

Skuteczność działań organów państwa

Import oraz obrót zbożem i rzepakiem z Ukrainy

JAROSŁAW PASZTALENIC, MAREK ADAMIAK

Import pszenicy z Ukrainy do Polski wzrósł w 2022 r. o blisko 17 000%, a kukurydzy prawie o 30 000%. Od stycznia 2022 r. do kwietnia 2023 r. 541 podmiotów sprawdziło łącznie 4,3 mln ton zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł. Większość tych produktów, zamiast dotrzeć tranzytem do krajów cierpiących na ich niedobór, spowodowany rosyjską blokadą eksportu drogą morską przez Morze Czarne, pozostała w Polsce. Zakłócenia cen i skupu na krajowym rynku rolnym oraz protesty i oczekiwania polskich rolników były przyczyną podjęcia przez NIK kontroli doraźnej działań organów państwa w tym obszarze¹. W ocenie Izby spóźnione, niepoparte odpowiednimi analizami i przede wszystkim nieskuteczne starania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie rozwiązały problemu. Aktywność Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej nie zapobiegła przypadkom wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym.

Wprowadzenie

Kwestie związane z handlem, importem i bezpieczeństwem wprowadzania do obrotu artykułów rolno-spożywczych, jak również prawidłowość działania służb i inspekcji dotycząca kontroli ilości i jakości importowanych zbóż oraz rzepaku od dawna były przedmiotem zainteresowania Najwyższej

Izby Kontroli. Można tu wskazać np. kontrole: doraźną, przeprowadzoną w 2017 r. – „Prawidłowości działania służb i inspekcji odpowiedzialnych za kontrolę ilości i jakości zbóż importowanych do Polski przez przejścia graniczne z terenu województwa podkarpackiego² i lubelskiego³” oraz planowe z 2016 r.⁴ i 2019 r.⁵ – „Działania

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli doraźnej *Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy*, nr ewid. 101/2023/D/23/506/KRR.

² <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,17785.html>>

³ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/S/17/005/LLU/>>

⁴ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/050/>>

⁵ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/084/>>



organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności”, a także analizę systemową w 2020 r. – „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian”⁶.

Ukraina była i jest znaczącym producentem artykułów oraz towarów rolno-spożywczych, m.in. zbóż i roślin oleistych, zwłaszcza pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika oraz np. wyrobów przemysłu drobiarskiego i cukrowniczego. Przed agresją Rosji w lutym 2022 r. była czwartym na świecie eksporterem zbóż, wysyłając je głównie przez Morze Czarne do krajów Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Po wybuchu wojny Rosja wprowadziła blokadę ukraińskich portów, w tym Odessy, co uniemożliwiło ich eksport przez kilka miesięcy. W lipcu 2022 r. została zawarta tzw. umowa zbożowa⁷, która w ograniczonym stopniu umożliwiła eksport towarów ukraińskich drogą morską. Rosja zerwała ją jednostronnie 17 lipca 2023 r. Nie przedłużając tej umowy i blokując porty nadal może ona w znaczącym stopniu ograniczyć eksport ukraińskich towarów.

Od 2014 r. postępowala liberalizacja handlu pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą, w perspektywie przewidywano możliwość rozpoczęcia rozmów akcesyjnych dotyczących jej wstąpienia do UE. Po zawarciu

w tym roku przez Unię układu o stowarzyszeniu z Ukrainą⁸ zniesiono cła na pszenicę, rzepak, słonecznik i kukurydzę. W 2022 r., po agresji Rosji, zlikwidowano dotychczasowe ograniczenia w handlu, w tym kontyngenty ilościowe oraz VAT na te produkty. Od czerwca można było bez żadnych ograniczeń celnych i pozataryfowych importować zboże do UE na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z 30 maja 2022 r.⁹ Według zapewnień Komisji Europejskiej i polskiego rządu działania te miały umożliwić eksport zboża w ramach tzw. korytarzy solidarnościowych na rynki całego świata, ratując sytuację ekonomiczną w Ukrainie, zaś w krajach Afryki – żywnościową.

