



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

Tekst jednolity\*

KRR.410.3.1.2025<sup>1</sup>

Pan  
Stefan Krajewski  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Ministerstwo Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30  
00-930 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**\*Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 10/2026 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 marca 2026 r., z uwzględnieniem sprostowania oczywistych omyłek pisarskich z dnia 10 lutego 2026 r.**

**P/25/033 Bezpieczeństwo żywnościowe Polski**

---

<sup>1</sup> KZN.410.2.1.2026 – nowy numer kontroli od 1 stycznia 2026 r.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej również: Ministerstwo lub MRiRW), ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Krajewski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej również: Minister), od 24 lipca 2025 r.  W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:  Grzegorz Puda Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., Henryk Kowalczyk Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r., Robert Telus Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r., Anna Gembicka Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Czesław Siekierski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania organów państwa w celu opracowania spójnego systemu bezpieczeństwa żywnościowego kraju.</li><li>2. Działania organów państwa w celu zapewnienia dostępu do żywności.</li><li>3. Działania organów państwa w celu zapewnienia jakości i bezpieczeństwa żywności.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 12 września 2025 r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/8/2025 z 7 maja 2025 r.  Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/11/2025 z 7 maja 2025 r.  Aldona Kostrzewa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/16/2025 z 12 maja 2025 r.  Katarzyna Goławska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/10/2025 z 7 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił strategiczne cele i działania ukierunkowane na wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego<sup>4</sup> i odporności na kryzysy. Prowadził monitoring uwarunkowań produkcji rolno-spożywczej oraz zapewnił podległym inspekcjom realizującym urzędowe kontrole żywności niezbędne uwarunkowania organizacyjne i prawne. Minister nie zaktualizował resortowego planu zarządzania kryzysowego w aspekcie zagrożeń związanych ze zmieniającymi się uwarunkowaniami geopolitycznymi.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW realizował *Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* (dalej: SZRWRiR 2030 lub Strategia). W 2023 r. na wniosek Ministra dokonano aktualizacji Strategii poprzez określenie celu i działań ukierunkowanych na wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy, a także na zidentyfikowanie zagrożeń dla polskiego rolnictwa.

Minister w ramach nadzoru nad inspekcjami wykonującymi urzędowe kontrole żywności, określił ich szczegółową organizację oraz zasady współpracy, a także prowadził kontrole tych podmiotów. Minister dysponował informacjami dotyczącymi realizacji przez te podmioty powierzonych zadań.

Minister realizował działania wspierające produkcję i przetwórstwo rolno-spożywcze. Podejmował prace nad zmianą przepisów prawa z zakresu bezpieczeństwa żywnościowego, a także opracował podstawy prawne umożliwiające m.in. udzielenie wsparcia rolnikom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych, młodym rolnikom na prowadzenie działalności rolniczej oraz na przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie. Podejmował działania w celu popularyzacji wiedzy o polskiej żywności, w tym produktach regionalnych i tradycyjnych.

Zatwierdzone przez Ministra resortowe plany zarządzania kryzysowego spełniały ustawowe wymagania. Minister nie zaktualizował jednak planów zarządzania kryzysowego z 2019 r. i 2022 r. w zakresie treści modułów zadaniowych ujętych w Katalogu XXI pn. „Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia ludności w żywność”, a także w aspekcie zagrożeń dotyczących działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz działań hybrydowych.

Minister uczestniczył w pracach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) dotyczących określenia sposobu realizacji celów odporności NATO. Wspólnie z podległymi inspekcjami opracował projekt Karty realizacji narodowego celu odporności wynikającego z celów odporności NATO pn. *Zabezpieczenie i różnicowanie łańcuchów dostaw żywności i wody oraz właściwego funkcjonowania systemu monitorowania, wykrywania, badania i raportowania źródeł skażeń żywności i wody*. Prace zostały zawieszono z przyczyn niezależnych od Ministra<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Bezpieczeństwo żywnościowe to stan, w którym wszyscy ludzie mają stały, fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej, pożywej żywności, zgodnej z potrzebami dietetycznymi i preferencjami, umożliwiającej aktywne i zdrowe życie (definicja według *Konceptji Rozwoju Kraju 2050* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 lipca 2025 r.).

<sup>4</sup> W dniu 18 czerwca 2024 r. RCB poinformowało MRiRW o zawieszeniu prac nad kartami realizacji narodowego celu odporności do czasu powołania międzyresortowych grup do opracowania poszczególnych kart.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu opracowania spójnego systemu bezpieczeństwa żywnościowego kraju**

Opis stanu faktycznego

##### **1.1. Struktura organizacyjna**

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego były w Ministerstwie realizowane przez 13 z 17 komórek organizacyjnych<sup>6</sup>. Obowiązujące regulaminy organizacyjne<sup>7</sup> MRiRW nie przewidywały funkcjonowania samodzielnego stanowiska ds. bezpieczeństwa żywnościowego. Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym należały do właściwości Departamentu Bezpieczeństwa.

Jak wyjaśnił Minister pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego jest zagadnieniem horyzontalnym i wielowątkowym, stąd zadania z tego obszaru były realizowane przez większość departamentów Ministerstwa.

(akta kontroli str. 19-27, 2171)

##### **1.2. Dokumenty strategiczne i planistyczne dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego**

W okresie objętym kontrolą Minister realizował SZRWRiR 2030, przyjętą przez Radę Ministrów w 2019 r.<sup>8</sup>, która była zgodna ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (perspektywa do 2030 r.) (dalej: SOR). Strategia odnosi się także do wytycznych zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.<sup>9</sup> W ramach jednego z celów strategicznych, tj. odporność państwa i obrona powszechna, jako jedno z zadań wskazano zwiększenie odporności na zagrożenia m.in. w zakresie: gromadzenia, ochrony i zagospodarowania zasobów żywności i wody oraz zdolności do postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym.

---

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, Departament Budżetu, Departament Hodowli i Ochrony Roślin, Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy, Departament Nieruchomości i Infrastruktury Wsi, Departament Oświaty i Polityki Społecznej, Departament Płatności Bezpośrednich, Departament Bezpieczeństwa, Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności, Departament Rybołówstwa, Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich, Departament Strategii i Rozwoju, Departament Wspólnej Polityki Rolnej.

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrolą w MRiRW obowiązywał regulamin organizacyjny ustalony zarządzeniami Ministra: nr 10 z dnia 12 marca 2020 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 9, ze zm.), nr 8 z dnia 11 marca 2021 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 9), nr 13 z dnia 27 kwietnia 2021 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 15, ze zm.), nr 2 z dnia 11 lutego 2022 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 2, ze zm.) oraz nr 11 z dnia 22 kwietnia 2025 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 13).

<sup>8</sup> Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M. P. poz. 1150).

<sup>9</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. poz. 413), uchylone 23 kwietnia 2022 r. w związku z uchyleniem ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655).

W SZRWRiR 2030 przedstawiono źródła finansowania<sup>10</sup>, wyszczególniono zamierzone cele i kierunki działania oraz określono sposób ich monitorowania. Za główny cel Strategii przyjęto wielofunkcyjny rozwój gospodarczy wsi zapewniający bezpieczeństwo żywnościowe kraju, trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego. Jako cele szczegółowe przyjęto: *Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej* (cel I.), *Poprawę jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska* (cel II.) oraz *Rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy aktywnego społeczeństwa* (cel III.).

W 2023 r., w związku z pandemią COVID-19, konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy oraz negatywnymi trendami demograficznymi, dokonano aktualizacji SZRWRiR 2030<sup>11</sup>. W ramach tej aktualizacji – z inicjatywy MRiRW – zmieniono cel I. na *Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy*, przewidziano nowy kierunek interwencji I.3. *Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i jakości żywności*<sup>12</sup> oraz określono 23 działania ukierunkowane na realizację ww. celu, m.in. poprzez: zwiększenie zdolności magazynowania, rozwój lokalnych rynków rolno-spożywczych, rozwój dystrybucji i sprzedaży w dużych miastach, tworzenie krótkich łańcuchów rynkowych, budowę i rozwój sektora infrastruktury krytycznej w zakresie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz wzmocnienie systemu rezerw strategicznych produktów rolno-spożywczych.

Jak wynika ze Strategii jej cele będą realizowane w ramach:

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020,
- Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027,
- Programu Operacyjnego „Rybnactwo i Morze” 2015-2020,
- Programu Fundusze Europejskie dla Rybnactwa,
- systemu płatności bezpośrednich przed 2023 r.,
- Paktu dla obszarów wiejskich na lata 2018-2022,
- Polskiego Ładu dla Polskiej Wsi,
- Planu dla Wsi,
- programów operacyjnych Polityki Spójności (regionalnych i krajowych) na lata 2014-2020,
- programów realizujących umowę partnerstwa na lata 2021-2027,
- projektów strategicznych (w tym m.in. projektów strategicznych z SOR).

Stosownie do postanowień Strategii realizacja powyższego celu I. była monitorowana w oparciu o sześć wskaźników. Za rok bazowy przyjęto wartości z 2010, 2016, 2017 i 2022 r., a wartość docelową ustalono na rok 2030. Podstawą do monitorowania wskaźników były: dane z systemu monitorowania rozwoju STRATEG administrowanego przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS), informacje pozyskiwane od jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, jak i informacje własne oraz innych resortów.

---

<sup>10</sup> Ramy finansowe SZRWRiR 2030 oparte zostały m.in. na złożeniach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026 przyjętego uchwałą nr 55 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r.

<sup>11</sup> Uchwała nr 193 Rady Ministrów z dnia 17 października 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybnactwa 2030” (M.P. poz. 1214).

<sup>12</sup> Poprzednio działania w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego były przewidziane w ramach celu I kierunku interwencji I.2. „Jakość i bezpieczeństwo żywności”.

Na koniec 2024 r. trzy spośród sześciu wskaźników przewidzianych do monitorowania celu I. *Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy* – tj. powierzchnia użytków rolnych utrzymanych w dobrej kulturze, wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski oraz udział gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha prowadzonych przez osobę do roku życia w ogólnej liczbie gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha – osiągnęły wartości przewidziane dla roku 2030. Realizacja trzech pozostałych wskaźników kształtowała się w sposób następujący:

- średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie – 11,94 ha, co stanowiło 70,2% wartości docelowej<sup>13</sup>,
- liczba pogłowa bydła – 6 166 158 sztuk (98,5% wartości docelowej)<sup>14</sup>,
- liczba zarejestrowanych siedzib stad świń – 47 920 stad (70,7% wartości docelowej)<sup>15</sup>.

W Strategii określono, że Minister, we współpracy z pozostałymi resortami, co dwa lata będzie opracowywać raport z jej realizacji. W badanym okresie sporządzono jeden raport (za okres od 15 października 2019 r. do 31 grudnia 2022 r.).

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, w związku z tym, że cel *Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy* został przyjęty w 2023 r., to w pierwszym raporcie skupiono się na oddziaływaniu na polskie rolnictwo zarówno pandemii COVID-19, jak i sytuacji związanej z wojną w Ukrainie, jednakże w ramach obowiązujących w tamtym okresie celów.

Zgodnie z przyjętym w Strategii harmonogramem raport z realizacji SZRWIR 2030 za lata 2023-2024 zostanie opracowany do końca 2025 r.

W Strategii (z 2023 r.) zidentyfikowano zagrożenia dla konkurencyjności polskiego rolnictwa, do których zaliczono:

- wzrost presji konkurencyjnej na gospodarstwa po wejściu w życie dwustronnych umów handlowych Unii Europejskiej (dalej: UE) z państwami trzecimi,
- ryzyko nierównej konkurencji ze strony dostawców spoza UE o niższych standardach produkcji rolnej,
- wzrost presji konkurencji rynku UE ze strony dostawców spoza UE (wynik umów handlowych).

