



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES NIK

KZN.410.3.1.2026

Tekst jednolity*

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 69/26 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 lipca 2026 r.

P/25/035 Działania organów państwa w zakresie importu owoców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Krajewski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ² od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Henryk Kowalczyk od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r., Robert Telus od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r., Anna Gembicka od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Czesław Siekierski od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie importu owoców dotycząca uregulowań prawnych i przedsięwzięć organizacyjnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 17 grudnia 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi do 31 grudnia 2025 r., Najwyższa Izba Kontroli Departament Zasobów Naturalnych od 1 stycznia 2026 r.
Kontrolerzy	Katarzyna Wysocka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/26/2025 z 10 września 2025 r. Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/44/2025 z 18 listopada 2025 r. Agnieszka Mazur-Śledzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/27/2025 z 10 września 2025 r. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/45/2025 z 28 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „MRiRW” lub „Ministerstwo”.

² Dalej: „Minister RiRW”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister RiRW w latach 2022-2025 rzetelnie i na bieżąco monitorował rynek owoców w obrocie międzynarodowym, w tym sytuację rynkową oraz wyniki kontroli granicznych owoców. Uzyskiwane informacje skutecznie wykorzystywano do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w szczególności związanym z importem żywności, w tym owoców, w celu m.in. ochrony konkurencyjności polskiego rolnictwa. W powyższym zakresie w Ministerstwie opracowywano raporty i analizy dotyczące eksportu, importu oraz salda handlowego poszczególnych grup artykułów rolno-spożywczych, w tym owoców. Pozyskiwano również informacje o wynikach kontroli żywności, w tym owoców, prowadzonych przez podległe inspekcje – Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, a także z Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W związku z nadmiernym importem owoców, Minister RiRW podejmował działania w celu ochrony rynku krajowego, m.in. poprzez zainicjowanie wprowadzenia pomocy finansowej dla producentów owoców oraz podjęcie prac nad zmianami przepisów prawnych dotyczących m.in. zwiększania efektywności nadzoru nad jakością żywności poprzez usprawnienie i wzmocnienie kontroli granicznej importowanych towarów, w tym owoców.

W strukturze organizacyjnej Ministerstwa prawidłowo określono zadania m.in. dotyczące monitorowania rynków produktów ogrodnich, w szczególności w zakresie produkcji, cen oraz handlu zagranicznego. Do zadań tych należał również nadzór nad podległymi Ministrowi RiRW inspekcjami odpowiedzialnymi za kontrolę importu owoców.

Minister RiRW zlecił, nadzorowanym dwóm państwowym instytutom badawczym, realizację zadania polegającego na badaniu próbek importowanych owoców, pod względem pozostałości środków ochrony roślin, na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną. NIK nie kwestionując merytorycznego przygotowania ww. laboratoriów do wykonywania badań pozostałości pestycydów w próbkach żywności wskazuje, że laboratoria tych instytutów nie były uprawnione do wykonywania ww. badań, stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵. Skutkowało to poniesieniem wydatków ze środków dotacji celowej na pokrycie kosztów badań laboratoryjnych przez budżet państwa w szacunkowej wysokości 2665 tys. zł, pomimo, iż zgodnie z art. 75 ust. 2 w związku z art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności opłaty związane z przeprowadzaniem granicznych kontroli sanitarnych ponosi producent środka spożywczego lub inny podmiot działający na rynku spożywczym, odpowiedzialny za towar w obrocie.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu wewnętrznych uregulowań dotyczących organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1448, ze zm., dalej: „ustawa o bezpieczeństwie żywności”.

wniosków i petycji w MRiRW⁶. Nieprawidłowość polegała na nieprzekazywaniu do właściwej komórki organizacyjnej Ministerstwa, tj. do Departamentu Audytu i Kontroli – skarg, wniosków lub petycji dotyczących podjęcia działań przez Ministra RiRW wobec trudnej sytuacji producentów owoców i nadmiernego importu owoców, w celu ich zarejestrowania w centralnym rejestrze skarg, wniosków i petycji. Stanowiło to niedochowanie standardów kontroli zarządczej w zakresie bieżącej informacji i komunikacji (część II, lit. D pkt 16, 17 i 18 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych)⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MRiRW⁸ i wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi poszczególnych departamentów, sprawami dotyczącymi rynku owoców zajmował się w szczególności Departament Rynków Rolnych i Energii⁹. Do jego zadań należało m.in. prowadzenie rolniczych badań informacji rynkowych, monitorowanie rynków produktów ogrodnich w zakresie produkcji, cen, handlu zagranicznego, a także współpraca z Ministerstwem Finansów w zakresie pozyskiwania danych dotyczących polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Departament sprawował również nadzór nad wykonywaniem przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁰ zadań dotyczących wymagań dla nieprzetworzonych i przetworzonych produktów objętych wspólną organizacją rynków rolnych.