Ukraińskie zboże i rzepak wysyłano również drogą lądową, głównie przez Polskę i cztery państwa należące do UE: Słowację, Węgry, Rumunię i Bułgarię. Dzięki tym działaniom eksport zboża w sezonie 2022/2023 wyniósł prawie 49 mln ton, przekraczając poziom z poprzedniego (48,4 mln ton). Znaczny udział miał w nim kierunek w ramach tzw. korytarzy solidarnościowych. Od marca 2022 r. do marca 2023 r. Ukraina wyeksportowała łącznie 10 mln ton do pięciu krajów „przyfrontowych”. Jednak przepisy nie wymuszały tranzytu tych towarów, co spowodowało,

⁶ <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>>

⁷ Czarnomorska Inicjatywa Zbożowa (ang. Black Sea Grain Initiative; BSGI), porozumienie zawarte między Rosją, Ukrainą, Turcją i Organizacją Narodów Zjednoczonych w lipcu 2022 r., którego celem był bezpieczny transport produktów rolno-spożywczych i zbóż z Ukrainy przez Morze Czarne.

⁸ Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony (Dz. U. UE L 161 z 29.5.2014, s. 3, ze zm.)

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/870 z 30.5.2022 w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych i mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej a Ukrainą.

że znacząca część pozostała w tych krajach, doprowadzając do zakłóceń na rynkach rolnych. W tym okresie do Polski sprowadzono np. ponad 4 mln ton zboża, z tego tranzytem objęto 0,7 mln ton, a 3,4 mln ton zostało w kraju. Import docelowy do Polski stanowił ok. 10% zbiorów krajowych tych roślin (ok. 35 mln ton w 2022 r.¹⁰). Magazyny zbożowe zostały bardzo szybko zapełnione, a handel zbożem napotkał poważne utrudnienia. Sytuacja miała i nadal ma istotny wpływ na polski rynek rolny, a tym samym na cenę zbóż i rzepaku w Polsce.

Założenia kontroli NIK

Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. Jego celem była odpowiedź na pytanie, czy zadania dotyczące importu i obrotu zbożem oraz rzepakami z Ukrainy organy państwa i podległe im służby realizowały rzetelnie i skutecznie. Skontrolowano Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹¹, Ministerstwo Finansów¹², Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej i Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wykorzystano informacje od Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Infrastruktury, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora

Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Zarządu ELEWARR sp. z o.o.

Wyniki kontroli Skutki liberalizacji handlu z Ukrainą

W 2022 r. nastąpiło gwałtowne zwiększenie ilości sprowadzonego do Polski zboża z Ukrainy, w szczególności pszenicy i kukurydzy, a także rzepaku. O ile w 2021 r. import pszenicy z Ukrainy do Polski wyniósł 3,1 tys. ton, to w 2022 r. było to już ok. 523 tys. ton, co oznacza wzrost o 16 771%. Import kukurydzy również wzrósł: z 6,2 tys. ton w 2021 r. do 1854 tys. ton w 2022 r. (wzrost o 29 803%). Import rzepaku w 2021 r. wyniósł 86 tys. ton, a w 2022 r. 662 tys. ton, co oznacza wzrost o 670%.

Ten wzrost był możliwy w efekcie wprowadzonej przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w maju 2022 r. liberalizacji handlu z Ukrainą, polegającej na zniesieniu należności celnych przywozowych oraz zawieszenia kontyngentów taryfowych na towary importowane. Jak się okazało, importowane zboże i rzepak zamiast trafić tranzytem do innych krajów, w większości pozostały w Polsce¹³.

¹⁰ Polska to trzeci producent zbóż w Unii Europejskiej. Rynek zbóż i rzepaku w Polsce jest ściśle powiązany z rynkiem światowym i unijnym, a ceny skupu są uzależnione od cen giełdowych.

¹¹ Dalej również MRiRW.

¹² Dalej również MF.

¹³ Szczegółowe dane dotyczące wielkości i wartości importu zboża i rzepaku z Ukrainy zostały zawarte w opracowaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa „Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi Polski z Ukrainą (z uwzględnieniem handlu zagranicznego za 2022 r.)” z 17.2.2023, zamieszczonym na <www.gov.pl> (dostęp 21.9.2023).