Zgodnie ze Strategią przeciwdziałaniu tym zagrożeniom miały służyć działania (17) ujęte w ramach kierunku interwencji I.5. *Przygotowanie polskiego sektora rolno-spożywczego do rozszerzenia UE i nowych uwarunkowań handlu zagranicznego*. Działania te miały na celu m.in.: zabezpieczenie interesów Polski w negocjacjach akcesyjnych Ukrainy do członkostwa w UE, zagwarantowanie przestrzegania takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych przez wszystkie państwa UE, monitorowanie przestrzegania reguł funkcjonowania jednolitego rynku UE oraz wykorzystania dostępu do rynków pozaunijnych wynikających z umów handlowych UE.

---

<sup>13</sup> Wartość docelowa 17 ha.

<sup>14</sup> Wartość docelowa nie mniejsza niż wartość w 2022 r. (6 259 426 sztuk).

<sup>15</sup> Wartość docelowa 120% wartości z 2022 r. (67 762 stada).

Minister wyjaśnił, że w związku z prowadzonymi negocjacjami handlowymi przy zawieraniu porozumień w sprawie umów handlowych UE z Ukrainą i Mercosur, to Ministerstwo Rozwoju i Technologii odpowiadało za podejmowanie rozmów z państwami UE i przedstawicielami instytucji UE, a MRiRW przekazywało Ministerstwu Rozwoju i Technologii propozycje i wkład do stanowiska Polski prezentowanego na forum UE - na posiedzeniach Komitetu ds. Polityki Handlowej oraz Dyrekcji Generalnej. Ponadto Minister podczas posiedzeń Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa podnosił, że priorytetem powinno być preferencyjne traktowanie unijnej produkcji rolnej i zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego UE, a koncesje w dostępie do rynku rolnego UE nie powinny być traktowane jako środek równoważący koncesje partnerów handlowych i innych sektorach.

(akta kontroli str. 469-508, 525-534, 1283-1314)

W Ministerstwie prowadzono analizy na temat skutków wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu (dalej: EZŁ), w tym pakietu regulacji klimatycznych „Fit for 55”. Przeprowadzone analizy, w tym Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego wskazały m.in., że wdrożenie EZŁ wpłynie na:

- ograniczenie stosowania nawozów o co najmniej 20% do 2030 r., co może skutkować obniżeniem wyników ekonomiczno-produkcyjnych,
- zwiększenie areału mniej wydajnych upraw,
- spadek produkcji roślinnej o 13%, czego skutkiem będzie wzrost cen żywności i pogorszenie międzynarodowej konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Analizy zapewniły również informację dotyczącą wpływu dekarbonizacji na polskie rolnictwo, wskazując przy tym, że bez zapewnienia taniej ogólnodostępnej energii nastąpi spadek produkcji i wzrost cen w Polsce, wyższy niż średnio w UE.

W ramach oceny strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia, w MRiRW zidentyfikowano zagrożenia dotyczące: wyłączenia części gruntów z działalności rolniczej, spadku wydajności i efektywności produkcji rolnej, ograniczenia podaży żywności i wzrostu ich cen. Polska na forum UE głosowała przeciwko przyjęciu przepisów dotyczących odbudowy różnorodnej biologicznie i odpornej przyrody. Dokument ten, po uzyskaniu poparcia większości państw członkowskich UE, został przyjęty.

(akta kontroli str. 509-519, 525-535)

W okresie objętym kontrolą Minister brał udział w pracach nad Rządowym Programem Rezerw Strategicznych<sup>16</sup> na lata 2017-2022 oraz na lata 2022-2026 mającym na celu zapewnienie rezerw strategicznych produktów żywnościowych takich jak: zboża i produkty zbożowe, mięso i przetwory mięsne, tłuszcze roślinne i zwierzęce, produkty mleczne, inne (np. woda pitna mineralna, cukier).

(akta kontroli str. 2057-2059, 2094)

---

<sup>16</sup> Rządowy Program Rezerw Strategicznych opracowuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, we współpracy z innymi resortami oraz Rządową Agencją Rezerw Strategicznych. Program opracowuje się na pięć lat, w trybie niejawnym.

### 1.3. Plan zarządzania kryzysowego Ministra RiRW

Minister RiRW, na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>17</sup> (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym), obowiązany był do opracowania planu zarządzania kryzysowego (dalej: PZK).

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały dwa plany zarządzania kryzysowego (dalej: PZK MRiRW), tj. PZK sporządzony w 2018 r. i zatwierdzony przez Ministra w dniu 14 grudnia 2019 r. (dalej: PZK2019) oraz PZK sporządzony w 2022 r. i zatwierdzony przez Ministra w dniu 15 grudnia 2022 r. (dalej: PZK2022). Ich integralną częścią były m.in. plany zarządzania kryzysowego sporządzone przez kierowników urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra<sup>18</sup>.

PZK MRiRW nie były aktualizowane. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że: *Obecnie trwa aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego prowadzona przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (...). Po jej zakończeniu zostanie zaktualizowany Plan Zarządzania Kryzysowego MRiRW.*

Zarówno PZK2019, jak PZK2022 zawierały wymagane w art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym elementy, w tym analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczenia i likwidacji ich skutków.

We wstępie do obu PZK MRiRW określono rolę, miejsce i zadania Ministra w zarządzaniu kryzysowym, wskazując m.in., że do zadań Ministra w tym zakresie należy zapewnienie ciągłości produkcji rolno-hodowlanej na poziomie gwarantującym zaopatrzenie społeczeństwa w podstawowe artykuły rolno-spożywcze. W tej części planu zdefiniowano również pojęcie „bezpieczeństwa żywnościowego”<sup>19</sup>, określono czynniki wpływające na bezpieczeństwo żywnościowe kraju oraz katalog działań niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemu zaopatrzenia w żywność.

Zadania i obowiązki Ministra – ujęte w siatce bezpieczeństwa<sup>20</sup> – określono dla dziewięciu<sup>21</sup> zdarzeń kryzysowych oraz czterech<sup>22</sup> zdarzeń kryzysowych wpływających negatywnie na funkcjonowanie działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. Wśród zagrożeń nie zidentyfikowano zagrożenia dotyczącego bezpośrednio bezpieczeństwa żywnościowego.

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.

<sup>18</sup> Do PZK2019 zostały załączone PZK: Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Lekarza Weterynarii, Głównego Inspektora Jakości Handlowej i Artykułów Rolno-Spożywczych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Do PZK2022 załączono również PZK Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego.

<sup>19</sup> Bezpieczeństwo żywnościowe – zapewnienie zaopatrzenia w żywność, zależne od systemu rolnictwa, polityki rolnej, międzynarodowej polityki handlowej, kosztów żywności, różnorodność i bezpieczeństwa żywności, łańcuchów żywności, dystrybucji oraz walorów żywieniowych. Jako istotny czynnik wpływający na bezpieczeństwo żywnościowe kraju uznano samowystarczalność żywnościową, rozumianą, jako zdolność gospodarki państwa do pokrycia krajowego popytu na produkty żywnościowe.

<sup>20</sup> Siatka bezpieczeństwa to katalog zagrożeń, w którym określono działania Ministra (jako podmiot wiodący lub podmiot współpracujący), w podziale na cztery fazy zarządzania kryzysowego: przygotowanie, zapobieganie i reagowanie i odbudowa.

<sup>21</sup> Powódź, epidemia, silny mróz/intensywne opady śniegu, silny wiatr (huragan), epizootia, epifitoza, susza/upał, skażenie promieniotwórcze, skażenie chemiczne na lądzie.

<sup>22</sup> Wśród nich przewidziano zagrożenie pn.: „Jakość żywności pochodzenia zwierzęcego” i „Jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych”.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa wyjaśnił, że w okresie uzgadniania treści PZK MRiRW do Ministerstwa nie wpływały uwagi i sugestie RCB wskazujące na konieczność uwzględnienia konkretnych aspektów dotyczących zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, tym samym nie nakładano na Ministra obowiązku zamieszczania w PZK takich zagrożeń.

Wśród potencjalnych skutków oddziaływania zagrożeń na ludzi, mienie i infrastrukturę zidentyfikowano negatywne skutki oddziałujące na bezpieczeństwo żywnościowe, w postaci:

- osłabienia ekonomicznego przemysłu spożywczego oraz upadku gospodarstw rolnych, konieczność wsparcia z budżetu państwa; wzrostu cen produktów żywnościowych (epizootia);
- strat w uprawach polowych - w przypadku strat w produkcji roślinnej nastąpią problemy w produkcji pasz lub braki produktów rolno-spożywczych na rynku (powódź);
- strat w hodowli zwierząt gospodarskich oraz zaburzenia na rynkach rolnych produktów pochodzenia zwierzęcego (powódź);
- zniszczenia w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego i zmniejszenia produkcji rolno-spożywczej (powódź);
- strat materialnych wynikających z wstrzymania międzynarodowej wymiany handlowej oraz wstrzymania produkcji (epidemia);
- wystąpienia braków produktów roślinnych na potrzeby konsumpcyjne, paszowe oraz na odnowienie produkcji; wystąpienia braków paszowych oraz w produkcji zwierzęcej (silne mrozy);
- niedoboru produktów rolno-spożywczych oraz utraty zaufania konsumentów (skażenie promieniotwórcze).

W ramach PZK MRiRW opracowano moduły zadaniowe, które zgodnie z Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK)<sup>23</sup>, stanowią uporządkowane zestawienia przedsięwzięć i zadań przewidzianych do wykonania w sytuacji kryzysowej przez jednego wykonawcę w ramach jego kompetencji, z wykorzystaniem własnych sił i środków, a także możliwym, zaplanowanym i uzgodnionym wsparciem ze strony innych podmiotów, w zakresie niezbędnym do efektywnego wykonania zadania. Zgodnie z KPZK przedsięwzięcia do wykonania przez Ministra ujęto w modułach zadaniowych w ramach czterech katalogów. Wśród nich przewidziano katalog XXI pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia ludności w żywność*, który obejmował:

- moduł zadaniowy nr 1 - Nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w szczególności w zakresie interwencyjnego zakupu, przechowywania i sprzedaży na rynek produktów rolno-spożywczych zgromadzonych w zapasach interwencyjnych,
- moduł zadaniowy nr 2 - Nadzór nad działalnością Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa w produkcji i obrocie artykułów rolno-spożywczych.

W powyższych modułach zadaniowych przewidziano przedsięwzięcia, które nie były już realizowane, bądź były wykonywane przez inne podmioty, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

---

<sup>23</sup> Część B. KPZK str. 4.

