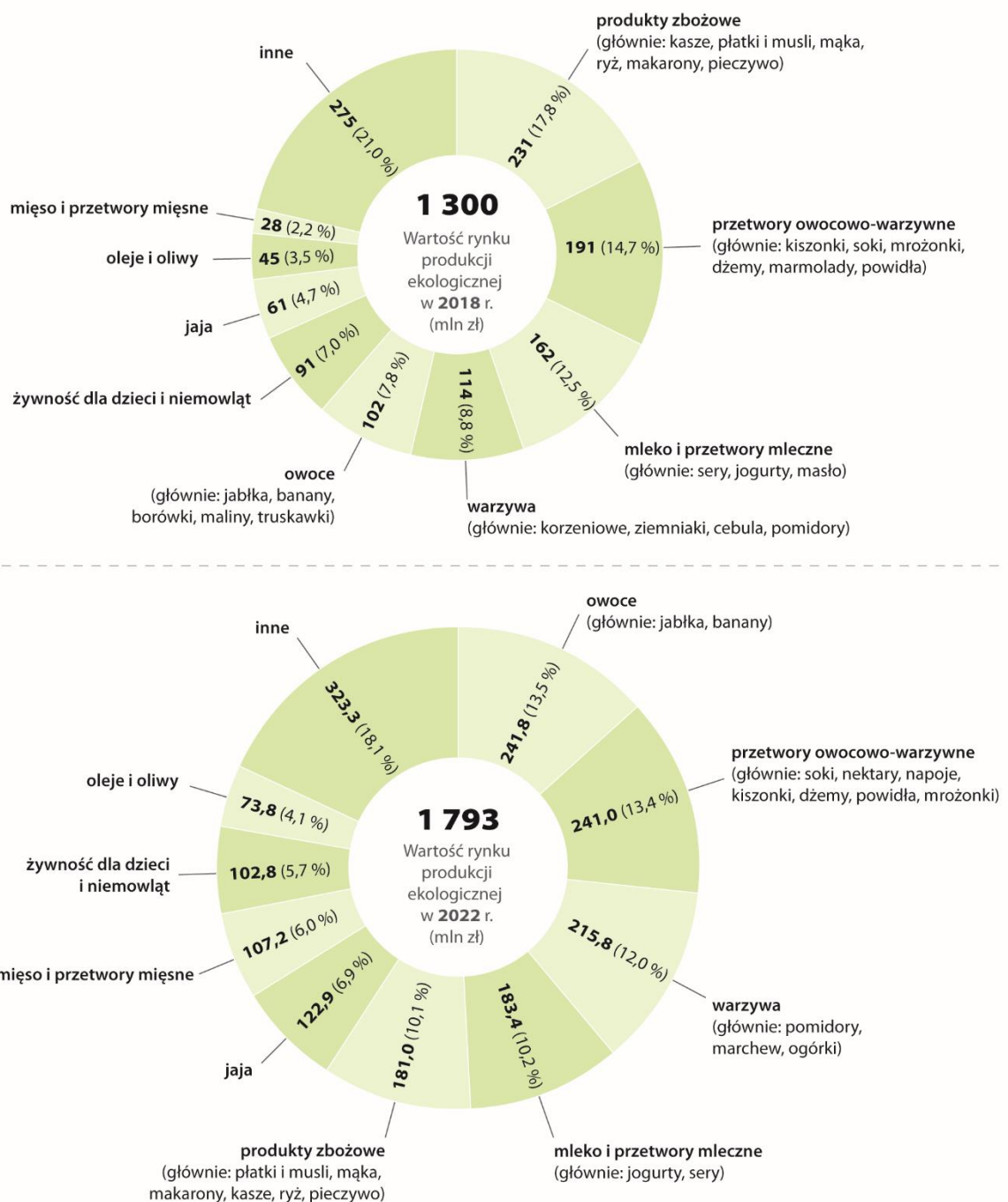
Wzrost wartości rynku produkcji ekologicznej

Analiza wartości rynku produkcji ekologicznej wykonana przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego wykazała, że wartość ta (liczona w cenach detalicznych brutto) wyniosła w 2018 r. około 1,3 mld zł, a w 2022 r. wzrosła do 1,8 mld zł, tj. o 38,5 %.

Dane dotyczące wartości rynku produkcji ekologicznej przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 7

Wartość rynku produkcji ekologicznej w 2018 r. i 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W latach 2019–2023 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w ramach monitoringu sektora rolnictwa ekologicznego – otrzymało m.in.:

- a) od Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych:
 - informacje zbiorcze o wynikach kontroli planowych,
 - sprawozdania roczne IJHARS,
 - formularze dotyczące przekazywania informacji o rolnictwie ekologicznym do Eurostat;
- b) od Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa:
 - roczne informacje zbiorcze o ilości udzielonych zgód na zastosowanie odstępstw od zasad produkcji ekologicznej dotyczących materiału rozmnożeniowego roślin;
- c) od instytutów naukowych:
 - wyniki badań na rzecz rolnictwa ekologicznego dotowanych przez Ministerstwo (opracowania zbiorcze za lata 2019–2022),
 - opracowania dotyczące rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce.

Zebrane informacje służyły do opracowywania danych o stanie sektora rolnictwa ekologicznego wykorzystywanych podczas działań informacyjnych oraz do oceny efektywności mechanizmów wsparcia i działań promocyjnych.

System zbierania danych w rolnictwie ekologicznym opierał się na jednostkach certyfikujących, którym delegowano określone uprawnienia. Informacje i dane o systemie rolnictwa ekologicznego były zbierane przez jednostki certyfikujące w trakcie sprawowania kontroli wszystkich podmiotów. Dane przekazywane przez jednostki certyfikujące w zakresie nadzoru nad jednostkami certyfikującymi i nad produkcją ekologiczną były następnie agregowane i analizowane przez IJHARS. Dane statystyczne po weryfikacji przez IJHARS były przekazywane ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który ponownie oceniał otrzymane dane pod kątem poprawności oraz przekazywał je do EUROSTAT. Jednocześnie spójność przekazywanych danych była wstępnie automatycznie oceniana przez system przekazywania danych eDAMIS, a następnie weryfikowana przez właściwą komórkę EUROSTAT. Poprawność danych przekazywanych przez jednostki certyfikujące była weryfikowana w ramach audytów i inspekcji prowadzonych przez IJHARS. Wsparcie dla gospodarstw ekologicznych w postaci płatności obszarowych do powierzchni upraw ekologicznych (i upraw w okresie konwersji) podlegała monitorowaniu i raportowaniu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymywało z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dane na temat realizacji ww. działania/interwencji w raportach tygodniowych miesięcznych i kwartalnych. Formalne sprawozdania z realizacji PROW i PS WPR, przedkładane następnie KE, zawierające wszystkie informacje szczegółowe o realizacji tych programów, w tym wsparcia gospodarstw ekologicznych, były sporządzane w układzie rocznym.

Import produktów ekologicznych

Zgodnie z obowiązującym systemem importu produktów ekologicznych do UE, każda partia towaru musi być sprawdzona pod względem jej zgodności z wymogami prawa o produkcji ekologicznej. W Polsce zwolnieniem przesyłek spoza UE zawierających produkty ekologiczne na rynek wewnętrzny zajmują się Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

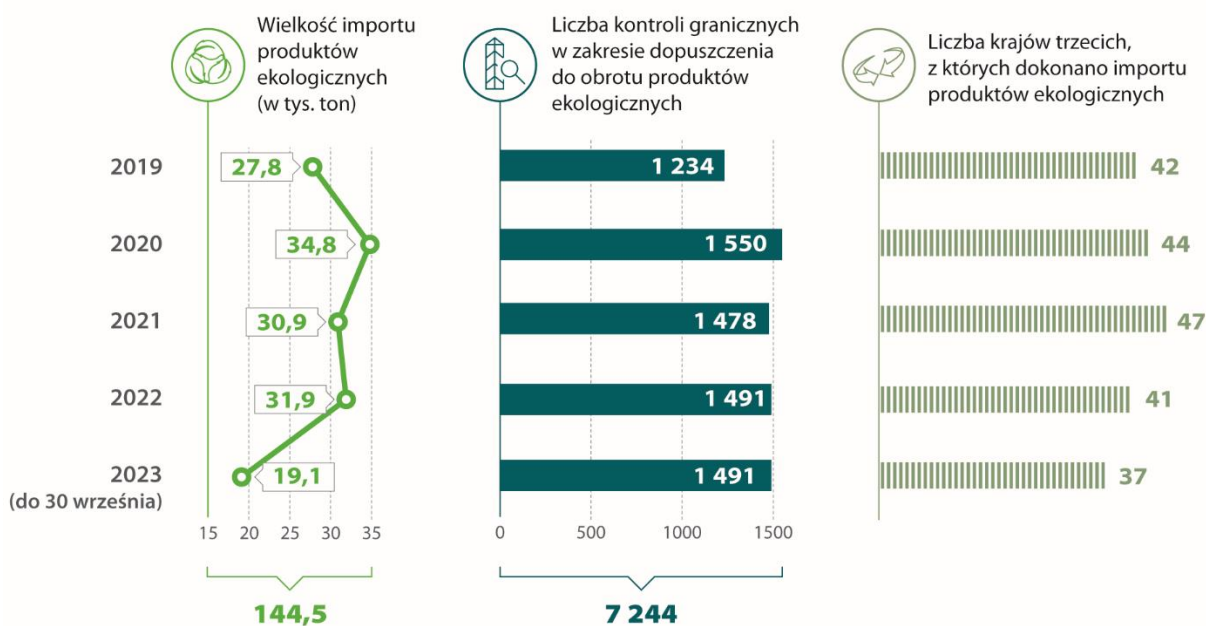
W 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r. (do 30 września) Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przeprowadziły odpowiednio: 1234, 1550, 1478, 1491, 1491 kontroli granicznych w zakresie dopuszczania do obrotu produktów rolnictwa ekologicznego importowanych odpowiednio z: 42, 44, 47, 41 i 37 krajów trzecich. Łączna masa produktów ekologicznych importowanych z krajów trzecich do Polski wyniosła odpowiednio: 27,8 tys. ton, 34,8 tys. ton, 30,9 tys. ton, 31,9 tys. ton, 19,1 tys. ton.

Spośród importowanych produktów ekologicznych największą grupę towarową stanowiły: zboża (gryka, proso, pszenica, owies), owoce mrożone (jagody, maliny), banany zielone i len.

Dane dotyczące importu produktów ekologicznych przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 8

Import produktów ekologicznych w latach 2019–2023 (do 30 września)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wielkość i wartość eksportu produktów ekologicznych z Polski poza obszar UE nie była monitorowana z uwagi na to, że nie było obowiązku prawnego wymagającego pozyskiwanie tych danych. Ponadto kody CN produktów ekologicznych i konwencjonalnych, na których opierał się system celny były takie same, dlatego też próba pozyskania tych danych byłaby niemiarodajna. Wprowadzenie rozwiązań mających na celu zebranie danych o eksporcie stanowiłoby nieadekwatne zwiększenie obciążeń administracyjnych oraz kosztów w już wysoce skomplikowanym systemie produkcji ekologicznej. Zgodnie z obowiązującym systemem importu produktów ekologicznych do UE, każda partia towaru musi być sprawdzona pod względem jej zgodności z wymogami prawa o produkcji ekologicznej.

Rady doradcze do spraw rolnictwa i produkcji ekologicznej

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019–2023, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonowały jako organy pomocnicze: Rada Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej⁴⁴ do lipca 2022 r. oraz Rada Produkcji Ekologicznej⁴⁵ od grudnia 2022 r. W skład członków rad wchodziły organizacje producentów i rolników ekologicznych oraz środowisk naukowych i jednostek certyfikujących. Liczba członków Rady Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej wynosiła osiem osób, a liczba członków Rady Produkcji Ekologicznej – 20 osób. W 2019 r. odbyły się dwa posiedzenia Rady Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej i liczne konsultacje prowadzone drogą elektroniczną, a w latach 2020–2021 – po jednym spotkaniu w danym roku. W 2023 r. odbyły się dwa posiedzenia Rady Produkcji Ekologicznej.

Głównymi tematami posiedzeń ww. rad były przepisy krajowe i wspólnotowe, rozwiązania dotyczące projektów dokumentów i rozwiązań legislacyjnych, a także opinii w sprawie działań dotyczących rolnictwa ekologicznego, w tym m.in.: oceny wniosków o dofinansowanie dla „Obsługi mechanizmu udzielania dotacji do badań w rolnictwie ekologicznym w 2020 r.”; konsultacji w sprawie

⁴⁴ Powołana zarządzeniem nr 29 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 września 2018 r., które zostało uchylone przez zarządzenie nr 34 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie Rady Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej (Dz. Urz. MRiRW poz. 40, ze zm.).

⁴⁵ Powołana zarządzeniem nr 23 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 lipca 2022 r. (Dz. Urz. MRiRW poz. 30, ze zm.).

zmian do rozporządzenia w sprawie wsparcia w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych, w sprawie włączenia mięty zielonej i morwy białej na listę roślin, których uprawa podlega wsparciu w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020; propozycji tematyki prac badawczych w rolnictwie ekologicznym; konsultacji w sprawie projektu 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; zaopiniowania rozwiązań w sprawie rolnictwa ekologicznego w projektowanej interwencji Planu Strategicznego WPR – Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacje); opinii w sprawie projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

W okresie od 14 lipca 2022 r. do 1 grudnia 2022 r. skład osobowy Rady do spraw Produkcji Ekologicznej nie był przyjęty, stąd Ramowy Plan Działań na lata 2021–2030 nie mógł być skonsultowany z radą w okresie, w którym trwały konsultacje publiczne dokumentu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowało dokument do konsultacji m.in. do przewodniczącego poprzedniej Rady Rolnictwa i Produkcji Ekologicznej. Stanowiska ww. rad były brane pod uwagę podczas konsultacji projektów i rozwiązań legislacyjnych przekazywanych do opiniowania przez MRiRW. Rady wskazywały również osoby do składów komisji oceniających wnioski o udzielenie dotacji do badań na rzecz rolnictwa ekologicznego.

Kontrole i audyty w MRiRW

W okresie objętym kontrolą, w zakresie rolnictwa ekologicznego przeprowadzono trzy kontrole, tj.: w Departamencie Systemów Jakości MRiRW, w Instytucie Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego w Warszawie, w Instytucie Zootechniki – Państwowym Instytucie Badawczym w Krakowie. W wyniku przeprowadzanych kontroli wydano zalecenia, które zostały zrealizowane przez podmioty kontrolowane.

W kontrolowanym okresie w MRiRW nie był przeprowadzany audyt wewnętrzny w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego. Audytor wewnętrzny wyjaśniła, że „(...) Zagadnienia związane z rolnictwem ekologicznym nie znalazły się w planie audytu wewnętrznego w latach 2018–2023. W wyniku analizy ryzyka wskazano na inne zagadnienia, które były lub powinny stać się przedmiotem audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny „Wspieranie rolnictwa ekologicznego, w tym w ramach PROW 2007–2013 oraz PROW 2014–2020” realizowany był w roku 2015”.

Rozpatrywanie skarg w MRiRW

W badanym okresie do MRiRW złożono sześć skarg dotyczących rolnictwa ekologicznego. Zgodnie z właściwością pięć skarg rozpatrywał Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności w MRiRW, a jedna skarga była rozpatrywana przez Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich w MRiRW. Były to następujące skargi:

- w 2020 r. grupa producentów owoców złożyła skargę na Dyrektora Lubelskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dotyczącą zwrotu do Agencji nienależnie pobranych środków z tytułu pomocy finansowej. Sprawa była w trakcie rozpatrywania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Minister RiRW pisemnie poinformował prezesa zarządu grupy, że nie ma uprawnień by wkraczać w ustawową sferę działań dotyczących postępowań administracyjnych należących do Prezesa ARiMR oraz dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR;
- w 2021 r. osoba fizyczna złożyła skargę na internetowego sprzedawcę warzyw ekologicznych. Skarga została przekazana do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jako organu właściwego do zbadania i przekazania wyjaśnień skarżącemu w tej sprawie;
- w 2022 r. producent ekologiczny złożył skargę do MRiRW na jednostkę certyfikującą. Skarga została przekazana do Głównego Inspektora JHARS, który sprawuje nadzór nad jednostkami certyfikującymi oraz nad produkcją ekologiczną;

- w 2022 r. osoba fizyczna złożyła skargę na dyrektora Biura Rolnictwa Ekologicznego i Produktów Regionalnych Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, która dotyczyła zakupu miodu jako ekologicznego. Skarga została przekazana do rozpatrzenia Głównemu Inspektorowi JHARS;
- w 2023 r. osoba fizyczna złożyła skargę na nierzetelne i nieprofesjonalne działania podmiotu zajmującego się certyfikacją rolnictwa ekologicznego, a także na działania Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Po rozpatrzeniu ww. skargi przez MRiRW uznano ją za bezzasadną;
- w 2023 r. producent ekologiczny złożył skargę dotyczącą działalności Głównego Inspektora JHARS i jednostki certyfikującej. Po rozpatrzeniu skargi przez MRiRW uznano ją za bezzasadną.

Monitoring wsparcia gospodarstw ekologicznych

W latach 2019–2023 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przekazała do MRiRW dziewięć półrocznych analiz dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości u beneficjentów oraz informację o planowanych lub podjętych działaniach służących zmniejszeniu lub wyeliminowaniu stwierdzanych nieprawidłowości w ramach PROW 2014–2020, w tym dotyczących działania „Rolnictwo ekologiczne”. Pozyskiwane z ARiMR półroczne zestawienia dotyczące nieprawidłowości stwierdzanych u beneficjentów były wykorzystywane w następujący sposób:

- przeprowadzano analizę rodzajów stwierdzanych nieprawidłowości i ich liczby;
- przeprowadzano analizę podjętych przez Agencję Płatniczą (ARiMR) mechanizmów naprawczych służących zmniejszeniu lub wyeliminowaniu stwierdzanych nieprawidłowości;
- przeprowadzano analizę oceny podjętych działań i ich efektów w odniesieniu do wskazanych przez ARiMR działań naprawczych.

Na podstawie tych analiz dokonywano oceny, czy podjęte przez ARiMR działania skutkowały zmniejszeniem lub wyeliminowaniem stwierdzanych nieprawidłowości. Dotychczasowe doświadczenia wskazywały, że działania Agencji na rzecz ograniczenia nieprawidłowości są wystarczające i przekładają się na zmniejszanie udziału procentowego spraw z nieprawidłowościami. Stwierdzane u beneficjentów nieprawidłowości były przede wszystkim związane ze sposobem deklarowania gruntów we wnioskach o przyznanie płatności oraz uchybieniami w przestrzeganiu przez beneficjentów wymogów w trakcie realizacji zobowiązań ekologicznych. Nieprawidłowości te wynikały z zaniedbań po stronie beneficjentów i nie powodowały konieczności wprowadzania zmian w zasadach przyznawania wsparcia w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020.

Wsparcie dla gospodarstw ekologicznych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020 podlegało monitorowaniu i raportowaniu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymywało z ARiMR dane na temat realizacji ww. działania w raportach tygodniowych, miesięcznych oraz kwartalnych. Formalne sprawozdania z realizacji PROW 2014–2020 przedkładane były następnie Komisji Europejskiej. Sprawozdania zawierały informacje szczegółowe o realizacji programu, w tym dotyczące wsparcia gospodarstw ekologicznych i były sporządzane w układzie rocznym w terminie do 30 czerwca każdego kolejnego roku. Sprawozdania te publikowano na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja Europejska nie zgłaszała uwag do ww. sprawozdań za lata 2019–2022 w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne”.

Monitoring wsparcia gospodarstw ekologicznych nie był równoznaczny z monitorowaniem całości sektora rolnictwa ekologicznego, gdyż nie wszystkie gospodarstwa ekologiczne o takie wsparcie się ubiegały. Dane ARiMR z wdrażania działania/interwencji Rolnictwo Ekologiczne dostępne MRiRW jako instytucji zarządzającej pozwalały – jak wyjaśnił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w sposób szczegółowy, na bieżąco śledzić liczbę gospodarstw, powierzchnię i rodzaj upraw oraz zapotrzebowanie/wydatkowanie środków

na rzecz gospodarstw ekologicznych. Z uwagi na to, że w ramach działania/interwencji „Rolnictwo ekologiczne” nie były wspierane przetwórnice, ww. sprawozdawczość nie obejmowała tej części sektora rolnictwa ekologicznego. Ponadto jednym z załączników do Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021–2027 jest Strategia Akwakultura 2027 – Plan strategiczny rozwoju chowu i hodowli ryb w Polsce w latach 2021–2027, w ramach której zawarto rozdział Rozwój akwakultury ekologicznej w Polsce. W rozdziale tym przedstawiono stan produkcji ekologicznej ryb hodowlanych oraz perspektywy jej rozwoju. Konieczność opracowania ww. dokumentu nakładała na państwo członkowskie art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1004. Wyżej wymieniona strategia została przekazana do KE wraz z treścią FER 2021–2027, natomiast nie były do niej zgłaszane uwagi i pytania ze strony KE i nie zachodziła potrzeba przekazywania dodatkowych informacji i podejmowania dodatkowych działań ze strony Polski. Treść Strategii Akwakultura 2027 – Plan strategiczny rozwoju chowu i hodowli ryb w Polsce w latach 2021–2027 jest ogólnodostępna pod następującym linkiem: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-akwakultura-2027>.