Zadania Ministra RiRW w zakresie nadzoru fitosanitarnego oraz nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹¹ realizował Departament Hodowli i Ochrony Roślin¹².

(akta kontroli str. 51-128, 187-371, 768-770)

W okresie 2022-2025 (I półrocze) import owoców (CN 08¹³) wyniósł 6706 tys. ton, w tym z krajów spoza Unii Europejskiej – 3605 tys. ton. W całym badanym okresie Polska miała pod względem ilościowym ujemny bilans w wymianie handlowej.

⁶ § 3 ust. 2 i 3 zarządzenia Nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 marca 2020 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 7), dalej: „zarządzenie w sprawie skarg, wniosków i petycji”.

⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁸ Od 2022 r. w MRiRW obowiązywały cztery regulaminy organizacyjne ustalone zarządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Nr 27 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.), Nr 11 z dnia 22 kwietnia 2025 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 13) oraz Nr 37 z dnia 23 października 2025 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 57).

⁹ W okresie objętym kontrolą, zadania realizowały również Departament Rynków Rolnych (DRR), Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (DRE). Dla potrzeb niniejszego wystąpienia stosowana jest nazwa aktualna, tj. Departament Rynków Rolnych i Energii (dalej: „Departament RRE”).

¹⁰ Dalej: „IJHARS”.

¹¹ Dalej: „PIORiN”.

¹² Przed powołaniem Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin (dalej: „Departament DHR”), w okresie objętym kontrolą, zadania w zakresie nadzoru fitosanitarnego i nadzoru nad wykonywaniem zadań przez PIORiN wykonywał Departament Klimatu i Środowiska.

¹³ Kod CN to Scalona Nomenklatura Towarowa Handlu Zagranicznego będąca podstawowym elementem Wspólnej Taryfy Celnej, pozwalający na sklasyfikowanie towarów w obrocie międzynarodowym, tworząc system umożliwiający dokonanie identyfikacji towarów. Zgodnie z nomenklaturą CN do grupy 08 należą, oprócz owoców, orzechy jadalne.

W 2022 r. do Polski zaimportowano około 1856 tys. ton owoców (łącznie świeżych, mrożonych i suszonych), w tym z państw spoza UE 964 tys. ton, czyli około 52%. Natomiast w 2022 r. z Polski wyeksportowano (łącznie do UE i państw spoza UE) 1404 tys. ton, co oznaczało ujemny bilans wynoszący – 452 tys. ton.

W 2023 r. do Polski zaimportowano około 1873 tys. ton owoców (łącznie świeżych, mrożonych i suszonych), w tym z państw spoza UE – 1013 tys. ton, czyli około 54%. Natomiast w 2023 r. z Polski wyeksportowano (łącznie do UE i państw spoza UE) 1447 tys. ton, co oznaczało ujemny bilans wynoszący – 426 tys. ton.

W 2024 r. do Polski zaimportowano około 2003 tys. ton owoców (łącznie świeżych, mrożonych i suszonych), w tym z państw spoza UE – 1072 tys. ton, czyli około 54%. Natomiast w 2024 r. z Polski wyeksportowano (łącznie do UE i państw spoza UE) 1415 tys. ton, co oznaczało ujemny bilans wynoszący – 588 tys. ton.

W I półroczu 2025 r. do Polski zaimportowano około 976 tys. ton owoców (łącznie świeżych, mrożonych i suszonych), w tym z państw spoza UE – 557 tys. ton, czyli około 57%. Natomiast w I półroczu 2025 r. z Polski wyeksportowano (łącznie do UE i państw spoza UE) 658 tys. ton, co oznaczało ujemny bilans wynoszący – 318 tys. ton.