(akta kontroli str. 31-32, 2092-2093, 2172-2173, 2637-2640)

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>24</sup> zadaniem Ministra było sporządzanie raportu częściowego służącego do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>25</sup>, a także sporządzanego na potrzeby KPZK (art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

W okresie objętym kontrolą w MRiRW opracowano dwa raporty częściowe, które przekazane zostały dyrektorowi RCB w dniu: 6 czerwca 2024 r. i 26 czerwca 2025 r. W raportach uwzględniono elementy określone w § 4 ww. rozporządzenia, w tym analizę wpływu zidentyfikowanych w PZK zagrożeń. W raporcie częściowym z 2024 r., w stosunku do raportu z 2019 r., do katalogu zagrożeń wprowadzono dwa odrębne zagrożenia: *działania wojenne na Ukrainie* oraz *wojnę hybrydową w Polsce*. Katalog zagrożeń zawarty w raporcie częściowym z 2025 r. został uzupełniony o jedno zagrożenie pn. *Działania wojenne na Ukrainie oraz wojna hybrydowa na terenie Polski*. Powyższe wskazuje, że MRiRW uznało te zagrożenia za istotne, jednak obowiązujący PZK2022 nie został zaktualizowany w tym zakresie (szczegółowy opis zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W raportach częściowych MRiRW określono ryzyka lub zagrożenia mogące zakłócać dostęp do żywności i jej dystrybucję, które wskazywały na możliwość:

- strat w pogłowie zwierząt i produkcji rolno-spożywczej;
- ograniczenia dotyczącego obrotu w kraju oraz handlu mięsem i zwierzętami oraz eksportu na rynki państw trzecich;
- wzrostu cen i strat ekonomicznych producentów;
- zmniejszonej podaży mięsa;
- wprowadzania na rynek mięsa, poza kontrolą weterynaryjną, o wątpliwej jakości lub niosącego zagrożenie epizootyczne dla zwierząt lub toksyczne dla ludzi (w przypadku wykorzystywania skażonych pasz);
- spadku dochodów producentów rolnych i wzrostu cen produktów spożywczych dla konsumentów;
- zakłóceń w wymianie towarowej zwierząt, żywności i pasz.

Raporty częściowe MRiRW tworzone były na podstawie danych przekazanych z Inspekcji Weterynaryjnej (dalej: IW), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (dalej: PIORiN), Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: IJHARS), Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) oraz komórek organizacyjnych MRiRW.

(akta kontroli str. 2172-2173)

Zgodnie z art. 5b ust. 2 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Minister był odpowiedzialny za system infrastruktury krytycznej w działach obejmujących: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. Wykonując zadania w tym

---

<sup>24</sup> Dz. U. poz. 2344.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym koordynację przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

zakresie, Minister w ramach współpracy z RCB<sup>26</sup> uczestniczył w ustalaniu listy obiektów uznanych za infrastrukturę krytyczną w ww. obszarze.

Naczelnik Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego w Departamencie Bezpieczeństwa wyjaśniła, że *Minister RiRW nie posiadał obiektów wychodzących w skład wykazu infrastruktury krytycznej (pn. Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej). W związku z nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz wdrażaniu Dyrektywy 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dyrektywa CER) Minister RiRW zgłosił do załącznika 1 projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (UC47) do podsektorów przy sektorze Produkcja, przetwarzanie i dystrybucja żywności „zakłady utylizacyjne” i „zakłady paszowe”, co daje możliwość w przyszłości przypisania konkretnych przedsiębiorstw z tego zakresu do infrastruktury krytycznej.*

(akta kontroli str. 2103-2104, 2641)

W Ministerstwie nie opracowano odrębnej koncepcji zabezpieczenia dostaw żywności w sytuacjach kryzysowych, jak również odrębnego planu na różne scenariusze sytuacji kryzysowych i innych negatywnych zjawisk stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego. Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że nie ma w systemie prawa przepisów, które upoważniałyby albo nakładały obowiązek na Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub jednostki mu podległe i nadzorowane zaopatrywania ludności w żywność – ani w sytuacji zwyczajnej, ani w stanach nadzwyczajnych.

(akta kontroli str. 2057-2059, 2094)

#### **1.4. Propozycja zmian w przepisach prawa**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zainicjował prace nad zmianą ustawy z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym<sup>27</sup>. Zmiana przepisów miała na celu wyeliminowanie negatywnych dla rolnictwa skutków wojny w Ukrainie. Wprowadzono ułatwienia w zakresie budowy niektórych obiektów, w tym silosów na materiały sypkie do 250 m<sup>3</sup> i wysokości nie większej niż 15 m oraz jednokondygnacyjnych budynków gospodarczych i wiat związanych z produkcją rolną.

W celu zwiększenia infrastruktury do magazynowania płodów rolnych oraz wzmocnienia odporności gospodarstw rolnych na wahania cen, Minister RiRW – w ramach prac nad nowelizacją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>28</sup> – zaproponował rozszerzenie katalogu inwestycji niewymagających decyzji o warunkach zabudowy m.in. o budowę naziemnych silosów na materiały sypkie o pojemności do 250 m<sup>3</sup> i wysokości do 15 m, a także jednokondygnacyjnych budynków gospodarczych oraz wiat o prostej konstrukcji związanych z produkcją rolną, o powierzchni zabudowy do 300 m<sup>2</sup>.

---

<sup>26</sup> Szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określa Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, za którego przygotowanie odpowiada dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych (art. 5b ust. 2 pkt 3 i ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

<sup>27</sup> Dz. U. poz. 967, ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

Inne działania w tym zakresie polegały na przygotowaniu i wprowadzeniu przez MRiRW przepisów wykonawczych w postaci rozporządzenia, które było podstawą wdrożenia środków pomocowych dla małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 2043-2054, 2116-2158)

Minister uczestniczył w pracach nad projektem ustawy z 15 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia prowadzenia przez rolników rolniczego handlu detalicznego<sup>30</sup> oraz dokonał zmiany rozporządzenia w sprawie maksymalnej ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego oraz zakresu i sposobu jej dokumentowania<sup>31</sup>. W rezultacie wprowadzonych zmian podmioty prowadzące handel detaliczny uzyskały m.in. możliwość nielimitowanej sprzedaży żywności konsumentom finalnym oraz możliwość dostaw żywności niezwierzęcego pochodzenia do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego, takich jak np. sklepy, restauracje, stołówki. Z danych MRiRW wynika, że liczba podmiotów prowadzących rolniczy handel detaliczny stale wzrastała: z 13 468 w 2022 r. do 20 859 w 2025 r.

Ponadto Minister uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników<sup>32</sup>, mającej na celu skrócenie i dywersyfikację kanałów dystrybucji. Gmina realizując zadania wynikające z tej ustawy zobowiązana była do wyznaczenia miejsca do handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej, przeprowadzona w 2023 r. analiza uchwał rad miejskich i rad gmin wykazała, że takie miejsca wyznaczyło 58,9% gmin. W związku z tym w marcu 2023 r. do gmin, które jeszcze nie wyznaczyły takiego miejsca, Minister skierował pismo o podjęcie stosownych działań.

Z danych MRiRW wynika, że środki na inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowę odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu zostały przewidziane w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) zabezpieczono w ramach części nr 3 inwestycji A1.4.1 KPO – *Wsparcie rolników i rybaków w zakresie przetwarzania lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, spożywczych, rybołówstwa lub akwakultury*.

(akta kontroli str. 1351-1361, 2031-2033)

---

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę” w ramach działania „Nadzwyczajne tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 2742).

<sup>30</sup> Dz.U. 2022 r. poz. 138.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra z dnia 12 września 2022 r. w sprawie maksymalnej ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego oraz zakresu i sposobu jej dokumentowania (Dz. U. poz. 1971).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. poz. 2290).

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Minister nie zaktualizował PZK MRiRW w zakresie treści modułów zadaniowych ujętych w Katalogu XXI pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia ludności w żywność* do czego zobowiązywał pkt 2 ppkt 6 Procedury określającej sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych<sup>33</sup>, zgodnie z którym treść modułu zadaniowego należy aktualizować stosownie do wniosków z działań i zmian zaistniałych w instytucji, a mogących mieć istotne znaczenie dla efektywności wykonania zadania. W następstwie tego:

- w pkt III. i IV. ppkt C. Modułu zadaniowego nr 1<sup>34</sup> ujęto przedsięwzięcie polegające na nadzorze nad działaniami realizowanymi przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych, mimo iż KOWR<sup>35</sup> nie realizował działań w ramach tego Programu;
- w pkt III. i pkt IV. ppkt C. Modułu zadaniowego nr 2<sup>35</sup> przewidziano przedsięwzięcie polegające na nadzorze nad działalnością Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w związku z kontrolami w zakresie przepisów dotyczących wprowadzenia do obrotu nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin, których prowadzenie leżały w kompetencjach innych podmiotów<sup>36</sup>;
- w pkt III. i pkt IV. ppkt C. Modułu zadaniowego nr 2 przewidziano przedsięwzięcie polegające na koordynacji kontroli ex-post wydatków przeprowadzanych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, które z dniem 1 kwietnia 2023 r. były prowadzone przez izby administracji skarbowej<sup>37</sup>;
- w treści zadania przewidziano *nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (...)* pomimo że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>38</sup> organem Krajowego Ośrodka jest Dyrektor Generalny.

Minister wyjaśnił m.in., że przedstawione w module zagadnienia dotyczące działań promocyjnych i informacyjnych, realizowanych przez KOWR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, organu KOWR oraz kontroli IJHARS zostały zidentyfikowane jako omyłki pisarskie. Kwestia dotycząca kontroli ex-post wydatków przeprowadzanych przez izby administracji

<sup>33</sup> Procedura określająca sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych (zestawienie katalogów i modułów zadaniowych) ujęta w części B. Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 3 marca 2022 r. oraz jego aktualizacji z dnia 4 sierpnia 2025 r. Wcześniej obowiązywała procedura ujęta w części B przyjętej w dniu 22 sierpnia 2019 r.

<sup>34</sup> Moduł zadaniowy nr 1 - Nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w szczególności w zakresie interwencyjnego zakupu, przechowywania i sprzedaży na rynek produktów rolno-spożywczych zgromadzonych w zapasach interwencyjnych.

<sup>35</sup> KOWR rozpoczął działalność z dniem 1 września 2017 r.

<sup>35</sup> Moduł zadaniowy nr 2 - Nadzór nad działalnością Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa w produkcji i obrocie artykułów rolno-spożywczych.

<sup>36</sup> Prowadzenie kontroli dotyczących wprowadzenia do obrotu nawozów należało w szczególności do kompetencji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Ochrony Środowiska.

<sup>37</sup> Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 177).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 294.

skarbowej nie została skorygowana w PZK MRiRW, gdyż od kwietnia 2023 r. trwały prace nad aktualizacją KPZK rozpoczęte przez długotrwałe opracowanie, uzgodnienie i wprowadzenie nowego zagrożenia (zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych) w związku z zaistniałą katastrofą ekologiczną na Odrze latem 2022 r. Jak wyjaśnił, w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 4 sierpnia 2025 r. zaktualizowanego KPZK, w MRiRW podjęto prace nad nowym tekstem PZK, w ramach których planowane jest wdrożenie stosownych działań naprawczych w celu uniknięcia takich sytuacji w przyszłości. Ponadto wyjaśnił, że co najmniej raz w miesiącu – w zależności od potrzeb, planuje się, że będą odbywać się spotkania osób z wyznaczonych komórek organizacyjnych MRiRW, w celu przeanalizowania i omówienia dotychczasowych prac nad PZK MRiRW oraz że ostateczny tekst PZK MRiRW zostanie przekazany do RCB do końca 2025 r.

NIK nie podziela stanowiska Ministra RiRW, dotyczącego uznania nieaktualnych treści za oczywiste omyłki pisarskie, bowiem przez oczywistą omyłkę rozumie się błąd proceduralno-techniczny i niespowodowany uchybieniem merytorycznym. Treść badanego dokumentu wskazuje natomiast na błąd merytoryczny. NIK nie podziela również argumentacji, że zmiana treści PZK może nastąpić dopiero po aktualizacji KPZK ponieważ plan zarządzania kryzysowego – aby mógł być wykorzystany w przypadku wystąpienia realnej sytuacji kryzysowej – powinien być aktualny, tj. zawierać ważne i obowiązujące treści w danym czasie.