Raporty dotyczące rolnictwa ekologicznego przekazywane były do UE w systemie OFIS⁴⁶ oraz eDAMIS⁴⁷.

Nie w pełni skuteczny nadzór Ministra RiRW nad ARiMR w zakresie obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

Ustalenia kontroli wykazały, że w nadzorowanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nieterminowo wydawano decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej i nieterminowo realizowano te płatności. W kampaniach 2018–2022 w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁸ wydała nieterminowo, tj. po 1 marca⁴⁹, łącznie 19 430 decyzji o przyznaniu płatności⁵⁰ oraz zrealizowała nieterminowo, tj. po 30 czerwca⁵¹, łącznie 1194 płatności⁵².

Zgodnie z art. 5a ust. 1–2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro⁵³, jeśli płatności dokonane po 30 czerwca przekraczają próg 5 % wydatków dokonanych w terminie, stosuje się zmniejszenia płatności w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wartość zrealizowanych płatności ekologicznych po 30 czerwca do wartości płatności zrealizowanych w terminie w poszczególnych kampaniach według stanu na 30 września 2023 r. nie przekroczyła 5 % i wyniosła dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 oraz 2022 odpowiednio: 0,06 %, 0,05 %, 0,04 %, 0,05 %, 1,46 %.

⁴⁶ Organic Farming Information System.

⁴⁷ Electronic Dataflow Administration and Management Information System.

⁴⁸ Na podstawie danych uzyskanych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁴⁹ Stosownie do art. 31 ustawy z dnia 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2296), decyzja administracyjna w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 jest wydawana w terminie do 1 marca roku następnego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności.

⁵⁰ Z tego w kampanii: 2018 – 5912 decyzji, co stanowiło 42 % ogółu wydanych decyzji, 2019 – 2631 decyzji, tj. 16,1 %, 2020 – 2298 decyzji, tj. 14 %, w 2021 – 2645 decyzji, tj. 14,9 % i 2022 – 5944 decyzji, tj. 31 %.

⁵¹ Płatności ekologicznej, zgodnie art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) 1290/2005 i (WE) 485/2008 (Dz. U, UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 549, ze zm.), dokonuje się w okresie od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca następnego roku kalendarzowego.

⁵² Z tego w kampanii: 2018 – 713 płatności, co stanowiło 42 % ogółu zrealizowanych płatności, 2019 – 90 płatności, tj. 0,6 %, 2020 – 95 płatności, tj. 0,6 %, w 2021 – 65 płatności, tj. 0,4 % i 2022 – 231 płatności, tj. 1,2 %.

⁵³ Dz. U. L 255 z 28.8.2014, str. 18.

W związku z faktem, że płatności dokonane po 30 czerwca nie przekroczyły progu 5 % wydatków dokonanych w terminie, Komisja Europejska nie wydała decyzji w zakresie zmniejszenia wydatków EFRROW wynikających z zastosowania art. 5a rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014⁵⁴, z powodu nieterminowego dokonania płatności na rzecz beneficjentów działania „Rolnictwo ekologiczne” w latach 2019–2023.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Budżetu w MRiRW, w celu zapobiegania nieterminowemu wydawaniu decyzji, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzi codzienny monitoring obsługiwanych spraw. Do oddziałów regionalnych wysyłane są e-maile z prośbą o zintensyfikowanie prac. Stan obsługi wniosków jest omawiany na cokwartalnych naradach z kierownikami Biur Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich i zastępcami dyrektorów Oddziałów Regionalnych nadzorującymi prace Biur Powiatowych. Ponadto Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nadzoruje terminowość ewidencji dokumentów źródłowych w księgach rachunkowych ARiMR, zgodnie z obowiązującymi procedurami księgowymi. Z informacji przedstawionych przez ARiMR wynika, że Agencja dokłada wszelkiej staranności w zakresie terminowej obsługi ewidencji księgowej dokumentów źródłowych w księgach rachunkowych ARiMR oraz aby wszystkie zlecenia płatności w tym dla rolnictwa ekologicznego, które wpłyną, były ujęte w zapotrzebowaniu na środki z terminem realizacji płatności do 30 czerwca danego roku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo podjętych działań dotyczących poprawy terminowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej i realizacji tych płatności przez ARiMR, koniecznym jest wzmocnienie nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym zakresie.

5.1.2. Działania Prezesa ARiMR w zakresie udzielania pomocy finansowej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Przygotowanie ARiMR do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania, obsługi i realizacji płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 wykonywane były w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁵ przez pracowników, którzy posiadali kwalifikacje zgodne z wymaganiami określonymi w regulaminach wynagradzania Agencji.

W badanym okresie stan przygotowania Agencji do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 oraz realizacja tego działania nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych oraz audytów. W 2015 r. przeprowadzono badanie oceny gotowości ARiMR do obsługi poszczególnych mechanizmów pomocowych, w tym „Rolnictwo ekologiczne” dla okresu programowania 2014–2020, pod względem spełnienia kryteriów akredytacyjnych. W wyniku dokonanych sprawdzeń uznano, że wprowadzone rozwiązania w ARiMR spełniają kryteria akredytacyjne dla agencji płatniczej do obsługi m.in. przedmiotowego mechanizmu. W 2017 r. przeprowadzono audyt planowy dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, którego celem była ocena procesu przyjmowania i rejestracji wniosków oraz sposób ich weryfikacji w ramach kontroli administracyjnej i krzyżowej oraz ocena prawidłowości wydanych decyzji administracyjnych przyznających płatność. W wyniku badania wydano zalecenia, które w 2018 r. zostały uznane za wdrożone. W związku z nowym okresem programowania i uruchomieniem Planu Strategicznego WPR 2023–2027, obszar rolnictwa ekologicznego będzie podlegał badaniu w kolejnych latach.

⁵⁴ Dz. U. UE L 255 z 28.8.2014 r. str. 18.

⁵⁵ W Centrali ARiMR – Departament Płatności Bezpośrednich, Departament Księgowości, Departament Finansowy, Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych, a w biurach terenowych ARiMR – Wydział Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich, Wydział ds. Płatności Bezpośrednich i Pomocy Krajowej.

Działania informacyjno-promocyjne ARiMR

W latach 2019–2023 na działania informacyjno-promocyjne w mediach Agencja⁵⁶ poniosła koszty w łącznej kwocie około 12,3 mln zł, w tym 2,5 mln zł w 2019 r., 2,1 mln zł w 2020 r., 2,6 mln zł w 2021 r., 2,8 mln zł w 2022 r. oraz 2,3 mln zł w 2023 r. (do 31 października). W ARiMR nie realizowano osobnych akcji informacyjnych dotyczących tylko „Rolnictwa ekologicznego”, dlatego też wskazanie określonej wartości kosztów przedsięwzięć związanych z tym działaniem nie jest możliwe, gdyż są one rozproszone w globalnych działaniach ARiMR.

W ramach działań promocyjnych w związku z kolejnymi kampaniami ARiMR przygotowywała materiały informacyjne publikowane na stronie internetowej Agencji⁵⁷. Ponadto w 2019 r. wydano w nakładzie 15 tys. egzemplarzy ulotkę informacyjną „Płatności obszarowe PROW 2014–2020”, wspólną dla kilku działań tego Programu. W latach 2019–2023 przy współudziale Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie zorganizowano również 22 szkolenia dla doradców rolniczych.

Procedury ARiMR w zakresie obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

Obsługę wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 realizowano w biurach powiatowych ARiMR na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji zasad ujętych w książkach procedur, które były opracowywane i wprowadzane zgodnie z zarządzeniem nr 121/2022 Prezesa ARiMR z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia Książki Zarządzania Procedurami ARiMR. Książki procedur publikowane były na portalu wewnętrznym ARiMR oraz w programie ARIS Connect, a ich publikacją zajmował się Departament Analiz i Sprawozdawczości w Centrali ARiMR. Do Dyrektorów Departamentów Centrali oraz Dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR drogą elektroniczną przekazywano informację o publikacji danej książki procedur, aktualnie obowiązującej wersji książki procedur, zakresie obowiązywania, a także dacie wejścia w życie.

W okresie objętym kontrolą, w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 obowiązywała książka procedur pn. „Płatność ekologiczna”⁵⁸, aktualizowana 22 razy. Procedury określone w tej książce były zgodne z zasadami, warunkami i trybem określonymi w PROW 2014–2020 oraz w rozporządzeniu ekologicznym.

W latach 2018–2022 do poszczególnych wersji książki procedur pn. „Płatność ekologiczna” przekazanych do opiniowania zgłoszone zostały dwie uwagi przez Warmińsko-Mazurski Oddział Regionalny ARiMR, które zostały uwzględnione w książce dotyczącej 2019 i 2020 r.

Systemy informatyczne ARiMR do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

Do obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 wykorzystywano w ARiMR dwa systemy informatyczne:

- eWniosekPlus⁵⁹ – udostępniony na stronie internetowej Agencji, służący do składania przez rolników wniosków o przyznanie płatności, w tym płatności ekologicznej;
- IACSPPlus – system wewnętrzny Agencji, w którym dokonywane były: kontrola kompletności, kontrola administracyjna, weryfikacja po kontroli na miejscu, wydawanie decyzji, naliczanie płatności, a także sporządzanie oraz zatwierdzanie List Zleceń Płatności. System IACSPPlus funkcjonował w ARiMR od 2015 r.

Proces obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 przez ARiMR

Proces obsługi płatności ekologicznych rozpoczynał się od wysłania przez rolnika wniosku z wykorzystaniem aplikacji eWniosekPlus. Wnioski były automatycznie rejestrowane w aplikacji ZSZiK⁶⁰, gdzie nadawany był numer dokumentu dla danego wniosku oraz zakładana była sprawa lub sprawy zgodnie z wnioskiem rolnika. Jednocześnie wnioski podlegały rejestracji w aplikacji ReD⁶¹. Następnie pracownik biura powiatowego Agencji w aplikacji IACSPPlus

⁵⁶ Dane dotyczą kosztów Biura Prasowego Centrali ARiMR oraz szesnastu Oddziałów Regionalnych ARiMR.

⁵⁷ <https://www.gov.pl/web/arimr/rolnictwo-ekologiczne>.

⁵⁸ KP-611-395-ARiMR.

⁵⁹ System eWniosekPlus został uruchomiony w 2018 r., wcześniej (w latach 2015–2017) funkcjonował w ARiMR system eWniosek.

⁶⁰ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

⁶¹ Rejestr Kancelaryjny Dokumentów i spraw ARiMR.

pobierał dokumenty w wersji elektronicznej przypisane do danej jednostki organizacyjnej oraz zasilał je danymi wprowadzonymi przez rolnika w aplikacji eWniosekPlus. W aplikacji IACSPlus przeprowadzana była kontrola kompletności oraz kontrola administracyjna. Kolejne etapy obsługi to naliczanie i zatwierdzanie płatności oraz tworzenie i zatwierdzanie Listy Zleceń Płatności (dalej: LZP). Zatwierdzone LZP w wersji elektronicznej (eLZP) przekazywane były do Departamentu Księgowości w Centrali ARiMR. Dalsza obsługa płatności dokonywana była na poziomie pionu finansowo-księgowego.

System IACSPlus pozwalał na stosowanie zasady „dwóch par oczu” oraz zapobiegał wypłacie beneficjentom nienależnych środków z wykluczających się mechanizmów pomocowych. Kontrola wniosków w zakresie weryfikacji wykluczających się mechanizmów odbywała się na poziomie kontroli administracyjnej. Czynnością wykonywaną manualnie przy obsłudze płatności ekologicznych PROW 2014–2020 było wprowadzanie w ramach kontroli administracyjnej danych do systemu IACSPlus przez pracowników biur powiatowych Agencji z wykazów producentów ekologicznych przekazywanych przez jednostki certyfikujące.

**Realizacja działania
„Rolnictwo ekologiczne”
w ramach
PROW 2014–2020
przez ARiMR**

Według stanu na dzień 30 września 2023 r., w kampanii 2018 łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności ekologicznych wyniosła 17 134, w tym 14 414 dotyczyło PROW 2014–2020, a 2720 dotyczyło PROW 2007–2013, w kampanii 2019 łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności w ramach PROW 2014–2020 wyniosła 16 706, w kampanii 2020 – 16 702, w kampanii 2021 – 18 181, a w kampanii 2022 – 19 623.

W kampaniach⁶²:

- 2018 – wydano 13 912 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 267 778,7 tys. zł do 327 851,0 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 oraz 2660 decyzji na kwotę 22 730,6 tys. zł do 29 726,4 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2007–2013. Łącznie w kampanii 2018 zrealizowano płatności dla 16 552 beneficjentów w kwocie 291 404 tys. zł⁶³, z tego ze środków unijnych 185 420,2 tys. zł i ze środków krajowych 105 983,8 tys. zł. Łączna kwota odzyskana⁶⁴ od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2018 wyniosła 2608,9 tys. zł;
- 2019 – wydano 16 196 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 333 977,6 tys. zł do 373 170,7 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2019 zrealizowano płatności dla 16 210 beneficjentów w kwocie 334 955,2 tys. zł, z tego ze środków unijnych 213 131,8 tys. zł i ze środków krajowych 121 823,4 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2019 wyniosła 2953,5 tys. zł;
- 2020 – wydano 16 256 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 345 377,7 tys. zł do 387 336,7 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2020 zrealizowano płatności dla 16 300 beneficjentów w kwocie 348 469,4 tys. zł, z tego ze środków unijnych 221 730,8 tys. zł i ze środków krajowych 126 738,6 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2020 wyniosła 3547,9 tys. zł;
- 2021 – wydano 17 599 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 478 296,3 tys. zł do 425 800,2 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2021 zrealizowano płatności dla 17 672 beneficjentów

⁶² Według stanu na dzień 30 września 2023 r.

⁶³ Przyczyną różnic w kwotach zrealizowanych płatności, w porównaniu do kwot ujętych w wydanych decyzjach jest fakt, że zrealizowane płatności są kwotami brutto, które uwzględniają wszystkie zrealizowane płatności, w tym kwoty podlegające windykacji, kwoty dobrowolnych zwrotów oraz kwoty wypłacone w wyniku rozstrzygnięć odwołań z lat poprzednich. Z kolei decyzje mogą podlegać uchyleniu bądź unieważnieniu i wówczas zawierają skorygowane przyznane kwoty płatności.

⁶⁴ Głównymi podstawami odzyskania środków od beneficjentów były m.in. wpłaty dokonywane przez beneficjentów na rachunek kwot odzyskanych, ustalonych do zwrotu na podstawie wydanej decyzji o ustaleniu kwoty nienależnie, lub nadmiernie pobranych środków, potrącenia należności z przyznanych płatności beneficjentowi, wpłaty dokonywane przez Urzędy Skarbowe lub Komorników Sądowych uzyskane z prowadzonej egzekucji administracyjnej.

- w kwocie 483 108,4 tys. zł, z tego ze środków unijnych 307 401,6 tys. zł i ze środków krajowych 175 706,8 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2021 wyniosła 2720,9 tys. zł;
- 2022 – wydano 19 623 decyzji o przyznanie płatności w kwocie 517 348,6 tys. zł do 458 737,5 ha upraw ekologicznych w ramach PROW 2014–2020. Łącznie w kampanii 2022 zrealizowano płatności dla 19 030 beneficjentów w kwocie 522 014,9 tys. zł, z tego ze środków unijnych 332 157,8 tys. zł i ze środków krajowych 189 857,1 tys. zł. Łączna kwota odzyskana od beneficjentów przez ARiMR w ramach kampanii 2022 wyniosła 1131,9 tys. zł.

Na wzrost zrealizowanych płatności miała wpływ zmiana przepisów rozporządzenia ekologicznego w zakresie wzrostu stawek płatności, a także zwiększająca się z roku na rok liczba rolników składających wnioski o płatności ekologiczne w ramach PROW 2014–2020. Wzrost liczby zrealizowanych płatności od 2020 r. związany był z wprowadzeniem płatności zaliczkowych od kampanii 2019, przez co dla wszystkich rolników, którym wypłacono zaliczki, liczba zrealizowanych płatności została podwojona. Ponadto wzrost liczby beneficjentów w 2019 r. związany był z zakończeniem w kampanii 2018 przez część rolników zobowiązań ekologicznych realizowanych w ramach PROW 2007–2013 i przystąpieniem w 2019 r. do kolejnego zobowiązania.

W latach 2019–2023 liczba składanych odwołań od decyzji kierowników BP przyznających płatność w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”⁶⁵ do II instancji, tj. dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR, wyniosła odpowiednio: 385 (2,2 % wydanych w 2019 r. decyzji), 351 (1,8 % wydanych w 2020 r. decyzji), 384 (2,3 % wydanych w 2021 r. decyzji), 323 (1,9 % wydanych w 2022 r. decyzji) oraz 338 (2,7 % wydanych w 2023 r. decyzji⁶⁶). Liczba odwołań uwzględnionych przez dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR w latach 2019–2023 wyniosła odpowiednio: 168, 175, 151, 124 oraz 103. Liczba decyzji organu odwoławczego zaskarżonych do sądów administracyjnych w latach 2019–2023 wyniosła odpowiednio: 57, 63, 80, 49 oraz 59.

Głównymi przyczynami odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych ARiMR w sprawie przyznania płatności ekologicznych były:

- zaniegowanie przez rolnika powierzchni gruntów zatwierdzonych do przyznania płatności,
- brak akceptacji przez rolnika wysokości naliczonej kwoty płatności,
- brak akceptacji ustalonych zmniejszeń i sankcji, które wynikały z przepisów prawa.

W latach 2019–2023 udział decyzji korzystnych i niekorzystnych dla beneficjentów w całkowitej liczbie odwołań rozstrzygniętych w danym roku utrzymywał się na podobnym poziomie. Różnica wyniosła od 4,2 punktu procentowego w 2019 roku do 6,6 punktu procentowego w 2023 roku (do 30 września).

W celu poprawy udziału rozstrzygnięć niekorzystnych dla beneficjentów do liczby spraw ogółem, bądź zmniejszenia liczby wnoszonych odwołań, w Centrali ARiMR przygotowywane były szkolenia dla pracowników biur powiatowych oddziałów regionalnych w zakresie zasad przyznawania płatności oraz udostępniane były książki procedur, instrukcje oraz wytyczne dotyczące zgłaszanych przez pracowników Agencji problemów w zakresie przyznawanych płatności.

⁶⁵ Dane dotyczą odwołań w roku kalendarzowym, a nie danej kampanii.

⁶⁶ Według stanu na 30 września 2023 r.

Przypadki nieterminowego przekazywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności

Kontrole przeprowadzone w biurach powiatowych ARiMR wykazały przypadki nieterminowego przekazywania odwołań od decyzji kierowników biur powiatowych Agencji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” do II instancji, tj. dyrektorów oddziałów regionalnych ARiMR.

Przykłady

W BP ARiMR w Koźuchowie jedno odwołanie od decyzji przyznającej płatność ekologiczną, spośród trzech objętych szczegółowym badaniem, przekazano do organu II instancji, tj. do Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Zielonej Górze, po upływie 11 dni od jego otrzymania, co było niezgodne z art. 133 K.p.a., w myśl którego organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie.

W BP ARiMR w Szczecinku dwa odwołania od decyzji przyznających płatności ekologiczne, spośród 11 objętych szczegółowym badaniem, przekazano do organu II instancji, tj. do Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Szczecinie po upływie ośmiu dni i 12 dni od ich otrzymania, co było niezgodne z ww. przepisem.

Podstawowym terminem naboru wniosków o przyznanie płatności ekologicznej był okres od 15 marca do 15 maja danego roku⁶⁷. Wniosek o przyznanie płatności mógł być także złożony w terminie 25 dni kalendarzowych po ostatecznym terminie składania wniosków, ale za każdy dzień roboczy opóźnienia stosowane było zmniejszenie płatności w wysokości 1 % należnej kwoty płatności⁶⁸.