Około 75% importu owoców, w badanym okresie, stanowiły owoce, których w Polsce się nie produkuje (m.in. banany, cytrusy, arbuzy itp.). W przypadku owoców produkowanych w Polsce, łącznie świeżych i mrożonych, Polska miała dodatni bilans handlowy. Wyjątek stanowiły śliwki i czereśnie, których import przewyższał eksport. Wynikało to m.in. z zapotrzebowania rynku, również poza sezonem zbiorów tych owoców w Polsce.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano istotnego zwiększenia importu świeżych owoców z państw spoza UE, który spowodowałby znaczące zakłócenia podaży-popytu na krajowym rynku.

Analizy sytuacji na rynku malin, przeprowadzone przez MRiRW, wskazywały na niekorzystny wpływ importu mrożonych malin z Ukrainy do Polski – jako jednego z czynników – powodujących negatywne skutki polegające na zmniejszeniu konkurencyjności polskich producentów i spadku cen skupu malin. Wzrost importu mrożonych malin (CN 08112031) z krajów spoza UE (rok do roku) w latach 2020-2023 odnotowywany był corocznie i w 2023 r. był o 74%, tj. o 13 tys. ton wyższy niż w 2020 r. W 2024 r. nastąpił spadek importu mrożonych malin w stosunku do importu w 2022 r. o 1%, tj. o 0,3 tys. ton i w stosunku do 2023 r. o 13%, tj. o 3,8 tys. ton.

Ponadto w 2023 r. odnotowano wzrost importu do Polski świeżych śliwek (CN 08094005) z Mołdawii do poziomu 13 tys. ton z 3,1 tys. ton w 2022 r. W 2024 r. wielkość importu zmniejszyła się do 11 tys. ton. Zwiększenie importu wynikało m.in. ze zmiany warunków handlowych pomiędzy UE a Mołdawią oraz mniejszych zbiorów śliwek w Polsce, co stanowiło uzupełnienie zapotrzebowania rynku krajowego.

W przypadku świeżych czereśni (CN 08092900) w 2023 r. nastąpił wzrost importu z Turcji z 0,02 tys. ton w 2022 r. do poziomu 2,5 tys. ton. Wzrost importu spowodowany był m.in. niższymi zbiorami tych owoców w Polsce.

Zmienność wielkości importu owoców była uwarunkowana czynnikami rynkowymi, w szczególności wahaniami krajowej produkcji, sytuacją na rynkach zagranicznych oraz uwarunkowaniami popytowymi.

(akta kontroli str. 774-780, 1696-1697, 1704-1705, 1824-1825, 4635, 4662-4666)

W Ministerstwie na bieżąco monitorowano rynek owoców. Analizowano m.in. dane handlu zagranicznego (import i eksport) oraz ceny owoców na etapach łańcucha dostaw na podstawie notowań Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego¹⁴ oraz notowań z rynków hurtowych. Z Ministerstwa Finansów pozyskiwano, co miesiąc dane dotyczące handlu zagranicznego towarami rolno-spożywczymi (w tym również owoców).

Na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów opracowywano syntetyczne raporty i analizy dotyczące eksportu, importu oraz salda handlowego poszczególnych grup artykułów rolno-spożywczych, w tym owoców. W raportach zawarto informacje na temat wartości oraz ilości importowanych i eksportowanych towarów, w tym owoców, które były następnie wykorzystywane do dalszych analiz.

Ministerstwo zgłaszało do Głównego Urzędu Statystycznego propozycje rozszerzenia zakresu badań statystycznych dotyczących zapasów wybranych owoców, w celu pozyskania dodatkowych danych na potrzeby analiz rynku. Z uwagi na nieuwzględnienie propozycji w badaniach statystycznych na 2025 r., Ministerstwo ponowi tę propozycję na 2026 r.

Minister RiRW, w ramach umów dotacji podpisywanych z IERiGŻ-PIB, zlecał ekspertyzy i analizy rynkowe z zakresu rynku owoców, w szczególności na temat sytuacji na rynku owoców miękkich czy bieżącej oceny kosztów produkcji produktów rolniczych, w tym owoców (jabłka, truskawki, maliny, porzeczki czarne, aronia).

Ministerstwo pozyskiwało informacje o wynikach kontroli żywności, w tym owoców, prowadzonych przez podległe inspekcje IJHARS i PIORIN, a także z Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁵ podległej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, w tym korzystano ze sprawozdań rocznych publikowanych na stronach internetowych tych inspekcji.