(akta kontroli str. 31, 2098-2100, 2103-2104, 2162-2169, 2172-2173)

**2.** Minister nie zaktualizował PZK2022 w sposób uwzględniający zagrożenia wynikające z wojny na Ukrainie oraz działań hybrydowych, pomimo zidentyfikowania i określenia prawdopodobieństwa oraz skutków ich wystąpienia w raportach cząstkowych z 2024 r. i 2025 r., co było nierzetelne.

Minister RiRW wyjaśnił, że raport cząstkowy jest tworzony na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, który jest wykorzystywany przy powstawaniu kolejnych aktualizacji KPZK. W związku z faktem, że Rada Ministrów w dniu 4 sierpnia 2025 r. przyjęła nowy KPZK, opracowywany w RCB od roku 2023, w MRiRW podjęto prace nad nowym tekstem PZK MRiRW. Jak wyjaśnił w treści nowego tekstu KPZK jest uwzględnione zdarzenie kryzysowe dotyczące działań hybrydowych, co zostanie odzwierciedlone w resortowym PZK. Ostateczny tekst PZK MRiRW zostanie przekazany do RCB do końca 2025 r.

NIK nie podziela przedstawionych argumentów. Zdaniem NIK, w celu zachowania pełnej funkcjonalności, plan ten powinien podlegać niezwłocznej aktualizacji w przypadku zaistnienia faktycznych przesłanek, tak aby uwzględnione w nim treści były aktualne i adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń. Ponadto zdefiniowanie w KPZK działań hybrydowych, jako odrębnego zagrożenia już w 2022 r. (KPZK edycja 2021/2022) stanowiło wystarczającą przesłankę do aktualizacji PZK MRiRW w tym zakresie<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 31, 2098-2100, 2103-2104, 2162-2169, 2172-2173)

---

<sup>39</sup> Problematyka ta była przedmiotem kontroli NIK z 2023 r. w ramach kontroli P/22/029 dotyczącej przygotowania państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi (nr ewid. 16/2023/P/22/029/KPB). NIK wskazuje w niej m.in., że „podstawą uwzględnienia danego rodzaju zagrożenia, m.in. w planach zarządzania kryzysowego, powinna być rzetelnie przeprowadzona analiza ryzyka, tym bardziej, że definicja działań hybrydowych została zamieszczona w ogólnodostępnym KPZK”.

## OCENA CZĄSTKOWA

W MRiRW zapewnione zostały warunki organizacyjne do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa żywnościowego. Minister dokonał identyfikacji strategicznych celów i działań ukierunkowanych na wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na kryzysy. Minister podjął również działania mające na celu zidentyfikowanie szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron polskiego rolnictwa pod względem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, w tym skutków wdrażania strategii EZŁ. Minister podejmował prace nad zmianą przepisów prawa w kontrolowanym obszarze.

NIK za nierzetelne uznała nieaktualizowanie PZK MRiRW w aspekcie zagrożeń dotyczących działań wojennych na Ukrainie oraz działań hybrydowych.

## OBSZAR

### **2. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu zapewnienia dostępu do żywności**

Opis stanu faktycznego

W systemie zaopatrzenia w żywność do zadań Minister RiRW należy wspieranie i tworzenie warunków rozwoju sektora rolno-spożywczego – od momentu wejścia Polski do UE instrumenty wsparcia określane są przez Wspólną Politykę Rolną (m. in. płatności, wsparcie inwestycyjne, interwencje rynkowe) i większość reguł dotyczących sposobu oraz kierunku wsparcia jest determinowana na poziomie wspólnotowym.

#### **2.1. Monitoring dostępu do żywności**

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o rolniczych badaniach rynkowych<sup>40</sup> do zadań Ministra należy m.in. opracowanie metodologii rolniczych badań rynkowych, zbieranie danych rynkowych, utworzenie i zarządzanie elektroniczną bazą danych obejmującą dane rynkowe oraz ich zabezpieczenie, a także udostępnienie i rozpowszechnienie wyników rolniczych badań rynkowych.

Monitorowanie produkcji rolniczej przez MRiRW prowadzone było na podstawie danych i publikacji GUS oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: IERiGŻ PIB)<sup>41</sup>, opracowań KOWR, danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR)<sup>42</sup> oraz informacji rolniczych zrzeszeń branżowych. W związku z tym, że rynek zbóż należy do segmentów rynku rolnego o strategicznym znaczeniu dla całego sektora żywnościowego, przy monitorowaniu sytuacji na rynku zbóż korzystano także z zewnętrznych raportów przygotowywanych przez inne podmioty. Ponadto korzystano z bilansów produktów rolnych (m.in. zbóż, rzepaku, roślin białkowych, cukru) sporządzanych przez Komisję Europejską (dalej: KE).

W MRiRW analizowano dane zawarte w bilansie żywnościowym kraju, corocznie publikowanym przez GUS. Dane te dostarczały Ministrowi informacji m.in. o wynikach produkcji rolniczej, warunkach produkcyjno-ekonomicznych rolnictwa, bilansowym rozliczeniu produkcji ważniejszych produktów rolniczych i wyrobów pochodzenia rolniczego. Bilanse rolnicze po 2022 r. wskazywały na nadwyżkę produkcji krajowej nad spożyciem, z wyjątkiem produkcji produktów

<sup>40</sup> Dz. U. 2015 r. poz. 1160.

<sup>41</sup> <https://ierigz.waw.pl/publikacje>

<sup>42</sup> <https://www.gov.pl/web/arimr/powierzchnia-upraw-wgminach>

rybołówstwa i akwakultury, w przypadku których wykazano istotny niedobór wynoszący odpowiednio: w 2022 r. 284,6 tys. ton (57,7% zapotrzebowania), w 2023 r. 292,4 tys. ton (58,4% zapotrzebowania) i w 2024 r. 331 tys. ton (64,8% zapotrzebowania).

Dyrektor Departamentu Strategii w MRiRW wyjaśniła, że sektor morskiego rybołówstwa komercyjnego w Polsce zmagają się z coraz trudniejszymi warunkami prowadzenia działalności, natomiast poprawa wielkości produkcji jest w dużej mierze uzależniona od poprawy stanu zasobów morskich, co jest procesem zależnym od wielu czynników. Odbudowa stad jest procesem wieloletnim, który jest zależny nie tylko od działań podejmowanych przez administracje rybackie państw UE, Komisję Europejską czy samych rybaków. Wpływ na kondycję stad ma bowiem sytuacja środowiskowa Morza Bałtyckiego – zwiększenie się ogólnej liczby kormoranów i fok przenoszących pasożyty, anoksja, zwiększenie się temperatury wody, itp. Obecnie, na podstawie posiadanej wiedzy naukowej, nie jest możliwe określenie czasu, który jest niezbędny do odbudowy poszczególnych stad ryb. Wyjaśniła również, że trend spadkowy dotyczy także rybołówstwa śródlądowego (w 2023 r. odnotowano historyczne minimum połowów,

tj. 1,44 tys. ton). Wskazała, że jedynie w sektorze akwakultury prognozowany jest wzrost produkcji (44,5 tys. ton w 2024 r., 46 tys. ton w 2025 r. 48 tys. ton w 2026 r., 50 tys. ton w 2027 r.).

Na podstawie danych zawartych w Zintegrowanym System Rolniczej Informacji Rynkowej<sup>43</sup> oraz innych źródeł, w tym danych GUS, w MRiRW prowadzono analizę cen na wszystkich podstawowych rynkach rolnych, m.in. na rynku: zbóż (ceny ziarna i mąki), mięsa drobiowego (ceny drobiu rzeźnego, mięsa i elementów), mięsa wieprzowego (ceny świń, mięsa i elementów), mięsa wołowego (ceny bydła, mięsa i elementów), mleka (ceny mleka i przetworów mlecznych w tym: masła, serów, jogurtów, mleka w proszku itp.), jaj spożywczych (ceny jaj), roślin oleistych (ceny nasion rzepaku i oleju), owoców i warzyw oraz cukru. Dane dotyczące cen artykułów rolno-spożywczych, gromadzone w ramach Zintegrowanego Systemu Rolniczej Informacji Rynkowej, były udostępniane na stronie internetowej<sup>44</sup>, m.in. w formie biuletynów informacyjnych.

(akta kontroli str. 1345-1348)

## **2.2. Zapewnienie dostępu do środków produkcji i wsparcie w tym zakresie**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>45</sup> kształtowanie ustroju rolnego państwa realizowane jest m.in. przez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW, na podstawie danych GUS oraz IERiGŻ PIB, analizował sytuację na rynku nieruchomości rolnych. Z danych tych wynika, że w 2024 r. powierzchnia użytków rolnych wyniosła 14 196 tys. ha

<sup>43</sup> Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej – system do bieżącego monitoringu cen produktów rolno-spożywczych w Polsce.

<sup>44</sup> <https://zsrir.minrol.gov.pl/>

<sup>45</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 423, ze zm.

i w porównaniu do 2021 r. zmniejszyła się o 1,4%. W strukturze użytków rolnych największy udział stanowiły uprawy zbóż, który w każdym roku wyniósł średnio 52%. W latach 2010-2020 odnotowano znaczny wzrost liczby gospodarstw w grupach obszarowych: 30-50 ha – o 24,7% (8 tys.) oraz  $\geq 50$  – o 44% (11 tys.) oraz spadek liczby gospodarstw o 13,2% (tj. o 195 tys.) w czterech grupach obszarowych (do 5 ha, 5-10 ha, 10-15 ha, 10-20 ha). Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że powyższy spadek należy wiązać ze wzrostem wymagań wobec producentów rolnych i zmianami na pozarolniczym rynku pracy. Użytkownicy ww. grup obszarowych gospodarstw byli marginalizowani przez rynek, co wiązało się ze znacznym zmniejszeniem dochodów.

Ponadto z powyższych danych wynika, że powierzchnia gruntów ornych wszystkich klas zmniejszyła się nieznacznie z 14 430 tys. ha w 2021 r. do 14 358 tys. ha w 2025 r. (o 0,5%). W przypadku powierzchni gruntów ornych klasy VIZ (do zalesienia) odnotowano spadek z 114,1 tys. ha w 2021 r. do 27,9 tys. ha w 2025 r. Nastąpił wzrost cen gruntów w obrocie prywatnym do: 49 929 zł/ha w 2021 r., 59 387 zł/ha w 2022 r. i 63 163 zł/ha w 2023 r. oraz nastąpiło obniżenie liczby transakcji na rynku nieruchomości w przeliczeniu na 1 tys. gospodarstw – liczba umów sprzedaży w 2021 r. wyniosła 59,67, a w 2023 r. 45,91.

W celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w latach 2021-2025 (I półrocze) udzielono pomocy finansowej na:

- 1) scalanie gruntów w ramach działania M04.3 „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW 2014-2020); kontynuowanego w ramach interwencji I.10.8 „Scalanie gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym” w ramach Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: PS WPR 2023-2027);
- 2) promowanie działań przyjaznych klimatowi i środowisku chroniących glebę m.in. poprzez:
  - instrumenty (Warunkowość i Ekoschematy) w ramach PS WPR 2023-2027;
  - działanie „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PROW 2014-2020 oraz interwencję „Rolnictwo ekologiczne” w ramach PS WPR 2023-2027;
  - działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (*Rolnictwo zrównoważone* oraz *Ochrona gleb i wód*) w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej.