W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w I połowie 2022 r. oraz wypowiedzią Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁴ w drugiej połowie 2022 r. uległa zmniejszeniu podaż krajowego ziarna, a większość importowanego z Ukrainy towaru pozostała w Polsce. Miało to wpływ na zwiększenie poziomu zapasów. O ile do 30 czerwca 2021 r. zapasy zbóż w Polsce szacowano na około 3,8 mln ton, to rok później już na 7,0 mln ton, zaś 30 czerwca 2023 r. – 9,7 mln ton. Spowodowało to zakłócenia cen i skupu na krajowym rynku rolnym. W drugiej połowie 2022 r. obniżono ceny skupu, wystąpiły także problemy ze sprzedażą ziarna przez polskich producentów rolnych, co doprowadziło pod koniec 2022 r. do protestów, które nasiliły się w pierwszym kwartale 2023 r.

NIK stwierdziła, że jedną z przyczyn zwiększonego zainteresowania produktami ukraińskimi, a nie polskimi była wypowiedź ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁵, który zaapelował do polskich producentów rolnych o niesprzedawanie zboża i rzepaku. W wywiadzie, udzielonym w czerwcu 2022 r., odniósł się do kwestii zakłóceń rynkowych spowodowanych przez import zbóż z Ukrainy na polski rynek. Stwierdził m.in., że ceny zbóż będą utrzymywały się na wysokim poziomie oraz że w II półroczu 2022 r. mogą nawet ulec zwiększeniu. Zdaniem Izby była to błędna, nieodpowiedzialna

i nieoparta na żadnych analizach ocena sytuacji. W żadnym z dokumentów i analiz przedstawionych w trakcie kontroli, sporządzonych przez Ministerstwo RiRW lub podmioty zewnętrzne (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, instytuty naukowe), nie zawarto oceny ryzyka związanego z liberalizacją handlu z Ukrainą i zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych, a także analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym. Nie sugerowano w nich również wyżki cen zbóż i rzepaku w drugiej połowie 2022 r. Jak się okazało, w tym okresie nastąpił istotny spadek cen zbóż i rzepaku w kraju i na świecie, który uległ pogłębieniu w 2023 r. W połowie maja 2022 r. średnia cena pszenicy konsumpcyjnej wyniosła 1,7 tys. zł za tonę, na koniec września 2022 r. 1,4 tys. zł za tonę, na początku 2023 r. 1,3 tys. zł za tonę, na koniec marca 2023 r. 0,9 tys. zł za tonę, a na koniec sierpnia 2023 r. 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena kukurydzy suchej wyniosła odpowiednio: 1,5 tys. zł, 1,3 tys. zł, 1,1 tys. zł, 0,9 tys. zł i 0,8 tys. zł za tonę. Średnia cena rzepaku sięgnęła zaś: 4,6 tys. zł, 2,7 tys. zł, 2,6 tys. zł, 2,0 tys. zł i 1,8 tys. zł za tonę¹⁶.

W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w pierwszej połowie 2022 r., przy zmniejszonej podaży krajowego ziarna zbóż i rzepaku, jednocześnie wzrósł import tych towarów z Ukrainy. Polski

¹⁴ <<https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/27329-minister-kowalczyk-apeluje-rolnicy-nie-sprzedawajcie-zboza-w-przyszlym-polroczu-ceny-moga-byc-tylko-wyzsze>> (dostęp 18.7.2023).

¹⁵ Dalej również Minister RiRW.

¹⁶ Dane na podstawie notowań średnich cen zbóż i rzepaku zamieszczonych na stronie <<https://www.farmer.pl/agroskop/zboza/?okres=3>> (dostęp 21.9.2023).

producenci rolni, polegając na zapewnieniu ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o potencjalnie wyższych cenach za zboże i rzepak w drugiej połowie 2022 r., wstrzymywali się z decyzjami o sprzedaży, zwiększając zainteresowanie krajowych przetwórców tańszym towarem z Ukrainy i wykorzystywaniem go w bieżącej produkcji żywności i pasz w Polsce. Podobna ocena wypowiedzi Ministra RiRW była także formułowana przez ekspertów zajmujących się krajowym rynkiem rolnym¹⁷.