W dniu 23 grudnia 2021 r. Minister RiRW zwrócił się do organów inspekcji prowadzących urzędowe kontrole żywności o zwrócenie szczególnej uwagi na kontrolę towarów importowanych oraz o przekazywanie informacji o wynikach tych kontroli. Ustalony z Głównym Inspektorem Sanitarnym sposób raportowania obejmował m.in. przekazywanie informacji o wystąpieniu istotnych zagrożeń lub niepokojących zjawisk stwierdzonych w toku granicznej kontroli sanitarnej towarów importowanych, w tym owoców.

Minister RiRW, w latach 2022-2025 występował do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o udzielenie informacji lub o podjęcie

¹⁴ Dalej: „IERiGŻ-PIB”.

¹⁵ Dalej: „PIS”.

działań kontrolnych, m.in. w sprawie fałszowania kraju pochodzenia importowanych truskawek, fałszowania dostaw owoców (pulpa) czy wyników kontroli mrożonych malin importowanych z Ukrainy. W ww. sprawach kierowano również pisma do Głównego Inspektora Sanitarnego o podjęcie działań kontrolnych.

(akta kontroli str. 776-781, 787-792, 1676-1697, 1702-1730, 1751-1810, 2954-2980, 3024-3032, 3057-3058, 3318-3484)

Ministerstwo corocznie zgłaszało propozycje do planu kontroli przygotowywanego przez Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Do planu na 2022 r. przekazano propozycję uwzględnienia kontroli jakości handlowej świeżych owoców i warzyw pochodzących z importu z krajów trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem wiśni, czereśni, malin, truskawek i jabłek. Na 2023 r. MRiRW zaproponowało przeprowadzenie kontroli jakości handlowej świeżych owoców i warzyw, ze szczególnym uwzględnieniem oznaczenia kraju pochodzenia m.in. owoców miękkich takich jak: borówki, truskawki, maliny, czereśnie, śliwki. Z kolei do planu na 2026 r. MRiRW zaproponowało do zrealizowania przez IJHARS kontrolę jakości handlowej świeżych owoców pochodzących z importu z krajów trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem wiśni, czereśni, malin, truskawek i śliwek oraz owoców mrożonych.

Ponadto, w przypadku granicznych kontroli fitosanitarnych, w trybie roboczym przekazywane były okresowo do MRiRW informacje dotyczące liczby kontroli i wyników granicznych kontroli fitosanitarnych dla artykułów rolno-spożywczych, takich jak m.in. świeże maliny, świeże truskawki, świeże borówki i pozostałe owoce świeże.

(akta kontroli str. 1702-1703, 1717-1730, 2958-2959, 4643-4661)

Minister RiRW, w celu ochrony rynku krajowego, w związku z nadmiernym importem owoców, zainicjował wprowadzenie pomocy finansowej dla producentów, a także zmiany przepisów prawa.

Opracowano przepisy wdrażające pomoc dla producentów jabłek deserowych z powodu niskich cen tych jabłek, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie realizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadań związanych z ustanowieniem nadzwyczajnej pomocy dostosowawczej dla producentów jabłek oraz producentów świń¹⁶. Pomoc w tym zakresie wyniosła 56,3 mln zł i została sfinansowana ze środków UE.¹⁷

W 2023 r. na podstawie § 13zzj rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁸ wprowadzono pomoc finansową dla producentów malin, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji

¹⁶ Dz. U. poz. 879, ze zm.

¹⁷ Dane ze sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2022 r. dostępnych na stronie internetowej tej Agencji <https://www.gov.pl/web/arimr/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa>.

¹⁸ Dz. U. poz. 187, ze zm.

Rosyjskiej wobec Ukrainy. Pomoc została sfinansowana z budżetu krajowego i wyniosła 35,6 mln zł.

Ponadto od 2023 r. podmioty prowadzące działalność w zakresie skupu lub mrożenia owoców miękkich mogły ubiegać się o kredyt preferencyjny¹⁹. Do końca 2024 r. udzielono 95 kredytów na kwotę 389,1 mln zł²⁰.

(akta kontroli str. 781-784)

Kluczowym instrumentem wsparcia sektora owoców i warzyw w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ze środków UE, była pomoc finansowa dla organizacji producentów owoców i warzyw, na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych²¹.

Wsparcie finansowe dla organizacji producentów owoców i warzyw, realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, miało na celu poprawę konkurencyjności zrzeszonych w nich podmiotów. Działania kwalifikujące się do wsparcia obejmowały także instrumenty zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych, jednak ze względu na niski poziom zorganizowania sektora oraz ograniczone zainteresowanie realizacją programów operacyjnych, skala tych działań miała charakter marginalny i nie wpływała istotnie na poziom cen na rynku krajowym.