W ramach PROW 2014–2020 do 30 września 2023 r. przeprowadzono sześć naborów wniosków o przyznanie płatności ekologicznej, tj.:

- od 15 marca do 15 czerwca 2018 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 10 lipca 2018 r. – kampania 2018,
- od 15 marca do 31 maja 2019 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 25 czerwca 2019 r. – kampania 2019,
- od 15 marca do 15 czerwca 2020 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 10 lipca 2020 r. – kampania 2020,
- od 15 marca do 17 czerwca 2021 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 12 lipca 2021 r. – kampania 2021,
- od 15 marca do 31 maja 2022 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 27 czerwca 2022 r. – kampania 2022,
- od 15 marca do 30 czerwca 2023 r., w terminie przedłużonym składania wniosków do 25 lipca 2023 r. – kampania 2023.

Terminy naboru wniosków w ramach poszczególnych kampanii określone były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drodze rozporządzenia. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie miała wpływu na te terminy i nie posiadała informacji w sprawie przyczyn obowiązywania różnych dat zakończenia naboru wniosków.

⁶⁷ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1775, ze zm.) w związku z § 17 ust. 2 rozporządzenia ekologicznego. Ustawę uchylono z dniem 15 marca 2023 r. na podstawie art. 168 w związku z art. 169 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2023 r. poz. 412, ze zm.).

⁶⁸ Art. 13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE L 181 z 20.6.2014, str. 48).

**Nieterminowe
wydawanie przez ARiMR
decyzji w sprawie
przyznania płatności
ekologicznych
i nieterminowa realizacja
tych płatności**

W działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych oraz nieterminowej realizacji tych płatności. I tak:

1. Stosownie do art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁶⁹, decyzja administracyjna w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 jest wydawana w terminie do 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy.

W ramach PROW 2014–2020 w kampaniach 2018–2022 kierownicy biur powiatowych ARiMR wydali po ww. terminie 19 430 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych w kwocie 520 107,5 tys. zł, w tym w kampanii 2018 – 5912 decyzji pierwotnych w kwocie 122 572,8 tys. zł (tj. 42 % ogółu wydanych decyzji), w kampanii 2019 – 2631 decyzji w kwocie 67 467,2 tys. zł (tj. 16,1 %), w kampanii 2020 – 2298 decyzji w kwocie 58 665,2 tys. zł (tj. 14 %), w kampanii 2021 – 2645 decyzji w kwocie 89 912,5 tys. zł (tj. 14,9 %) oraz w kampanii 2022 – 5944 decyzji w kwocie 181 489,8 tys. zł (tj. 31 % ogółu wydanych decyzji).

Maksymalny okres od złożenia wniosku przez ostatniego beneficjenta do wydania decyzji w podstawowym nieprzedłużonym terminie dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 powinien wynosić odpowiednio: 259 dni, 275, 259, 257 i 274 dni. Średni czas wydania decyzji o przyznanie płatności ekologicznej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 dla kampanii 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 wyniósł natomiast odpowiednio: 296 dni – co oznacza opóźnienie o 37 dni w stosunku do ww. maksymalnego czasu na rozpatrzenie wniosku, 269 dni, 250 dni, 249 dni i 277 dni – opóźnienie o trzy dni w stosunku do ww. maksymalnego czasu na rozpatrzenie wniosku.

Fakt nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych potwierdzony został w kontrolach przeprowadzonych przez NIK w poszczególnych biurach powiatowych Agencji.

Przykłady

W BP ARiMR w Białej Podlaskiej nieterminowo wydano siedem decyzji (z ośmiu objętych szczegółowym badaniem) w sprawie przyznania płatności ekologicznych w kwocie 406,1 tys. zł. Rzeczywiste opóźnienie wyniosło od 35 dni do 80 dni.

W BP ARiMR w Szczecinku nieterminowo wydano cztery decyzje (z 16 objętych szczegółowym badaniem) w sprawie przyznania płatności ekologicznych w kwocie 915,5 tys. zł. Rzeczywiste opóźnienie wyniosło od 15 dni do 78 dni.

W BP ARiMR w Kolnie nieterminowo wydano pięć decyzji (z ośmiu objętych szczegółowym badaniem) w sprawie przyznania płatności ekologicznych w kwocie 135,1 tys. zł. Rzeczywiste opóźnienie wyniosło od czterech dni do 36 dni.

Na nieterminowe wydanie decyzji w ramach poszczególnych kampanii miało wpływ m.in. opóźnienie wdrożenia przez wykonawcę funkcjonalności systemu w zakresie naliczania płatności oraz dodatkowe zadania wynikające z polityki rolnej państwa nałożone na biura powiatowe Agencji, tj. obsługa wniosków o pomoc dla rolników działających w sektorze zbóż i nasion oleistych, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane przywozem zbóż

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2298 (dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRRROW w ramach PROW 2014–2020).

z Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc dla producentów rolnych, którzy ponieśli dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy, gryki lub kukurydzy (pszenica I), spowodowanej agresją Rosji wobec Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc dla producentów rolnych, którzy ponieśli dodatkowe koszty w wyniku braku stabilizacji na rynku pszenicy lub gryki (pszenica II), spowodowanej agresją Rosji wobec Ukrainy, obsługa wniosków o pomoc finansową na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 16 maja 2022 r. do dnia 15 maja 2023 nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez. W poszczególnych kampaniach w ramach ww. pomocy krajowej pracownicy biur powiatowych Agencji byli zobligowani do przyjęcia i weryfikacji wniosków w zakresie: w 2018 r. – 17 mechanizmów, w 2019 r. – 11 mechanizmów, w 2020 r. – 16 mechanizmów, w 2021 r. – 17 mechanizmów, w 2022 r. – 13 mechanizmów, w 2023 r. – 20 mechanizmów. Pomoc ta była najczęściej wprowadzana w trybie ekstraordynaryjnym z bardzo krótkim harmonogramem obsługi, wobec czego biura powiatowe ARiMR nie mogły wcześniej zaplanować i rozłożyć w czasie prac związanych z obsługą wniosków. Natężenie ww. zadań przypadało na ten sam okres, co obsługa wniosków obszarowych, w tym dotyczących działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020.

Prezes ARiMR wyjaśniła m.in., że w celu zapobiegania nieterminowemu wydawaniu decyzji prowadzony jest codzienny monitoring obsługiwanych spraw, wysyłane są maile z prośbą o zintensyfikowanie prac. Stan obsługi wniosków jest omawiany na kwartalnych naradach z pracownikami Oddziałów Regionalnych nadzorującymi prace BP. Prezes ARiMR stwierdziła również, że pomimo stosowania codziennego monitoringu, wysyłania prośb o przyspieszenie obsługi, omawiania stanu obsługi na naradach kwartalnych, w związku z bardzo dużą liczbą zadań nakładanych na BP, problem związany z nieterminowym wydawaniem decyzji niestety występował.

2. Stosownie do art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, płatność ekologiczna powinna być dokonana do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o jej przyznanie⁷⁰.

W okresie objętym kontrolą Agencja nieterminowo, tj. po dniu 30 czerwca zrealizowała 1194 płatności ekologiczne w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” w kwocie 8381,1 tys. zł, w tym w kampanii 2018 – 713 płatności w kwocie 181,8 tys. zł, w kampanii 2019 – 90 płatności w kwocie 177,8 tys. zł, w kampanii 2020 – 95 płatności w kwocie 135,5 tys. zł, w kampanii 2021 – 65 płatności w kwocie 239,2 tys. zł oraz dla kampanii 2022 – 231 płatności w kwocie 7646,8 tys. zł.

Nieterminowa realizacja płatności wiązała się z nieterminowym wydaniem przez kierowników biur powiatowych ARiMR decyzji w sprawie przyznania płatności.

W wyniku analizy wniosków, decyzji oraz zrealizowanych płatności ekologicznych stwierdzono, że wnioski o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez ARiMR, decyzje w sprawie przyznania płatności zawierały elementy wymagane art. 107 k.p.a., a wypłacone płatności ekologiczne były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach.

W latach 2019–2021, w zakresie dotyczącym rolnictwa ekologicznego, w ARiMR ustalono cel operacyjny „Efektywna obsługa wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020”, a w 2022 r. – „Zapewnienie sprawnej

⁷⁰ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm. – obowiązujący do 31 grudnia 2022 r.; oraz w art. 44 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 187, ze zm.) – obowiązujący od 1 stycznia 2023 r.

obsługi wniosków w ramach działania Rolnictwo ekologiczne (PROW 2014–2020) w roku kalendarzowym 2022”. Mierniki⁷¹ określające stopień realizacji celów w latach 2019–2022 zostały zrealizowane i przekraczały planowane wartości, za wyjątkiem miernika w 2021 r. „Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w roku kalendarzowym”, którego osiągnięta wartość była bliska planowej i wyniosła 99,1 %. W informacji o przyczynach niezrealizowania wartości miernika wskazano, że „Osiągnięta ostatecznie wartość miernika ma związek z procesem wydawania decyzji z kampanii 2021 roku. Z uwagi na fakt, iż nie wszystkie utworzone decyzje skutkujące płatnością zostały wydane do końca 2021 roku, nie było możliwe osiągnięcie wartości miernika przewidywanej na rok 2021.”

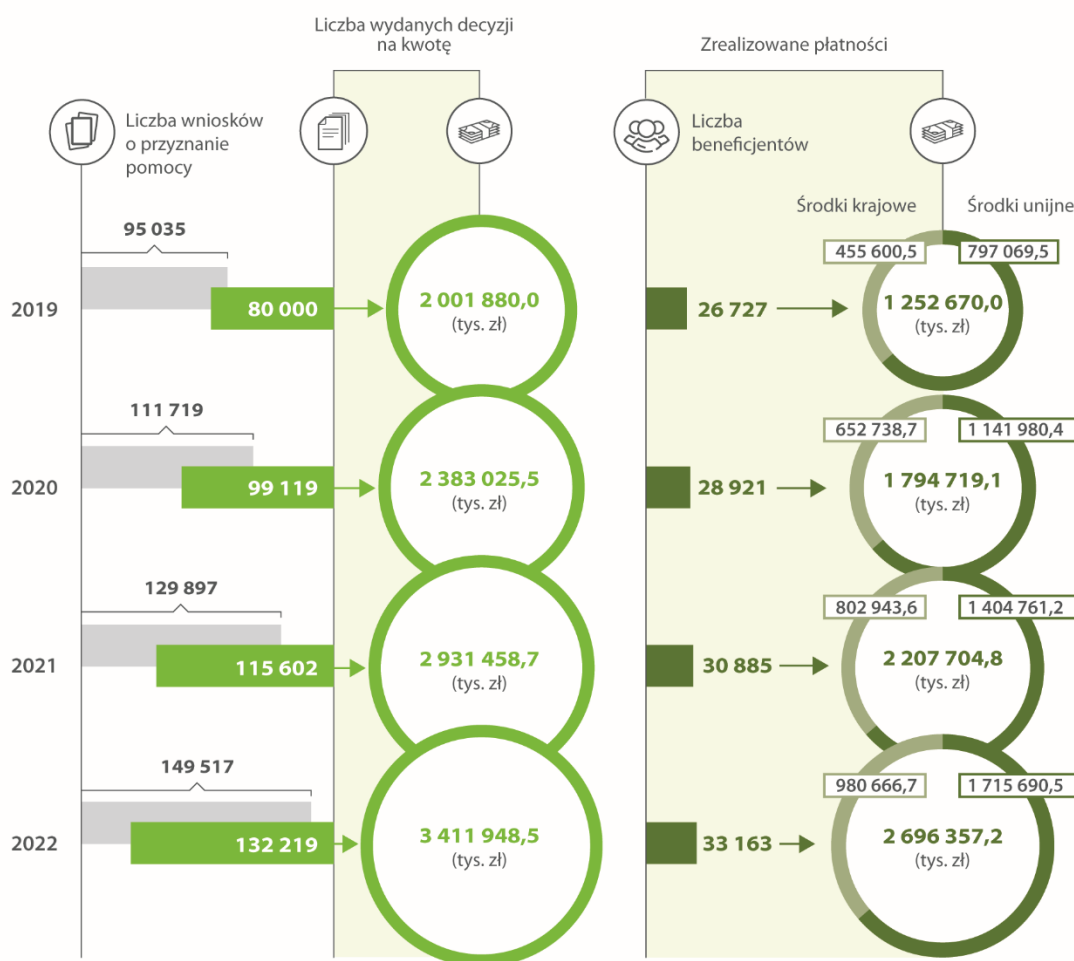
**Stan realizacji
działania „Rolnictwo
ekologiczne”
w ramach
PROW 2014–2020**

Od uruchomienia finansowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 do 31 grudnia 2022 r. wypłacono beneficjentom łącznie 2 696 357,2 tys. zł.

Dane w tym zakresie przedstawia poniższa infografika:

Infografika nr 9

Realizacja działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 w latach 2019–2022 (narastająco od uruchomienia programu)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁷¹ W przypadku celów operacyjnych ustalonych na lata 2019–2021 określono dwa mierniki, tj. 1) Odsetek wniosków z wydaną decyzją w sprawie przyznania płatności dla naboru 2019, 2020, 2021 w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020; 2) Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w roku kalendarzowym. W przypadku celów operacyjnych na 2022 oraz 2023 rok, określono mierniki: 1) Liczba decyzji ARiMR skutkujących płatnością w sprawie przyznania płatności w ramach działania Rolnictwo ekologiczne wydanych w roku kalendarzowym 2022 r., 2) Odsetek wniosków z wydanymi decyzjami w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” dla kampanii 2022, wydanych w roku 2022.

Do 30 września 2023 r. beneficjentom wypłacono łącznie 2 939 035 tys. zł, tj. 77 %⁷² limitu środków przeznaczonych na to działanie w wysokości 3 815 391,2 tys. zł. Płatności na rzecz beneficjentów PROW 2014–2020 będą realizowane do końca 2025 r.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa ARiMR, w związku ze wzrostem stawek płatności od roku 2023, dodaniem nowego pakietu oraz planowanymi zmianami legislacyjnymi w zakresie płatności ekologicznych, ARiMR nie przewiduje zagrożenia związanego z wykorzystaniem dostępnego limitu koperty finansowej. Zasada n+3⁷³ dotyczy wydatków w ramach całego funduszu. W minionych latach podejmowane były uchwały Komitetu Monitorującego PROW, które są akceptowane i zatwierdzane przez Komisję Europejską, w których dokonywano przesunięć budżetu w ramach poszczególnych działań.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wstrzymania postępowania o udzielenie płatności ekologicznych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

Rozpatrywanie skarg przez ARiMR

W okresie objętym kontrolą do Centrali ARiMR złożono łącznie 18 skarg dotyczących realizacji wsparcia rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2014–2020, w tym w: 2019 r. – jedną skargę, 2021 r. – cztery skargi, 2022 r. – pięć skarg, 2023 r. – osiem skarg. W 2020 r. nie złożono żadnej skargi w tym zakresie. Skargi dotyczyły głównie przeprowadzania kontroli na miejscu oraz żądania dodatkowych dokumentów. Wszystkie skargi zostały uznane za bezzasadne. Na wszystkie skargi udzielono skarżącym odpowiedzi.

5.2. Rozliczanie pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego nie zawsze była prawidłowo rozliczana. Nieprawidłowość w działalności ARiMR dotyczyła niezrealizowania wniosków pokontrolnych NIK po przeprowadzonej w 2018 r. kontroli dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w zakresie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014–2020. Działania podjęte w celu terminowej obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 okazały się nieskuteczne i nie wyeliminowały ryzyka nieterminowości wydawania tych decyzji i realizacji płatności ekologicznych. Konieczne jest zatem podjęcie skutecznych działań, które wyeliminują ryzyko nieterminowego wydawania decyzji i nieterminowej realizacji płatności. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspierał działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne prowadzone przez jednostki podległe i nadzorowane. Prawidłowo udzielał dotacji na badania naukowe, których wyniki wykorzystywał do upowszechniania wiedzy o rolnictwie ekologicznym. Opracowywał informacje i sprawozdania dotyczące rolnictwa ekologicznego i przekazywał je do Unii Europejskiej. Zrealizował wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli NIK dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w ramach realizacji zadań w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego realizowanych w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020, przeprowadzała kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu u beneficjentów, a także kontrole wewnętrzne w biurach powiatowych Agencji. Współpraca ARiMR z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostkami certyfikującymi polegała na wzajemnym przekazywaniu informacji o producentach ekologicznych.

⁷² Limit finansowy w odniesieniu do wartości koperty finansowej dla działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 wyrażony w euro według stanu na 30 września 2023 wynosił 849 068,1 tys. euro, i wypłacono łącznie 660 296,8 tys. euro, tj. 77,8 %.

⁷³ Zgodnie z zasadą n+3, rozliczenie PROW 2014–2020 (po przedłużeniu terminu jego realizacji o dwa lata, tj. do 2022 r.) nastąpi do końca 2025 r.

5.2.1. Działania Ministra RiRW w zakresie rozliczania pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

Warunki uzyskania pomocy w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020

Płatność ekologiczna w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 była przyznawana do powierzchni upraw ekologicznych. Rolnik mógł podjąć zobowiązania w zakresie:

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

Płatność ekologiczna 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 ekologicznym oraz art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej. Działanie realizowane było w ramach 12 pakietów, z których każdy był dostępny w opcji „w okresie konwersji”⁷⁴ i „po okresie konwersji”. Dla każdego z pakietów określona została stawka płatności do 1 hektara. Ustalono także listę roślin, które mogły być uprawiane w ramach powyższych pakietów.

Budżet działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, po przesunięciach dokonanych w okresie od 2015 r. do lipca 2021 r., wynosił około 547 mln euro. W związku z przedłużeniem okresu realizacji PROW 2014–2020 i udostępnieniem dodatkowych środków, budżet działania zwiększono o 302 mln euro, tj. do około 849 mln euro. Działanie „Rolnictwo ekologiczne” było wdrażane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako instytucję zarządzającą PROW 2014–2020 oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która pełniła funkcję podmiotu realizującego zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania większości działań objętych PROW 2014–2020 i jako akredytowana agencja płatnicza realizowała płatności dla wszystkich działań PROW 2014–2020.

Stan realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020

Według stanu na dzień 30 września 2023 r. w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, od początku uruchomienia działania, tj. od 2015 r. wypłacono 34,1 tys. beneficjentom 2 939 035 tys. zł, w tym z EFRROW⁷⁵ 1 870 106,3 tys. zł. W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2019–2023 (do 30 września), wypłacono beneficjentom w ramach tego działania łącznie 1 985 257,3 tys. zł, w tym z EFRROW 1 263 215,3 tys. zł, z tego w 2019 r. – 298 892,3 tys. zł (z EFRROW 190 178,5 tys. zł), w 2020 r. – 542 049,1 tys. zł (z EFRROW 344 911 tys. zł), w 2021 r. – 412 985,6 tys. zł (z EFRROW 262 780,8 tys. zł), w 2022 r. – 488 652,5 tys. zł (z EFRROW 310 929,3 tys. zł), w 2023 r. (III kwartały) – 242 677,8 tys. zł (z EFRROW 154 415,7 tys. zł).

W ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, z docelowych 145,3 tys. ha gruntów w okresie konwersji wspierane było 121,3 tys. (83,5 % wartości wskaźnika docelowego), a z docelowych 322 tys. ha gruntów po okresie konwersji wspierane było 337,4 tys. ha (104,8 % wartości wskaźnika docelowego), tzn., że z docelowych ogółem 467,3 tys. ha gruntów wspierane było 458,7 tys. ha (98,2 % wartości wskaźnika docelowego).

Inne działania PROW 2014–2020 wspierające rolnictwo ekologiczne

W latach 2019–2023 w ramach działania PROW 2014–2020 „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” poddziałania „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym”, 25 beneficjentom wytwarzającym produkty wyłącznie w systemie rolnictwa ekologicznego została wypłacona pomoc finansowa w wysokości 19 790 tys. zł⁷⁶.

⁷⁴ Okres konwersji, który trwa do 3 lat, jest czasem gospodarowania według zasad rolnictwa ekologicznego, pod nadzorem odpowiednich organów, lecz bez prawa do znakowania produktów jako ekologicznych. Powodem tego stanu rzeczy jest potrzeba rozkładu uprzednio stosowanych nieekologicznych środków agrochemicznych.

⁷⁵ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁷⁶ W 2019 r. dla trzech beneficjentów wypłacono 5096,5 tys. zł, w 2021 dla sześciu beneficjentów wypłacono 1748,3 tys. zł, w 2022 r. dla 10 beneficjentów wypłacono 9516,5 tys. zł, w 2023 r. dla sześciu beneficjentów wypłacono 3428,7 tys. zł.