W efekcie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło 4,3 mln ton nasion zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł, a 4,7 tys. ton zbóż i roślin oleistych o wartości 5 mln zł zostało sprowadzonych przez 11 osób fizycznych.

Spóźnione i nieefektywne działania Ministra RiRW

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do grudnia 2022 r. wymiernych działań wobec Komisji Europejskiej w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym, spowodowanych zwiększonym

importem zbóż z Ukrainy. Pomimo zawarcia układu stowarzyszeniowego w 2014 r. i pełnej liberalizacji handlu od czerwca 2022 r., przy narastających w drugiej połowie 2022 r. problemach na krajowym rynku rolnym, dopiero w grudniu 2022 r. Minister RiRW zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku¹⁸. W styczniu 2023 r. Minister RiRW zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o wystąpienie do Komisji Europejskiej, aby przywrócono unijne cła na import kukurydzy, a w kwietniu 2023 r. m.in. na import pszenicy. Minister Rozwoju i Technologii dopiero w kwietniu 2023 r. wystąpił z wnioskiem do Komisji Europejskiej o przywrócenie ceł na kukurydzę importowaną do UE oraz z wnioskiem o przywrócenie ceł m.in. na pszenicę. Działania te były jednak spóźnione i nie spowodowały przywrócenia ceł. Zdaniem NIK powinny zostać podjęte znacznie wcześniej. Minister Rozwoju i Technologii po sześciu dniach od wydania 15 kwietnia 2023 r. rozporządzenia w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych¹⁹, które objęło m.in. zboże, nasiona roślin oleistych, miód i cukier, wydał kolejne rozporządzenie dopuszczające tranzyt ukraińskich artykułów rolnych przez terytorium Polski²⁰.

¹⁷ Artykuł na stronie <<https://www.farmer.pl/finanse/dr-jerzy-plewa-na-nwwr-trzeba-zamienic-propagande-na-rzetelna-informacje-dla-rolnika,138266.html>> (dostęp 15.11.2023).

¹⁸ Do tego czasu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie występował oficjalnie do Komisji Europejskiej w tej kwestii, a informacje o sytuacji na krajowym rynku rolnym były przekazywane przez stronę polską jedynie podmiotom eksperckim, w szczególności na posiedzeniach grupy ekspertów Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, które nie miały kompetencji decyzyjnych dotyczących polityki handlowej UE.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15.4.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 717) – uchylono 21.4.2023.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 21.4.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 751) – uchylono 2.5.2023.



Rozporządzenie Komisji Europejskiej dotyczące przywozu do UE pszenicy, kukurydzy, nasion rzepaku i słonecznika z Ukrainy²¹ weszło w życie 2 maja 2023 r. Wprowadzono tymczasowy zakaz importu tych towarów do pięciu krajów sąsiadujących z Ukrainą, w tym do Polski, jednak dopuszczając tranzyt przez te kraje. Unijny zakaz importu tych produktów rolnych do Polski obowiązywał do 15 września 2023 r. i nie został przez Komisję Europejską przedłużony. W związku z tym Minister Rozwoju i Technologii 15 września 2023 r. wydał ponownie rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych, które obowiązuje do tej pory²².

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli za nieprawidłowość NIK uznała również nieprzeprowadzenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyka związanego z agresją Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym spowodowanych zwiększonym importem artykułów rolno-spożywczych z Ukrainy. Wprawdzie Minister RiRW wyjaśnił, że takie analizy były prowadzone na bieżąco, m.in. przez Ministerstwo lub podmioty zewnętrzne, np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa lub instytuty naukowe, jednak w toku kontroli nie zostało to udokumentowane. Zdaniem NIK było to jedną z przyczyn

spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra RiRW w kontrolowanym obszarze.