(akta kontroli str. 784-787, 1123-1125)

Minister RiRW podjął w 2024 r. działania dotyczące nowelizacji ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²². Projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, oprócz wdrożenia unijnych przepisów o jakości handlowej produktów sektora owoców i warzyw, bananów i niektórych suszonych owoców, przewidywał także zmiany wynikające ze specyfiki polskiego rynku, które miały na celu zwiększenie efektywności nadzoru nad artykułami rolno-spożywczymi. W projekcie zaproponowano przepisy doprecyzowujące zasady kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i postępowania organów IJHARS m.in. w zakresie kontroli granicznych artykułów rolno-spożywczych na etapie ich importu z krajów trzecich. Na dzień zakończenia kontroli projekt ustawy był przedmiotem prac Rady Ministrów (druk UC72).

Ponadto Minister RiRW we współpracy z Ministrem Finansów podjęli działanie mające na celu usprawnienie współdziałania inspekcji przeprowadzających urzędowe kontrole żywności. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie roślin przed agrofagami oraz niektórych innych ustaw zaproponowano przepisy

¹⁹ Pomocy udzielono na podstawie § 13zy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

²⁰ Dane ze sprawozdań z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2023 r. i w 2024 r. <https://www.gov.pl/web/arimr/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa>.

²¹ Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2013 r., str. 671.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1980, ze zm.

umożliwiające PIORiN otrzymywanie z Krajowej Administracji Skarbowej danych objętych tajemnicą skarbową. Ustawa weszła w życie z dniem 5 stycznia 2026 r.²³

(akta kontroli str. 1709-1711, 3027-3029, 3041-3044)

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW udzielał corocznie dotacji celowych z części 32 – Rolnictwo Instytutowi Ogrodnictwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Skierniewicach²⁴ i Instytutowi Ochrony Roślin – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Poznaniu²⁵ m.in. na wykonywanie badań pozostałości środków ochrony roślin w importowanych towarach, w tym owocach, na potrzeby kontroli urzędowych prowadzonych przez PIS.

Zadania te zlecane były przez Ministra RiRW na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁶, jako szczególnie ważne dla polityki państwa.

(akta kontroli str. 1826-2951, 2984-3023, 3047-3051, 4668-4679)

W okresie objętym kontrolą umowy dotacji obejmujące ww. zadania zawierane były przez Ministra RiRW z IO-PIB w latach 2022-2025, a w latach 2024-2025 z IOR-PIB.

W ramach umów zawartych z IO-PIB badanie próbek dla PIS prowadzono corocznie w ramach zadania 6.6 „Analiza pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych pochodzących z produkcji pierwotnej oraz w wodach podziemnych i powierzchniowych w pobliżu miejsc produkcji”²⁷.

Ponadto w 2023 r. Minister RiRW zlecił IO-PIB zadanie 11.1 „Badania pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych i żywności importowanej z Ukrainy oraz innych państwa trzecich, w próbkach pochodzących z Polski i innych krajów UE”. Celem tego zadania było wykonanie badań pozostałości środków ochrony roślin na potrzeby kontroli urzędowych prowadzonych przez PIS dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności pochodzącej z importu z Ukrainy oraz innych państw trzecich, w próbkach pochodzących z Polski i innych krajów UE. Rozszerzenie zakresu umowy dotacji nastąpiło w związku z napływem żywności z Ukrainy i zidentyfikowanym w MRiRW w tym zakresie ryzykiem wzrostu konkurencyjności dla krajowej produkcji rolnej oraz ryzykiem zagrożenia i niespełnienia wymagań w zakresie bezpieczeństwa żywności, z uwagi na trwające działania wojenne w tym kraju.

Badanie próbek żywności, w tym owoców, pobieranych przez PIS w przypadku umów dotacji zawartych z IOR-PIB prowadzono w 2024 r. w ramach zadania 1.7 „Analiza pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych pochodzących z produkcji pierwotnej, w żywności z importu oraz w wodach powierzchniowych w pobliżu miejsc produkcji” oraz w 2025 r. – 1.7 „Analiza pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych pochodzących z produkcji pierwotnej, w paszach i w żywności z importu”.

