



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

Warszawa, 15 lipca 2025 r.
znak sprawy: DRE.tr.058.7.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: Interpelacji nr 10434 w sprawie konieczności wprowadzenia zakazu skupu produktów rolnych poniżej kosztów produkcji na wzór hiszpańskiej ustawy "la ley de la cadena alimentaria"

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z interpelacją nr 10434 pana posła Jarostawa Sachajko w sprawie konieczności wprowadzenia zakazu skupu produktów rolnych poniżej kosztów produkcji przedstawiam następujące informacje.

W 2019 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało projekt ustawy zmieniający przepisy *ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*, w zakresie tzw. cen referencyjnych.

Zaproponowano, jako praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową, nabywanie produktu rolnego lub spożywczego poniżej tzw. ceny referencyjnej, ustalonej z uwzględnieniem średniego poziomu kosztów produkcji. Rozwiązanie to miało umożliwić producentom rolnym uzyskanie cen, które pokrywałyby koszty wytworzenia produktu rolnego oraz przyczyniłyby się do bardziej sprawiedliwego podziału marż w łańcuchu dostaw żywności.

Decyzją Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2019 r. projekt ustawy został skierowany do notyfikacji KE oraz przekazany w dniu 22 lipca 2019 r. do Sejmu RP.

Komisja Europejska zakwestionowała ustalanie cen referencyjnych jako rozwiązanie tożsame z cenami minimalnymi. W opinii KE cena referencyjna powinna być co do zasady swobodnie negocjowane przez strony, a z góry ustalona cena może stanowić

nadmierną rekompensatę dla rolników dostarczających produkty o jakości niższej niż przeciętna, lub też okazać się niewystarczająca, aby zapewnić rolnikom wytwarzającym produkty wysokiej jakości pokrycie kosztów produkcji. W związku z powyższym, jak również dyskontynuacją prac Sejmu RP odstąpiono od procedowania projektu ustawy.

W Polsce obowiązuje ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, która wprowadziła katalog praktyk zakazanych praktyk tzw. „czarnych” i „szarych”. Wśród wymienionych w ustawie nieuczciwych praktyk nie znajduje się sprzedaż produktów rolnych i spożywczych poniżej kosztów ich wytworzenia. W związku z czym nie ma podstaw prawnych do karania nabywców z tego tytułu.

Hiszpania, wdrażając przepisy dyrektywy 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych w ustawie w sprawie środków mających na celu poprawę funkcjonowania łańcucha żywnościowego, wprowadziła przepis mówiący, że: „Cena umowy żywnościowej, którą ma otrzymać producent surowców lub jego grupa, musi być w każdym przypadku wyższa od całkowitych kosztów poniesionych przez tego producenta lub rzeczywistych kosztów produkcji, które obejmują wszystkie koszty poniesione w związku z prowadzeniem przez niego działalności, między innymi koszty nasion i sadzonek, nawozów, środków fitosanitarnych, pestycydów, paliw i energii, maszyn, napraw, kosztów nawadniania, paszy dla zwierząt, kosztów weterynaryjnych, amortyzacji, odsetek od pożyczek i produktów finansowych, prac zakontraktowanych oraz pracy zatrudnionej lub dostarczonej przez producenta lub członków jego gospodarstwa domowego”.

Rzeczywisty koszt ustala się poprzez odniesienie do całkowitej produkcji wprowadzonej do obrotu w odniesieniu do całości lub części cyklu działalności gospodarczej lub cyklu produkcyjnego, którą przypisuje się w sposób, w jaki dostawca uważa, że najlepiej odpowiada ona jakości i cechom produktów objętych każdą umową.

Po pierwsze, należy podkreślić, że istnieją znaczące różnice pomiędzy Polską a Hiszpanią w zakresie struktury gospodarstw rolnych oraz zorganizowania producentów rolnych. W Polsce obserwujemy duże zróżnicowanie gospodarstw rolnych, gdzie obok dużych, średnich gospodarstw funkcjonują mniejsze gospodarstwa o często wyższych kosztach produkcji - w przypadku wprowadzenia postulowanych przepisów gospodarstwa te, w sytuacji zwiększonej konkurencji na rynku, miałyby trudności ze zbytem swoich produktów. W Hiszpanii natomiast

producenci są bardziej zorganizowani - dla przykładu w sektorze wieprzowiny tylko kilka procent producentów nie jest zrzeszonych w żadnej organizacji producenckiej, natomiast większość funkcjonuje w różnych organizacjach, w tym organizacjach międzybranżowych. Negocjacje warunków umowy z odbiorcami w imieniu rolników prowadzą organizacje zrzeszające producentów, które mają większą siłę negocjacyjną. Ponadto hiszpańscy rolnicy co do zasady prowadzą rachunkowość podatkową, co umożliwia udokumentowanie poniesionych przez nich kosztów produkcji.