Ponadto niemożliwa była ocena pracy Pełnomocnika do spraw rozwoju współpracy z Ukrainą, powołanego przez Ministra RiRW w czerwcu 2022 r., z powodu braku dokumentacji świadczącej o realizacji powierzonych mu zadań, czyli m.in. inicjowania, koordynowania i monitorowania działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą. Kontrolerom NIK przedstawiono jedynie sprawozdanie Pełnomocnika z prac za okres czerwiec–grudzień 2022 r., zawierające wykaz podjętych czynności, np. odbytych spotkań. Ministerstwo nie przedłożyło innej dokumentacji.

Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy także nie zrealizował powierzonych zadań. Działania Zespołu dotyczyły przewozu ukraińskich towarów, a nie ochrony krajowego rynku, były bieżące i doraźne. Polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć w celu usprawnienia transportu. Ministerstwo w trakcie kontroli nie przedstawiło efektów prac Zespołu, wskazując jedynie, że „wyniki prac Zespołu zostały zawarte w protokołach”. Podkreślić należy, że w protokołach z tych posiedzeń przedstawiono jedynie kierunki działań, które należy podjąć, a nie ich efekty.

²¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z 2.5.2023 wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 114 I z 2.05.2023).

²² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15.9.2023 w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 1898).

Kontrole jakości importowanych produktów

Importowane zboże i rzepak z Ukrainy przeznaczone na cele spożywcze, paszowe i siewne kontrolowały podległe Ministrowi RiRW inspekcje: Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz podległa Ministrowi Zdrowia Państwowa Inspekcja Sanitarna.

W wyniku badań przeprowadzonych przez Inspekcję Weterynaryjną stwierdzono pojedyncze przypadki zanieczyszczenia salmonellą (trzy), pestycydami i żywność modyfikowaną genetycznie – GMO (po jednym). Przeprowadzone w latach 2022–2023 przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej 11,6 tys. kontroli wykazały obecność szkodników w 210 próbkach, w 37 wykazało obecność środka użytego do przeprowadzenia fumigacji²³ i przekroczenie dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w 7 próbkach. Ponadto w wyniku 20 kontroli za niezadawalające uznano warunki transportu oraz jakość dokumentacji.

NIK zwróciła uwagę, że zredukowanie w 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną na polecenie Ministra RiRW liczby bezpośrednich kontroli fizycznych zbóż importowanych z Ukrainy zwiększało ryzyko

dopuszczenia do obrotu złej jakości zboża sprowadzonego na paszę.

Import o przeznaczeniu technicznym

Według danych Ministerstwa Finansów, od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż do Polski o tzw. przeznaczeniu technicznym²⁴ wyniósł 103 tys. ton, co stanowiło ok. 3% zbóż sprowadzonych z rynku ukraińskiego w tym okresie. Jednocześnie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. przywieziono stamtąd 126,1 tys. ton nasion rzepaku i rzepiku o tzw. przeznaczeniu technicznym, tj. 17,2% importu. Według szacunków MF, przykładowo średnia cena „pszenicy technicznej” nie odbiegała znacząco od ceny importowanej z Ukrainy pszenicy na paszę.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że inspekcje podległe Ministrowi RiRW, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także podległa Ministrowi Zdrowia Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli jakości importowanego zboża i rzepaku o zadeklarowanym tzw. przeznaczeniu technicznym, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru. Dopiero 2 grudnia 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował

²³ Fumigacja (gazowanie) to jedna z metod zwalczania szkodników, która polega na wypełnieniu zamkniętej przestrzeni gazowymi pestycydami (fumigantami) w celu uduszenia lub zatrucia szkodników znajdujących się wewnątrz.

²⁴ W prawie polskim i europejskim nie została określona definicja zboża lub rzepaku o przeznaczeniu technicznym. W trakcie kontroli przyjęto definicję własną, wynikającą z praktyki celno-skarbowej w tym obszarze, według której zboże i rzepak o przeznaczeniu technicznym są to towary rolno-spożywcze, które zostały zadeklarowane przez nadawcę lub przewoźnika przesyłki w zgłoszeniu celnym jako towar o przeznaczeniu technicznym, tj. nie nadające się na cele spożywcze, paszowe lub siewne.