W ramach umów dotacji IO-PIB i IOR-PIB przebadaly w okresie objętym kontrolą 1819 próbek owoców (świeżych i przetworzonych), w tym przekroczony poziom

²³ Ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie roślin przed agrofagami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1709).

²⁴ Dalej: „IO-PIB”.

²⁵ Dalej: „IOR-PIB”.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 534, ze zm.

²⁷ W latach 2024-2025 nazwa zadania 6.6 brzmiała „Analiza pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych pochodzących z produkcji pierwotnej, w żywności z importu oraz w wodach podziemnych i powierzchniowych w pobliżu miejsc produkcji”.

NDP (najwyższy dopuszczalny poziom) pozostałości pestycydów stwierdzono w 70 próbkach (3,8% przebadanych próbek).

Łącznie IO-PIB zbadał 1352 próbki, w tym przekroczenia NDP stwierdzono w 57 próbkach (4,2%). W 2022 r. IO-PIB przebadał 139 próbek, w tym w 10 (7,2% przebadanych próbek) stwierdzono przekroczenia NDP. W roku 2023 przebadano 520 próbek, w tym w 15 (2,9% przebadanych próbek) stwierdzono przekroczenia NDP. W 2024 r. przebadano 401 próbek, w tym w 15 (3,7% przebadanych próbek) stwierdzono przekroczenia NDP. W roku 2025 przebadano 292 próbki, w tym w 17 próbkach (5,8%) stwierdzono przekroczenia NDP.

Łącznie IOR-PIB zbadał 467 próbek, w tym przekroczenia NDP stwierdzono w 13 próbkach (2,8%). W 2024 r. IOR-PIB przebadał 259 próbek owoców, a przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości stwierdzono w siedmiu próbkach (2,7% przebadanych próbek). W roku 2025 przebadanych zostało 208 próbek owoców, przekroczenia NDP stwierdzono w sześciu próbkach (2,9% przebadanych próbek).

W 2022 r. liczba próbek przewidzianych do badania została zwiększona w związku z napływem żywności z Ukrainy. Wpływ na liczbę badanych próbek importowanych produktów dla PIS miała również aktywność importerów, a także uwarunkowania prawne, jak ograniczenie importu żywności z Ukrainy wprowadzone rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych²⁸.

Na podstawie umów dotacji oraz rocznych rozliczeń końcowych z wykonania zadań i wykorzystania dotacji, w zadaniach 6.6 i 1.7 nie było możliwe ustalenie wydatków poniesionych ze środków dotacji celowej na badanie próbek pozostałości środków ochrony roślin pobranych w ramach urzędowej kontroli przez PIS. Prace realizowane w ramach zadań 6.6 (IO-PIB) i 1.7 (IOR-PIB) obejmowały analizy próbek pobranych przez PIS, a także wykonywanie innych działań na rzecz z innych podmiotów. W ramach ww. zadań prowadzone były także badania próbek pobranych przez PIORiN (IO-PIB i IOR-PIB), IJHARS (IOR-PIB), Inspekcję Weterynaryjną (IOR-PIB), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (IOR-PIB). Badane były także próbki wody pod względem obecności pestycydów dla Inspekcji Ochrony Środowiska (IO-PIB i IOR-PIB).

Łączne wydatki z dotacji celowej poniesione przez IO-PIB na zadanie 6.6 wyniosły w 2022 r. – 1586 tys. zł, w 2023 r. – 1626 tys. zł, w 2024 r. – 3572,2 tys. zł, w 2025 r. (I półrocze) – 1336 tys. zł.

Łączne wydatki z dotacji celowej poniesione przez IOR-PIB na zadanie 1.7 wyniosły w 2024 r. – 4722,6 tys. zł, w 2025 r. (I półrocze) – 1345,3 tys. zł.

Oszacowanie i ustalenie wartości jednostkowych kosztów przebadania próbki żywności dla urzędowej kontroli PIS możliwe było tylko w jednym przypadku, tj. wydatków z dotacji celowej poniesionej w 2023 r. przez IO-PIB na zadanie 11.1. Wydatki na to zadanie wyniosły łącznie 1498,7 tys. zł i dotyczyły wykonania badań pozostałości środków ochrony roślin wyłącznie na potrzeby kontroli

²⁸ Dz. U. poz. 1898.

urzędowych prowadzonych przez PIS. W ramach zadania przeprowadzono badania analityczne 1023 próbek żywności, w tym owoców. W związku z tym jednostkowy koszt badania próbki żywności dla PIS w ramach zadania 11.1 wyniósł 1465 zł, jako iloraz wydatków poniesionych na zadanie 11.1 i liczby zbadanych próbek.