(akta kontroli str. 33-39, 43-55)

W latach 2021-2025 (I półrocze) Minister pozyskiwał informacje nt. zatrudnienia w sektorze rolniczym. Informacje o liczbie ubezpieczonych według statusu (rolnik, małżonek rolnika, domownik, pomocnik rolnika świadczący pomoc przy zbiorach) były corocznie przedkładane Ministrowi przez KRUS<sup>46</sup>. Źródłem danych z tego obszaru były także wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. i 2020 r. Wyniki spisu z 2020 r. wskazują m.in., że w porównaniu do 2010 r. nastąpiło

---

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.) Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego corocznie przedkłada Ministrowi sprawozdanie z działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

zmniejszenie o ¼ liczby osób pracujących w ciągu roku w gospodarstwach rolnych przy produkcji rolniczej w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

W okresie objętym kontrolą Minister był organem nadzorującym i prowadzącym dla 64 zespołów szkół rolniczych. Podejmował również działania mające na celu modyfikację treści kształcenia oraz dostosowywania klasyfikacji zawodów do potrzeb rynku pracy. Minister Edukacji i Nauki, na wniosek Ministra, znowelizował rozporządzenie w sprawie podstaw programowych poprzez wpisanie dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie: prowadzenia przedsiębiorstwa rolnego zgodnie z zasadami nowoczesnego zarządzania (od 1 września 2021 r.), prowadzenia gospodarstwa rolnego w systemie rolnictwa ekologicznego (od 1 września 2022 r.) oraz modyfikacji zawodu technik weterynarii (od 1 września 2024 r.). W zakresie podnoszenia kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie i wspieraniu ich w podnoszeniu konkurencyjności i dochodowości gospodarstw istotną rolę spełniały – podlegające Ministrowi – wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego w szczególności wykonujące usługi szkoleniowe i informacyjne.

Minister zapewnił warunki do udzielania wsparcia młodym rolnikom na prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. W ramach realizacji PROW 2014-2020 (*Premia dla młodych rolników*) 27 030 młodym rolnikom przekazano wsparcie na łączną kwotę 3,3 mld zł, a w ramach PS WPR 2023-2027 premie w kwocie 303,1 mln zł otrzymało 2165 takich beneficjentów. Jednocześnie młodzi rolnicy mogli korzystać z innych form wsparcia, w tym w ramach systemu płatności bezpośrednich, płatności redystrybucyjnej oraz płatności związanych z produkcją. Do młodych rolników skierowane były również inne interwencje przewidziane w ramach PS WPR 2023-2027.

(akta kontroli str. 322-328, 333, 372-375)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>47</sup> dział rozwój wsi obejmuje m.in. sprawy zaopatrzenia wsi i rolnictwa w wodę. Działania Ministra w tym zakresie skierowane były przede wszystkim na zwiększenie retencji wodnej na obszarach wiejskich m.in. poprzez zapewnienie podstaw prawnych umożliwiających udzielanie pomocy finansowej na:

- na zakup sprzętu do utrzymywania urządzeń melioracyjnych w ramach poddziałania 5.1 *Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze*, których celem było ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk i katastrof (PROW 2014-2020);
- na dofinansowanie inwestycji na ciekach wodnych zlokalizowanych na gruntach rolnych lub leśnych, poprawiających bilans wody i zwiększających jej dostępność dla rolnictwa i leśnictwa w ramach poddziałania 4.3 *Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa* (PROW 2014-2020);
- na dofinansowanie inwestycji związanych z modernizacją istniejącego systemu nawadniania lub wykonaniu nowego nawodnienia w gospodarstwie rolnym w ramach poddziałania 4.1. *Wsparcie inwestycji*

---

<sup>47</sup> Dz. U. 2024 r. poz. 1370, ze zm.

w gospodarstwach rolnych typ operacji *Modernizacja gospodarstw rolnych* (obszar E „Nawadnianie” przewidziany w PROW 2014-2020).

Minister przygotował podstawy prawne do udzielania pomocy finansowej w ramach interwencji I.10.4 *Inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu* przewidzianej w PS WPR 2023-2027, na dofinansowanie inwestycji mających na celu ograniczenie presji rolnictwa na środowisko naturalne, w tym m.in. ograniczenie zużycia środków ochrony roślin lub nawozów, ograniczenie emisji zanieczyszczeń, zwiększenie bioróżnorodności gleby, poprawę gospodarowania wodą oraz adaptację do zmian klimatu. Dodatkowo w ramach PS WPR 2023-2027 przewidziano ekoschemat obszarowy na retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Za cel tego schematu uznano promowanie retencjonowania wody, które poprawia gospodarkę wodną, a także ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Inną formą wsparcia były dotacje z budżetu państwa udzielane przez Ministra spółkom wodnym na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych, takich jak rowy, zastawki i przepusty. W latach 2021-2025 roczna kwota dotacji wynosiła 40 mln zł.

W 2020 r. w Ministerstwie podjęto prace nad utworzeniem lokalnych partnerstw na rzecz wody (dalej: LPW) we współpracy z Centrum Doradztwa Rolniczego Brwinowie oraz wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego. Zadanie to dotyczyło inicjowania współpracy oraz stworzenia sieci kontaktów pomiędzy lokalnym społeczeństwem a instytucjami i urzędami w zakresie gospodarki wodnej na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa<sup>48</sup>.

Głównym celem działania LPW jest poprawa gospodarki wodnej na obszarze powiatu. Dotyczy to przede wszystkim:

- aktywizowania społeczności lokalnych i umacnianie współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami,
- diagnozy sytuacji w zakresie zarządzania zasobami wody pod kątem potrzeb rolnictwa i mieszkańców obszarów wiejskich,
- wypracowania wspólnych rozwiązań na rzecz poprawy szeroko pojętej gospodarki wodnej w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz współdecydowanie o tym co dzieje się na danym terenie,
- opiniowania i wypracowania planów inwestycyjnych związanych z wodą pod względem bezpieczeństwa i potrzeb mieszkańców jak i zabezpieczenia celów produkcyjnych i ochrony środowiska,
- działań promocyjnych i edukacyjnych wśród mieszkańców na rzecz racjonalnej gospodarki wodą.

(akta kontroli str. 68-94, 108-111)

Minister analizował sytuację na rynku nawozów mineralnych i ich cen. Do analizy potencjału tego rynku służyły przede wszystkim dane publikowane przez GUS w *Rocznikach statystycznych rolnictwa* oraz cyklicznych opracowaniach pn. *Środki produkcji w rolnictwie w roku gospodarczym*. Innym źródłem wiedzy były raporty

---

<sup>48</sup> Członkami LPW mogą być osoby lub podmioty zaangażowane w gospodarkę wodną na terenie danego powiatu w szczególności: rolnicy oraz przedstawiciele: spółek wodnych, władz samorządowych, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz ekspertów działających w obszarze hydrologii czy hydrotechniki.

rynkowe pn. *Rynek środków produkcji dla rolnictwa* sporządzane przez IERiGŻ PIB. Z danych tych wynika m.in., że:

- krajowa produkcja nawozów mineralnych w poszczególnych latach sięgała: 8,5 mln ton w 2021 r., 7,1 mln ton w 2022 r., 5,9 mln ton w 2023 r., 6,9 mln ton – w 2024 r., 1,9 mln ton w I kwartale 2025 r.;
- import nawozów mineralnych do Polski w poszczególnych latach wyniósł: 3,5 mln ton w 2021 r., 3,2 mln ton w 2022 r., 3,3 mln ton w 2023 r., 4,2 mln ton w 2024 r. oraz 1,7 mln ton w I kwartale 2025 r.;
- udział importu w dostawach nawozów azotowych zwiększył się w latach 2021-2024 z 23,7% do 38,0%, z kolei nawozów wieloskładnikowych wzrósł z 55,3% w 2021 r. do 65,4% w 2024 r.; w I kwartale 2025 r. dostawy nawozów na krajowy rynek wyniosły około 2,8 mln ton, z czego 60,3% stanowiły nawozy importowane.

W 2022 i 2023 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>49</sup> została udzielona pomoc producentom rolnym na dofinansowanie zakupu nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez w wysokości 2652,8 mln zł.

(akta kontroli str. 125-131, 135-137)

W związku z kryzysem na rynku energetycznym spowodowanym wzrostem cen gazu, w 2021 r. Minister zlecił Instytutowi Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu przygotowanie analizy możliwości zastąpienia nawozów mineralnych produktami nawozowymi pochodzenia organicznego oraz organiczno-mineralnego. Jednocześnie Minister RiRW zlecił IERiGŻ PIB wykonanie analizy samowystarczalności Polski w produkcji nawozów mineralnych. Z opracowań tych instytutów wynikało m.in., że Polska jest samowystarczalna w zakresie produkcji nawozów azotowych oraz fosforowych, ale nie jest w zakresie produkcji nawozów potasowych. W związku z tym stwierdzono konieczność importu istotnych ilości nawozów w przypadku jednoskładnikowych nawozów potasowych. Podniesiono również kwestię stosowania nawozów opartych o badania gleby i plany nawozowe.

(akta kontroli str. 135-143)

W Ministerstwie korzystano także z danych GUS i PIORiN w zakresie zużycia środków ochrony roślin w poszczególnych uprawach oraz sprzedaży środków ochrony roślin. Dane te wskazywały, że sprzedaż środków ochrony roślin w przeliczeniu na substancje czynne w latach 2021-2023 wyniosła: 27 tys. ton w 2021 r., 22,3 tys. ton w 2022 r., 20 tys. ton w 2023 r. Wśród zarejestrowanych 2196 środków ochrony roślin<sup>50</sup> wprowadzanych do obrotu w Polsce, nie odnotowano takich, które wytworzono w Rosji lub na Białorusi.

W celu zapewnienia dostępności środków ochrony roślin Minister zleca m.in. nadzorowanym państwowym instytutom badawczym prowadzenie prac w zakresie alternatywnych rozwiązań dla wycofywanych substancji czynnych

---

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 187, ze zm.

<sup>50</sup> Stan na 25 sierpnia 2025 r.

oraz rozszerzania zastosowań środków ochrony roślin o uprawy małoobszarowe.

(akta kontroli str. 131-133, 137-140)

W Ministerstwie gromadzono dane nt. ilości materiału siewnego wprowadzonego do obrotu przez podmioty zarejestrowane w ewidencji przedsiębiorców i ewidencji rolników prowadzonej przez PIORiN. W okresie objętym kontrolą Minister udzielił dotacji na dofinansowanie kosztów badań podstawowych na rzecz postępu biologicznego w produkcji roślinnej (corocznie kilkunastu jednostkom naukowym – Państwowym Instytutem Badawczym, Instytutem Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytetom itp., w tym również IHAR-PIB).

(akta kontroli str. 15-16, 125-150, 160-208)

Minister RiRW zapewnił możliwość pozyskiwania informacji nt. wpływu kosztów energii na opłacalność produkcji rolnej. Nadzorowany przez Ministra IERiGŻ PIB sporządzał opracowania dotyczące zużycia energii i paliw w rolnictwie oraz przetwórstwie rolno-spożywczym ze wskazaniem możliwości zastosowania odnawialnych źródeł energii. IERiGŻ PIB opracował analizę rynkową pn. *Rynek środków produkcji dla rolnictwa stan i perspektywy*.

(akta kontroli str. 140-143, 236-319)

### **2.3. Wsparcie hodowli**

Informacje dotyczące struktury hodowli zwierząt gospodarskich<sup>51</sup> pozyskiwano przede wszystkim z jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra oraz z GUS. Informacje te były wykorzystywane w procesie ustalania wsparcia dla hodowców zwierząt gospodarskich oraz do monitorowania trendów w hodowli zwierząt. Z informacji tych wynika, że nastąpił wzrost pogłowia drobiu<sup>52</sup> oraz spadek pogłowia świń i bydła. W 2024 r. pogłowie bydła było niższe o 93 268 sztuk (o 1,5%), a liczba stad świń o 8 548 sztuk (o 15,1%) niż w 2021 r.