Po drugie, w trakcie roboczych kontaktów, strona hiszpańska informowała, że na obecnym etapie trudno jest jednoznacznie ocenić efekty wprowadzonych rozwiązań. Wskazywała na występowanie napięć w łańcuchu dostaw żywności, szczególnie w relacjach pomiędzy przetwórstwem a handlem oraz podkreślała, że dostawcy/rolnicy, aby sprzedać swoje produkty często sami podejmują decyzję o obniżeniu ceny, aby konkurować z producentami z niższymi kosztami produkcji.

Priorytetową sprawą dla Polskiej Prezydencji w Radzie w I półroczu 2025 r. było wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności. W tym zakresie w wyniku intensywnych prac Polskiej Prezydencji udało się zrealizować ambitne założenia i uzgodnić wspólne stanowisko z państwami członkowskimi w odniesieniu do 2 kluczowych projektów rozporządzeń: istotnych zmian w rozporządzeniu 1308/2013 dotyczącym wspólnej organizacji rynków rolnych oraz zasad transgranicznej współpracy organów odpowiedzialnych za zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych. Uzgodniono m.in. potrzebę wprowadzenia obowiązku zawierania pisemnych umów z rolnikami [w PL ten obowiązek już funkcjonuje od dekady], utrzymanie zasady swobodnego i przejrzystego kształtowania cen, wprowadzenie klauzuli rewizyjnej dla umów długoterminowych, ułatwienia przy uznawaniu organizacji producentów, promowanie krótkich łańcuchów dostaw jako jeden celów organizacji producentów oraz nowe zasady współpracy organów państw członkowskich [w Polsce – UOKiK] wprowadzając mechanizm wzajemnej pomocy i skoordynowanych działań w sprawach transgranicznych nieuczciwych praktyk handlowych. Obecnie czekamy na stanowisko Parlamentu Europejskiego do tych dwóch wniosków legislacyjnych, które ma być przyjęte na jesieni tego roku. Wypracowane i uzgodnione stanowiska Rady UE podczas Polskiej Prezydencji przekazane zostały kolejnej - duńskiej prezydencji celem prowadzenia negocjacji z Parlamentem Europejskim na dalszym etapie procedowania tych rozporządzeń.

Ponadto w trakcie Polskiej Prezydencji podczas przeprowadzonej debaty w dniu 16 czerwca 2025 r. dokonaliśmy przeglądu doświadczeń państw członkowskich z wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między

przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych [Dyrektywa UTP]. Dokonaliśmy oceny obowiązujących przepisów. Podczas debaty jej uczestnicy stwierdzili, że dyrektywa stanowi kluczowe narzędzie w eliminacji nieuczciwych praktyk handlowych, uwzględnia i zapewnia elastyczność specyfiki państw członkowskich. Podczas debaty podkreślono konieczność utrzymania podziału na czarne i szare praktyki, rozszerzenia listy zakazanych praktyk. Zdiagnozowano również nowe zjawisko jakim są sojusze zakupowe. Przygotowany raport/podsumowanie z przeprowadzonej debaty został przekazany przez Polską Prezydencję Komisji Europejskiej, która zobowiązana jest do przeprowadzenia pierwszej oceny funkcjonowania Dyrektywy UTP i przedstawienia jej ustaleń do dnia 1 listopada 2025 r.

Odnosząc się do struktury podmiotów przetwórstwa rolno-spożywczego w Polsce, w poniższej tabeli przedstawiono udział firm z kapitałem zagranicznym w przetwórstwie spożywczym (działy 10, 11 i 12 PKD), z uwzględnieniem udziału firm z kapitałem zagranicznym w liczbie jednostek, przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów oraz przeciętnej liczbie zatrudnionych.

Udział firm z kapitałem zagranicznym w przetwórstwie spożywczym w 2024 r. (działy 10, 11 i 12 PKD)