(akta kontroli str. 1826-2951, 2984-3023, 3052-3225, 4636-4642)

Minister RiRW w latach 2022-2025 zlecał, dwóm nadzorowanym państwowym instytutom badawczym, realizację zadania polegającego na badaniu próbek importowanych owoców, pod względem pozostałości środków ochrony roślin, na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez PIS, pomimo, że laboratoria tych instytutów nie były uprawnione do wykonywania ww. badań, stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 3308, 3485-3533, 4668-4679, 4680-4697)

W okresie objętym kontrolą w MRiRW obowiązywało zarządzenie w sprawie skarg, wniosków i petycji. Przyjmowanie, koordynowanie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji oraz ich rejestracja w rejestrze elektronicznym skarg, wniosków i petycji wpływających do MRiRW²⁹ należały do Departamentu Kontroli i Audytu³⁰.

W centralnym rejestrze nie były zarejestrowane skargi i wnioski dotyczące działań organów państwa w zakresie importu owoców. W centralnym rejestrze, w okresie objętym kontrolą, zarejestrowano petycję z 7 sierpnia 2023 r. Stowarzyszenia Lubelskich Producentów Malin w sprawie sytuacji na rynku malin, nadesłaną przez Marszałka Województwa Lubelskiego. Rozpatrzeniem petycji zajmował się Departament RRE. Odpowiedź na petycję została udzielona z zachowaniem terminu określonego w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³¹. Informacja o petycji została ujęta w zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w MRiRW w 2023 r., umieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej MRiRW, w terminie wskazanym w art. 14 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 4329-4340, 4442-4459)

Do Departamentu RRE wpłynęło osiem pism od różnych podmiotów o podjęcie działań przez MRiRW w związku z sytuacją na rynku owoców, w tym spowodowaną nadmiernym importem owoców. Pisma te nie zostały przekazane do Departamentu DKA, stosownie do zarządzenia w sprawie skarg, wniosków i petycji, celem ich ujęcia w centralnym rejestrze, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4447-4459, 4618-4622)

W latach 2022-2025 (I półrocze) MRiRW nie prowadziło kontroli w zakresie działań organów państwa w zakresie importu owoców.

(akta kontroli str. 4329-4331)

²⁹ Dalej: „centralny rejestr”.

³⁰ Dalej: „Departament DKA”.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister RiRW w latach 2022-2025 zlecił dwóm nadzorowanym państwowym instytutom badawczym zadanie polegające na badaniu próbek importowanych owoców pod względem pozostałości środków ochrony roślin, na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez PIS, pomimo, że laboratoria tych instytutów nie były uprawnione do wykonywania ww. badań, stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności. Skutkowało to poniesieniem wydatków ze środków dotacji celowej na pokrycie kosztów badań laboratoryjnych przez budżet państwa pomimo, iż zgodnie z art. 75 ust. 2 w związku z art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności opłaty związane z przeprowadzaniem granicznych kontroli sanitarnych ponosi producent środka spożywczego lub inny podmiot działający na rynku spożywczym odpowiedzialny za towar w obrocie. Szacunkowy koszt poniesiony przez Ministra RiRW na badanie próbek na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez PIS, przy założeniu jednostkowego kosztu badania próbki żywności w kwocie 1465 zł i zbadanych 1819 próbek wyniósł w okresie objętym kontrolą co najmniej ok. 2665 tys. zł.

Minister RiRW wyjaśnił m.in., że obszar bezpieczeństwa żywności nie jest wyłączną kompetencją ministra do spraw zdrowia. Zgodnie z art. 88 ustawy o bezpieczeństwie żywności nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego oraz nad wykonywaniem urzędowych kontroli żywności w zakresie określonym w tej ustawie sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, który działa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw rynków rolnych. Ponadto współpraca z PIS pozwala na zwiększenie liczby partii towarów wprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowanych pod kątem bezpieczeństwa konsumenta – tj. pod kątem pozostałości środków ochrony roślin, pozwala na identyfikowanie i eliminowanie zagrożeń dla zdrowia obywateli, na zapewnienie równej konkurencji rodzimej produkcji rolnej wobec towarów importowanych. Na podjęcie współpracy wpływ miały także postulaty partnerów społecznych dotyczące wzmocnienia działań ukierunkowanych na kontrolę importowanej do krajów Unii Europejskiej żywności i produktów rolnych – potencjalnie zagrażających zarówno bezpieczeństwu żywności, jak i konkurencyjności krajowej produkcji rolnej. Badanie dodatkowych próbek importowanej żywności, pozwala na skuteczniejsze realizowanie celów w zakresie ochrony zdrowia konsumenta oraz konkurencyjności rolnictwa. Współpraca jest przykładem działania międzyinstytucjonalnego, które pozwala na osiągnięcie wyższej efektywności w obszarach, za które odpowiedzialny jest zarówno Minister Zdrowia, jaki i Minister RiRW.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że badania laboratoryjne dla celów urzędowej kontroli żywności i żywienia w zakresie bezpieczeństwa żywności powinny być wykonywane przez uprawnione do tego laboratoria, zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności. Laboratoria IO-PIB i IOR-PIB pomimo posiadania akredytacji w zakresie badania pozostałości pestycydów w żywności, wymagań takich nie spełniały. Zarówno Minister

RiRW , jak i ww. instytuty badawcze nie stanowią – zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie żywności – organów urzędowej kontroli żywności.

(akta kontroli str. 1826-2951, 2984-3023, 3052-3225, 3308, 3485-3533, 4668-4679, 4681-4709)

2. W okresie objętym kontrolą Departament RRE nie przekazał do Departamentu DKA ośmiu pism skierowanych do Ministra RiRW o podjęcie działań w związku z trudną sytuacją producentów owoców i nadmiernym importem owoców, w celu ich zarejestrowania w centralnym rejestrze, pomimo takiego wymogu wynikającego z § 3 ust. 2 i 3 zarządzenia w sprawie skarg, wniosków i petycji. Skutkowało to niezarejestrowaniem przez Departament DKA tych pism w centralnym rejestrze, a także niedochowaniem standardów kontroli zarządczej określonych w części II, lit. D pkt 16, 17 i 18 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych)³².

Dyrektor Departamentu RRE wyjaśniła, że nie ma wiedzy dlaczego pisma nie zostały przekazane do Departamentu DKA w celu ich zakwalifikowania i zarejestrowania w centralnym rejestrze. Ponadto dodała, że w ocenie departamentu pisma te nie były skargami, wnioskami czy petycjami, które wymagałyby zgłoszenia do centralnego rejestru.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zgodnie z § 2 zarządzenia w sprawie skarg, wniosków i petycji, przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji wpływających do Ministerstwa należało do Departamentu DKA, który kwalifikuje każdą ze spraw wpływających do Ministerstwa jako skargę, wniosek lub petycję, a następnie kieruje, zgodnie z właściwością, do rozpatrzenia komórkom organizacyjnym Ministerstwa, organom administracji rządowej lub samorządowej oraz innym instytucjom.

Ponadto do zadań Departamentu DKA, zgodnie z regulaminami obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, należało prowadzenie rejestru elektronicznego skarg, wniosków i petycji wpływających do Ministerstwa, rozpatrywanie lub przekazywanie ich do rozpatrzenia właściwym departamentom oraz kontroli terminowości ich załatwiania przez te departamenty.

(akta kontroli str. 4329-4340, 4480-4482, 4538-4543)

³² Zgodnie z załącznikiem do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (część II, lit. D) pkt 16. dotyczący bieżącej informacji stanowi, że osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań, pkt 17. dotyczący komunikacji wewnętrznej stanowi, że należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, a pkt 18. dotyczący komunikacji zewnętrznej stanowi, że należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1) podjęcie we współpracy z Ministrem Zdrowia, działań zmierzających do wypracowania podstaw formalno-prawnych wykonywania przez instytuty badawcze, nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, badań próbek importowanych owoców – pod względem pozostałości środków ochrony roślin – na rzecz urzędowej kontroli żywności prowadzonej przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej;2) podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowej realizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji dotyczących działań organów państwa w zakresie importu owoców. |
|---------|--|

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
wniosków | <p>Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.</p> <p>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.</p> |

Warszawa, 25 marca 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Sylwiusz Królak

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Paweł Trzaskowski

p.o. Dyrektor

Departamentu Zasobów Naturalnych

w Najwyższej Izbie Kontroli

/podpisano elektronicznie/