Szef Krajowej Administracji Skarbowej, że prawo żywnościowe oraz przepisy dotyczące zdrowia roślin nie definiują pojęcia „zboża technicznego”, a ewentualny proceder dotyczący wwożenia na terytorium Polski towaru z pominięciem kontroli odpowiednich inspekcji stanowiłby naruszenie obowiązujących przepisów prawa oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności, pasz oraz zdrowia roślin. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero 9 maja 2023 r. zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie wykazu podmiotów, które sprowadzały z Ukrainy tzw. zboże techniczne lub były w jego posiadaniu, w celu weryfikacji przez organy urzędowej kontroli jego wykorzystania. Minister Finansów odmówił, twierdząc, że te dane objęte są tajemnicą celną. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiadał zatem pełnej wiedzy na temat podmiotów, które sprowadzały z Ukrainy zboże i rzepak o takim przeznaczeniu technicznym.

Realizacja zadań przez MF i KAS

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. Ich działania nie zapobiegły jednak przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym. Natomiast kontrolowane urzędy celno-skarbowe, posiadając własne analizy

oraz zewnętrzne informacje o istniejącym ryzyku zmiany przeznaczenia towaru w stosunku do zadeklarowanego w zgłoszeniu celnym, w sytuacji braku fiskalnych przesłanek nie podejmowały kontroli celno-skarbowych podmiotów dokonujących importu zboża i rzepaku o tzw. przeznaczeniu technicznym. Dopiero w 2023 r. organy KAS wszczęły 88 postępowań przygotowawczych, a inspekcje kontroli żywności skierowały 16 zawiadomień do organów ścigania w zakresie niewłaściwego, niezgodnego z deklarowanym przeznaczeniem wykorzystania zboża „technicznego”. Delegatura NIK w Rzeszowie stwierdziła w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym dopuszczenie do obrotu 22 ton kukurydzy z Ukrainy bez kontroli urzędowej granicznego lekarza weterynarii.

Ponadto, jak wynika z doniesień medialnych powołujących się na komunikat ukraińskich służb²⁵, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy i tamtejsza Prokuratura Generalna ujawniły mechanizm korupcyjny zaaranżowany przez urzędników Głównego Wydziału Państwowej Produkcji i Obsługi Konsumentów Obwodu Odeskiego oraz instytucji państwowej Odeskie Obwodowe Laboratorium Fitosanitarne. Jak podano, w zamian za łapówki urzędnicy obiecywali przedsiębiorcom wykonywanie badań laboratoryjnych i certyfikatów zgodności towarów rolnych, które są niezbędne, aby sprzedać zboża do innych krajów. W ramach śledztwa udokumentowano

²⁵ <<https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/31492-eksport-zboza-z-ukrainy-w-pajeczynie-korupcji-lapowki-za-swiaectwa-fitosanitarne> (dostęp 20.6.2023).

9 przypadków przekazywania urzędnikom nielegalnych korzyści w wysokości ponad 45 tys. dolarów oraz zatrzymano sześć osób.

Biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r., spowodowane m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy, wprowadzenie przez Ministra Finansów rozwiązań prawnych polegających na możliwości obejmowania towarów, m.in. zbóż, procedurą dopuszczenia do obrotu nie na granicy, tylko wewnątrz kraju mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości polsko-ukraińskich przejść granicznych. Takie rozwiązanie zostało przygotowane zbyt późno, tj. dopiero w kwietniu 2023 r., jednakże wobec wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych nie zostało wdrożone.

Problemem dla krajowego rynku rolnego był import zboża i rzepaku z Ukrainy, które pozostawało w kraju, a nie tranzyt tych towarów do innych państw. NIK zauważyła jednak, że zastosowany przez KAS od kwietnia 2023 r. dodatkowy rodzaj zabezpieczeń, tj. konwojowanie pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej pojazdów transportujących przez terytorium Polski ukraińskie zboże i inne produkty rolne – obok elektronicznych plomb z modułem GPS zastosowanych w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT – był nieadekwatny do skali rzeczywistych zagrożeń. Działanie to spowodowało również znaczne zaangażowanie funkcjonariuszy

administracji celno-skarbowej, stwarzając przy tym ryzyko nienależytego wykonywania innych zadań. Łącznie od 21 kwietnia do 30 czerwca 2023 r. przeprowadzono w ramach dwóch urzędów celno-skarbowych 1597 konwojów pładów rolnych z Ukrainy. Przykładowo na terenie województwa podkarpackiego i lubelskiego obsługą konwojów zajmowało się w tym okresie łącznie ponad trzystu funkcjonariuszy KAS.

Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie były w stanie oszacować wysokości kosztów poniesionych przez Skarb Państwa w wypadku zarządzania konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS, ponieważ nie było podstawy prawnej określającej zasady ich obliczania. NIK podkreśliła, że stan prawny obowiązujący od ponad sześciu lat w ustawie z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²⁶ nie uległ zmianie. Według Izby konieczna jest zatem zmiana przepisów polegająca na określeniu zasad i wysokości kosztów zarządzanych konwojów, co wyeliminowałoby ryzyko narażania Skarbu Państwa na ponoszenie nieoszacowanych wydatków związanych z konwojowaniem towarów i sprzyjałoby realizacji zasady celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych²⁷.

Podsumowanie

NIK oceniła, że realizacja zadań dotyczących importu oraz obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy nie była rzetelna

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli doraźnej *Działania organów państwa...*, op.cit., s. 7-19.



i skuteczna. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec zwiększonego importu były spóźnione i miały charakter doraźny, nie zapobiegły zdestabilizowaniu krajowego rynku rolnego. Zawiodła też koordynacja działań poszczególnych resortów. Zdaniem NIK zabrakło planowania i analiz rynku rolnego. Podejmowane działania nie były wystarczające i nie rozwiązywały w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu z Ukrainy, stanowiącego konkurencję dla krajowej produkcji rolnej.

Minister Finansów i Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe, których działania nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania tych produktów na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym, np. techniczne. Zarządzenie konwojowania transportów zbóż i rzepaku z Ukrainy przez funkcjonariuszy KAS w 2023 r. było działaniem nadmiernym, nieekonomicznym, nie wynikało z analizy ryzyka, a zostało podjęte jedynie w celu uzyskania efektu medialnego. Koszty zostały poniesione przez Skarb Państwa, natomiast Ministerstwo Finansów oraz organy KAS nie były w stanie oszacować ich wysokości, wobec nieokreślenia zasad obliczania w przepisach prawa.

Należy zauważyć, że dokonana przez NIK ocena kontrolowanej działalności była

w znacznym stopniu zbieżna z opiniami ekspertów zajmujących się rolnictwem i rynkami rolnymi. W toku dyskusji podkreślano, że działania organów państwa dotyczące importu oraz obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy były nieefektywne²⁸, wskazywano także na brak w polityce rolnej spojrzenia strategicznego, które byłoby nastawione na osiągnięcie efektów długookresowych, a nie tylko doraźnych. Zauważono, że wprowadzony przez Polskę zakaz importu niektórych towarów rolnych z Ukrainy nie stanowi kompleksowego i długoterminowego rozwiązania problemu, tym bardziej, że embargo jest sprzeczne z jednolitym rynkiem unijnym, na co wskazywała Komisja Europejska w komentarzu do działań polskiego rządu²⁹. Komisja w drugiej połowie 2023 r. zachęcała kraje członkowskie do zawierania dwustronnych umów z Ukrainą, które regulowałyby tranzyt oraz import zboża³⁰.

W wyniku kontroli NIK skierowała: wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o opracowanie systemowych rozwiązań eliminujących zagrożenia dla rynku produktów rolnych w dłuższej perspektywie i zapewniających stabilność jego funkcjonowania oraz bezpieczeństwo żywnościowe kraju; wniosek *de lege ferenda* do Ministra Finansów o zmianę ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przez wprowadzenie przepisu upoważniającego właściwego ministra do określenia

²⁸ <<https://www.farmer.pl/finanse/dr-jerzy-plewa-na-nwwr-trzeba-zamienic-propagande-na-rzetelna-informacje-dla-rolnika,138266.html>> (dostęp 15.11.2023).