W ramach działania PROW 2014–2020 „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, poddziałania „Wsparcie dla działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności” przeszkolono 4800 rolników z zakresu rolnictwa ekologicznego; w działaniu „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”, poddziałaniu „Wsparcie dla projektów demonstracyjnych i działań informacyjnych” realizowany jest projekt demonstracyjny pt. „Rolnictwo ekologiczne”, który ma się zakończyć w 2025 r. i obejmie ponad 8700 rolników; w działaniu „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, poddziałaniu „Wsparcie dla szkoleń doradców” przeszkolono 183 doradców w formie studiów podyplomowych na temat rolnictwa ekologicznego; w działaniu „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw”, poddziałaniu „Wsparcie korzystania z usług doradczych” udzielono 5190 rolnikom usług doradczych dotyczących rolnictwa ekologicznego.

W ramach PROW 2014–2020 realizowano także inne działania, w tym inwestycyjne, wspierające rolników ekologicznych. W przypadku części działań zostały wprowadzone preferencje dla operacji dotyczących rolnictwa ekologicznego. Zasady związane z realizacją poszczególnych działań warunkowane były celami, jakim to wsparcie służyło, natomiast ustanowienie dodatkowych kryteriów wyboru operacji na rzecz produkcji ekologicznej oznaczało, że większe szanse w wyborze operacji miały te, które uwzględniały produkcję bądź przetwarzanie produktów ekologicznych. Preferencje te zostały przewidziane w następujących instrumentach PROW na lata 2014–2020:

- Restrukturyzacja małych gospodarstw,
- Premia dla młodych rolników,
- Modernizacja gospodarstw rolnych – w obszarach A–D⁷⁷,
- Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000”.

Dotacje dla jednostek doradztwa rolniczego

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w badanym okresie udzielał jednostkom doradztwa rolniczego dotacji celowych na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego⁷⁸.

W ramach udzielonych dotacji, w okresie od 2019 r. do 2022 r.⁷⁹ jednostki doradztwa rolniczego w zakresie rolnictwa ekologicznego przeprowadziły m.in. 1292 szkolenia (w tym szkolenia wyjazdowe i zdalne) oraz 50 konferencji⁸⁰; udzieliły 78 475 informacji⁸¹ oraz 96 125 porad indywidualnych i 510 porad w formie doradztwa grupowego; zorganizowały 115 pokazów, 15 targów/wystaw, 284 demonstracje oraz 83 konkursy⁸².

Dotacje na badania naukowe

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa⁸³, w badanym okresie przyznano dotacje na realizację 91 projektów badawczych w łącznej kwocie 15 954,2 tys. zł,

⁷⁷ Obszar A – rozwój produkcji psiań, Obszar B – rozwój produkcji mleka krowiego, Obszar C – rozwój produkcji bydła mięsnego, Obszar D – racjonalizacja technologii produkcji, wprowadzenie innowacji, zmiana profilu produkcji, zwiększenie skali produkcji, poprawa jakości produkcji lub zwiększenie wartości dodanej produktu.

⁷⁸ Dz.U. z 2024 poz. 76.

⁷⁹ Dane obejmują lata: 2019–2022, ponieważ MRiRW nie dysponowało na dzień 30 września 2023 r. danymi podsumowującymi 2023 r.

⁸⁰ W 2019 r. przeprowadziły 362 szkolenia i 14 konferencji, w 2020 r. – 193 szkolenia i 9 konferencji, w 2021 r. – 198 szkolenia i 14 konferencji, 2022 r. – 439 szkoleń i 13 konferencji.

⁸¹ W 2019 r. udzieliły 16 701 informacji, w 2020 r. – 19 692, w 2021 r. – 21 944, w 2022 r. – 20 138.

⁸² W 2019 r. udzieliły 21 294 porad indywidualnych, 70 porad w formie doradztwa grupowego, zorganizowały: 24 pokazy, sześć targów/wystaw, 84 demonstracje oraz 20 konkursów, w 2020 r. – 23 120 porad indywidualnych, 111 porad w formie doradztwa grupowego, 27 pokazów, 66 demonstracji oraz 14 konkursów, w 2021 r. – 25 407 porad indywidualnych, 113 porad w formie doradztwa grupowego, dwa targi/wystawy, 28 pokazów, 56 demonstracji oraz 25 konkursów, w 2022 r. – 26 304 porad indywidualnych, 196 porad w formie doradztwa grupowego, siedem targów/wystaw, 36 pokazów, 80 demonstracji oraz 254 konkursy.

⁸³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1170, ze zm.

z tego na dzień 30 września 2023 r. wydatkowano 13 639,4 tys. zł⁸⁴. Zakresy badań na poszczególne lata były publikowane w ogłoszeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu obszarów badawczych i wykazu badań na rzecz rolnictwa ekologicznego, a ich kierunki były corocznie wyznaczane w drodze konsultacji z organizacjami działającymi w sektorze produkcji ekologicznej odnośnie do problemów wymagających podjęcia badań.

Spośród zrealizowanych prac badawczych, 71 dotyczyło spraw związanych z technologią uprawy, hodowli i produkcji w rolnictwie ekologicznym, 14 – przetwórstwa produktów roślinnych i zwierzęcych metodami ekologicznymi, sześć – analizy rynku produkcji ekologicznej.

Badania w zakresie marketingu, promocji oraz analizy rynku produkcji ekologicznej w Polsce przeprowadziły: Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Zrealizowano zatem badanie dotyczące analizy wartości i struktury rynku produkcji ekologicznej w Polsce z określeniem wartości jego poszczególnych branż oraz określona została wartość rynku produktów ekologicznych w Polsce.

W raporcie z 2019 r. opracowanym przez Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka Katedry Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW w Warszawie pt. „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza wartości i struktury rynku produkcji ekologicznej w Polsce ze szczególnym określeniem wartości jego poszczególnych branż”⁸⁵ wskazano m.in. na potrzebę:

- aktywizacji rozwoju przetwórstwa ekologicznego i dążenia do poprawy konkurencyjności krajowych przedsiębiorców,
- zwiększenia kompetencji uczestników krótkich łańcuchów dostaw, poprzez np. akcje demonstracyjne oraz pozyskanie środków na digitalizację tego rodzaju usług i ich promocję na rynkach lokalnych,
- wprowadzenia czytelnej identyfikacji oferty żywności ekologicznej w segmencie HORECA (hotele, restauracje catering),
- aktywowania rozwoju krajowej produkcji pasz na potrzeby ekologicznej produkcji zwierzęcej,
- budowania silnych marek produktów ekologicznych pochodzących od producentów krajowych, co pozwoli na zwiększenie rozpoznawalności polskiej żywności ekologicznej w kraju i za granicą,
- pomocy w obszarze interpretacji przepisów i stworzenie zespołu ekspertów ds. legislacji w rolnictwie ekologicznym,
- promocji produktów ekologicznych z wykorzystaniem trafiających do odbiorców treści kojarzących się z ww. produktami, takich jak: dbałość o zdrowie swoje i bliskich lub wspieranie przez zakup produktów z gospodarstw, gdzie szczególną uwagę przywiązuje się do dobrostanu zwierząt.

⁸⁴ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi udzielił: w 2019 r. dotacji na 21 badań, na kwotę 3702,1 tys. zł, z czego wydatkowano 3609 tys. zł; w 2020 r. udzielił dotacji na 13 badań, na kwotę 2638,7 tys. zł, z czego wydatkowano 2584,7 tys. zł; w 2021 r. udzielił dotacji na 16 badań, na kwotę 2577,8 tys. zł, z czego wydatkowano 2422,7 tys. zł; w 2022 r. udzielił dotacji na 22 badania, na kwotę 3 505,7 tys. zł, z czego wydatkowano 3258,1 tys. zł, w 2023 r. udzielił dotacji na 19 badań, na kwotę 3529,9 tys. zł, wg stanu na dzień 30 września 2023 r wydatkowano 1764,9 tys. zł.

⁸⁵ Żakowska-Biemans S., Górska-Warsewicz H., Szlachciuk J., Zwolińska J., Bobola A. (2019) „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza wartości i struktury rynku produkcji ekologicznej w Polsce ze szczególnym określeniem wartości jego poszczególnych branż”. Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 i ust. 8 oraz lp. 7 załącznika nr 7 do 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. z 2015 r. poz. 1170, Dz. U. z 2016 r. poz. 1614 oraz z 2017 r. poz. 1470), na podstawie decyzji z dnia 26.04.2019 r. Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

W opracowanym w 2023 r. raporcie pt.: „Marketing, promocja oraz analiza rynku: badania w zakresie analizy wartości rynku produktów ekologicznych w Polsce z podziałem na wartość poszczególnych sektorów produkcji oraz wskazanie produktów o najwyższym potencjale rozwoju”⁸⁶, Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka Katedry Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW w Warszawie wskazał m.in. na potrzebę:

- stworzenia ujednoliconej klasyfikacji żywności ekologicznej na potrzeby gromadzenia danych i szacowania wartości poszczególnych kategorii,
- wspierania rozwoju produktów innowacyjnych wpisujących się w aktualne trendy żywieniowe, co pozwoli na zapewnienie konkurencyjności krajowej żywności ekologicznej,
- zachęcania polskich konsumentów do zachowań proekologicznych przez promowanie korzyści jednostkowych i korzyści ogólnospołecznych, związanych z realizacją zrównoważonej w wymiarze środowiskowym konsumpcji żywności,
- budowania silnych marek ekologicznych producentów krajowych,
- wprowadzenia czytelnego systemu identyfikacji rynku żywności ekologicznej wzorem rozwiązań przyjętych w innych krajach UE.

Powyższe opinie i rekomendacje w głównych założeniach znalazły odzwierciedlenie w Ramowym Planie Działań na lata 2021–2030 z listopada 2022 r. przygotowanym w celu wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej w nowej perspektywie finansowej.

Wyniki badań w rolnictwie ekologicznym były upowszechniane poprzez umieszczanie na stronach internetowych jednostek badawczych przez okres pięciu lat. Odsyłacze do stron z wynikami badań zamieszczane były na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ponadto w celu upowszechnienia wyników badań, corocznie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy współpracy z Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Radomiu organizowało szkolenia on-line – tzw. webinaria podsumowujące badania. Wyniki badań zrealizowanych na podstawie przyznanych dotacji dostępne były na stronie internetowej MRiRW. Corocznie przygotowywana była przez MRiRW publikacja w wersji elektronicznej, zawierająca streszczenia wyników prowadzonych badań i umieszczana na stronie internetowej Ministerstwa, a także przesyłana doradcom rolniczym oraz do Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi. Na podstawie wyników badań przygotowywane były publikacje i metodyki, które obejmowały wytyczne dla producentów ekologicznych. Producenci ekologiczni mogli je pobrać ze strony internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W ramach udzielonych przez MRiRW 91 dotacji przedmiotowych przeprowadzono weryfikację zbiorczych rozliczeń kosztów 22 dotacji udzielonych w 2022 r. Badaniem objęto sześć wybranych celowo decyzji z 2022 r. na kwotę 1762,9 tys. zł na wykonanie 10 badań w sektorze rolnictwa ekologicznego. W zakresie weryfikacji rozliczenia dotacji przeanalizowano dowody księgowe na kwotę 686,7 tys. zł, które stanowiły 39 % ww. kwoty udzielonych dotacji. W zakresie przeprowadzonej analizy nie stwierdzono nieprawidłowości. Wszystkie udzielone w 2022 r. dotacje przedmiotowe zostały rozliczone. Badane dokumenty księgowe zawierały koszty kwalifikowalne, a przekazanie instytucjom badawczym środków finansowych dotacji odbyło się zgodnie z założonym harmonogramem.

⁸⁶ Żakowska-Biemans S., Górka-Warsewicz H., Szlachciuk J., Tyburski J., Orzechowska A. (2023) „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza wartości rynku produkcji ekologicznej w Polsce z podziałem na wartość poszczególnych sektorów produkcji oraz wskazanie produktów o najwyższym potencjale rozwoju”. Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na § 8 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i ust. 10 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, ze zm.) na podstawie decyzji DEJ.re.027.5.2023 z dnia 4 kwietnia 2023 r. Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2021–2023⁸⁷ na podstawie 16 umów udzielił instytutom badawczym dotacji celowych na realizację 34 tematów z zakresu rolnictwa ekologicznego na łączną kwotę 19 576,7 tys. zł⁸⁸. Na dzień 30 listopada 2023 r. z tej kwoty dotacji zostało wydatkowane i rozliczone 12 270,6 tys. zł.

Dotacje dla instytutów badawczych

Zadania z zakresu rolnictwa ekologicznego realizowane przez nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi instytuty badawcze obejmowały: 27 tematów w obszarze uprawy i ochrony roślin metodami ekologicznymi, sześć tematów w obszarze produkcji zwierzęcej, w tym gospodarki pasiecznej metodami ekologicznymi, jeden temat związany z monitorowaniem realizacji „Europejskiego Zielonego Ładu”, w tym strategii „Od pola do stołu” oraz unijnej „Strategii na rzecz Bioróżnorodności 2030” w zakresie rozwoju systemów jakości żywności, w szczególności systemu produkcji ekologicznej. Temat związany był z opracowaniem Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

Działania informacyjno-promocyjne prowadzone przez MRiRW i podmioty prywatne

W latach 2019–2023 MRiRW przeprowadziło 82 działania informacyjno-promocyjne na rzecz zwiększenia świadomości konsumentów o walorach produktów ekologicznych, a także rozszerzyło działania upowszechniające logo produkcji ekologicznej. Łączny koszt tych działań wyniósł 8984,7 tys. zł, w tym: w 2019 r. – 11 działań, koszt – 865,4 tys. zł; w 2020 r. – 11 działań, koszt 1509,4 tys. zł; w 2021 r. – 16 działań, koszt 3863,7 tys. zł; w 2022 r. – 19 działań, koszt 2087,2 tys. zł; w 2023 r. (do 31 października 2023 r.) – 25 działań, koszt 659 tys. zł.

Działania te polegały m.in. na:

- organizowaniu konkursów na najlepszego „doradcę ekologicznego”, najlepsze gospodarstwo ekologiczne,
- kampaniach informacyjno-promocyjnych prowadzonych w internecie, telewizji, prasie i radiu,
- dystrybucji materiałów o rolnictwie ekologicznym oraz produktów ekologicznych podczas spotkań, prezentacji, konferencji itp.,
- propagowaniu wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego w szkołach (lekcje, testy wiedzy),
- wydawaniu publikacji dedykowanych najmłodszym dzieciom.

Badanie wydatków w łącznej kwocie 377,6 tys. zł poniesionych w ramach czterech z ww. działań, tj. na:

- prezentację polskich produktów ekologicznych, przedstawianych podczas spotkań, konferencji itp. w 2019 r. – na kwotę 7 tys. zł,
- kampanię informacyjno-edukacyjną na temat rolnictwa i gospodarki żywnościowej, rolnictwa ekologicznego w audycji telewizyjnej, pt. „Magazyn Rolniczy” na antenie TVP 1 w 2020 r. – na kwotę 25 tys. zł,
- kampanię informacyjno-edukacyjną dotyczącą rolnictwa i produkcji ekologicznej polegającą na umieszczeniu wątków dot. kampanii w tzw. „kącikach kulinarnych” oraz felietonach w audycjach telewizyjnych, pt.: „Pytanie na Śniadanie”, na antenie TVP 2 w 2022 r. – na kwotę 240 tys. zł,
- organizację atrakcji dla dzieci w strefie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi podczas wydarzenia pn. „Dzień Polskiej Ekologii – Kiermasz Żywności Wysokiej Jakości” w 2023 r. – na kwotę 105,6 tys. zł,

w zakresie kwalifikowalności i adekwatności ich poniesienia, jak również poprawności rozliczenia nie wykazało nieprawidłowości.

⁸⁷ Na podstawie umów na udzielenie dotacji celowych oraz wykazu dotacji celowych, udostępniony przez MRiRW dnia 23 listopada 2023 r., w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2019–2023, działania dotyczące rolnictwa ekologicznego były finansowane z ww. dotacji, w latach 2021–2023.

⁸⁸ W 2021 r. pięciu podmiotom, udzielono dotacji celowych na kwotę 7066,9 tys. zł, z tego wydatkowano 6604,5 tys. zł na realizację 11 tematów zadań i podzadań. W 2022 r. udzielono dotacji celowych sześciu podmiotom, na kwotę 5833 tys. zł, z tego wydatkowano 5666,1 tys. zł na realizację 12 tematów zadań i podzadań. W 2023 r. pięciu podmiotom udzielono dotacji celowych na kwotę 6676,8 tys. zł, która będzie rozliczona na koniec 2023 r., na realizację 11 tematów zadań i podzadań.

W badanym okresie realizowano dwa programy w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”⁸⁹. Mechanizm ten funkcjonuje w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1144/2014 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych wdrażanych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 3/2008⁹⁰. Unia Europejska za pomocą ww. mechanizmu współfinansuje działania informacyjne i promocyjne realizowane przez organizacje branżowe producentów lub przetwórców produktów rolno-spożywczych, na terenie państw Wspólnoty oraz na obszarze niektórych państw trzecich. Dofinansowanie działań ze środków unijnych wynosi do 80 % budżetu danego programu, pozostałe środki stanowią wkład własny beneficjentów mechanizmu (bez wkładu budżetu państwa).

Jeden program pt. „Bioeurope wysokiej jakości” był realizowany przez trzy lata, tj. w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r., na rynkach Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Kanady. Program ten skoncentrowany był na promocji produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego Unii Europejskiej, w tym mięsa wieprzowego, wołowego oraz jego przetworów, mięsa drobiowego i jego przetworów, zbóż i przetworów zbożowych, owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych, mleka i przetworów mlecznych. W ramach powyższego programu wypłacono beneficjentom z budżetu środków unijnych 7837,3 tys. zł.

Drugi program „Przestaw się na eko – szukaj Euroliścia” był realizowany przez okres dwóch lat, tj. od 1 marca 2022 r. i skierowany na rynek Polski. Dotyczy następujących produktów ekologicznych: zboża, sery i produkty mleczne, jaja, świeże oraz przetworzone owoce i warzywa, przetwory z warzyw, owoców i orzechów, włączając oliwki stołowe. Celem programu jest zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego UE oraz budowanie świadomości i rozpoznawalności dla unijnego systemu jakości rolnictwa ekologicznego, poprzez działania promocyjne skierowane na wewnętrzny rynek. W ramach powyższego programu wypłacono beneficjentom z budżetu środków unijnych 1122,2 tys. zł.

Po kontroli Nr P/18/043 „Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego”⁹¹ w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 listopada 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioski pokontrolne wnosząc 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, 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 wzmoczenie działań w celu upowszechniania logo rolnictwa ekologicznego.

⁸⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1199) od 1 września 2017 r. administrowanie mechanizmem WPR „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” jest zadaniem delegowanym do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z agencji płatniczej – ARiMR).

⁹⁰ Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, str. 56.

⁹¹ KRR. 410.003.01.2018.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach tej kontroli⁹² z dnia 19 sierpnia 2019 r. wskazała na potrzebę:

- 1) przy opracowaniu krajowego planu działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku produktów ekologicznych w ramach nowej perspektywy finansowej:
 - wyznaczenia celu rozwoju tego sektora oraz terminu jego osiągnięcia,
 - określenia oraz bieżącego monitorowania mierników realizacji wyznaczonych celów i zadań,
 - ustalenia rzeczywistej wartości rynku produktów ekologicznych,
 - rozszerzenia działań informacyjno-promocyjnych na rzecz zwiększenia świadomości ekologicznej konsumentów i rozpoznawalności logo rolnictwa ekologicznego;
- 2) przygotowania i wdrożenia rozwiązań umożliwiających gromadzenie danych i informacji dotyczących wytworzonych produktów ekologicznych w celu określenia rzeczywistego potencjału oraz możliwości rozwoju polskiego rolnictwa ekologicznego.

W zakresie realizacji wniosku dotyczącego zapewnienia stabilności przepisów wykonawczych wydawanych w obszarze rolnictwa ekologicznego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że została zapewniona stabilność przepisów wykonawczych – rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wydawanych w obszarze rolnictwa ekologicznego oraz efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczanych na ten cel. W latach 2019–2023 na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym oraz na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej przyjęto łącznie 10 rozporządzeń wykonawczych, niezbędnych do funkcjonowania systemu produkcji ekologicznej w Polsce. Powyższe rozporządzenia dotyczyły m.in. wysokości opłat za przeprowadzenie kontroli urzędowej ekologicznego materiału heterogenicznego, laboratoriów urzędowych i krajowych laboratoriów referencyjnych do celów przeprowadzania analiz, badań i diagnostyki laboratoryjnej w ramach produkcji w rolnictwie ekologicznym, nabywania uprawnień inspektora rolnictwa ekologicznego.

W odniesieniu do części tego wniosku, a dotyczącego efektywniejszego wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na rozwój rolnictwa ekologicznego, wyznaczone zostały wskaźniki realizacji działań określonych w zaktualizowanym „Ramowym Planie Działania dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030”. Wskaźniki te mają na celu monitorowanie postępów prac nad rozwojem sektora produkcji ekologicznej w Polsce i zapewnić efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych na ten cel.