(akta kontroli str. 151-159, 2517-2519, 2527-2530, 2594-2605)

Minister prowadził działania mające na celu wsparcie produkcji zwierzęcej, które przewidziano w SZRWRiR 2030 w ramach kierunku interwencji I.1. pn. *Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej, rybackiej i przetwórstwa rolno-spożywczego*. Wsparcie hodowli zwierząt gospodarskich polegało m.in. na udzielaniu pośrednio pomocy dla hodowców w formie subsydiowanych usług polegających na prowadzeniu ksiąg hodowlanych i prowadzeniu oceny wartości użytkowej lub genetycznej zwierząt. Ponadto w latach 2021-2025 realizowane było wsparcie do rodzimych ras zwierząt w ramach II filaru WPR, tj. poprzez Pakiet 7. *Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie* w ramach Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego objętego PROW 2014-2020 oraz interwencję 8.6 *Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie* w ramach PS WPR 2023-2027.

---

<sup>51</sup> Dotyczy zwierząt gospodarskich wpisanych do ksiąg hodowlanych oraz rejestru zwierząt hodowlanych prowadzonego przez ARiMR (systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt).

<sup>52</sup> Pogłowie drobiu kształtowało się następująco: w 2021 r. - 190 048,9 tys. szt.; w 2022 r. - 198 906,3 tys. szt.; w 2023 r. - 218 302,8 tys. szt.; w 2024 r. - 268 862,6 tys. szt.

Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju wyjaśniła, że produkcja trzody chlewnej i bydła była wspierana w zakresie pomocy inwestycyjnej, postępu biologicznego, wsparcia zwrotnego i realizowanych płatności bezzwrotnych.

Minister dysponował informacjami dotyczącymi liczby zwierząt poddanych ubojowi w celu produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny. W latach 2021-2024, do powiatowych inspektoratów weterynarii zgłoszono do uboju: 340 318 sztuk świń, 31 604 sztuk owiec, 6313 sztuk bydła oraz 2612 sztuk kóz.

(akta kontroli str. 2323-2329)

Minister RiRW podejmował działania mające na celu zwiększanie bezpieczeństwa białkowego kraju na cele paszowe. Działania te były realizowane w formie pomocy finansowej w ramach:

- 1) płatności bezpośrednich:
  - do roślin strączkowych na nasiona, przysługującej do powierzchni upraw, które miały istotne znaczenie jako komponent do produkcji pasz treściwych m.in. do bobiku, grochu siewnego, łubinu białego, wąskolistnego i żółtego oraz soi zwyczajnej,
  - do roślin pastewnych<sup>53</sup>,
- 2) PROW 2014-2020, w ramach poddziałania 4.2 *Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój*.

Do poprawy dostępności odmian nowej generacji roślin białkowych i soi przyczynił się realizowany przez Centralny Ośrodek Badania Roślin Uprawnych projekt (tzw. Inicjatywa białkowa). Projekt ten pozwolił na optymalizację hodowli i rekomendację odmian najlepiej przystosowanych do lokalnych warunków uprawy.

(akta kontroli str. 144-150, 2517-2519, 2527)

## 2.4. Przetwórstwo

W Ministerstwie dysponowano informacjami o stanie przemysłu spożywczego, potencjale przetwórstwa rolno-spożywczego, wielkości produkcji i inwestycji, konkurencyjności eksportu sektora rolno-spożywczego oraz zmianach w strukturze przedsiębiorstw w przemyśle spożywczym. Źródłem tych informacji były raporty (zestawienia) i opracowania m.in. IERiGŻ PIB, ARiMR i GUS. Wynikało z nich m.in., że w latach 2021-2023 wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego wzrosła od 307,4 mld zł do 428,0 mld zł (o 39,2%), a wartość eksportu produktów przemysłu spożywczego wzrosła od 146,9 mld zł do 198,5 mld zł (o 52,7%). W okresie tym udział wartości eksportu w produkcji sprzedanej pozostawał na zbliżonym poziomie i wyniósł od 47,8% do 46,4%. Wartość nakładów inwestycyjnych (w cenach bieżących) wzrosła od 12,6 mld zł do 16,1 mld zł.

Według IERiGŻ PIB struktura podmiotowa przemysłu spożywczego kształtowała się pod wpływem członkostwa w strukturze UE oraz warunkach globalizacji gospodarczej. W efekcie oddziaływania czynników zewnętrznych (m.in. pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie) przyspieszył proces koncentracji w przemyśle spożywczym, bowiem odnotowano spadek: liczby firm mikro i małych o 3,4% przy spadku zatrudnienia o 6,7% oraz spadek liczby firm średnich o 6,2% przy spadku liczby wielkość zatrudnienia o 5,9%, a liczba

---

<sup>53</sup> Według danych ARiMR, w latach 2021-2024 nastąpił wzrost uprawy roślin białkowych z 346 tys. ha do 499,7 tys. ha, tj. o 44,4%, w tym soi z 25,5 tys. ha do 79,7 tys. ha (wzrost o 212,5%).

przedsiębiorstw dużych zmniejszyła się o 4,1% (o 12 podmiotów), przy zwiększeniu zatrudnienia o 2,2%.

W efekcie tych zmian w 2023 r. w przemyśle spożywczym w Polsce działalność gospodarczą prowadziło:

- około 17 tys. podmiotów, w tym: 11,9 tys. firm mikro, co stanowiło 70% ogółu firm spożywczych, których udział w sprzedaży stanowił 5,8%,
- 3,8 małych firm przemysłowych, które stanowiły 22,4% w tym sektorze i miały udział w sprzedaży wynoszący 10,5%,
- 995 przedsiębiorstw średniej wielkości 5,9% ogółu firm spożywczych, których udział w sprzedaży sięgał 24,3%.
- 284 dużych firm, które stanowiły 1,7% w tym sektorze, ale w sprzedaży i zatrudnieniu ich udział stanowił odpowiednio: 59,4% i 45,7%.

(akta kontroli str. 1327-1345, 1691-1708)

Minister zapewnił podstawy prawne umożliwiające udzielenie wsparcia finansowego na unowocześnienie metod przechowalnictwa i inwestycji z tym związanych<sup>54</sup>. Wsparcie to zostało przeznaczone na:

- budowę i modernizację centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych oraz modernizację rynków hurtowych jako miejsc magazynowania towarów w czasach zakłóceń dostaw;
- realizację inwestycji służących dywersyfikacji i skracaniu łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowę odporności podmiotów uczestniczących w tym łańcuchu;
- na realizację inwestycji związanych z zakupem i montażem silosów wraz wyposażeniem na wykonywanie działalności w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, rybołówstwa lub akwakultury.

W MRiRW dysponowano informacjami dotyczącymi potencjału przechowalniczo-magazynowego w sektorze rolno-spożywczym. W 2024 r. IERiGŻ PIB przeprowadził aktualizację informacji dot. pojemności magazynowej m.in. dla zbóż, tj. kluczowego produktu z perspektywy bezpieczeństwa żywnościowego<sup>55</sup>. Według danych IERiGŻ PIB pojemność magazynowa dla zbóż wyniosła około 26,8 mln ton, w tym w gospodarstwach rolnych 16,4 mln ton. Powierzchnia magazynów chłodniczych w 2023 r. wyniosła około 1,5 mln m<sup>2</sup>, a roczny wzrost powierzchni magazynów chłodniczych wyniósł około 8-10%.

(akta kontroli str. 1327-1341, 1708)

## **2.5. Wsparcie finansowe rolników w sytuacjach kryzysowych**

W okresie objętym kontrolą Minister wraz z jednostkami nadzorowanymi w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych udzielił w szczególności:

---

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra z dnia 5 września 2022 r. sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania wsparcia w zakresie przetwarzania lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, spożywczych, rybołówstwa lub akwakultury w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. poz. 1898, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania wsparcia w zakresie infrastruktury magazynowania służącej zwiększeniu odporności gospodarstw rolnych na kryzysy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. 2025 r. poz. 1183).

<sup>55</sup> Pojemności magazynowe szacowano dla przemysłu młynarskiego, przemysłu paszowego, skupu i handlu, portów i magazynów publicznych (Elewarr).

- 1) wsparcia za szkody w uprawach rolnych, spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym powodzią, deszczem nawalnym, gradem, przymrozkami wiosennymi i suszą w ramach operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” (poddziałanie 5.2. *Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof w ramach PROW 2014-2020*);
- 2) wsparcia dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę w ramach PROW 2014-2020<sup>56</sup>;
- 3) pomocy finansowej w związku ze stratami spowodowanymi wystąpieniem powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r.:
  - dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach,
  - dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w uprawach rolnych, w zapasach ziemiopłodów, w paszy dla zwierząt gospodarskich, w budynkach lub budowlach służących do produkcji rolnej, w maszynach, urządzeniach oraz wyposażeniu służących do produkcji rolnej lub w zwierzętach gospodarskich,
  - dla producenta rolnego, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody w szkółkach drzew i krzewów owocowych lub drzew i krzewów ozdobnych,
  - dla pszczelarza, który poniósł szkody w produkcji pszczelarskiej,
  - dla podmiotów prowadzących chów, hodowlę lub połowy ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych, w stawach lub w innych urządzeniach wodnych przeznaczonych do chowu lub hodowli;
- 4) wsparcie na odbudowę potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych w ramach operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” (poddziałanie 5.2 w ramach PROW 2014-2020).

(akta kontroli str. 74-93, 2056-2068)]

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Minister w latach 2021-2025 (I półrocze) prowadził analizy w zakresie bilansu dostępnej żywności oraz szeroki monitoring aktualnych uwarunkowań związanych z produkcją rolno-spożywczą. Udostępniał i upowszechniał wyniki rolniczych badań rynkowych o przetwórstwie żywności. Realizował działania wspierające produkcję i przetwórstwo rolno-spożywcze, w tym zapewnił podstawy prawne umożliwiające udzielenie wsparcia finansowego rolnikom.

#### **OBSZAR**

<sup>56</sup> Rozporządzenie MRiRW z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę” w ramach działania „Nadzwyczajne tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych wpływem rosyjskiej inwazji na Ukrainę” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 2742).

### 3. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności

Opis stanu faktycznego

Minister, zgodnie z art. 88 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>57</sup> (dalej: ustawa o bezpieczeństwie żywności), sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego oraz nad wykonywaniem urzędowych kontroli żywności w zakresie określonym w ustawie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Współpraca Ministra z Ministrem Zdrowia dotyczyła w szczególności wymiany informacji oraz koordynacji działań inspekcji właściwych do wykonywania urzędowych kontroli żywności i pasz.

Ministrowi, zgodnie z art. 22 ust. 3 oraz 23b ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>58</sup>, podlegały następujące organy urzędowej kontroli żywności:

- Inspekcja Weterynaryjna<sup>59</sup>, która realizowała zadania dot.: wymagań weterynaryjnych przy produkcji i obrocie produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym: kontrole żywności pochodzenia zwierzęcego przywożonej na terytorium UE z państw trzecich, żywności zawierającej środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego jednocześnie, wprowadzane do obrotu lub wywożone do państw trzecich lub przywożone z tych państw w punktach kontroli granicznej żywności pochodzenia zwierzęcego;
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>60</sup>, która realizowała zadania z zakresu nadzoru nad warunkami transportu artykułów rolno-spożywczych oraz nad podmiotami wprowadzającymi na rynek żywność i pasze oznakowane jako wolne od GMO; do zadań IJHARS należało również sprawowanie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych<sup>61</sup> oraz nad produkcją ekologiczną i jednostkami certyfikującymi;
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa<sup>62</sup> realizująca zadania dot. m.in.: nadzoru nad produkcją, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin; obrotem materiałem siewnym oraz nawozami.