²⁹ *PiS nie miał strategii dla rolnictwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 30.10.2023 (210) - e-wydanie, (dostęp 15.11.2023).

³⁰ *Zboże z Ukrainy znów sprawia UE problemy. Rolnicy zapowiadają demonstracje* <GazetaPrawna.pl> (dostęp 15.1.2023).

w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczenia wydatków Skarbu Państwa dotyczących zarządzenia konwoju towarów w ramach kontroli celno-skarbowej oraz łącznie do Ministrów Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Finansów wniosek o efektywniejszą współpracę w sprawie importu oraz obrotu zbożem i rzepakami z Ukrainy.

Priorytetem dla organów państwa powinno być opracowanie systemowych rozwiązań zapewniających stabilność rynku rolnego, w tym funkcjonowania polskich producentów rolnych, co sprzyjać będzie bezpieczeństwu żywnościowemu kraju. Należy podjąć działania na podstawie analiz, aby w przyszłości uniknąć kolejnych zakłóceń spowodowanych importem towarów rolno-spożywczych z Ukrainy, mając również na uwadze możliwość przyszłego jej członkostwa w Unii Europejskiej. Realizacja wniosków pokontrolnych powinna przyczynić się do rozwoju krajowego sektora rolno-spożywczego, a także wzmocnić pozycję Polski na światowym rynku tych produktów³¹.

Przykładem takich działań powinno być udrożnienie transportu towarów z Ukrainy przez m.in. rozbudowę infrastruktury magazynowej, drogowej, kolejowej oraz portowych terminali zbożowych, z wykorzystaniem funduszy unijnych. W uregulowaniu problemu importu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy istotną rolę mogłoby odegrać wynegocjowanie przez Polskę dwustronnego porozumienia z tym krajem – analogicznego do umowy zawartej przez Rumunię z Ukrainą w październiku 2023 r.³² Wobec zmieniającej się sytuacji na rynku produktów rolnych dawałoby to szansę na rozwój krajowego sektora rolno-spożywczego.

JAROSŁAW PASZTALENIEC

doradca ekonomiczny,
MAREK ADAMIAK
p.o. dyrektor,
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi NIK

³¹ Informacja o wynikach kontroli doraźnej *Działania organów państwa...*, op.cit., s. 7-19.

³² „Ani kilograma”. Rumunia dogadała się z Ukrainą w sprawie zboża, <Money.pl>.

Słowa kluczowe: import zboża i rzepaku z Ukrainy, bezpieczeństwo żywności, urzędowa kontrola żywności, kontrola graniczna, kontrola celno-skarbowa, rzepak i zboże techniczne

Bibliografia:

1. Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi Polski z Ukrainą (z uwzględnieniem handlu zagranicznego za 2022 r.), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 2023.
2. *Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023.
3. *Zboże z Ukrainy znów sprawia UE problemy. Rolnicy zapowiadają demonstracje*, „Gazeta Prawna”, 2023.



ABSTRACT

Import and Trading of Crops and Rape from Ukraine – Effectiveness of State Bodies' Activities

In 2022, the import of wheat from Ukraine to Poland increased by almost 17,000 percent, while the import of corn – by almost 30,000 percent. From January 2022 to April 2023, 541 entities imported 4.3 million tonnes of crops and oil producing plants in total, PLN 6.2 billion worth. Most of these products – instead of reaching, in transit, the countries that suffered their shortages, due to the Russian blockade on export through the Black Sea – stayed in Poland. Disrupted prices and purchases on the Polish market, as well as the protests and expectations of Polish farmers, were the reason why NIK undertook an ad hoc audit of state bodies' activities in this situation. In the opinion of NIK, delayed activities of the Minister of Agriculture and Rural Development related to increased imports of Ukrainian crops and rape, which were not based on proper analyses and which, in the first place, were ineffective, did not solve the problem.

Jarosław Pasztaleniec, Economic Advisor,
Marek Adamiak, Acting Director, Department of Agriculture & Rural Development of NIK

Key words: agriculture, rural markets, imports of crops and rape from Ukraine, food safety, official food control, border checks, duty and tax inspection, technical crops and rape