W odniesieniu do działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 w latach 2019–2023 starano się zapewnić stabilność zasady wsparcia, a jednocześnie uwzględniać wnioski z przebiegu realizacji tego działania oraz postulaty rolników i organizacji związanych z sektorem rolnictwa ekologicznego. Dokonywane zmiany w głównej mierze dotyczyły uproszczenia i uelastycznienia niektórych, pierwotnie przyjętych rozwiązań. W 2023 r., ze względu na przedłużenie okresu wdrażania PROW (wynikające z przepisów UE⁹³) i zwiększenie budżetu działania dokonano zwiększenia stawek płatności i przyjęto rozwiązania harmonizujące działanie „Rolnictwo ekologiczne” PROW z projektowaną interwencją „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. W latach 2023–2024 gospodarstwa ekologiczne, które przystąpią do działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020

⁹² KRR.430.007.2018, Nr ewid. 190/2018/P/18/043/KRR.

⁹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz. Urz. UE L 437 z 18.12.2020, str. 1).

będą otrzymywały płatności na zasadach określonych w PROW 2014–2020, natomiast dla pozostałych gospodarstw ekologicznych dostępne będzie wsparcie w ramach Interwencji „Rolnictwo ekologiczne” PS WPR 2023–2027.

W ramach PS WPR zapewniono kontynuację wsparcia rolnictwa ekologicznego na zasadach zbliżonych do obowiązujących w ramach PROW 2014–2020. Wprowadzono nowe płatności z tytułu łączenia w gospodarstwie produkcji roślinnej i zwierzęcej (premia za zrównoważoną produkcję roślinno-zwierzęcą) oraz uproszczony system wsparcia dla małych gospodarstw z uprawami ekologicznymi.

Dane o producentach ekologicznych i produkcji ekologicznej były pozyskiwane bezpośrednio od jednostek certyfikujących. Dane te były przekazywane przez jednostki certyfikujące do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej. Formularz zawiera wszystkie pozycje, jakie były określone przepisami UE obowiązującymi do 2022 r.

Dane były weryfikowane pod względem ich poprawności i przekazywane do Eurostat; w latach 2019–2021 dane były pozyskiwane na podstawie art. 36 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007. Podstawa ta nie została przeniesiona do aktualnie obowiązującego rozporządzenia PE i Rady (UE) 2018/848 skutkiem tego aktualnie obowiązujące przepisy UE dotyczące produkcji ekologicznej nie zawierają podstawy ani mechanizmu do pozyskiwania danych o producentach i produkcji ekologicznej.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności w MRiRW, przepisy UE dotyczące statystyk europejskich, tzw. SAIO⁹⁴, będą obowiązywały od 2025 r. lub 2026 r. i w nich znajdują się ponownie ww. przepisy podobne do tych stosowanych przed 2022 r.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego wyznaczenia nowych priorytetów w realizowanej polityce rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podał, że cele rozwoju sektora produkcji ekologicznej zawarte w polityce UE (Europejski Zielony Ład, strategię „Od pola do stołu” oraz na rzecz Bioróżnorodności) są dwa:

- osiągnięcie do 2030 r. 25 % udziału gruntów rolnych UE w systemie rolnictwa ekologicznego,
- znaczne zwiększenie akwakultury ekologicznej.

Decyzją kierownictwa Ministerstwa przyjęto cel osiągnięcia co najmniej miliona hektarów powierzchni użytków rolnych (7 % ogółu) w systemie produkcji ekologicznej w Polsce do 2030 r. Ma być on osiągnięty poprzez realizację działań w pięciu głównych obszarach opisanych w Ramowym Planie Działań dla Żywności Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030.

Do wszystkich działań zawartych w tym planie ustalone zostały wskaźniki monitorujące realizację tych działań. MRiRW przeprowadziło w latach 2019–2023 (III kwartały) 82 działania informacyjno-promocyjne na rzecz zwiększenia świadomości konsumentów o walorach produktów ekologicznych oraz rozszerzyło działania upowszechniające logo produkcji ekologicznej UE.

5.2.2. Działania Prezesa ARiMR w zakresie rozliczania pomocy finansowej udzielonej na wsparcie rolnictwa ekologicznego

W badanym okresie biura kontroli wewnętrznej oddziałów regionalnych ARiMR przeprowadziły 100 kontroli dotyczących m.in. rolnictwa ekologicznego (15 kontroli w 2019 r., 21 w 2020 r., 32 w 2021 r., 30 w 2022 r. i dwie kontrole w 2023 r.)⁹⁵ Kontrole te dotyczyły głównie prawidłowości i terminowości obsługi wniosków o przyznanie płatności ekologicznej oraz prawidłowości postępowania w zakresie przyznawania płatności ekologicznej.

Kontrole i audyty dotyczące udzielonej pomocy w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020

⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2379 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie statystyk dotyczących nakładów i produkcji w rolnictwie, zmiany rozporządzenia Komisji (WE) nr 617/2008 oraz uchylecia rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1165/2008, (WE) nr 543/2009 i (WE) nr 1185/2009 oraz dyrektywy Rady 96/16/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 07.12.2022 r., str. 1).

⁹⁵ Dane według stanu na 17 listopada 2023 r.

Przedstawiane w wyniku kontroli zalecenia dotyczyły m.in.: dotrzymywania terminów załatwienia sprawy, terminowego wydawania decyzji w sprawach dotyczących przyznania płatności, terminowego wszczynania postępowań w sprawach ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności, dokonywania rzetelnej weryfikacji prawidłowości oświadczeń składanych przez rolników, przestrzegania wytycznych obowiązującej procedury „Płatność Ekologiczna”, dołożenia staranności przy tworzeniu konstrukcji prawidłowego uzasadnienia decyzji administracyjnych wynikających z art. 107 K.p.a., podpisywania deklaracji bezstronności przez pracowników uczestniczących w procesie obsługi wniosku oraz uzupełnienia zakresu obowiązków wszystkich pracowników biorących udział w obsłudze spraw związanych z przyznawaniem pomocy finansowej w ramach PROW 2014–2020.

W okresie objętym kontrolą w Centrali ARiMR nie były przeprowadzane audyty i kontrole wewnętrzne w zakresie realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. W 2015 r. przeprowadzono badanie oceny gotowości ARiMR do obsługi poszczególnych mechanizmów pomocowych, w tym „Rolnictwo ekologiczne” dla okresu programowania WPR 2014–2020, pod względem spełnienia kryteriów akredytacyjnych, a w 2017 r. przeprowadzono audyt planowy dotyczący prawidłowości rozpatrywania wniosków w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. W związku z nowym okresem programowania i uruchomieniem Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027, obszar rolnictwa ekologicznego będzie podlegał badaniu w kolejnych latach.

W badanym okresie Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa przeprowadziła w ARiMR audyty w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach EFRG oraz EFRROW za rok finansowy kończący się 15 października 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. W wyniku audytów za 2019 r., 2020 r. i 2022 r. nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących działalności Agencji w zakresie rolnictwa ekologicznego. W wyniku audytu za rok finansowy kończący się 15 października 2021 r. stwierdzono przypadek nieprawidłowego określenia powierzchni kwalifikowanej gruntów rolnych skutkujący przyznaniem beneficjentowi zawyżonej płatności. W związku z powyższym rekomendowano „podjęcie działań naprawczych mających na celu pomniejszenie deklaracji wydatków do KE oraz poinstruowanie pracowników o dochowaniu właściwej staranności w ramach realizacji kontroli pierwotnej”. W odpowiedzi na raport KAS, Kierownik BP Agencji w Opolu ostatecznie wydał decyzję o ustaleniu nienależnie pobranych płatności ekologicznych, a beneficjent dokonał wpłaty kwoty ustalonej decyzją. Ponadto zgodnie z rekomendacją KAS, do Dyrektorów OR ARiMR zostało skierowane pismo, w którym wskazano na konieczność wzmocnienia nadzoru nad pracownikami obsługującymi wnioski o przyznanie płatności, ze szczególnym uwzględnieniem spraw po kontroli na miejscu. Pracownicy ARiMR zaangażowani w obsługę raportu z czynności kontrolnych zostali poinstruowani o konieczności dochowania właściwej staranności w trakcie realizowanych zadań. Dodatkowo kwestia ta była omówiona na szkoleniu realizowanym dla biura kontroli na miejscu (dalej: BKM) w ARiMR w ramach kampanii kontrolnej 2022. KAS uznała, że rekomendacja została wdrożona.

W latach 2019–2023 Agencja przekazała do MRiRW półroczne analizy dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości u beneficjentów oraz informacje o planowanych lub podjętych działaniach służących zmniejszeniu lub wyeliminowaniu stwierdzanych nieprawidłowości w ramach PROW 2014–2020, w tym dotyczących działania „Rolnictwo ekologiczne”.

W analizie za I półrocze 2023 r. podano, że udział procentowy spraw z nieprawidłowościami w kampanii 2022 w stosunku do kampanii 2021 pozostał na tym samym poziomie, a w porównaniu do kampanii 2020 i 2019 uległ zmniejszeniu odpowiednio o dwa i trzy punkty procentowe.

Kontrola administracyjna (merytoryczna i krzyżowa) wniosków o przyznanie płatności ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 w latach 2019–2023 przeprowadzana była w systemie IACSPPlus i obejmowała 100 % wniosków.

W wyniku kontroli administracyjnej, odsetek spraw z decyzją odmowną wyniósł: dla kampanii 2019 – 0,9 % (141 decyzji odmownych), dla kampanii 2020 – 1,4 % (234 decyzje odmowne), dla kampanii 2021 – 1,8 % (322 decyzje odmowne), dla kampanii 2022 – 1,5 % (281 decyzji odmownych).

Głównymi powodami odmowy płatności ekologicznej w wyniku kontroli administracyjnej były: niepotwierdzenie producenta rolnego w wykazie przekazanym przez jednostkę certyfikującą, brak spełnienia podstawowych warunków do przyznania płatności ekologicznych np. posiadania użytków rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha, niespełnienia określonych do przyznania płatności ekologicznych wymogów, których iloczyn współczynnika dotkliwości i trwałości wynosi 100 %.

Kontrole na miejscu (u beneficjenta) w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” realizowane były przez biura kontroli na miejscu oddziałów regionalnych ARiMR. Dla realizacji kontroli na miejscu opracowane zostały książki procedur obowiązujące w ramach poszczególnych kampanii 2019–2023.

Nadzór nad BKM w OR ARiMR sprawował Departament Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych (dalej: DBRiKT) w Centrali Agencji w oparciu o zasady opisane w książkach procedur obowiązujących w ramach kampanii kontrolnych 2019–2023. Procedura przeprowadzania kontroli w ramach nadzoru merytorycznego nad BKM realizowanego przez DBRiKT opisywała zasady przeprowadzania:

- kontroli w ramach nadzoru nad poprawnością przebiegu procesu wykonywania czynności kontrolnych, które mogły przybrać formę kontroli dokumentacji,
- kontroli towarzyszących – polegających na uczestnictwie pracowników DBRiKT w wykonywanych przez inspektorów terenowych BKM czynnościach kontrolnych (w celu weryfikacji poprawności realizacji kontroli),
- kontroli sprawdzających – realizowanych przez pracowników DBRiKT po kontroli wykonanej przez BKM.

Typowanie beneficjentów do kontroli na miejscu w zakresie działania PROW 2014–2020 „Rolnictwo ekologiczne” prowadzone było w oparciu o zapisy książki procedur „Wybór próby do kontroli” i obejmowało wszystkich beneficjentów ubiegających się o przyznanie płatności. Typowanie przeprowadzane było dwoma metodami: analizy ryzyka oraz losowo. Typowanie metodą analizy ryzyka polegało na wybraniu do kontroli beneficjentów, u których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było najwyższe. Ryzyko to było określane na podstawie czynników takich jak np. wystąpienie nieprawidłowości w poprzednich kontrolach u danego beneficjenta. Typowanie losowe miało charakter przypadkowy i tą metodą mógł zostać wytypowany każdy wnioskodawca. Do kontroli na miejscu w 2019 r. określona była próba co najmniej 5 %⁹⁶ beneficjentów. W 2020 r., ze względu na wystąpienie epidemii COVID-19, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego został zmniejszony do 3 %⁹⁷. W 2021 r., również ze względu na epidemię COVID-19, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego pozostał

⁹⁶ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) NR 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE L 227 z 31.07.2014 r., str. 69).

⁹⁷ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2020/532 z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) nr 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 207/39, (UE) 2015/1368 i (UE) 2016/1240 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2020 (Dz. U. UE L 119 z 17.04.2020 r., str. 3).

na poziomie 3 %⁹⁸ i analogicznie w 2022 r., ze względu na trwający stan epidemiczny w Polsce, wskaźnik kontroli dla rolnictwa ekologicznego wynosił 3 %⁹⁹. W 2023 r. ponownie ustalono wskaźnik kontroli na poziomie 5 %. W poszczególnych kampaniach, w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” kontrolą na miejscu objęto: w kampanii 2019 – 5,9 % beneficjentów, w kampanii 2020 – 3,7 % beneficjentów, w kampanii 2021 – 3,6 % beneficjentów, w kampanii 2022 – 3,6 % beneficjentów.

W 2019 r. ARiMR skontrolowała na miejscu 972 gospodarstwa, w kampanii 2020 – 615 gospodarstw, w kampanii 2021 – 662 gospodarstwa, a w kampanii 2022 – 711 gospodarstw. Odnośnie do kampanii 2023, P.o. Zastępca Dyrektora DBRiKT wyjaśnił, że do 10 listopada 2023 r. Biura Kontroli na Miejscu potwierdziły zakończenie części terenowych kontroli w 26 gospodarstwach. Przekazane dane nie są ostateczne i po zakończeniu kampanii kontrolnej mogą ulec zmianie.

W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu, odnośnie do: kampanii 2019 stwierdzono 877 nieprawidłowości, kampanii 2020 – 559 nieprawidłowości, kampanii 2021 – 595 nieprawidłowości, a kampanii 2022 – 643 nieprawidłowości, które dotyczyły niespełnienia określonych warunków lub wymogów w zakresie rolnictwa ekologicznego. Powyższe skutkowało zastosowaniem w ww. latach odpowiednio: 201 sankcji na kwotę 291,8 tys. zł, 166 sankcji na kwotę 614,4 tys. zł, 151 sankcji na kwotę 471,8 tys. zł i 190 sankcji na kwotę 791,6 tys. zł.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły:

- braku zgodności/kompletności posiadanego przez rolnika planu działalności ekologicznej z informacjami zadeklarowanymi we wniosku o przyznanie płatności – stosownie do załącznika nr 3 do rozporządzenia ekologicznego. Brak zgodności/kompletności stwierdzono w zakresie: nazewnictwa działek, wskazania działek, na których realizowane było zobowiązanie ekologiczne, oznaczeń na szkicu gospodarstwa oraz wykazu deklarowanych pakietów/wariantów w ramach zobowiązania ekologicznego;
- przeznaczenia pozyskanego z działek objętych zobowiązaniem ekologicznym zbioru w sposób niezgodny z rozporządzeniem ekologicznym;
- niezapewnienia na działkach objętych zobowiązaniem ekologicznym minimalnej określonej w rozporządzeniu ekologicznym liczby drzew lub krzewów deklarowanego przez rolnika gatunku.

W ramach nadzoru nad biurami kontroli na Miejscu w OR ARiMR, w zakresie działania „Rolnictwo ekologiczne” zrealizowane zostały po trzy kontrole w ramach kampanii 2019, 2020 i 2022 oraz cztery kontrole w ramach kampanii 2021. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch kontrolach dotyczących kampanii 2019 i 2022. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w 2019 r., w dniu 9 października 2019 r. do kontrolowanego podmiotu przekazana została informacja o konieczności korekty raportu z kontroli na miejscu we wskazanych zakresach. W dniu 10 października 2019 r. raport skorygowano, a następnie zatwierdzono w systemie informatycznym. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości w 2022 r., w dniu 28 grudnia 2022 r. przekazano pismo do podmiotu kontrolowanego z zaleceniem ponownej weryfikacji poprawności sporządzenia raportu. Ponadto, zalecone zostało zwiększenie nadzoru nad procesem przeprowadzania czynności kontrolnych. W dniu 11 stycznia 2023 r. DBRiKT otrzymał informację o wdrożeniu zaleceń przez kontrolowane Biura Kontroli na Miejscu.

⁹⁸ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2021/725 z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2021 (Dz. U. UE L 155 z 5.05.2021 r., str. 8).

⁹⁹ Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2022/1216 z dnia 8 lipca 2022 r. w sprawie odstępstwa od rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 809/2014, (UE) nr 180/2014, (UE) nr 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 i (UE) 2015/1368 w zakresie niektórych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do roku 2022 i zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/725 (Dz. U. UE L 188 z 15.07.2022 r., str. 49).

**Współpraca ARiMR
z jednostkami
certyfikującymi**

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁰⁰ i art. 6 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej¹⁰¹, jednostki certyfikujące przekazywały Prezesowi ARiMR (w terminie do dnia 15 października każdego roku według stanu na dzień 1 października oraz do dnia 30 listopada każdego roku według stanu na dzień 15 listopada tego roku) wykazy producentów, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁰², którzy spełnili określone wymagania w zakresie produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego.

Wykaz producentów, którzy spełnili w danym roku wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym był sporządzany na formularzu, którego wzór określony został w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanym na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym¹⁰³ i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydanym na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej¹⁰⁴.

Wykazy producentów przekazywane były Prezesowi ARiMR przez jednostki certyfikujące za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na dedykowaną skrzynkę mailową, do której dostęp mieli pracownicy DPB zajmujący się wdrażaniem działania „Rolnictwo ekologiczne”. Dane z przekazanych wykazów były zamieszczane przez pracowników DPB na wewnętrznym, dedykowanym zasobie WPRE – wykaz producentów ekologicznych. Dostęp do tego zasobu mieli pracownicy biur powiatowych, którzy wprowadzali do systemu IACSplus dane dotyczące producentów w ramach kontroli administracyjnej.

W wykazie zawarte były m.in.: dane identyfikujące jednostkę certyfikującą, dane dotyczące producenta oraz jego gospodarstwa (imię, nazwisko, nr identyfikacyjny), dane dotyczące produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej, a także dodatkowe informacje np. dotyczące kontroli.

W badanym okresie jednostki certyfikujące na ogół terminowo przekazywały do ARiMR wykazy producentów, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji w rolnictwie ekologicznym. W przypadku jednej jednostki certyfikującej Agencja stwierdziła przekroczenie tego terminu i wystąpiła do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

Informacje z przekazywanych przez jednostki certyfikujące wykazów stanowiły podstawę weryfikacji warunku przyznania płatności ekologicznej, o którym mowa w § 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 rozporządzenia ekologicznego, tj. prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej oraz posiadania określonych gatunków zwierząt, których posiadanie stanowi warunek przyznania płatności ekologicznej w ramach niektórych pakietów. Informacje z wykazów stanowiły także potwierdzenie spełnienia przez rolników wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia ekologicznego: uprawiania na gruntach ornych upraw lub roślin gatunków wymienionych w załączniku nr 4 do rozporządzenia, wytworzenie produktu ekologicznego itp.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1324 – uchylona z dniem 7 lipca 2022 r.

¹⁰¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1235 – obowiązuje od 7 lipca 2022 r.

¹⁰² Dz. U. z 2022 r. poz. 2001.

¹⁰³ 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.) – uchylone z dniem 30 czerwca 2023 r.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie wzorów formularzy wykazów producentów, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej, szczegółowych informacji zawartych w tych wykazach oraz szczegółowej formy, w jakiej te wykazy są sporządzane (Dz. U. poz. 1107).

Zgodnie z art. 17a ustawy z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym i art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej oraz na podstawie zawartych w 2015 r. i 2022 r. porozumień, ARiMR zapewniała Głównemu Inspektoratowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: GIJHARS) oraz jednostkom certyfikującym dostęp do będących w posiadaniu Agencji danych o producentach ekologicznych zgromadzonych w systemie, o którym mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁰⁵, w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli w rolnictwie ekologicznym.

Na wniosek poszczególnych jednostek certyfikujących, w latach 2019–2023 ARiMR udzieliła im łącznie 34 informacje, w tym: w roku 2019 i 2020 – po sześć informacji, w roku 2021 – cztery informacje, w roku 2022 i 2023 – po dziewięć informacji. GIJHARS nie występował w kontrolowanym okresie do ARiMR z wnioskiem o udostępnienie danych na podstawie zawartych porozumień.