Minister określił szczegółową organizację inspekcji<sup>63</sup> oraz monitorował realizację ich zadań. m.in. inicjując uszczegółowienie zasad współpracy PIORiN

---

<sup>57</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

<sup>58</sup> Przypis nr 48.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 12).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1980), dalej: ustawa o JHARS.

<sup>61</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy o JHARS, jakość handlowa - cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1992).

<sup>63</sup> Na podstawie: rozporządzenia Ministra z dnia 5 września 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1624), rozporządzenia Ministra z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowej organizacji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz legitymacji służbowej pracowników tej

z innymi inspekcjami i służbami (np. z Krajową Administracją Skarbową). Organy inspekcji zawarły stosowne porozumienia o współpracy uwzględniające zakres i specyfikę wykonywanych zadań. Inspekcje łącznie zawarły 16 porozumień.

(akta kontroli str. 2184-2218, 2281-2282, 2574-2589, 2612-2626)

Podległe Ministrowi inspekcje wykonujące urzędowe kontrole żywności<sup>64</sup> brały udział w pracach nad przygotowaniem Zintegrowanego wieloletniego planu urzędowych kontroli żywności i pasz (dalej: Wieloletni Plan Kontroli) na lata 2025-2029. Zgodnie z art. 94 ust. 3 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności Główny Lekarz Weterynarii (dalej: GLW) koordynował przygotowanie wkładów ww. inspekcji oraz przekazał ostateczne projekty planów urzędowej kontroli żywności w dniu 21 listopada 2024 r. do organu wiodącego<sup>65</sup>, tj. Głównego Inspektora Sanitarnego. Wieloletni Plan Kontroli został zaakceptowany przez wszystkie organy wykonujące urzędowe kontrole żywności, a następnie udostępniony na stronie internetowej Głównego Inspektora Sanitarnego<sup>66</sup>.

Minister RiRW nie był bezpośrednio zaangażowany w ww. działania. Współpraca prowadzona była za pośrednictwem podległych inspekcji.

(akta kontroli str. 2283-2292, 2388-2404)

Minister RiRW, w ramach sprawowanego nadzoru nad inspekcjami wykonującymi urzędowe kontrole żywności przeprowadził 10 kontroli, z tego pięć dotyczyło stanu przygotowań obronnych, trzy sprawozdawczości budżetowej, jedna prawidłowości poniesionych wydatków i jedna nadzoru nad wojewódzkimi inspektorami ochrony roślin i nasiennictwa w zakresie jakości nawozów i środków wspomagających ochronę roślin. MRiRW przeprowadziło również audyt PIORiN w zakresie wydawania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin<sup>67</sup>.

(akta kontroli str. 2179-2183, 2273-2282)

W ramach nadzoru nad GLW Minister analizował działania organów IW podejmowane w związku z incydentami dotyczącymi żywności oraz pasz, zgłoszonymi w unijnym Systemie Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (dalej: RASFF)<sup>68</sup>. Ministerstwo zwracało się do Głównego

---

inspekcji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2404) i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, zarządzenie nr 34 Ministra w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektorowi Weterynarii z dnia 30 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. MRiRW Nr 31, poz. 38, ze zm.) oraz zarządzenie nr 9 Ministra w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii z dnia 4 kwietnia 2022 r. (Dz. Urz. MRiRW z 2022 r. poz. 11).

<sup>64</sup> IW, PIORiN, IJHARS.

<sup>65</sup> Zgodnie z art. 109 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz. U. L 095 z 7.4.2017, s. 1, ze zm.).

<sup>66</sup> <https://www.gov.pl/web/gis/zintegrowany-wieloletni-plan-kontroli-mancp2>.

<sup>67</sup> W wyniku realizacji zaleceń w PIORiN: zaktualizowano regulamin organizacyjny, uzupełniono w sprawozdaniach rocznych z działalności PIORiN informacje o kontrolach Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa w obszarze nawozów i środków wspomagających uprawę roślin oraz o szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości, a także uzupełniono plan kontroli wewnętrznych o obszar nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.

<sup>68</sup> System informacyjny, służący do wymiany informacji pomiędzy organami urzędowej kontroli w UE. Do systemu wprowadzane były informacje o żywności, paszach i materiałach do kontaktu z żywnością, potencjalnie niebezpiecznych dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska i działaniach następczych w wyniku zidentyfikowania takich produktów.

Inspektoratu Weterynarii o wyjaśnienia i przygotowanie informacji dotyczących wybranych działań IW.

(akta kontroli str. 2194-2198, 2219-2237, 2392-2417)

Minister otrzymywał informacje – zawarte w sprawozdaniach z działalności IW oraz w rejestrach produktów leczniczych – o działaniach IW, związanych z nadzorem nad obrotem i liczbą weterynaryjnych produktów leczniczych (dalej: WPL). Inspekcja przekazywała m.in. dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli WPL w zakładach leczniczych dla zwierząt, hurtowniach farmaceutycznych prowadzących obrót WPL, a także w podmiotach prowadzących obrót produktami leczniczymi weterynaryjnymi wydawanymi bez recepty lekarza weterynarii.

(akta kontroli str. 2260-2272)

W ramach sprawowanego nadzoru Minister zgłaszał również propozycje do rocznego ramowego programu kontroli IJHARS, do której zadań należy kontrola artykułów rolno-spożywczych. W wyniku przeprowadzonych kontroli, zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o JHARS, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: GIJHARS) podawał do publicznej wiadomości informacje zawarte w decyzjach administracyjnych zakazujących wprowadzania do obrotu zafalszowanych artykułów rolno-spożywczych<sup>69</sup>. W latach 2021-2024 podano do publicznej wiadomości informacje zawarte w 1002 decyzjach, które dotyczyły: mięsa i produktów mięsnych, dań gotowych oraz ryb i wyborów rybnych.

Minister był informowany przez GIJHARS o działaniach podjętych na rzecz wyeliminowania zagrożeń fałszowania żywności. Obejmowały one:

- działalność edukacyjną, tj. przekazanie kontrolowanemu zaleceń pokontrolnych, które w sposób precyzyjny informowały o działaniach, jakie powinny być podjęte w celu uniknięcia niezgodności w przyszłości;
- działalność informacyjną prowadzoną przy pomocy stron internetowych oraz mediów społecznościowych, w których wskazywano zasady prawidłowego znakowania żywności oraz podawano przykłady zafalszowań artykułów rolno-spożywczych.

Działania Ministra w zakresie wprowadzania żywności do obrotu w ramach sprzedaży na odległość dotyczyły głównie opracowania i nowelizacji przepisów prawa, a także poprzez sprawowanie nadzoru nad JHARS. Działanie te polegały na:

- propozycji uregulowania w rozdziale 4a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>70</sup> zasad prowadzenia kontroli jakości handlowej żywności oferowanej do sprzedaży na odległość;
- wprowadzenia do ww. ustawy regulacji dotyczącej nadzoru IJHARS nad informacjami przekazywanymi w sposób inny niż w oznakowaniu żywności, tj. w folderach reklamowych, ulotkach, na stronach sklepów internetowych itp.

(akta kontroli str. 2234-2240)

---

<sup>69</sup> <https://www.gov.pl/web/ijhars/zafalszowane-artykuly-rolno-spozywcze>

<sup>70</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1980.

Minister otrzymywał od PIORN<sup>71</sup> informacje na temat obrotu środkami ochrony roślin. Z informacji tych wynikało, że corocznie przeprowadzano ok. 5 tys. kontroli u producentów tych preparatów, posiadaczy zezwoleń na wprowadzanie środków ochrony roślin do obrotu lub pozwoleń na handel równoległy, przedsiębiorców prowadzących hurtowy lub detaliczny obrót środkami ochrony roślin oraz w miejscach gdzie może być prowadzony nielegalny handel środkami ochrony roślin. W latach 2021-2024 była prowadzona również kontrola składu i właściwości fizyko-chemicznych środków ochrony roślin (w ramach środków dotacji celowej udzielonej przez Ministra dla Instytutu Ochrony Roślin – Państwowego Instytutu Badawczego).

(akta kontroli str. 2228-2234)

W okresie objętym kontrolą KE przeprowadziła i zakończyła 17 audytów (w tym dwa audyty sprawdzające) w zakresie funkcjonowania systemu urzędowej kontroli żywności w Polsce. Dotyczyły one m.in.:

- bezpieczeństwa mleka i przetworów mlecznych,
- systemu urzędowych kontroli zdrowia roślin w kontekście przywozu roślin, produktów roślinnych,
- ochrony dobrostanu kur niosek na wszystkich etapach produkcji,
- realizacji kontroli wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin,
- stosowania środków zwalczania grypy ptaków,
- realizacji kontroli zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń,
- wdrożenia i skuteczności programu zwalczania wścieklizny,
- monitorowania pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych i zanieczyszczeń u żywych zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego,
- kontroli przeciwdrobnoustrojowych WPL,
- realizacji kontroli urzędowych dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych,
- skuteczności wdrożenia krajowych rozwiązań służących zwalczaniu przypadków fałszowania w łańcuchu rolno-spożywczym,
- oceny systemu kontroli bezpieczeństwa żywności, regulującego produkcję i wprowadzenie do obrotu produktów rybołówstwa.

Zalecenia KE w powyższym zakresie dotyczyły: implementacji prawa UE, przestrzegania procedur dotyczących wykonywania działań kontrolnych, zakresu i liczby szkoleń pracowników IW, próbkobrania, działalności laboratoryjnej oraz podniesienia finansowania IW. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych<sup>72</sup> zalecenia te zostały zrealizowane w 56,5%, a pozostałe były w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 2179-2183, 2273-2282, 2340-2391)

---

<sup>71</sup> Rejestry środków ochrony roślin, publikacje PIORIN dot. zezwoleń, decyzji, etykiet oraz sprawozdania z działalności.

<sup>72</sup> 26 września 2025 r.

Minister brał udział w zainicjowanych w lutym 2024 r. przez RCB pracach dotyczących sposobu realizacji celów odporności NATO<sup>73</sup>. Wspólnie z podległymi inspekcjami. Minister opracował projekt Karty realizacji narodowego celu odporności wynikającego z celów odporności NATO pn. *Zabezpieczenie i różnicowanie łańcuchów dostaw żywności i wody oraz właściwego funkcjonowania systemu monitorowania, wykrywania, badania i raportowania źródeł skażeń żywności i wody*. Karta ta określała główne przedsięwzięcia służące realizacji ww. celów, których zakres w obszarze bezpieczeństwa żywności obejmował:

- badanie kontrolne m.in. pozostałości zakazanych lub niedopuszczonych substancji farmakologicznie czynnych, weterynaryjnych produktów leczniczych, zanieczyszczeń chemicznych oraz pozostałości pestycydów, dioksyn oraz promieniotwórczych izotopów w żywności – wykonawca IW;
- analizę i weryfikację założeń, krajowych planów kontroli w oparciu o komentarze do planów z Unijnych Laboratoriów Referencyjnych oraz KE, dane statystyczne dot. wielkości ubojów poszczególnych gatunków zwierząt oraz zweryfikowaną liczbę gospodarstw, a także ilości wyników niezgodnych z planów kontroli z lat poprzednich – wykonawca IW;
- działania następcze poprzez analizę ryzyka, przeprowadzanie skutecznych postępowań wyjaśniających niezgodności w ramach realizacji planów kontroli – wykonawca IW;
- zapewnienie jakości i wiarygodności stosowanych procedur pozwalających ocenić system monitorowania, wykrywania, badania i raportowania źródeł skażeń żywności i wody – wykonawca IW;
- pobieranie próbek do badań pozostałości środków ochrony roślin z upraw na poziomie produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego (u producentów rolnych) – wykonawca PIORiN;
- pobieranie próbek nawozów, środków wspomagających uprawę roślin, produktów pofermentacyjnych i produktów nawozowych UE – wykonawca PIORiN;
- pobieranie prób roślin, produktów roślinnych i przedmiotów do badań laboratoryjnych pod kątem występowania organizmów szkodliwych – wykonawca PIORiN;
- graniczną kontrolę fitosanitarną towarów roślinnych, regulowanych przepisami o zdrowiu roślin UE, wwożonych na teren UE z państw trzecich – wykonawca PIORiN;
- badanie próbek materiału roślinnego, wody, gleby i podłoża uprawowych, ukierunkowane na wykrycie i identyfikację organizmów szkodliwych dla roślin, badania dot. wykrycia pozostałości środków ochrony roślin – wykonawca Centralne Laboratorium GIORiN.

W dniu 18 czerwca 2024 r. RCB poinformowało MRiRW o zawieszeniu prac nad kartami realizacji narodowego celu odporności do czasu powołania międzyresortowych grup do opracowania poszczególnych kart. Minister jako koordynator grupy ds. żywności i wody wraz z Ministrem Zdrowia, ustalił skład osobowy tej grupy. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MRiRW dopiero po

---

<sup>73</sup> Numer celu NATO: POL – 4/1; nazwa kryterium odporności NATO: „Odporne zasoby żywności i wody”, dotyczące celów narodowych: „Zabezpieczenie i różnicowanie łańcuchów dostaw żywności i wody” oraz „Zabezpieczenie właściwego funkcjonowania systemu monitorowania, wykrywania, badania i raportowania źródeł skażeń żywności i wody”.

zatwierdzeniu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie zlecenia przez RCB koordynacji udziału przedstawicieli Polski w pracach Komitetu Odporności Traktatu Północnoatlantyckiego, możliwa będzie działalność poszczególnych grup.

(akta kontroli str. 2293-2309, 2388-2391)

Minister prowadził sprawy dotyczące bieżącej współpracy z Punktem Koordynacyjnym Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności (dalej: EFSA). Współpraca obejmowała sprawy będące w kompetencji Ministra, w tym m.in. bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz, jak również zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin (w okresie objętym kontrolą współpraca objęła łącznie 128 spraw).

Minister w badanym okresie nie występował do EFSA z wnioskami o wydanie opinii i rekomendacji oraz nie przekazywał gromadzonych danych dotyczących bezpieczeństwa żywności. Nadzorowany przez Ministra GLW corocznie przekazywał do EFSA oraz KE krajowe plany kontroli na dany rok kalendarzowy oraz wyniki badań dotyczących:

- kontroli pozostałości zakazanych lub niedopuszczonych substancji farmakologicznie czynnych oraz weterynaryjnych produktów leczniczych u zwierząt i w żywności,
- kontroli zanieczyszczeń chemicznych w żywności pochodzenia zwierzęcego (dla produkcji krajowej i dla przywozu z państw trzecich).

Krajowe plany kontroli i wyników tych kontroli były również przekazywane do EFSA i KE przez nadzorowany przez Ministra Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach.

(akta kontroli str. 481, 2283-2292)

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele MRiRW nie uczestniczyli w pracach w posiedzeniach Rady do Spraw Monitoringu Żywności i Żywnienia. MRiRW nie otrzymywało korespondencji (w tym dokumentów do akceptacji) od ww. Rady.<sup>74</sup>

(akta kontroli str. 2293-2296)

Minister realizował działania na rzecz poprawy jakości żywności poprzez:

- realizację Programu *Poznaj Dobrą Żywność*, ukierunkowanego na promocję produktów żywnościowych posiadających najwyższą jakość. Na podstawie z art. 13 i 14 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych znak jakości *Poznaj Dobrą Żywność* nadawany był artykułom rolno-spożywczym charakteryzującym się specyficznymi cechami jakości handlowej lub wymaganiami jakości handlowej – w drodze decyzji administracyjnej, po zasięgnięciu opinii GIJHARS. Łącznie Minister wydał 372 decyzje, z tego: 156 decyzji w 2021 r., 84 decyzje w 2022 r., 64 decyzje w 2023 r. i 68 decyzji w 2024 r.;
- podejmowanie przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych w celu zwiększania udziału w rynku produktów wytwarzanych w ramach systemów

---

<sup>74</sup> Rada ds. Monitoringu Żywności i Żywnienia, której celem zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności była realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem programu monitoringu żywności i żywnienia oraz pasz nie funkcjonowała od 2012 r. Minister Zdrowia opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności w zakresie uchylenia art. 87. Wg stanu na 20 sierpnia 2025 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności został zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-bezpieczenstwie-zywnosci-i-zywienia-oraz-ustawy-o-panstwowej-inspekcji-sanitarnej>).

jakości żywności, tj.: rolnictwo ekologiczne oraz system chronionych nazw pochodzenia (dalej: ChNP), chronionych oznaczeń geograficznych (dalej: ChOG) i gwarantowanych tradycyjnych specjalności (dalej: GTS);

- promowanie rolnictwa ekologicznego w ramach Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014-2020, a następnie na lata 2021-2030 – w latach 2021-2024, nastąpił wzrost powierzchni upraw ekologicznych z 550,1 tys. ha do 691,5 tys. ha (o 25,7%);
- refundację, w ramach PROW 2014-2020, kosztów realizacji przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych w zakresie produktów wysokiej jakości, podejmowanych przez grupy uczestników systemów jakości, składających się z co najmniej dwóch producentów.

Ponadto Minister podejmował działania na rzecz promocji produktów regionalnych i tradycyjnych. Były one realizowane w ramach:

- 1) ogólnopolskiego konkursu dla szkół gastronomicznych na najlepszy przepis kulinarny, wykorzystujący produkty zarejestrowane lub aplikujące o rejestrację jako: CHNP, ChOG i GTS, którego celem była popularyzacja oraz rozpowszechnianie wiedzy na temat produktów regionalnych i tradycyjnych zarejestrowanych w systemach jakości żywności wśród młodych adeptów sztuki kulinarnej ( impreza cykliczna; w 2024 r. odbyła się XIII edycja);
- 2) targów *Smaki Regionów* dedykowanych producentom regionalnej i tradycyjnej żywności;
- 3) wsparcia w ramach PS WPR 2023-2027 na:
  - promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości żywności;
  - rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności – wsparcie podmiotów działających na rzecz rozwoju współpracy producentów ramach unijnych i krajowych, które składały się z co najmniej pięciu członków.

Minister prowadził działania informacyjno-promocyjne w celu upowszechniania w społeczeństwie wiedzy w zakresie jakości artykułów rolno-spożywczych z wykorzystaniem m.in. mediów tradycyjnych, internetowych oraz różnego rodzaju działań outdoorowych. Były one realizowane przez:

- 1) budowanie pozytywnego wizerunku i rozpoznawalności polskiej żywności za granicą pod marką *POLAND TASTES GOOD* na priorytetowych rynkach zagranicznych<sup>75</sup>;
- 2) działania pod hasłem *#KUPUJŚWIADOMIE*, tj. m.in.:
  - w ramach stoisk informacyjno-promocyjnych podczas targów i wystaw, organizowanych na rynku krajowym, na których udzielano specjalistycznych informacji dotyczących unijnych systemów jakości żywności oraz w ramach działań informacyjno-edukacyjnych, polegających na upowszechnianiu wiedzy o żywności produkowanej w ramach ww. systemów i znaków jakości,
  - materiały informacyjno-promocyjne z logiem systemów i znaków pod hasłem *#KUPUJŚWIADOMIE* stanowiły narzędzie komunikacji wykorzystywane podczas wydarzeń sektora rolno-spożywczego, takich jak: targi, wystawy, spotkania branżowe oraz seminaria;

---

<sup>75</sup> Działania koncentrowały się na rynkach Bliskiego Wschodu, Azji, Afryki, Ameryki Północnej i Południowej, Australii, a także na kluczowych dla Polski rynkach europejskich.

- 3) hasło *Polska smakuje* promujące polską żywność wysokiej jakości;
  - 4) strategię komunikacji IJHARS, polegającą na bieżącym informowaniu konsumentów o wynikach kontroli oraz prowadzeniu działań edukacyjnych dla młodzieży, poprzez stronę internetową oraz media społecznościowe.
- (akta kontroli str. 2242-2251, 2388-2391, 2590-2593)

W okresie objętym kontrolą złożono 12 skarg w zakresie bezpieczeństwa żywności, w tym na:

- sposób sprawowania przez IJHARS nadzoru nad jakością handlową konserw rybnych,
- niewykonanie przez PLW zadań w zakresie zdrowia zwierząt i zwalczania chorób zakaźnych, kontroli z zakresu higieny zakładów i kontroli w zakresie produkcji mięsa na użytek własny,
- działanie GLW w zakresie nadzoru nad zakresem obrotu WPL,
- realizację zadań w związku ze stratami finansowymi rolników z powodu wystąpienia ASF,
- niewłaściwe warunki transportu drobiu.

Badaniem objęto 12 skarg (100%) i stwierdzono, że zostały one rozpatrzone przez Ministra zgodnie z przepisami działu VIII Skargi i Wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>76</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>77</sup>. Skargi, zgodnie z właściwością, przekazano do odpowiednich organów<sup>78</sup> lub też terminowo udzielano odpowiedzi wnoszącemu. W przypadku przekazywania skarg do organów podległych inspekcji, Minister otrzymywał informacje o podjętych działaniach. Zawiadomienia o przyczynach uznania skarg za bezzasadne<sup>79</sup> zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne.

(akta kontroli str. 2179-2183, 2273-2282, 2388-2391, 2418-2516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Minister sprawował nadzór nad działalnością inspekcji wykonujących urzędowe kontrole żywności, w szczególności przez określenie ich organizacji oraz zasad współpracy, a także poprzez prowadzenie kontroli. Minister dysponował szczegółowymi informacjami o realizowanych przez te podmioty powierzonych zadaniach. Analizował, na podstawie danych zawartych RASFF, informacje dotyczące incydentów związanych z żywnością. Minister określił przedsięwzięcia na rzecz realizacji celu odporności NATO w zakresie bezpieczeństwa żywności. Podejmował także działania informacyjno-promocyjne w celu upowszechniania wiedzy na rzecz promocji polskiej żywności, w tym produktów regionalnych i tradycyjnych.

---

<sup>76</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

<sup>77</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>78</sup> Sześć do organów IW, jedna do GIJHARS, jedna do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>79</sup> Cztery skargi.

#### **IV. Wniosek**

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o uwzględnienie w PZK zagrożeń zidentyfikowanych w raportach częściowych oraz dokonanie aktualizacji przedsięwzięć przewidzianych w ramach modułów zadaniowych.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 10 grudnia 2025 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Piotr Miklis

*/podpis/*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Paweł Trzaskowski  
p.o. Dyrektor  
Departamentu Zasobów Naturalnych\*  
*/podpisano elektronicznie/*

\* Z dniem 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez dotychczasowy Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi przejął nowy Departament Zasobów Naturalnych.