Dział/grupa/klasa	Opis	Udział (%) firm z kapitałem zagranicznym w:		
		liczbie jednostek	przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	przeciętnej liczbie zatrudnionych
10+11+12	Produkcja artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych	15,4	41,3	33,8
10	Produkcja artykułów spożywczych	14,6	35,5	30,7
1011	Przetwarzanie i konserwowanie mięsa, z wyłączeniem mięsa z drobiu	9,6	15,4	14,2
1012	Przetwarzanie i konserwowanie mięsa z drobiu	10,1	32,4	24,0
1013	Produkcja wyrobów z mięsa, włączając wyroby z mięsa drobiowego	6,0	20,3	19,5
1020	Przetwarzanie i konserwowanie ryb, skorupiaków i mięczaków	20,5	59,6	63,7
1031	Przetwarzanie i konserwowanie ziemniaków	27,3	82,2	53,8
1032	Produkcja soków z owoców i warzyw	30,0	42,1	34,2
1039	Pozostałe przetwarzanie i konserwowanie owoców i warzyw	18,8	39,9	35,5
104	Produkcja olejów i tłuszczów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego	38,5	79,6	69,5
105	Wytwarzanie wyrobów mleczarskich	11,3	14,8	18,2
1061	Wytwarzanie produktów przemiału zbóż	17,8	41,1	35,4
1062	Wytwarzanie skrobi i wyrobów skrobiowych	0,0	0,0	0,0

1071	Produkcja pieczywa; produkcja świeżych wyrobów ciastkarskich i ciastek	4,0	24,0	12,3
1072	Produkcja sucharów i herbatników; produkcja konserwowanych wyrobów ciastkarskich i ciastek	29,2	49,5	42,6
1073	Produkcja makaronów, klusek, kuskusu i podobnych wyrobów mącznych	0,0	0,0	0,0
1081	Produkcja cukru	75,0	-	-
1082	Produkcja kakao, czekolady i wyrobów cukierniczych	25,0	74,8	52,4
1083	Przetwórstwo herbaty i kawy	50,0	67,0	62,1
1084	Produkcja przypraw	25,0	73,8	64,3
1085	Wytwarzanie gotowych posiłków i dań	17,9	21,6	23,1
1086	Produkcja artykułów spożywczych homogenizowanych i żywności dietetycznej	15,8	-	-
1089	Produkcja pozostałych artykułów spożywczych, gdzie indziej niesklasyfikowana	27,5	52,8	58,5
1091	Produkcja gotowej paszy dla zwierząt gospodarskich	20,7	30,5	29,9
1092	Produkcja gotowej karmy dla zwierząt domowych	32,1	68,1	58,8
11	Produkcja napojów	24,8	58,0	56,8
1101	Destylowanie, rektyfikowanie i mieszanie alkoholi	25,0	27,8	32,4
1102	Produkcja win gronowych	0,0	0,0	0,0
1103	Produkcja cydru i pozostałych win owocowych	20,0	-	-
1104	Produkcja pozostałych niedestylowanych napojów fermentowanych	0,0	0,0	0,0
1105	Produkcja piwa	20,8	80,9	73,6
1106	Produkcja słodu	100,0	100,0	100,0
1107	Produkcja napojów bezalkoholowych; produkcja wód mineralnych i pozostałych wód butelkowanych	23,8	73,8	57,0
12	Produkcja wyrobów tytoniowych	75,0	99,3	98,2

Uwaga: symbolem „-„ oznaczono brak danych ze względu na tajemnicę statystyczną.

Źródło: Obliczenia własne IERiGŻ-PIB na podstawie niepublikowanych danych GUS-u.

Dane zawarte w poniższej tabeli przedstawiają dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną rodziny rolnika w latach 2020–2023

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
Liczba reprezentowanych gospodarstw osób fizycznych	745 962	745 966	745 983	745 970
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w zł	47 757,00	63 914,64	93 787,64	54 425,00
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę rodziny rolnika w zł	35 401,65	47 691,85	70 544,31	41 947,06

Przeciętne roczne wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej w zł	42 062,00	45 619,00	54 593,00	62 109,00
Minimalne roczne wynagrodzenie netto za pracę w zł	23 047,44	24 740,04	28 362,72	32 960,10
Roczne wynagrodzenie netto na 1 zatrudnionego w zł (w przedsiębiorstwach niefinansowych ogółem)	46 699,08	51 261,84	59 021,16	66 211,92
Roczne wynagrodzenie netto na 1 zatrudnionego w zł (w przedsiębiorstwach niefinansowych do 9 pracowników)	30 938,88	33 578,88	39 821,76	43 453,56
Roczne wynagrodzenie netto na 1 zatrudnionego w zł (w przedsiębiorstwach niefinansowych od 10 do 49 pracowników)	43 487,64	47 507,52	55 617,36	63 329,64
Roczne wynagrodzenie netto na 1 zatrudnionego w zł (w przedsiębiorstwach niefinansowych od 50 do 249 pracowników)	48 979,08	54 675,36	63 092,52	70 463,88
Roczne wynagrodzenie netto na 1 zatrudnionego w zł (w przedsiębiorstwach niefinansowych powyżej 250 pracowników)	54 444,84	59 456,52	67 499,40	75 784,80
Wynik finansowy brutto w zł w przeliczeniu na przedsiębiorstwo niefinansowe	164 873,10	158 709,93	241 655,70	279 892,16

Źródło: Obliczenia własne IERiGŻ-PIB na podstawie danych zlokalizowanego w IERiGŻ-PIB systemu Polski FADN/FSDN i danych GUS-u oraz dane GUS-u.