W kontrolowanym okresie Agencja skierowała do GIJHARS pięć wniosków o wymierzenie jednostce certyfikującej kary pieniężnej w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości. Dotyczyły one: zawyżania powierzchni potwierdzonej na wykazie względem stwierdzonej w trakcie kontroli na miejscu przez ARiMR, potwierdzenia w wykazie upraw innych niż faktycznie uprawiane, nieprzekazania wykazu producentów zgodnie z wymaganiami oraz przekazania wykazu producentów z przekroczeniem ustawowego terminu.

W trzech sprawach GIJHARS utrzymał w mocy decyzje wymierzające jednostce certyfikującej karę pieniężną w wysokości 4000 zł, 3000 zł i 500 zł wobec przekazania ARiMR wykazu producentów zawierającego nierzeczywiste dane i informacje, które mogły istotnie wpływać na pomoc finansową udzieloną producentowi ekologicznemu.

W jednej sprawie GIJHARS wymierzył jednostce certyfikującej karę pieniężną w wysokości 3000 zł w związku z przekazaniem wykazu producentów po wymaganym terminie.

W jednej sprawie GIJHARS odmówił wydania decyzji wymierzającej karę pieniężną jednostce certyfikującej i umorzył postępowanie w sprawie nieprzekazania ARiMR wykazu producentów zgodnie z wymaganiami.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie prowadziła ewidencji gospodarstw ekologicznych oraz przetwórci ekologicznych na terenie kraju, a także nie miała informacji o liczbie gospodarstw ekologicznych i ich powierzchni oraz liczbie przetwórci ekologicznych.

W wyniku przeprowadzonej przez NIK w 2018 r. kontroli dotyczącej wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Prezesa ARiMR o zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej oraz terminowej realizacji tych płatności w ramach PROW 2014–2020.

W odniesieniu do realizacji wniosków, Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że od kampanii 2019 daty wdrożeń poszczególnych etapów funkcjonalności systemu IACSplus wymuszały zachowanie terminów wynikających z przepisów prawa krajowego i unijnego, tj. terminów rozpoczęcia naboru, rozpoczęcia i zakończenia procesu wydawania decyzji i realizacji płatności. Ponadto, pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych ARiMR (Centrali, Oddziałów Regionalnych oraz Biur Powiatowych) zostali zobowiązani do dołożenia wszelkich starań w celu terminowej obsługi spraw. Szczególną uwagę zwrócono również na przestrzeganie terminów w zakresie spraw kierowanych przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia, tak aby były one załatwiane bez zbędnej zwłoki.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 885.

Niezrealizowanie przez ARiMR wniosku z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2018 r.

W działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ww. zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezrealizowaniu wniosków pokontrolnych NIK z 2018 r. Podjęte działania w zakresie poprawy funkcjonalności systemu IACSplus, a także zobowiązanie pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych ARiMR do terminowej obsługi spraw oraz prowadzenia codziennego monitoringu okazały się nieskuteczne i nie przyniosły oczekiwanego efektu. Ponownie wystąpiła nieprawidłowość dotycząca nieterminowości wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności oraz nieterminowej realizacji tych płatności.

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyjaśniła, że ARiMR podejmowała wszelkie działania w celu terminowego wydawania decyzji i działania te przyczyniły się do zmniejszenia liczby nieterminowo wydanych decyzji. Tym niemniej Prezes Agencji przyznała, że pomimo stosowania codziennego monitoringu, wysyłania próśb o przyśpieszenie obsługi, omawiania stanu obsługi na naradach kwartalnych, problem związany z nieterminowym wydawaniem decyzji oraz realizacją płatności do 30 czerwca danego roku w badanym okresie występował.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia działań, które skutecznie wyeliminują ryzyko nieterminowego wydawania decyzji i nieterminowej realizacji płatności.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dane identyfikacyjne kontroli	P/23/037 Wsparcie rolnictwa ekologicznego.
Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była odpowiedź na pytanie, czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo udzielana i rozliczana?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo udzielana? 2. Czy pomoc finansowa na wsparcie rolnictwa ekologicznego była prawidłowo rozliczana?
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i 12 Biurach Powiatowych ARiMR w: Kolnie, Suwałkach, Białej Podlaskiej, Lubartowie, Lidzbarku Warmińskim, Olsztynie, Szczecinku, Złocieńcu, Grójcu, Wojcieszynie, Koźuchowie i Zielonej Górze.
Kryteria kontroli	Kontrolę w MRiRW oraz w ARiMR przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁰⁶ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2023, z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>Kontrola została przeprowadzona w okresie od 10 października 2023 r. do 5 stycznia 2024 r.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (jedno wystąpienie po kontroli przeprowadzonej w MRiRW) oraz do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (łącznie 13 wystąpień, tj. po kontroli w Centrali ARiMR i 12 biurach powiatowych Agencji).</p> <p>W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi sformułowano wniosek o podjęcie działań w celu wzmocnienia nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i terminowej ich realizacji, natomiast w wystąpieniach pokontrolnych do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa sformułowano wnioski dotyczące głównie podjęcia działań, które skutecznie wyeliminują nieterminowe wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i nieterminową realizację tych płatności, a tym samym efektywnie zrealizowany zostanie wniosek z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r., a także dotyczące terminowego przekazywania do organu II instancji odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych.</p> <p>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że zostaną podjęte wszelkie działania zmierzające do wzmocnienia nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i terminowej realizacji (wypłaty) tych płatności. Działania te będą ukierunkowane na ograniczenie ryzyka występowania takich nieprawidłowości z perspektywą ich całkowitego wyeliminowania. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń zostały wdrożone rozwiązania legislacyjne dotyczące terminów wydawania decyzji w sprawie przyznawania m.in. płatności ekologicznych</p>

¹⁰⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

w ramach interwencji – Rolnictwo ekologiczne PS WPR 2023–2027. Zgodnie z art. 67 ust. 11 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹⁰⁷ „Decyzja w sprawie o przyznanie pomocy, o której mowa w art. 20 pkt 1–4, jest wydawana w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy”. Funkcjonujące rozwiązanie spowoduje ograniczenie ryzyka występowania nieprawidłowości dotyczących nieterminowego wydawania decyzji lub wyeliminuje ich występowanie.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 13 grudnia 2023 r. po kontroli przeprowadzonej w Biurze Powiatowym ARiMR w Lidzbarku Warmińskim wniesione zostały dwa zastrzeżenia, a do wystąpienia pokontrolnego z dnia 21 grudnia 2023 r. po kontroli przeprowadzonej w Centrali ARiMR wniesionych zostało sześć zastrzeżeń.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 5 lutego 2024 r. jedno zastrzeżenie wniesione do wystąpienia pokontrolnego po kontroli przeprowadzonej w BP ARiMR w Lidzbarku Warmińskim zostało oddalone, a drugie – uwzględnione w części.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 1 marca 2024 r. pięć zastrzeżeń wniesionych do wystąpienia pokontrolnego po kontroli przeprowadzonej w Centrali ARiMR zostało oddalonych, a jedno – uwzględnione w części.

Prezes ARiMR w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne poinformował m.in., że na realizację zadań w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego wpłynęła przed wszystkim nakładana na pracowników biur powiatowych ARiMR coraz większa liczba zadań w zakresie obsługi wniosków o przyznanie pomocy finansowanych z budżetu krajowego. W poszczególnych kampaniach, w ramach pomocy krajowej pracownicy biur powiatowych ARiMR byli zobligowani do przyjęcia i weryfikacji wniosków w zakresie: w 2018 roku – 17 mechanizmów, w 2019 roku – 11 mechanizmów, w 2020 roku – 16 mechanizmów, w 2021 roku – 17 mechanizmów, w 2022 roku – 13 mechanizmów, w 2023 roku – 20 mechanizmów. Pomoc ta była najczęściej wprowadzana w trybie ekstraordynaryjnym, z bardzo krótkim harmonogramem obsługi, wobec tego BP nie mogły wcześniej zaplanować i rozłożyć w czasie pracy związanych z obsługą tych wniosków, a natężenie zadań związanych z weryfikacją wniosków przypadowało na ten sam okres, co obsługa wniosków obszarowych. Mając na względzie, że kumulacja zadań nałożonych w tym samym czasie na pracowników BP miała wpływ na tempo obsługi wniosków, ARiMR we współpracy z MRiRW podejmie działania w zakresie opracowania harmonogramu naborów wniosków w ramach PS WPR, tak aby zminimalizować wynikające z niego obciążenia, szczególnie dla pracowników biur powiatowych. Jednocześnie przy ogłaszaniu naborów wniosków z pomocy/płatności „doraźnych”, szczególnie w zakresie pomocy krajowej, uwzględniony zostanie ogłoszony harmonogram naborów wniosków w ramach PS WPR, a także uwzględniony zostanie czas niezbędny do weryfikacji wniosków pozwalający na wydanie decyzji i realizację płatności dla płatności obszarowych w określonych w przepisach prawa krajowego i unijnego. Prezes ARiMR stwierdził też, że Dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich w Centrali ARiMR na naradach z Dyrektorami Oddziałów Regionalnych Agencji lub z ich zastępcami zaleca konieczność wzmocnienia nadzoru ze strony Kierowników BP ARiMR nad pracownikami uczestniczącymi w procesie obsługi wniosków. Dodatkowo z poziomu Centrali ARiMR codziennie przygotowywane są raporty z postępu prac w zakresie obsługi wniosków, które w ramach prowadzonego nadzoru/monitoringu przesyłane są do Dyrektorów OR/Zastępców Dyrektorów OR oraz do koordynatorów działań rolnośrodowiskowych. Ponadto do Dyrektorów Oddziałów Regionalnych zostało skierowane pismo, w którym Dyrektorzy zostali zobowiązani do wzmożenia nadzoru nad terminowością

¹⁰⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 261.

obsługi wniosków o przyznanie płatności, a także nad terminowością obsługi odwołań wpływających do organu I instancji. Ponadto kierownicy BP ARiMR przypomnieli pracownikom uczestniczącym w procesie obsługi wniosków o przyznanie płatności, w tym płatności ekologicznej, o terminie na wydanie decyzji i realizację płatności wynikających z obowiązujących przepisów prawa, a także o terminach przekazywania odwołania do organu II instancji i wydawania decyzji w przypadku uznania odwołania na poziomie organu I instancji.

Według stanu na dzień 29 marca 2024 r. wniosek skierowany do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wnioski skierowane do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zostały zrealizowane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1	2	3	4
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Czesław Siekierski Minister RiRW od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Gembicka Minister RiRW od 27 listopada 2023 do 13 grudnia 2023 r. Robert Telus Minister RiRW od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r. Henryk Kowalczyk Minister RiRW od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. Grzegorz Puda Minister RiRW od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. Jan Krzysztof Ardanowski Minister RiRW od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r.
2.		Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala	Wojciech Legawiec Prezes ARiMR od 10 stycznia 2024 r. Halina Szymańska Prezes ARiMR od 20 października 2020 r. do 9 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes ARiMR od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.
3.	Delegatura w Białymstoku	ARiMR – Biuro Powiatowe w Kolnie	Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes ARiMR od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.
4.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Suwałkach	
5.	Delegatura w Lublinie	ARiMR – Biuro Powiatowe w Białej Podlaskiej	Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes ARiMR od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.
6.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Lubartowie	
7.	Delegatura w Olsztynie	ARiMR – Biuro Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	Tomasz Nowakowski Prezes ARiMR od 29 maja 2020 r. do 19 października 2020 r., p.o. Prezes ARiMR od 28 sierpnia 2019 r. do 28 maja 2020 r., Maria Fajger Prezes ARiMR od 2 listopada 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r., p.o. Prezes ARiMR od 1 sierpnia 2017 r. do 1 listopada 2017 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1	2	3	4
8.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Olsztynie	
9.	Delegatura w Szczecinie	ARiMR – Biuro Powiatowe w Szczecinku	
10.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Złocieńcu	
11.	Delegatura w Warszawie	ARiMR – Biuro Powiatowe w Grójcu	
12.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Wojcieszynie	
13.	Delegatura w Zielonej Górze	ARiMR – Biuro Powiatowe w Koźuchowie	
14.		ARiMR – Biuro Powiatowe w Zielonej Górze	

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek¹⁰⁸

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	W formie opisowej	<p>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował i wdrożył ramowe plany działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020, 2021–2027 i 2021–2030, w których określono zadania realizowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki podległe i nadzorowane. Głównym narzędziem finansowego wsparcia realizacji zadań określonych w planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego były środki na działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, dla którego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełnił funkcję instytucji zarządzającej.</p> <p>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził monitoring oraz sprawował nadzór i kontrolę nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi realizującymi zadania w zakresie rolnictwa ekologicznego, analizował i zatwierdzał sprawozdania, raporty oraz informacje z zakresu rolnictwa ekologicznego otrzymywane od tych jednostek. Współpracował także z radami doradczymi do spraw rolnictwa ekologicznego.</p> <p>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo udzielał dotacji na badania naukowe, których wyniki wykorzystywał do upowszechniania wiedzy o rolnictwie ekologicznym, wspierał działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne prowadzone przez jednostki podległe i nadzorowane, a także opracowywał i przekazywał do Unii Europejskiej informacje i sprawozdania dotyczące rolnictwa ekologicznego.</p> <p>Osiągnięte zostały cele przyjęte w ramowym planie działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014–2020 w zakresie zwiększenia liczby funkcjonujących przetwórci ekologicznych oraz wartości rynku żywności ekologicznej.</p> <p>Nastąpiło zwiększenie powierzchni ekologicznych użytków rolnych z 484,7 tys. ha w 2018 r. do 507,6 tys. ha w 2019 r. i do 554,6 tys. ha w 2022 r., a także liczby zwierząt gospodarskich utrzymywanych w warunkach ekologicznych odpowiednio z 357,1 tys. sztuk w 2018 r. do 875,3 tys. sztuk w 2022 r. – istotnych dla wzrostu produkcji ekologicznej.</p> <p>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zrealizował wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli NIK z 2018 r. nr P/18/043 „Wspieranie rolnictwa ekologicznego” dotyczące m.in. zapewnienia stabilności przepisów wykonawczych wydawanych w obszarze rolnictwa ekologicznego, wykorzystania wyników zleconych prac badawczych, analiz i ekspertyz do prowadzenia działań stymulujących rozwój rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej, wyznaczenia celu rozwoju sektora rolnictwa ekologicznego i terminu jego osiągnięcia, ustalenie rzeczywistej wartości rynku produktów ekologicznych oraz przygotowania i wdrożenia rozwiązań umożliwiających gromadzenie danych i informacji w zakresie wytworzonych produktów ekologicznych, a także określenia ich rzeczywistego potencjału do możliwości polskiego rolnictwa ekologicznego.</p>	<p>Stwierdzona nieprawidłowość polegała na sprawowaniu nie w pełni skutecznego nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i realizacji tych płatności. W ocenie NIK może to stanowić ryzyko osłabienia konkurencyjności polskiego rolnictwa ekologicznego.</p> <p>W ocenie NIK istnieje ryzyko nieosiągnięcia przyjętego w Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2021–2030 celu, tj. podwojenia do 2030 r. powierzchni ekologicznych użytków rolnych i osiągnięcia ponad miliona hektarów tej powierzchni, z uwagi na fakt, że wzrost łącznej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w ciągu czterech lat, tj. 2019–2022, nastąpił tylko o 9,3 % (z 507,6 tys. ha do 554,6 tys. ha).</p> <p>W ramowych planach działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego nie określono źródeł ich finansowania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich i wielkości ponoszonych nakładów finansowych na rolnictwo ekologiczne oraz docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych działań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego, co w ocenie NIK pozwoliłoby na prawidłowe i racjonalne wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego oraz dokonywanie właściwej oceny skuteczności przyjętych działań.</p> <p>Pomimo braku obowiązku prawnego sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji ramowego planu działań</p>

¹⁰⁸ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
				dla żywności i rolnictwa ekologicznego, to jednak w ocenie NIK opracowanie takiego dokumentu, zawierającego podsumowanie podjętych działań, a także analizę osiągniętych efektów i wskazanie kierunków poprawy realizacji poszczególnych działań, jest zasadne i pozwoli na skuteczne monitorowanie i podejmowanie adekwatnych przedsięwzięć do dalszego wsparcia rolnictwa ekologicznego.
2.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala	W formie opisowej	<p>Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizował zadania w zakresie finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego polegające na: opracowaniu i wdrożeniu procedur obsługi wniosków o płatność dla działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, wdrożeniu systemu informatycznego do obsługi tych płatności, a także prowadzeniu akcji informacyjno-promocyjnych dotyczących ww. działania. Obsługa działania „Rolnictwo ekologiczne” realizowana była przez wystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Zbadane wnioski beneficjentów o przyznanie płatności zostały złożone na formularzach opracowanych przez Agencję, decyzje w sprawie przyznania płatności ekologicznej zawierały elementy wymagane art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., a zrealizowane płatności były zgodne z kwotami podanymi w decyzjach. W Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa funkcjonował system nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na prowadzenie i rozwój rolnictwa ekologicznego poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przeprowadzanie kontroli administracyjnych w zakresie warunków określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia 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 2014–2020 oraz kontroli na miejscu dotyczących przestrzegania przez beneficjentów wymogów dla poszczególnych pakietów i wariantów działania „Rolnictwo ekologiczne”, zgodnie z którymi przyznana im została pomoc finansowa, – przeprowadzanie kontroli wewnętrznych przez biura kontroli wewnętrznych oddziałów regionalnych w podległych biurach powiatowych Agencji, – współpracę z jednostkami certyfikującymi poprzez wymianę informacji o producentach ekologicznych. <p>Od uruchomienia finansowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 do dnia 30 września 2023 r. wypłacono beneficjentom łącznie 2 939 035 tys. zł, tj. 77 % limitu środków przeznaczonych na to działanie w kwocie 3 815 391,2 tys. zł.</p>	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności oraz nieterminowej realizacji płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. Pomimo podjętych działań w celu terminowego wydawania tych decyzji i realizacji płatności, to jednak działania te okazały się nieskuteczne. W kampaniach 2018–2022 nieterminowo wydano 19 430 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych w łącznej kwocie 520 107,5 tys. zł i nieterminowo zrealizowano 1194 płatności w wysokości 8381,1 tys. zł. Wnioski z kontroli NIK z 2018 r. pozostają aktualne wobec stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
3.	Biuro Powiatowe ARiMR w Kolnie	Pozytywna	Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznych posiadali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznych ustalonych w Agencji. Szczegółowa analiza ośmiu spraw dotyczących udzielenia płatności ekologicznych w latach 2019–2022 wykazała, że pomocy finansowej udzielano z zachowaniem tych procedur i zasad określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 sierpnia 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo Ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Wszystkie badane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W BP ARiMR obowiązywały procedury zapobiegające konfliktowi interesów oraz polityki antykorupcyjne, wprowadzone zarządzeniami Prezesa ARiMR. Wszyscy pracownicy, realizujący zadania w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego podpisali stosowne umowy o zakazie konkurencji.	Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydaniu pięciu decyzji (z ośmiu objętych badaniem) dotyczących przyznania płatności ekologicznych (w kwocie 135,1 tys. zł) oraz 20 odmawiających udzielenia takiej płatności (z 24) po terminie określonym w art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 tj. po 1 marca roku następnego, w którym został złożony został wniosek o przyznanie pomocy.
4.	Biuro Powiatowe ARiMR w Suwałkach	Pozytywna	Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej otrzymali pisemne zakresy czynności oraz byli systematycznie szkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej. Prawdłowo przyjmowano i rozpatrywano wnioski rolników o wsparcie na działalność ekologiczną i z reguły terminowo wydawano decyzje w tych sprawach – spełniające wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Biuro Powiatowe ARiMR w Suwałkach sprawnie przekazywało do organu II instancji dokumentację spraw rolników odwołujących się. Istotnych nieprawidłowości w zakresie obsługi działania „Rolnictwo ekologiczne” nie wykazały kontrole przeprowadzone w latach 2021–2022 przez Dyrektora Podlaskiego Oddziału Regionalnego ARiMR oraz Izbę Administracji Skarbowej w Białymstoku.	W jednej z analizowanych spraw (z ośmiu objętych badaniem) przekroczone o ponad 1,5 miesiąca termin wydania decyzji (na kwotę 31,6 tys. zł) wymagany art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
5.	Biuro Powiatowe ARiMR w Białej Podlaskiej	W formie opisowej	Pracownicy Biura realizujący zadania na rzecz wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 posiadali doświadczenie i odpowiednią wiedzę potwierdzoną pozytywnymi wynikami egzaminów z procedur rejestracji i weryfikacji wniosków o udzielenie pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Analiza wniosków dotyczących przyznawania płatności ekologicznych wykazała, że w sposób prawidłowy stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej określone w rozporządzeniu 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 PROW na lata 2014–2020. Decyzje o przyznaniu (lub odmowie) płatności ekologicznej spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Odwołania od decyzji odmownych w zakresie płatności na rolnictwo ekologiczne były przekazywane do organu odwoławczego, tj. do Lubelskiego Oddziału Regionalnego ARiMR, zgodnie z art. 133 K.p.a. oraz wewnętrznymi procedurami Agencji dotyczącymi płatności (tj. w ciągu siedmiu dni od daty ich wpływu).	W przypadku siedmiu (z ośmiu objętych badaniem) decyzji w sprawach o przyznanie płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 w kwocie 406,1 tys. zł stwierdzono przekroczenie terminu ich wydania określonego w art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020. Decyzje te wydano po 1 marca roku następującego po złożeniu wniosku, a opóźnienie wyniosło od 35 do 80 dni.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
6.	Biuro Powiatowe ARiMR w Lubartowie	W formie opisowej	W Biurze Powiatowym ARiMR stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określone w rozporządzeniu 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 2014–2020. Pracownicy odpowiedzialni za zarządzanie i realizację płatności otrzymali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z obowiązujących w tym zakresie procedur. Przeprowadzono akcje informacyjne dotyczące zasad i wymogów przyznawania płatności. Wydawane decyzje administracyjne w sprawie przyznawania płatności ekologicznych w ramach PROW 2014–2020, spełniały wymogi art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.	Jedna (z ośmiu objętych badaniem) decyzji w sprawie przyznawania płatności ekologicznej w kwocie 44,5 tys. zł została wydana po upływie obowiązującego terminu określonego w art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Opóźnienie wyniosło 17 dni.
7.	Biuro Powiatowe ARiMR w Lidzbarku Warmińskim	Pozytywna	Zadania związane z obsługą wniosków o dofinansowanie w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 wykonywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, wynikające m.in. z odbytych szkoleń zakończonych egzaminami. Stan zatrudnienia w Biurze Powiatowym ARiMR był co do zasady wystarczający do realizacji zadań. Stwierdzono jednak, że w przypadku kumulacji zadań realizowanych w tym samym czasie przez pracowników Biura, nie zapewniono terminowego wydawania decyzji o przyznaniu płatności. Kontrola przeprowadzona na próbie wniosków i decyzji dotyczących przyznania dofinansowania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wykazała, że Biuro w sposób prawidłowy przyjmowało, rejestrowało i rozpatrywało wnioski o przyznanie płatności w ramach ww. działania, a wydawane decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku opóźnień w wydawaniu decyzji w sprawie przyznawania płatności ekologicznych, stosownie do wymogu art. 36 K.p.a., informowano strony o niezłaźwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki oraz wskazywano nowy termin jej załatwienia z pouczeniem o prawie do wniesienia ponażenia.	W dwóch przypadkach (25 % zbadanych spraw) w podstawie prawnej decyzji o przyznaniu płatności nie podawano § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 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 miało to jednak istotnego znaczenia dla realizowania przez Biuro zadań związanych z obsługą działania „Rolnictwo ekologiczne”.
8.	Biuro Powiatowe ARiMR w Olsztynie	Pozytywna	W Biurze Powiatowym ARiMR zapewniono stan zatrudnienia wystarczający do realizacji zadań w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Zadania związane z obsługą wniosków o dofinansowanie w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” wykonywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje potwierdzone m.in. pozytywnymi wynikami egzaminów po odbyciu przez nich szkoleń. Przestrzegano procedur wewnętrznych, zapewniając sprawną obsługę tego działania. W sposób prawidłowy przyjmowano, rejestrowano i rozpatrywano wnioski o przyznanie płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”, a wydawane decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.	-
9.	Biuro Powiatowe ARiMR w Szczecinku	W formie opisowej	Pracownicy Biura Powiatowego ARiMR rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności i zostali przeszkoleni z obowiązujących w tym zakresie procedur. Biuro przeprowadzało akcje informacyjne	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieprzestrzeganiu terminów wydawania decyzji przyznających płatność ekologiczną

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
			dotyczące udzielania rolnikom wsparcia w zakresie rolnictwa ekologicznego. W Biurze funkcjonował system informatyczny obsługujący działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Wdrożone zostały procedury postępowania (książki procedur) w zakresie płatności ekologicznej, które były na bieżąco aktualizowane. Prowadzone były rejestry oraz elektroniczny system ewidencji przyjmowanych i załatwianych wniosków dotyczących płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”. Powyższe umożliwiło stosowanie zasady „dwóch par oczu” i zapobiegało wypłacie beneficjentom nienależnych środków (z wykluczających się mechanizmów pomocowych). Stosowano procedury dotyczące zapobiegania konfliktowi interesów i (przy wystąpieniu przesłanek) wyłączano pracowników z wykonywania zadań ze względu na ten konflikt. Pomoc finansowa udzielana była producentom rolnym co do zasady z zachowaniem procedur wewnętrznych oraz przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określone w rozporządzeniu 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 2014–2020. Biuro Powiatowe ARiMR prawidłowo przyjmowało, rejestrowało i rozpatrywało wnioski o przyznawanie płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne”.	w czterech przypadkach (na kwotę 915,5 tys. zł) na 16 objętych badaniem (opóźnienia wyniosły od 15 do 78 dni), nieterminowym (po upływie 12 i ośmiu dni) przekazaniu Zachodniopomorskiemu Oddziałowi Regionalnemu ARiMR w Szczecinie dwóch z 11 objętych badaniem odwołań od decyzji przyznających płatność ekologiczną, nieterminowym wydawaniu decyzji w sprawie płatności ekologicznej po otrzymaniu sprawy z organu odwoławczego do ponownego rozpatrzenia w jednym z trzech objętych badaniem przypadków, niewskazaniu w decyzji uchylonej przez organ I instancji podstawy prawnej rozstrzygnięcia wynikającej z K.p.a., tj. art. 132 K.p.a.
10.	Biuro Powiatowe ARiMR w Złocięncu	W formie opisowej	Pracownicy Biura Powiatowego ARiMR rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej otrzymali pisemne zakresy czynności i zostali przeszkoleni m.in. z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu uzyskania płatności ekologicznej. W Biurze Powiatowym Agencji stosowano system informatyczny obsługujący działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020. Wdrożone zostały procedury postępowania (książki procedur) w zakresie płatności ekologicznej. Biuro prawidłowo przyjmowało i rejestrowało oraz rozpatrywało wnioski o dopłaty ekologiczne. Badanie szesnastu spraw wykazało, że w trakcie kontroli administracyjnej, wszystkie wymagane dane zostały zweryfikowane przez pracowników Biura rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami. W przypadku trzech spraw, w których wnioskodawcy nie spełniali wymaganych warunków, Kierownik Biura prawidłowo wydała decyzję o odmowie przyznania płatności ekologicznej. W zbadanych ośmiu sprawach, w których Zachodniopomorski Oddział Regionalny ARiMR przeprowadził kontrolę na miejscu, Biuro prawidłowo zareagowało na ustalenia tych kontroli, wprowadzając właściwe korekty danych i uwzględniając je w wydanych decyzjach o przyznaniu dopłat ekologicznych. Przeprowadzone badanie próby ośmiu decyzji wykazało, że spełniały one wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz wydane zostały prawidłowo z zastosowaniem stawek płatności i kwot transakcyjnych, zgodnych z zasadami określonymi w rozporządzeniu	Na 1257 decyzji o przyznaniu płatności ekologicznych wydanych w latach 2019–2022, 171 (13,6 %) na kwotę 7542,9 tys. zł wydano po terminie określonym w art. 31 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Opóźnienie wyniosło od jednego do 76 dni.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
			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 2014–2020. Odwołania od decyzji przyznających płatność ekologiczną Biuro przekazało do organu II instancji w terminie określonym w art. 133 K.p.a.	
11.	Biuro Powiatowe ARiMR w Grójcu	Pozytywna	Pracownicy Biura Powiatowego ARiMR rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności oraz zostali przeszkoleni z procedur rejestracji i analiz wniosków złożonych w celu przyznania płatności ekologicznej ustalonych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Analiza 23 spraw dotyczących płatności ekologicznych na lata 2019–2022 wykazała, że pomocy finansowej udzielono z zachowaniem tych procedur i zasad określonych w rozporządzeniu 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 2014–2020. Decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.	Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydaniu dwóch decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014–2020 w kwocie 45,5 tys. zł po 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, tj. po terminie określonym w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Opóźnienie w ich wydaniu wyniosło od 44 dni do 65 dni.
12.	Biuro Powiatowe ARiMR w Wojcieszynie	Pozytywna	Pracownicy Biura Powiatowego ARiMR rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej spełniali wymogi kwalifikacyjne, posiadali pisemne zakresy czynności oraz zapewniono dostęp do szkoleń organizowanych w ARiMR. Analiza 24 spraw dotyczących płatności ekologicznych zrealizowanych w latach 2019–2022, wykazała, że pomocy finansowej udzielono z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu 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 2014–2020 oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. Wnioski o przyznanie płatności były kompletne i zgodne z obowiązującym wzorem, a wnioskodawcy spełniali warunki upoważniające do ubiegania się o płatności. Pracownicy Biura przeprowadzali kontrole formalne oraz merytoryczne wpływającej dokumentacji i fakt ten odnotowywano w systemie informatycznym przeznaczonym do obsługi płatności. Wydawane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień przy realizacji poszczególnych zadań: z naruszeniem w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 wydano dwie decyzje w sprawie płatności ekologicznych; niezgodnie z wymogiem określonym w art. 132 i 133 K.p.a. przekazano 10 spraw do organu odwoławczego po upływie siedmiu dni od daty otrzymania odwołań od decyzji; w trybie samokontroli, wzruszono trzy decyzje administracyjne po upływie siedmiu dni od daty otrzymania odwołań, co było niezgodne z art. 132 i 133 K.p.a.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	2	3	4	5
13.	Biuro Powiatowe ARiMR w Kożuchowie	W formie opisowej	Wnioski o przyznanie płatności ekologicznej rozpatrywali pracownicy Biura Powiatowego ARiMR przeszkoleni w zakresie obowiązujących procedur, stosując tryb i zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Terminowo wydawane decyzje przyznające płatności ekologiczne spełniały wymogi przepisów art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.	W jednym przypadku (spośród trzech spraw objętych szczegółowym badaniem) odwołanie od decyzji ekologicznej przekazano do Lubuskiego Oddziału Regionalnego ARiMR z naruszeniem terminu określonego w art. 133 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
14.	Biuro Powiatowe ARiMR w Zielonej Górze	Pozytywna	Pracownicy Biura Powiatowego ARiMR rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 odbyli wymagane szkolenia z obowiązujących w tym zakresie procedur. Prawidłowo stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej określone w przepisach szczegółowych, a następnie zgodnie z przepisami wydawano decyzje w sprawach przyznania płatności ekologicznej. Terminowo przekazywano do rozpatrzenia organowi II instancji odwołania wniesione od decyzji kierownika Biura.	-

^{*)} pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o rolnictwie ekologicznym oraz ustawa o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej

Do dnia 6 lipca 2022 r. podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia niniejszej kontroli była ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁰⁹, która określa, m.in. zadania oraz właściwość organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w rolnictwie ekologicznym w zakresie wykonania przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych. W art. 23 ustawy znajduje się katalog działań wspierających rolnictwo ekologiczne, które mogą być finansowane z budżetu państwa.

W dniu 29 czerwca 2022 r. opublikowana została ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej, która weszła w życie 7 lipca 2022 r.¹¹⁰. Potrzeba opracowania nowej ustawy wynikała z konieczności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia 2018/848 oraz adaptacji systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym do wymogów rozporządzenia 2017/625. Ustawa ta uchyliła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym. Nowa ustawa generalnie obowiązuje od 7 lipca 2022 r. z wyjątkiem art. 33, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2022 r. Artykuł ten dotyczy zmiany przepisów ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami i odnosi się m.in. do fitosanitarnych świadectw eksportowych. Z dniem 1 stycznia 2022 r. rozporządzenie 834/2007 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem 2018/848.

Zmiany wprowadzone ustawą o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej

Największe zmiany dotyczyły kwestii związanych z warunkami wykonywania urzędowych kontroli, natomiast zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy nie uległ znacznym zmianom. Ustawa o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej określa m.in. kompetencje i zadania Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także zakres jego nadzoru nad produkcją ekologiczną. Przepisy szczegółowo określają także zadania jednostek certyfikujących i zadania Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Określono także aktualne warunki zgłoszenia podjęcia działalności w rolnictwie ekologicznym, a także katalog sankcji za nieprzestrzeganie przepisów. Oprócz tego, Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przyznano możliwość wydawania wiążących poleceń w celu zapewnienia prawidłowej realizacji wykonywanych przez jednostki certyfikujące prawnie określonych zadań. Najważniejsze zmiany wprowadzone wraz z nową ustawą obejmują:

1. wprowadzenie wymogu przyjęcia informacji o prawidłowo wypełnionych zgłoszeniach działalności w rolnictwie ekologicznym przez Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – zmiana ta jest skutkiem wprowadzonego art. 40 ust. 4 lit. c rozporządzenia 2018/848 zakazu delegowania przyjmowania zgłoszeń w produkcji ekologicznej jednostkom certyfikującym;
2. wprowadzenie jednolitej bazy producentów objętych kontrolą i certyfikacją w rolnictwie ekologicznym – wymóg art. 34 ust. 6 rozporządzenia 2018/848 – obecnie każda z jednostek prowadzi swój osobny wykaz, wprowadzenie jednolitego wykazu poprawi dostępność informacji o producentach;
3. wprowadzenie możliwości udzielania dotacji placówkom oświatowym na zakup żywności ekologicznej do żywienia uczniów tych placówek – podniesie to świadomość konsumentów oraz zwiększy popyt na produkty ekologiczne na rynku;
4. umożliwienie nabycia uprawnień inspektora rolnictwa ekologicznego bez egzaminu przez osoby posiadające dyplom ukończenia studiów co najmniej pierwszego stopnia na kierunku rolnictwo, zootechnika lub technologii

¹⁰⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1324 – ustawa obowiązująca do dnia 6 lipca 2022 r. – od 7 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1235).

¹¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1235.

- żywności oraz mającym ukończone szkolenie w zakresie rolnictwa ekologicznego, zgodnego z wymogami, które będą ustalone w drodze rozporządzenia Ministra RiRW – zmiana zwiększy liczbę inspektorów prowadzących kontrolę bez obniżenia standardu tej kontroli i jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń związanych z prowadzeniem egzaminu na inspektora;
5. wprowadzenie jednolitego wniosku o wydanie zgody na zastosowanie nieekologicznego materiału rozmnożeniowego roślin (obecnie każdy Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa ma swój), ich ujednoczenie ułatwi rolnikom wypełnianie tych wniosków;
 6. wprowadzenie kar za zamieszczanie w reklamie lub opisie handlowym produktu niespełniającego wymagań przepisów o rolnictwie ekologicznym oznaczeń odnoszących się do produkcji ekologicznej – poprawi to ochronę konsumentów oraz producentów przed nieuczciwymi praktykami;
 7. nałożenie opłaty na podmioty wprowadzające środki ochrony roślin do obrotu – przepis ma na celu ograniczenie stosowania środków ochrony roślin oraz dostarczenie środków na rozwój produkcji przyjaznej środowisku;
 8. przeniesienie możliwości delegacji uprawnień do przeprowadzenia kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej z ministra właściwego do spraw rolnictwa na Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, pełniącego zgodnie z rozporządzeniem 2017/625 obowiązki właściwego organu;
 9. wyznaczenie laboratoriów urzędowych do przeprowadzania analiz, badań i diagnostyki laboratoryjnej na próbkach pobranych w ramach kontroli urzędowych w obszarze określonym w art. 1 ust. 2 lit. I rozporządzenia 2017/625;
 10. wprowadzenie możliwości zatwierdzenia oraz cofania zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych laboratoriów urzędowych do przeprowadzania analiz, badań i diagnostyki laboratoryjnej na próbkach pobranych w ramach kontroli urzędowych w obszarze określonym w art. 1 ust. 2 lit. i rozporządzenia 2017/625 w drodze decyzji administracyjnej;
 11. uelastycznienie przepisów dotyczących przywozu nawozów z innych państw UE oraz Turcji, dzięki czemu nawozy dopuszczone do stosowania w rolnictwie ekologicznym będzie można łatwiej sprowadzać do Polski co zwiększy ich dostępność dla rolników ekologicznych.

Główne wsparcie finansowe rolnictwa ekologicznego

Głównym wsparciem finansowym rolnictwa ekologicznego jest działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020. Działanie to jest wdrażane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Instytucję Zarządzającą PROW 2014–2020 (art. 5 ust. 1 u.w.r.o.w.) oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która pełni funkcję podmiotu realizującego zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania większości działań objętych PROW 2014–2020 i jako akredytowana agencja płatnicza realizuje płatności dla wszystkich działań PROW 2014–2020 (art. 2 pkt 7 i art. 6 ust.1 u.w.r.o.w.).

Ogólne zasady wdrażania ww. działania ustanowione są w prawodawstwie Unii Europejskiej, a na poziomie krajowym określono szczegółowe warunki jego realizacji. Są one zawarte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w rozporządzeniu 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 2014–2020¹¹¹.

Zadaniem ARiMR jako podmiotu wdrażającego oraz jako agencji płatniczej (art.2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 u.w.r.o.w.) jest m.in. przygotowanie naboru i przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy, przeprowadzenie kontroli

¹¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.

administracyjnej wniosków, dokonywanie wyboru operacji do finansowania zgodnie z przyjętymi kryteriami na podstawie pozytywnego wyniku kontroli administracyjnej, wydawanie decyzji w sprawie przyznania pomocy i dokonywanie płatności.

Ze względu na przedłużające się prace w Komisji Europejskiej, nowa perspektywa programowo-finansowa WPR została wdrożona z opóźnieniem, tj. od 2023 r. Z tego też względu lata 2021–2022 są tzw. okresem przejściowym, w trakcie którego m.in. wsparcie dla rolnictwa ekologicznego jest kontynuowane według zasad dla okresu programowania na lata 2014–2020.

Warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego PROW 2014–2020

W badanym okresie ww. 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 2014–2020 było nowelizowane siedem razy. Najistotniejsze zmiany dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” nastąpiły na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹¹². Najważniejsze zmiany dotyczą:

1. Skrócenia okresu realizacji nowych zobowiązań ekologicznych:

zgodnie z tzw. unijnym rozporządzeniem przejściowym¹¹³, które zmienia m.in. przepisy rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, nowe zobowiązania w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 mogą być od roku 2021 podejmowane na okres od 1 roku do 3 lat, a nie jak dotychczas na okres 5 lat. W przypadku Polski podjęto decyzję, że zobowiązania podejmowane w latach 2021–2022 (tj. w okresie przejściowym) będą trwały 3 lata. Przyjęcie takiego rozwiązania (czyli określenie jak najdłuższego okresu trwania zobowiązania ekologicznego) pozwoli na realizację zobowiązań wieloletnich, w ramach których możliwe jest osiągnięcie najlepszych efektów środowiskowych działania.

2. Podwyższenia stawek płatności dla pakietów/wariantów działania:

od roku 2021 zostały podniesione stawki płatności dla wszystkich pakietów i wariantów działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020. Stawki płatności wzrosną średnio o około 27 %.

Wprowadzenie okresu przejściowego, w trakcie którego kontynuowane będzie wsparcie dla rolnictwa ekologicznego oraz wzrost kosztów produkcji na przestrzeni ostatnich lat powoduje konieczność podniesienia stawek płatności ekologicznych, tak aby płatności te rekompensowały rolnikom poniesione koszty i utracone dochody w wyniku podjęcia i prowadzenia produkcji rolnej metodami ekologicznymi.

3. Wprowadzenia dodatkowych wymogów dla uprawy pomidorów ekologicznych:

od 2021 r. zostały wprowadzone dodatkowe wymogi dla uprawy pomidorów ekologicznych:

- uprawa pomidorów z rozsady (a nie z siewu) – do uprawy może zostać wykorzystany wyłącznie materiał nasadzeniowy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. g ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie¹¹⁴

¹¹² Dz. U. poz. 434.

¹¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020 r., str. 1).

¹¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 129.

(tzn. materiał siewny, czyli materiał nasadzeniowy roślin warzywnych lub ozdobnych obejmujący całe rośliny uzyskane z materiału rozmnożeniowego, a w przypadku roślin warzywnych – z materiału siewnego, przeznaczone do nasadzeń w celu produkcji warzyw lub roślin ozdobnych).

- uprawa pomidorów z minimalną obsadą 20 000 szt./ha.

4. Złagodzenie podejścia do sankcji za brak planu działalności ekologicznej:

jeżeli rolnik nie posiada planu działalności ekologicznej, płatność ekologiczna przysługuje temu rolnikowi w wysokości zmniejszonej o 40 %. W przypadku, gdy beneficjent realizuje kilka zobowiązań ekologicznych, a nie posiada planu działalności ekologicznej w ramach jednego z tych zobowiązań, to ww. sankcja miała dotychczas zastosowanie do płatności ekologicznej w ramach wszystkich realizowanych zobowiązań. Według nowych przepisów zmniejszenie płatności ekologicznej o 40 % będzie dotyczyło tylko płatności w ramach tego zobowiązania ekologicznego, dla którego rolnik nie posiada planu działalności ekologicznej, a nie jak dotychczas całej płatności ekologicznej.

Oczekiwanym efektem wprowadzenia ww. dodatkowych wymogów do wsparcia ekologicznych upraw pomidorów jest ukierunkowanie wsparcia w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020 na najbardziej wartościowe uprawy z największym potencjałem rynkowym. Ma to spowodować, że ze wsparcia zostaną wykluczone uprawy, których wyłącznym celem jest maksymalizacja płatności, a nie faktyczna produkcja pomidorów na rynek.

System kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym

Zgodnie z ustawą z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej oraz rozporządzeniami 2018/848 i 2017/625 system kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym stanowią:

- Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, jako organ właściwy do przekazywania jednostkom certyfikującym zadań w zakresie kontroli urzędowych i niektórych zadań związanych z innymi czynnościami urzędowymi oraz organ sprawujący nadzór nad jednostkami certyfikującymi i nad produkcją ekologiczną.
- Jednostki certyfikujące, którym zostały przekazane zadania w zakresie kontroli urzędowych i niektórych zadań związanych z innymi czynnościami urzędowymi.

Funkcjonowanie systemu kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym jest podstawowym gwarantem dla konsumenta, że produkty znajdujące się na rynku wyprodukowane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi rolnictwa.

Na podstawie ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych posiada następujące uprawnienia:

- przekazuje jednostkom certyfikującym w drodze decyzji zadania w zakresie kontroli urzędowych i niektórych zadań związanych z innymi czynnościami urzędowymi,
- koordynuje współpracę i kontakty z Komisją i innymi państwami członkowskimi w związku z kontrolami urzędowymi i innymi czynnościami urzędowymi,
- prowadzi i podaje do publicznej wiadomości wykaz podmiotów, które dokonały zgłoszenia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego,
- dokonuje kontroli produktów rolnictwa ekologicznego pochodzących z krajów trzecich, w tym kontroli granicznej,
- prowadzi rejestr dostępnych zwierząt ekologicznych,
- wydaje zakazy wprowadzania do obrotu produktów zawierających odniesienia do produkcji ekologicznej,
- wydaje decyzje dotyczące stosowania odstępstw od warunków produkcji ekologicznej,
- sprawuje nadzór nad jednostkami certyfikującymi i nadzór nad produkcją ekologiczną.

W ramach nadzoru nad jednostkami certyfikującymi, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych:

- przeprowadza kontrole urzędowe,
- przeprowadza analizy danych dostarczanych przez jednostki certyfikujące,
- przeprowadza audyty i inspekcje jednostek certyfikujących w zakresie stosowania przez nie procedur kontrolnych, posiadanych środków technicznych i kwalifikacji posiadanych przez osoby prowadzące kontrole oraz dokonuje sprawdzenia dokumentów dotyczących kontroli,
- przekazuje jednostkom certyfikującym wnioski pokontrolne lub zalecenia poaudytowe,
- może nakazać wykonanie odpowiednich działań naprawczych związanych z funkcjonowaniem jednostek certyfikujących,
- może żądać od jednostek certyfikujących wszelkich dodatkowych danych i informacji związanych ze sprawowanym nadzorem,
- może sprawdzić u producentów ekologicznych prawidłowość przeprowadzania przez jednostki certyfikujące kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych,
- wydaje wytyczne i polecenia w celu zapewnienia prawidłowej realizacji wykonywanych przez jednostki certyfikujące zadań, w szczególności w celu stosowania wspólnego katalogu środków.

W ramach nadzoru nad produkcją ekologiczną, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przeprowadza kontrolę urzędową u:

- producenta ekologicznego;
- podmiotu, który był producentem ekologicznym – w okresie 5 lat od dnia, w którym podmiot ten poinformował zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. d ppkt iii tiret trzecie rozporządzenia 2018/848 o wycofaniu się z produkcji ekologicznej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1324) – uchylona z dniem 7 lipca 2022 r.
2. Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 roku o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1235).
3. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2298).
4. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2023 r. poz. 885).
5. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1980).
6. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2024 r. poz. 76).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
8. 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 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1784, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniające 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. 451).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2019 r. zmieniające 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. 1243).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2020 r. zmieniające 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. 316).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2021 r. zmieniające 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. 434).
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 maja 2021 r. zmieniające 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. 1025).
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2023 r. zmieniające 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. 481).

15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 września 2023 r. zmieniające 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. 1836).
16. 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.) – uchylone z dniem 30 czerwca 2023 r.
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie wzorów formularzy wykazów producentów, którzy spełnili określone wymagania dotyczące produkcji ekologicznej, szczegółowych informacji zawartych w tych wykazach oraz szczegółowej formy, w jakiej te wykazy są sporządzane (Dz. U. poz. 1107).
18. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. U. UE L 189 z 20.07.2007 r., str. 1, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.
19. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające 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.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.
21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (Dz. U. UE L 95 z 07.04.2017 r., str. 1, ze zm.).
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. U. UE L 150 z 14.06.2018 r., str. 1, ze zm.).
23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 187, ze zm.).

6.4. Zestawienia danych liczbowych

6.4.1. Zestawienie dotyczące liczby producentów ekologicznych, powierzchni ekologicznych użytków rolnych oraz sztuk inwentarza ekologicznego w latach 2019–2022

Wyszczególnienie		Dane na dzień 31 grudnia			
		2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.
1	2	4	5	6	7
Liczba producentów ekologicznych	Ogółem, z tego m.in.:	20.144	20.274	21.795	22.882
	prowadzących działalność w zakresie produkcji rolnej	18.637	18.575	19.986	21.187
	prowadzących działalność w zakresie „przygotowania”*, w tym zajmujących się przetwórstwem	1.022 636	1.104 668	1.174 730	1.216 760
	zajmujących się akwakulturą	6	11	10	8
Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych (ha)	Ogółem, w tym:	507.637,13	509.291,27	549.442,93	554.631,70
	w okresie konwersji**	117.363,11	108.439,01	144.889,05	159.888,15
	po zakończonym okresie konwersji	390.274,02	400.852,25	404.553,88	394.743,55
Inwentarz ekologiczny (tys. szt. fizycznych)	Ogółem, w tym:	538,9	750,0	778,7	875,3
	– bydło	30,1	31,1	31,1	29,3
	– drób	484,2	696,2	725,8	826,2
	– świnie	4,2	3,3	5,6	4,4
	– owce	15,1	15,8	12,8	12,4
	– kozy	5,3	3,6	3,4	3,0

* „Przygotowanie” oznacza działania polegające na konserwowaniu lub przetwarzaniu produktów ekologicznych lub produktów w okresie konwersji lub każde inne działanie, któremu poddawany jest nieprzetworzony produkt, niezmiennie produktu wyjściowego, takie jak ubój, rozbiór, czyszczenie lub mielenie jak również pakowanie, znakowanie lub wprowadzanie zmian w znakowaniu odnoszących się do produkcji ekologicznej.

** Okres konwersji – okres wymagany do przekształcenia gospodarstwa rolnego z konwencjonalnego na ekologiczne, trwający do trzech lat. Okres ten polega na gospodarowaniu zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego pod nadzorem jednostki certyfikującej, bez prawa do oznakowania produktów jako ekologiczne. W okresie konwersji ma nastąpić rozkład pozostałości zastosowanych wcześniej środków chemicznych oraz osiągnięcie równowagi ekologicznej w gospodarstwie.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

6.4.2. Zestawienie dotyczące realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020 według stanu na koniec 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. (narastająco od uruchomienia programu)

Stan na dzień 31 grudnia	Liczba wniosków o przyznanie pomocy	Wydane decyzje		Zrealizowane płatności			
		Liczba	Kwota (tys. zł)	Liczba beneficjentów	Kwota (tys. zł)		
					Ogółem	W tym środki unijne	W tym środki krajowe
1	2	3	4	5	6	7	8
2019 r.	95.035	80.000	2.001.880,0	26.727	1.252.670,0	797.069,5	455.600,5
2020 r.	111.719	99.119	2.383.025,5	28.921	1.794.719,1	1.141.980,4	652.738,7
2021 r.	129.897	115.602	2.931.458,7	30.885	2.207.704,8	1.404.761,2	802.943,6
2022 r.	149.517	132.219	3.411.948,5	33.163	2.696.357,2	1.715.690,5	980.666,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

6.4.3. Zestawienie dotyczące realizacji działania „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014–2020, w podziale na województwa, według stanu na dzień 31 grudnia: 2018 r., 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. (narastająco od uruchomienia programu)

Województwo	Liczba złożonych wniosków					Liczba beneficjentów*					Kwota płatności (tys. zł)				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Dolnośląskie	2.909	3.539	4.156	4.818	5.513	932	1.003	1.099	1.176	1.237	41.926,8	56.687,2	85.553,9	106.952,6	133.269,3
Kujawsko-pomorskie	1.272	1.534	1.803	2.104	2.417	395	419	455	491	536	16.718,7	22.342,8	32.458,0	40.010,7	50.342,8
Lubelskie	6.943	8.669	10.344	12.072	13.801	2.186	2.330	2.551	2.695	2.820	56.003,3	75.337,0	112.910,5	139.386,4	166.440,9
Lubuskie	4.102	4.950	5.848	6.902	8.034	1.402	1.501	1.644	1.808	1.940	82.610,2	107.202,6	152.814,4	191.582,8	233.100,5
Łódzkie	1.786	2.241	2.698	3.179	3.687	543	609	679	727	773	18.262,6	24.577,8	36.620,5	45.585,2	55.657,8
Małopolskie	3.575	4.189	4.749	5.312	5.844	1.167	1.214	1.279	1.309	1.333	18.243,0	22.734,1	29.585,2	34.828,6	40.034,3
Mazowieckie	7.768	9.626	11.487	13.454	15.558	2.468	2.671	2.986	3.203	3.462	82.031,9	108.464,1	154.265,9	189.414,7	233.569,7
Opolskie	252	309	366	438	509	79	83	94	104	114	5.255,1	7.069,7	9.148,1	11.661,2	14.053,1
Podkarpackie	4.208	5.054	5.835	6.595	7.320	1.370	1.422	1.482	1.515	1.547	22.872,7	30.420,5	42.434,3	51.105,2	60.267,8
Podlaskie	12.176	14.806	17.470	20.618	24.512	3.730	3.959	4.302	4.685	5.345	101.536,3	132.924,9	193.137,4	235.581,1	295.476,4
Pomorskie	2.507	3.025	3.532	4.089	4.659	845	890	951	1.017	1.083	42.965,1	56.222,0	80.388,8	99.782,5	121.300,2
Śląskie	593	704	805	914	1.031	197	211	220	232	249	7.989,5	9.628,0	12.542,7	14.880,7	17.855,1
Świętokrzyskie	2.958	3.532	4.074	4.620	5.153	929	973	1.022	1.064	1.093	17.737,5	23.426,7	32.808,5	40.300,2	47.891,0
Warmińsko-mazurskie	14.778	17.828	20.817	24.044	27.483	4.707	5.008	5.363	5.718	6.112	199.337,0	258.257,2	359.364,2	440.110,6	534.098,6
Wielkopolskie	2.604	3.171	3.772	4.423	5.139	865	924	1.009	1.097	1.208	50.188,5	67.243,6	97.062,6	122.730,1	152.502,2
Zachodniopomorskie	9.829	11.858	13.963	16.315	18.857	3.385	3.590	3.894	4.172	4.466	190.099,6	250.131,7	363.624,1	443.792,2	540.497,5
Razem:	78.260	95.035	111.719	129.897	149.517	25.152	26.727	28.921	30.885	33.163	953.777,7	1.252.670,0	1.794.719,1	2.207.704,8	2.696.357,2

* Jeżeli beneficjent składał wniosek w kilku województwach, liczony był tylko raz

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z miesięcznych informacji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

6.4.4. Zestawienie dotyczące nieterminowo wydanych decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 w kampaniach 2018–2022 w porównaniu do wydanych decyzji ogółem w tym zakresie

Kampania	Decyzje wydane nieterminowo		Wydane decyzje ogółem	
	Liczba	Kwota (tys. zł)	Liczba	Kwota (tys. zł)
1	2	3	4	5
2018	5.912	122.572,8	13.912	267.778,7
2019	2.631	67.467,2	16.196	333.977,6
2020	2.298	58.665,2	16.256	345.377,7
2021	2.645	89.912,5	17.599	478.296,3
2022	5.944	181.489,8	19.623	517.348,6
Razem	19.430	520.107,5	83.586	1.942.778,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

6.4.5. Zestawienie dotyczące nieterminowo zrealizowanych płatności ekologicznych w ramach PROW 2014–2020 w kampaniach 2018–2022 w porównaniu do zrealizowanych płatności ogółem w tym zakresie

Kampania	Płatności zrealizowane nieterminowo		Zrealizowane płatności ogółem	
	Liczba	Kwota (tys. zł)	Liczba	Kwota (tys. zł)
1	2	3	4	5
2018	713	181,8	16.552	291.404,0
2019	90	177,8	16.210	334.955,2
2020	95	135,5	16.300	348.469,3
2021	65	239,2	17.672	483.108,4
2022	231	7.646,8	19.030	522.014,9
Razem	1.194	8.381,1	85.764	1.979.951,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

6.4.6. Zestawienie dotyczące wartości rynku żywności ekologicznej w Polsce w 2018 r. i 2022 r.

Rok	Wartość rynku produkcji ekologicznej (mln zł)	Poszczególne produkty	mln zł (%)
1	2	3	4
2018	1.300*	w tym:	
		– produkty zbożowe (głównie: kasze, płatki i musli, mąka, ryż, makarony, pieczywo)	231 (17,8)
		– przetwory owocowo-warzywne (głównie: kiszonki, soki, mrożonki, dżemy, marmolady, powidła)	191 (14,7)
		– mleko i przetwory mleczne (głównie: sery, jogurty, masło)	162 (12,5)
		– warzywa (głównie: korzeniowe, ziemniaki, cebula, pomidory)	114 (8,8)
		– owoce (głównie: jabłka, banany, borówki, maliny, truskawki)	102 (7,8)
		– żywność dla dzieci i niemowląt	91 (7,0)
		– jaja	61 (4,7)
		– oleje i oliwy	45 (3,5)
		– mięso i przetwory mięsne	28 (2,2)
		– inne	275 (21,0)
2022	1.793	w tym:	
		– owoce (głównie: jabłka, banany)	241,8 (13,5)
		– przetwory owocowo-warzywne (głównie: soki, nektary, napoje, kiszonki, dżemy, powidła, mrożonki)	241,0 (13,4)
		– warzywa (głównie: pomidory, marchew, ogórki)	215,8 (12,0)
		– mleko i przetwory mleczne (głównie: jogurty, sery)	183,4 (10,2)

Rok	Wartość rynku produkcji ekologicznej (mln zł)	Poszczególne produkty	mln zł (%)
		– produkty zbożowe (głównie: płatki i musli, mąka, makarony, kasze, ryż, pieczywo)	181,0 (10,1)
		– jaja	122,9 (6,9)
		– mięso i przetwory mięsne	107,2 (6,0)
		– żywność dla dzieci i niemowląt	102,8 (5,7)
		– oleje i oliwy	73,8 (4,1)
		– inne	323,3 (18,1)

* Według firmy badawczo-analitycznej PMR Market Experts Ltd. Sp. z o.o. oraz firmy zajmującej się produkcją i dystrybucją żywności ekologicznej Bio Planet S.A. – wartość rynku produkcji ekologicznej wyrażona w cenach detalicznych brutto w 2018 r. wynosiła 1 100 mln zł.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- Żakowska-Biemans S., Górską-Warsewicz H., Szlachciuk J., Zwolińska J., Bobola A. (2019) „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza wartości i struktury rynku produkcji ekologicznej w Polsce ze szczególnym określeniem wartości jego poszczególnych branż”. Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 i ust. 8 oraz lp. 7 załącznika nr 7 do 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. z 2015 r. poz. 1170, Dz.U. z 2016 r. poz. 1614 oraz z 2017 r. poz. 1470), na podstawie decyzji z dnia 26.04.2019 r. Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
- Żakowska-Biemans S., Górską-Warsewicz H., Szlachciuk J., Tyburski J., Orzechowska A. (2023) „Marketing, promocja oraz analiza rynku: analiza wartości rynku produkcji ekologicznej w Polsce z podziałem na wartość poszczególnych sektorów produkcji oraz wskazanie produktów o najwyższym potencjale rozwoju”. Raport z badań zrealizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na § 8 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i ust. 10 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, ze. zm.) na podstawie decyzji DEJ.re.027.5.2023 z dnia 4 kwietnia 2023 r. Instytut Nauk o Żywieniu Człowieka, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

6.4.7. Zestawienie dotyczące importu produktów ekologicznych z państw trzecich w latach 2019–2022 i w trzech kwartałach 2023 r.

Rok	Wielkość importu produktów ekologicznych (w tys. ton)	Liczba kontroli granicznych w zakresie dopuszczenia do obrotu produktów ekologicznych	Liczba krajów trzecich, z których dokonano importu produktów ekologicznych
1	2	3	4
2019	27,8	1.234	42
2020	34,8	1.550	44
2021	30,9	1.478	47
2022	31,9	1.491	41
2023 r. (do dnia 30 września)	19,1	1.491	37
Razem	144,5	7.244	x

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

Warszawa, 26 lipca 2024 r.
znak sprawy: DKA.on.0910.22.2023
telefon: 22 623-16-20
e-mail: Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji NIK o wynikach kontroli P/23/037 "Wsparcie rolnictwa ekologicznego".

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo Najwyższej Izby Kontroli¹ (dalej NIK) przekazujące Informację o wynikach kontroli pt. „Wsparcie rolnictwa ekologicznego”, uprzejmie informuję, że zostały rozpoczęte prace nad określeniem działań zapisanych w Ramowym Planie Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego na lata 2021-2030, w szczególności związanych z prezydencją RP w Radzie UE. Wszczęto prace również nad aktualizacją ww. Ramowego Planu celem m. in. wprowadzenia informacji o źródłach finansowania poszczególnych działań oraz stanie ich realizacji oraz pozyskaniem danych do podsumowania i oceny działań zawartych w Ramowym Planie.

Jednocześnie, w odniesieniu do wielokrotnie wskazywanej w Informacji NIK kwestii nieskutecznego nadzoru Ministra RiRW nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR) w zakresie terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014–2020, a także terminowej realizacji tych płatności, podtrzymuję złożoną już deklarację (przekazaną w ramach odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne), że zostaną podjęte wszelkie działania zmierzające do wzmocnienia nadzoru nad ARiMR w zakresie zapewnienia terminowego wydawania decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznych i terminowej realizacji (wypłaty) tych płatności. Działania te będą ukierunkowane na ograniczenie ryzyka występowania takich nieprawidłowości z perspektywą ich całkowitego wyeliminowania.

¹ Pismo z 12 lipca br. znak KRR.430.1.2024.

W kontekście już podjętych działań ponownie informuję, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń zostały wdrożone rozwiązania legislacyjne dotyczące terminów wydawania decyzji w sprawie przyznawania m.in. płatności ekologicznych w ramach interwencji - Rolnictwo ekologiczne PS WPR 2023-2027. Zgodnie z art. 67 ust. 11 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027² „Decyzja w sprawie o przyznanie pomocy, o której mowa w art. 20 pkt 1-4, jest wydawana w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej pomocy”. Funkcjonujące rozwiązanie spowoduje ograniczenie ryzyka występowania nieprawidłowości dotyczących nieterminowego wydawania decyzji lub wyeliminuje ich występowanie. W kontekście powyższego informuję, że w Informacji NIK (str. 59) potwierdzone zostało zrealizowanie przez MRiRW (według stanu na dzień 29 marca 2024 r.) wniosku skierowanego do ministerstwa i przekazanego w wystąpieniu pokontrolnym.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie wykorzystywać przekazane oceny i ustalenia w toku realizacji swoich zadań.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Czesław Siekierski
/podpisano elektronicznie/

Klauzula informacyjna o zasadach przetwarzania Państwa/Pani/Pana danych osobowych dostępna jest pod adresem:
www.gov.pl/rolnictwo/polityka-przetwarzania-danych-osobowych

² Dz. U. z 2024 r. poz. 261 i 885