Analiza danych dotyczących głównych produktów roślinnych (w tym warzywniczych) i zwierzęcych uwidoczniła, że w latach 2023–2024 relacje średnich kosztów produkcji ogółem określonych produktów rolniczych do przeciętnych cen ich skupu (wg danych GUS-u) kształtowały się różnokierunkowo. Prezentuje to poniższa tabela.

W 2023 r. w przypadku większości podstawowych produktów rolniczych zaprezentowanych w poniższej tabeli (pszenica, żyto, jęczmień, kukurydza, rzepak, buraki cukrowe, mleko krowie) średnie koszty ogółem produkcji poszczególnych z nich (tj. suma kosztów bezpośrednich, pośrednich rzeczywistych i pośrednich szacunkowych – tzn. *amortyzacji środków trwałych*) zostały całkowicie pokryte przez przeciętną cenę ich skupu (wg danych GUS-u) – produkcja była na ogół opłacalna.

Należy jednak mieć na uwadze, że w polskich warunkach opłacalność produkcji produktów rolniczych zwiększa się w miarę wzrostu skali ich produkcji (z uwagi na niższe koszty i zdolność do uzyskiwania wyższych cen przez podmioty o większej skali produkcji), co m.in. skutkuje zmianami strukturalnymi w sektorze prowadzącymi do wzrostu udziału w rynku większych podmiotów.

**Relacje średnich kosztów produkcji ogółem wybranych produktów
rolniczych
do przeciętnych cen ich skupu w latach 2023–2024**

Wyszczególnienie	2023			2024		
	Koszty produkcji ogółem (zł)	Przeciętna cena skupu (zł)	Relacja kosztów produkcji ogółem do ceny skupu	Koszty produkcji ogółem (zł)	Przeciętna cena skupu (zł)	Relacja kosztów produkcji ogółem do ceny skupu
PRODUKCJA ROŚLINNA podstawowa						
w przeliczeniu na 1 dt produktu						
Pszonica ozima	88,09	98,79	0,89	83,03	82,62	1,01
Żyto ozime	71,71	72,47	0,99	62,90	59,35	1,06
Jęczmień jary	73,91	87,92	0,84	66,74	74,44	0,90
Kukurydza uprawiana na ziarno	74,66	75,57	0,99	70,91	66,54	1,07
Rzepak ozimy	177,13	196,93	0,90	168,97	201,68	0,84
Buraki cukrowe	15,41	18,99	0,81	12,81	17,64	0,73
PRODUKCJA ROŚLINNA warzywnicza						
w przeliczeniu na 1 dt produktu						
Kapusta biała do spożycia bezpośredniego	84,10	77,00	1,10	89,56	80,00	1,12
Kapusta biała do przetwórstwa	72,79	60,00	1,21	75,04	55,00	1,36
Cebula do spożycia bezpośredniego	125,96	180,00	0,70	126,00	170,00	0,74
Cebula do przetwórstwa	115,27	210,00	0,55	120,13	180,00	0,67
Marchew do spożycia bezpośredniego	119,38	118,00	1,02	120,14	118,33	1,02
Marchew do przetwórstwa	86,68	70,00	1,24	76,58	60,00	1,28
PRODUKCJA ZMIERZEĆA						
w przeliczeniu na 1 litr mleka						
Mleko krowie	1,43	2,08	0,69	1,40	2,11	0,66
w przeliczeniu na 1 kg żywca						
Żywiec wołowy	10,67	10,39	1,03	9,97	10,62	0,94
Żywiec wieprzowy	8,73	8,35	1,05	8,14	7,10	1,15

Źródło: Obliczenia własne IERiGŻ-PIB na podstawie danych zlokalizowanego w IERiGŻ-PIB systemu AGROKOSZTY i danych GUS-u oraz dane GUS-u.

Należy wyjaśnić, że przedstawione w ww. tabeli dane liczbowe nie przekładają się bezpośrednio na wyniki uzyskane w przeciętnym w Polsce gospodarstwie rolnym, gdyż zaprezentowane tu kalkulacje obejmujące potencjalne rezultaty ekonomiczne celowo wybranych do badań (np. pod względem rodzaju działalności rolniczej i skali produkcji) zbiorowości gospodarstw rolnych. Należy także nadmienić, że wyniki tych badań z dużym prawdopodobieństwem odzwierciedlają kierunki zmian poziomu kosztów produkcji produktów rolniczych zaistniałe w rozpatrywanym okresie (2023–2024).

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Czesław Siekierski

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów