



LLO.430.004.2019

Nr ewid. 174/2019/P/19/086/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA
OBROTU ŚRODKAMI OCHRONY ROŚLIN**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi



Przemysław Szewczyk

Akceptuję:

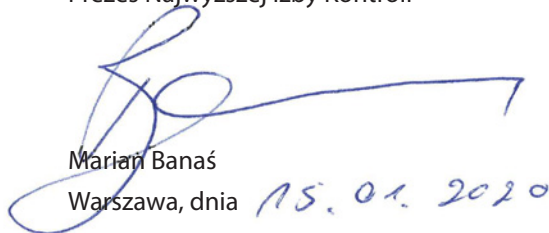
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 15.01.2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Nadzór nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzór nad gospodarowaniem opakowaniami po środkach niebezpiecznych będącymi środkami ochrony roślin	24
5.1.1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	24
5.1.2. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony roślin i nasiennictwa	31
5.2. Nadzór sprawowany przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności w aspekcie pozostałości środków ochrony roślin	48
5.3. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obrotu środkami ochrony roślin oraz bezpieczeństwo żywności w aspekcie pozostałości środków ochrony roślin	58
6. ZAŁĄCZNIKI	61
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	61
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	69
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	77
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	78
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	79
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	84

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ŚOR	środki ochrony roślin – środki składające się z substancji czynnych, sejfnerów lub synergetyków ¹ przeznaczone w szczególności do ochrony roślin lub produktów roślinnych przed organizmami szkodliwymi, regulowania wzrostu, rozwoju i innych procesów biologicznych w uprawach (z wyjątkiem nawozów), niszczenia niepożądanych roślin ² ;
Pestycydy	oznaczają produkt ochrony roślin ŚOR oraz produkt biobójczy zdefiniowany w art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/8/WE ³ ;
NDP	najwyższy prawnie dopuszczalny poziom stężenia pozostałości pestycydów w żywności i paszy lub na ich powierzchni ⁴ ;
Pozostałość ŚOR	według FAO/WHO jest to suma związków chemicznych obecnych w produkcie spożywczym w wyniku stosowania ŚOR;
Krajowy plan działania, KPD	„Krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin”;
RASFF	System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach – RASFF. System służy do wymiany informacji pomiędzy organami urzędowej kontroli w Europie będącymi członkami tego systemu;
KPK RASFF	Krajowy Punkt Kontaktowy RASFF w Głównym Inspektoracie Sanitarnym;
EFSA	Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności;
Minister	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
PIORiN	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
GIORiN	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
WIORiN	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
Inspekcja Sanitarna, PIS	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
GIS	Główny Inspektorat Sanitarny;
WSSE	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna;
PSSE	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna;
IOR-PIB	Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu;
IO	Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach;
CL	Centralne Laboratorium w Toruniu;
Rozporządzenie nr 1107/2009	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG ⁵ ;

¹ Sejfnerzy dodawane są w celu wyeliminowania lub zmniejszenia fitotoksycznego działania środka ochrony roślin na niektóre rośliny, synergetyki – w celu wzmocnienia działania substancji czynnej w środku ochrony roślin.

² Art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1107/2009.

³ Art. 3 pkt 10 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 71).

⁴ Art. 3 ust. 2 pkt d rozporządzenia (WE) Nr 396/2005.

⁵ Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, ze zm.

Rozporządzenie nr 396/2005	Rozporządzenie (WE) Nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG ⁶ ;
Rozporządzenie nr 882/2004	Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt ⁷ ;
Ustawa o ŚOR	ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin ⁸ ;
Ustawa o ochronie roślin	ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin ⁹ ;
Ustawa o bżż	ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia ¹⁰ ;
Ustawa o Inspekcji Sanitarnej	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ¹¹ .

⁶ Dz. U. UE L 70 z 16.03.2005, s. 1, ze zm.

⁷ Dz. U. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 2.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1310, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 972.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1252.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 59.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu oraz nadzór nad ich stosowaniem jest prawidłowy i skuteczny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy struktura systemu i kompetencje jednostek w tym systemie są adekwatne do realizacji celów?
2. Czy jednostki w systemie prawidłowo realizują swoje zadania?
3. Czy system pozwala na osiągnięcie zaplanowanych efektów (czy jest skuteczny)?
4. Czy zapewniono dostęp do pełnej i rzetelnej informacji w zakresie bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy, Katowicach, Koszalinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie, Wrocławiu

Główny Inspektorat Sanitarny
Wojewódzkie Stacje Sanitarne-Epidemiologiczne w Łowiczu, Sępólnie Krajeńskim, Gliwicach, Rawiczu, Zgorzelcu

Graniczne Stacje Sanitarne-Epidemiologiczne w Elblągu, Przemyślu, Szczecinie, Warszawie

Okres objęty kontrolą

2016–2018

z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed, lub po tym okresie

Jednym ze sposobów ochrony roślin i produktów roślinnych przed organizmami szkodliwymi – w tym przed chwastami – oraz ulepszenia produkcji rolnej jest stosowanie środków ochrony roślin.

Infografika nr 1

Podział środków ochrony roślin

Zoocydy

do zwalczania szkodników zwierzęcych, w tym m.in.:



insektycydy
(owadobójcze)



rodentycydy
(gryzoniobójcze)



moluskocydy
(mięczakobójcze)



akarycydy
(roztoczbójcze)

Fungicydy

grzybobójcze



Herbicydy

chwastobójcze



Atraktanty

środki zwabiające



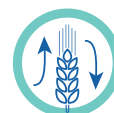
Repelenty

środki odstrasżające



Regulatory wzrostu roślin

stymulujące lub hamujące procesy życiowe roślin



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wykorzystywać można tylko te ŚOR, które zostały dopuszczone do obrotu i stosowania oraz zostały zarejestrowane (po sprawdzeniu ich skuteczności biologicznej). Ekspertci twierdzą, że branża środków ochrony roślin należy do jednej z najbardziej regulowanych, a przepisy obejmują cały cykl produkcji środka – od rejestracji w celu dopuszczenia do sprzedaży, aż po ustalenie dopuszczalnych poziomów pozostałości środków ochrony roślin w żywności.

Wskazać jednak należy, że celem stosowania większości środków ochrony roślin jest kontrola liczebności organizmów wyrządzających szkody w rolnictwie, zazwyczaj przez ich zabijanie. Zatem nieodłączną ich cechą jest toksyczność dla określonych grup organizmów żywych. Toksyczności dla organizmów szkodliwych może towarzyszyć oddziaływanie na organizmy niebędące obiektami zwalczanymi. Chemiczne środki ochrony roślin należą do substancji, które w razie przedostania się do organizmu zagrażają zdrowiu i życiu człowieka, a nieumiejętne stosowanie tych preparatów może przyczyniać się do wystąpienia wielu niepożądanych efektów¹². Według

¹² A. Walesiuk, M. Wojewódzka-Żeleznikowicz, N. Halim, M. Łukasik-Głębocka, S. L. Czaban, G. Myćko, L. Pazio, J. R. Ładny: *Zatrucia środkami ochrony roślin*, Postępy Nauk Medycznych 9/2010, s. 729–735. L. Szponar, M. Ołtarzewski: *Pozostałości pestycydów w żywności – jak uniknąć narażenia na substancje szkodliwe*, Narodowe Centrum Edukacji Żywnościowej IŻŻ, 09.08.2018 r.

danych pozyskiwanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z Narodowego Funduszu Zdrowia, w latach 2016–2017 w związku z zatruciem ŚOR świadczenia medycznego udzielono odpowiednio 450 i 440 świadczeniobiorcom, z czego 295 i 236 wymagało hospitalizacji.

Ponadto ŚOR wykorzystywane w produkcji roślinnej mogą gromadzić się w żywności. Stosowanie ich wiąże się więc z ryzykiem, zarówno środowiskowym, jak i zdrowotnym. Ważnym zagadnieniem środowiskowym jest więc przestrzeganie procedur ich stosowania. Ryzyko zdrowotne wynika z toksycznego oddziaływania na organizmy biologicznie aktywnych składników preparatów, wypełniaczy, a także produktów ich przemian. Wspomnieć też należy o przewlekłym narażeniu konsumentów na niskie dawki zanieczyszczeń chemicznych o różnych właściwościach fizyko-chemicznych i toksykologicznych, którego efekty zdrowotne mogą ujawnić się z dużym opóźnieniem, a nawet u przyszłych pokoleń¹³. Pomimo istniejących uregulowań prawnych tego obszaru, w systemie powiadamiania o niebezpiecznej żywności RASFF wciąż pojawiają się produkty, w których wykryto pozostałości środków ochrony roślin i innych pestycydów przekraczające dopuszczalne stężenia i stanowiące zagrożenie dla zdrowia konsumentów. Eksperci wskazują także na inne zagrożenia związane z wykorzystywaniem ŚOR, jak np. stosowanie ich niezgodnie z rejestracją, rosnącą sprzedaż preparatów fałszywych (z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że handel nielegalnymi i podrobionymi środkami ochrony roślin może obejmować blisko 10% wartości rynku¹⁴), zagrożenia związane ze stosowaniem mieszanin zbiornikowych i obniżonych dawek, czy lekceważenie zasad BHP przez rolników. Coraz bardziej realne stają się także zagrożenia związane z gromadzeniem środków przeterminowanych oraz możliwe problemy ze zbiorem opakowań po środkach ochrony roślin¹⁵.

W porównaniu do roku 2011 sprzedaż pestycydów w Polsce w 2016 r. wzrosła o 12,3%¹⁶. Tymczasem powierzchnia upraw roślinnych na przestrzeni lat 2011–2017 zwiększyła się jedynie o ok. 1,5%¹⁷.

¹³ Dr n. med. Paweł Jerzy Struciński: *Ocena ryzyka jako narzędzie ochrony zdrowia społeczeństwa przed zagrożeniami związanymi z chemicznymi zanieczyszczeniami żywności (autoreferat)*, Zakład Toksykologii i Oceny Ryzyka Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny Warszawa, 2016 r.

¹⁴ Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy Poznań, Platforma Sygnalizacji Agrofagów www.agrofagi.com.pl; www.piorin.gov.pl.

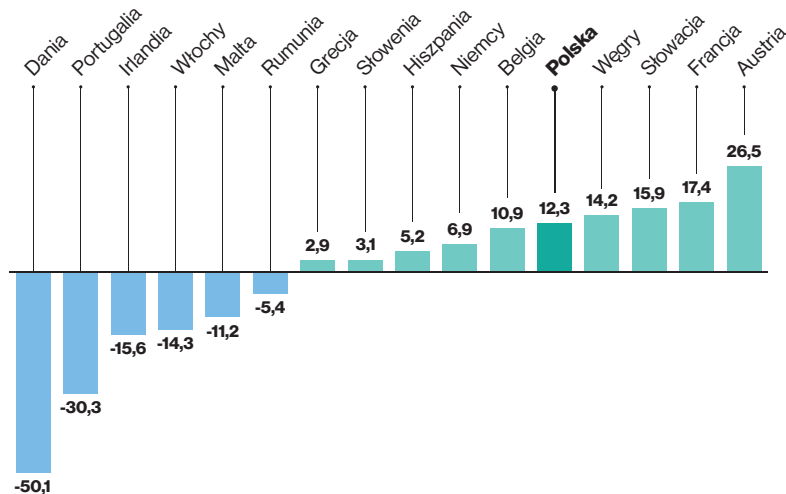
¹⁵ Ewa Matyjaszczyk: *Aktualne zagrożenia związane ze stosowaniem chemicznym środków ochrony roślin w Polsce*. Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering 2013, Vol. 58(4)

¹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Wyniki produkcji roślinnej w 2017 r.*, Warszawa 2018.

Infografika nr 2

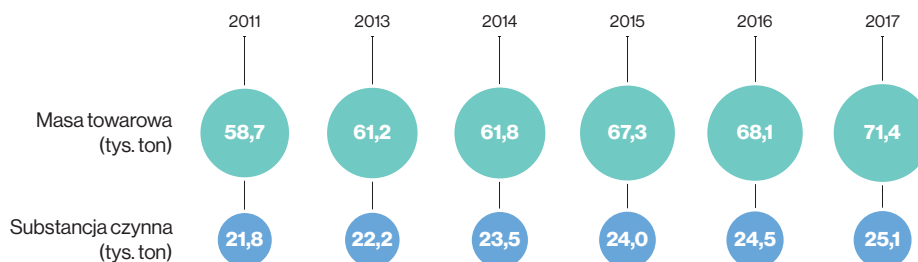
Sprzedaż środków ochrony roślin w państwach UE (zmiana procentowa 2011/2016)



Źródło: EUROSTAT.

Infografika nr 3

Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce w latach 2011–2017



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Nadrzędnym celem organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo konsumentów winna być ich ochrona. Oferowana żywność powinna więc spełniać normy wskazane w specyfikacjach, nie tylko pod kątem podstawowych parametrów, ale także w odniesieniu do obecności substancji szkodliwych dla zdrowia i życia.

System nadzoru związany z bezpieczeństwem obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz bezpieczeństwem żywności zawierającej pozostałości tych środków w Polsce realizowany jest zasadniczo na dwóch płaszczyznach:

- nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin przez producentów produktów rolnych – zadania z tego zakresu realizuje Minister właściwy do spraw rolnictwa oraz organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- nadzoru nad bezpieczeństwem żywności pochodzenia roślinnego – zadania te realizują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Zarówno organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, jak i Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadzą badania na pozostałościach ŚOR, przy czym PIORiN bada pozostałości w produktach rolnych, niebędących jesz-

cze żywnością¹⁸, a próbki pobierane są głównie w trakcie wegetacji roślin, natomiast Inspekcja Sanitarna dokonuje poboru próbek żywności, która znajduje się w obrocie.

Jeśli organy PIORiN w toku kontroli stosowania ŚOR stwierdzą, na podstawie wyników badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych, że zawierają one pozostałości środków ochrony roślin w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumentów, to w drodze decyzji zakazują przeznaczania tych produktów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu.

Także żywność obecna na rynku nie może zawierać pozostałości ŚOR na poziomie wyższym niż określone w przepisach wartości NDP. W przypadku stwierdzenia przekroczenia NDP pozostałości pestycydów w próbkach żywności pobranych w obrocie, organy Inspekcji Sanitarnej w drodze decyzji zakazują wprowadzania do obrotu lub nakazują wycofanie z obrotu takiej żywności. Wskazać jednakże należy, że przekroczenie wartości NDP nie stanowi *a priori* zagrożenia dla konsumenta, zatem każdy taki przypadek podlega dodatkowo indywidualnej ocenie ryzyka, przeprowadzanej przez NIZP-PZH. Ocena ta z kolei jest podstawą do podejmowania przez GIS działań w ramach zarządzania ryzykiem i eliminacji zagrożeń ze strony żywności. W zależności od wyników tej oceny informacja o przekroczeniu NDP może być przekazana do RASFF w postaci powiadomienia alarmowego bądź informacyjnego.

¹⁸ W rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

2. OCENA OGÓLNA

Niewłaściwa organizacja poboru i badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych negatywnie wpływała na bezpieczeństwo systemu stosowania środków ochrony roślin oraz ich obrotu

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewłaściwa była organizacja poboru i badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych, mająca w konsekwencji negatywny wpływ na skuteczność całego systemu bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin oraz ich obrotu. Kontrola wykazała, że długotrwałe badanie próbek produktów rolnych na obecność pozostałości środków ochrony roślin (trwające nawet ok. trzech miesięcy) uniemożliwiało w praktyce stosowanie art. 46 ustawy o środkach ochrony roślin, uprawniającego organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa do wydania zakazu przeznaczania do spożycia i wprowadzania do obrotu produktów rolnych zawierających pozostałości tych środków, w szczególności zagrażających zdrowiu lub życiu ludzi. W trakcie badań produkty rolne były zbierane z pól, a ich znaczna część wprowadzona do obrotu.

NIK ustaliła, że czas badań jakościowych próbek samych środków ochrony roślin, wynosił nawet ponad 300 dni. Stwarzało to ryzyko niskiej skuteczności w wycofywaniu z punktów sprzedaży środków ochrony roślin niespełniających norm jakościowych. Zastosowanie takich produktów przez producentów żywności mogło nieść za sobą ryzyko nie tylko przekroczenia NDP w produktach rolnych, ale także zniszczenia upraw. NIK zauważyła ponadto, iż sprzedaż środków ochrony roślin, w ramach której przepisy prawa nie przewidują obowiązku identyfikacji ich nabywców, uniemożliwiała organom PIORiN podejmowanie wobec użytkowników profesjonalnych skutecznych działań w celu wycofania z obrotu bądź unieszkodliwienia tych środków ochrony roślin, które nie spełniały norm jakościowych.

Niesprawnie działał system nadzoru Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności w kierunku pozostałości pestycydów

W ocenie NIK niesprawne były istotne elementy systemu nadzoru organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności, w zakresie pozostałości w niej pestycydów. Stwierdzono w szczególności długie terminy badań próbek żywności (nawet ponad 30 dni), zagrażające efektywności działań Inspekcji Sanitarnej w zakresie zakazu wprowadzania, czy wycofywania niebezpiecznej żywności. Liczba pobieranych do badań próbek żywności była niska w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE. Braki sprzętowe i niewłaściwa organizacja badań laboratoryjnych próbek żywności powodowały, że nie można było wykryć części pestycydów uwzględnionych w krajowych programach kontroli i w programach kontroli koordynowanych przez UE. Organy Inspekcji Sanitarnej pobierały próbki do badań na końcowym etapie łańcucha żywnościowego (sklepy detaliczne), naruszając tym samym zasadę wynikającą z art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005, zgodnie z którą próbki powinny być pobierane możliwie najbliżej punktu zaopatrzenia (pierwszego punktu wprowadzania produktu na rynek), w celu umożliwienia ewentualnego zastosowania środków przymusu.

Pomimo podejmowania przez organy Inspekcji Sanitarnej niezwłocznych działań w ramach RASFF w stosunku do żywności, w której stwierdzono przekroczenie najwyższego dopuszczalnego poziomu środków ochrony roślin zagrażające zdrowiu ludzi, wycofanie jej z obrotu w całości nie było możliwe, ze względu na następczy charakter kontroli, gdy żywność znajdowała się w obrocie, jak i z uwagi na to, że została ona w całości sprzedana konsumentom.

Struktura i kompetencje jednostek w systemie nadzoru nad ŚOR – adekwatne do realizowanych zadań

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli struktura oraz kompetencje jednostek sprawujących nadzór nad wprowadzaniem ŚOR do obrotu i ich stosowaniem oraz jakością zdrowotną żywności pochodzenia roślinnego były adekwatne do realizowanych zadań w tym zakresie. NIK jednak zwraca uwagę na ciągłą fluktuację kadr w jednostkach PIORiN, będącą skutkiem niskiego wynagradzania ich pracowników. Średnie wynagrodzenie inspektorów w WIORiN w latach 2016–2018 wynosiło ok. 2,5 tys. zł.

NIK oceniła, że w okresie objętym kontrolą prawidłowo działał system bezpieczeństwa dopuszczania do obrotu środków ochrony roślin. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi co do zasady rzetelnie realizował zadania w zakresie zatwierdzania substancji czynnych, udzielania zezwoleń na wprowadzenie środków ochrony roślin do obrotu i pozwoleń na handel równoległy, a także wydawania upoważnień do opracowywania ocen lub uwag dotyczących ŚOR. Błędy proceduralne stwierdzono jedynie w przypadku trzech zezwoleń na wprowadzenie do obrotu ŚOR w sytuacji nadzwyczajnej w uprawie rzepaku. Pozytywnie NIK oceniła działania Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie wydawania upoważnień do przeprowadzania badań skuteczności ŚOR.

NIK pozytywnie oceniła także współpracę pomiędzy Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa i Krajową Administracją Skarbową w zakresie zwalczania wprowadzania na rynek nielegalnych środków ochrony roślin. Efektywna była również współpraca organów PIORiN i Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie kontroli produkcji pierwotnej. Pozytywnie NIK oceniła prowadzenie przez organy PIORiN działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących stosowania ŚOR.

Prawidłowo i skutecznie działał system bezpieczeństwa dopuszczania do obrotu środków ochrony roślin

Efektywna była współpraca organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ŚOR i nadzór nad ich stosowaniem

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zasadniczo prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o ŚOR

1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi co do zasady prawidłowo realizował przypisane mu zadania wynikające z ustawy o ŚOR. Wykonując obowiązek przewidziany w art. 47 ustawy o ŚOR, Minister opracował Krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin i monitorował jego realizację. Powołał Komisję ds. środków ochrony roślin i w bieżącej działalności wykorzystywał wydawane przez nią opinie. Zadania dotyczące zatwierdzania substancji czynnych, sejfnerów i synergików oraz wydawania zezwoleń na wprowadzenie środków ochrony roślin do obrotu oraz pozwoleń na handel równoległy były wykonywane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Infografika nr 4

Zezwolenia na wprowadzanie ŚOR do obrotu i handel równoległy wydane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Źródło: dane z kontroli NIK.

Błędy proceduralne przy wydawaniu zezwoleń w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009

Działając w ramach specjalnej procedury przewidzianej przez prawo UE (art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009), w okresie objętym kontrolą Minister wydał łącznie 10 zezwoleń na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, w celu ograniczonego i kontrolowanego stosowania. W wypadku trzech zezwoleń na wprowadzenie środka ochrony roślin do obrotu w sytuacji nadzwyczajnej w uprawie rzepaku¹⁹ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu tych zezwoleń przed uzyskaniem opinii Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska, czym naruszył przepisy art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR, a także art. 106 § 1 k.p.a. Wskazać przy tym należy, że w ramach opisanych wyżej postępowań Ministrowi Zdrowia i Ministrowi Środowiska wyznaczono jednodniowy termin na przedstawienie stanowiska w sprawie, w konsekwencji czego wymagane opinie uzyskano dopiero po wydaniu zezwoleń. W opiniach tych Minister Zdrowia stwierdził brak zagrożeń dla konsumentów żywności ze strony wnioskowanych ŚOR, Minister Środowiska zaś, negatywnie zaopiniował wydanie zezwoleń, ze względu m.in. na ryzyko dla pszczoł i innych owadów zapylających.

Niewystarczający nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad GIORiN

Niewystarczający w ocenie NIK był nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad GIORiN. Od 2014 r. Minister nie prowadził działań kontrolnych w GIORiN w zakresie realizacji przez tę jednostkę zadań dotyczących środków ochrony roślin.

[str. 24–30]

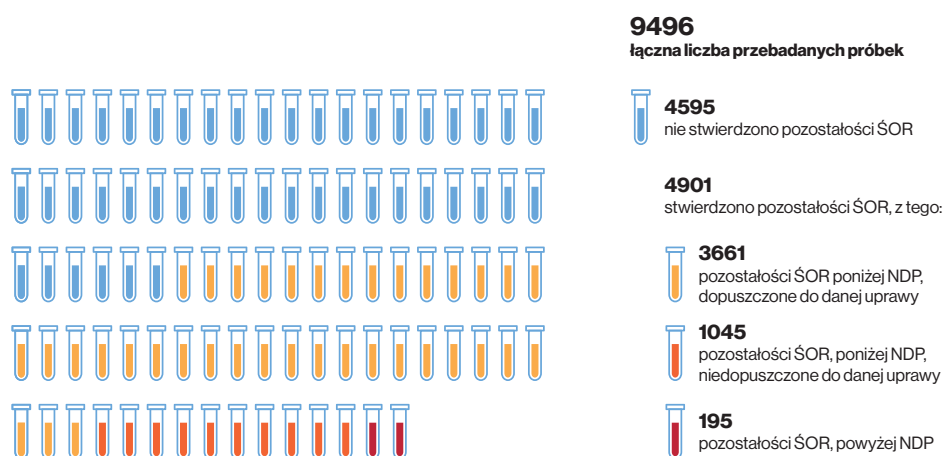
¹⁹ Wydawane w trybie art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR, w związku z art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009.

2. Z ustaleń kontroli wynika, iż zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jak i Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w umowach i upoważnieniach zawieranych z Instytutami²⁰ nie określali terminów wykonania zleconych badań próbek produktów rolnych. Długie terminy analiz uniemożliwiały podejmowanie skutecznych działań zapobiegających wprowadzeniu do obrotu produktów rolnych, w których wystąpiły przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości ŚOR, które mogły zagrażać bezpieczeństwu zdrowia konsumentów.

W latach 2016–2018 organy PIORiN pobrały do badań łącznie blisko 9,5 tys. próbek produktów rolnych. W 52% próbek produktów rolnych zidentyfikowano pozostałości ŚOR, w tym w 195 próbkach (2% wszystkich badań) powyżej najwyższego dopuszczalnego poziomu.

Infografika nr 5

Wyniki badań pozostałości ŚOR w produktach rolnych w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie własne NIK.

W okresie objętym kontrolą średni czas badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych liczony od daty pobrania próbki wyniósł 36 dni. Długi czas badań dotyczył zarówno np. warzyw i owoców przeznaczonych do długiego przechowania, jak i tych, których termin przydatności do spożycia był bardzo krótki (np. owoce miękkie). Dla przykładu badanie pobranej z pola próbki malin trwało 46 dni, truskawki – 43 dni, czarnej porzeczki – 26 dni. Na wynik badania próbki sałaty oczekiwano 84 dni, rukoli – 63 dni, kopru ogrodowego – 34 dni. Analiza próbki jabłka trwała 70 dni, marchwi – 55 dni, korzenia pietruszki – 58 dni.

W związku z długim terminem oczekiwania na wyniki badań próbek produktów rolnych, art. 46 ustawy o ŚOR uprawniający wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa do zakazania przeznaczania produktów rolnych zawierających pozostałości ŚOR nie był w praktyce stosowany. Zgodnie bowiem z ww. przepisem wojewódzki inspektor może podjąć działania uniemożliwiające wprowadzenie do obrotu produktów rolnych zawierających niedopuszczalne pozostałości ŚOR dopiero po uzyskaniu i zapoznaniu

Poważne skutki nieokreślenia terminów wykonania badań próbek produktów rolnych

Przepis art. 46 ustawy o ŚOR w praktyce nie funkcjonował

²⁰ Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu oraz Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach.

się z wynikami badań laboratoryjnych. W konsekwencji w czasie trwania tych badań płody rolne stały się żywnością i, jak wynika z ustaleń kontroli, zostały wprowadzone do obrotu.

NIK zwraca uwagę, iż także w sytuacji pożądanej, czyli sprawnego przebiegu badań próbek płodów rolnych i uzyskania wyniku jeszcze przed wprowadzeniem produktu roślinnego do obrotu, zastosowanie przez organy PIORiN art. 46 ustawy o ŚOR było praktycznie niemożliwe. Kontrolowane WIORiN wskazywały, że pobór próbek płodów rolnych w okresie wegetacji nie może dać jednoznacznych rezultatów pozwalających na podjęcie decyzji o zakazie wprowadzenia tych płodów do obrotu. Stężenia pozostałości ŚOR mogą bowiem w okresie od momentu pobrania próbki do zbioru, spaść do poziomów dopuszczalnych dla żywności. Z kolei płody rolne zebrane z pola i/lub zmagazynowane celem sprzedaży stają się żywnością (art. 2 rozporządzenia nr 178/2002²¹) wprowadzoną do obrotu i nawet w przypadku przekroczenia norm dla pozostałości ŚOR, przestają podlegać przepisom art. 46 ustawy o ŚOR, a podlegają już nadzorowi Inspekcji Sanitarnej, która stosownie do art. 54 rozporządzenia (WE) nr 882/2004²² podejmuje odpowiednie działania urzędowe w celu wycofania takich produktów z obrotu. Każdy przypadek przekroczenia NDP podlega dodatkowo ocenie ryzyka, a w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi – powiadomieniu do RASFF.

W opinii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, wykonującego oceny ryzyka na potrzeby sieci RASFF, wartości NDP nie dotyczą produktów pobieranych z pola, odnoszą się wyłącznie do pozostałości ŚOR w żywności i dokonywanie ocen ryzyka w przypadku stwierdzenia przez laboratoria PIORiN przekroczeń NDP w tych produktach – nie ma racjonalnego uzasadnienia. W świetle przepisów prawnych płody rolne, w których stwierdzono przekroczenie NDP nie powinny znaleźć się w obrocie²³, bez względu na wynik oceny ryzyka.

W latach 2016–2018 organy PIORiN w trybie art. 46 ustawy o ŚOR wydały tylko jedną decyzję zakazującą przeznaczania płodów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu związaną z wykryciem, na podstawie wyników badań laboratoryjnych, w próbce płodu rolnego pozostałości środków ochrony roślin powyżej NDP. NIK wskazuje jednakże na niejednolitość postępowania WIORiN przy stosowaniu przepisu art. 46 ustawy o ŚOR. WIORiN w Gdańsku wydał przedmiotową decyzję w odniesieniu do zebranego z pola i zmagazynowanego płodu rolnego, natomiast

²¹ Rozporządzenie nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. U. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1–24, ze zm.).

²² Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

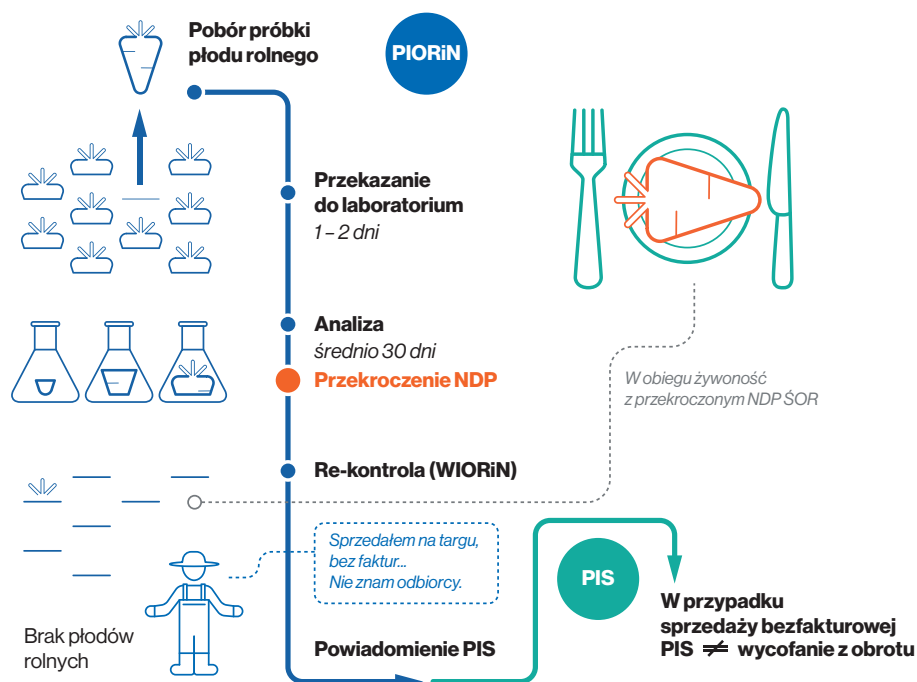
²³ Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005 produkty objęte załącznikiem I nie zawierają, w momencie wprowadzenia do obrotu jako żywność czy pasza lub w momencie podania zwierzętom, jakiegokolwiek pozostałości pestycydów przekraczającej: a) NDP dla tych produktów określonych w załącznikach II i III; b) 0,01 mg/kg dla tych produktów, dla których brak szczególnego NDP w załącznikach II lub III lub dla substancji czynnych niewyszczególnionych w załączniku IV, o ile różne wartości wzorcowe nie zostały określone dla substancji czynnej zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 45 ust. 2, z uwzględnieniem dostępnych rutynowych metod analitycznych. Takie wartości wzorcowe są wyszczególnione w załączniku V.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w identycznych przypadkach WIORiN w Bydgoszczy nie korzystał z sankcji przewidzianych w ww. przepisie, traktując zgromadzone w magazynie płody rolne jako żywność wprowadzoną do obrotu i przekazywał informacje w tym zakresie do właściwego organu Inspekcji Sanitarnej.

Infografika nr 6

Aktualny system nadzoru nad płodami rolnymi, w których stwierdzono przekroczenia NDP środków ochrony roślin



Źródło: opracowanie własne NIK.

W czasie trwania badań próbek pobranych przez WIORiN w większości przypadków płody rolne zostały zebrane już z pola, wprowadzone do obrotu jako żywność, przy czym płody rolne z krótkim terminem trwałości zostały sprzedane, często bez możliwości identyfikacji konsumentów. Na przeanalizowane w trakcie kontroli NIK 52 postępowania WIORiN w sytuacji przekroczenia NDP, w 38 przypadkach (75%) płody rolne w czasie oczekiwania na wyniki badań zostały zebrane i sprzedane, z tego aż w 27 przypadkach (71%) w obrocie bezfakturowym, bez możliwości identyfikacji odbiorców i możliwości podjęcia działań w celu wycofania z obrotu. Dotyczyło to ponad 40 ton kapusty pekińskiej, 10 ton jabłek, 3 ton papryki, 1,2 tony pora, 20 ton marchwi, 1,7 tony czarnej porzeczki, czy 300 kg śliwek. Czas oczekiwania w tych przypadkach na wynik analiz laboratoryjnych pobranych (jeszcze wówczas) płodów rolnych wyniósł od 26 do 96 dni. W związku z niezgodnym z przepisami stosowaniem ŚOR, skutkującym przekroczeniami NDP w pobranych próbkach płodów rolnych kontrolowane WIORiN nakładały jedynie na producentów rolnych mandaty karne. W analizowanych ww. przypadkach wysokość mandatu kształtowała się od 50 zł do 500 zł²⁴ (średnio 292 zł).

Zdecydowana większość (75% analizowanych) płodów rolnych z przekroczonym NDP trafiała do obrotu w czasie prowadzenia badań

²⁴ Zgodnie z art. 96 § 1 ustawy dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.), w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł.

NIK zwraca uwagę, że już w 2016 r.²⁵ Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa wskazywał, że „mandat w wysokości 50–100 zł nie jest karą ani skuteczną, ani adekwatną”, jednocześnie zalecając rozważenie zastosowania „sankcji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia zasad stosowania ŚOR”. Postępowanie organów PIORiN w tym zakresie nie uległo jednak zmianie. [str. 28–29, 35–41]

Niewłaściwa organizacja systemu poboru próbek i trudności finansowe laboratoriów realizujących badania próbek produktów rolnych

3. Według informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od IOR-PIB i IO, na czas realizacji badań na obecność pozostałości środków ochrony roślin miały wpływ w szczególności: terminy poboru próbek (w kontekście stadium wegetacji roślin) i liczba docierających próbek w danym czasie (okres wzmożonego poboru próbek skumulowany jest w okresie pięciu miesięcy), liczba stosowanych metod badawczych do analizy próbki, brak nowoczesnej aparatury, awarie sprzętu. W latach 2016–2018 IOR-PIB pozyskał jedynie jeden chromatograf gazowy GC-MS/MS. Większość wykorzystywanej aparatury pomiarowej była poza okresem gwarancji. IOR-PIB wskazywał ponadto na problemy kadrowe związane z rezygnacją z pracy, czy przejściem na emeryturę. Szkolenie nowozatrudnionego personelu wiązało się z dodatkowym obciążeniem dla doświadczonej kadry (na wyszkolenie samodzielnego chromatografisty potrzeba od jednego roku do kilku lat). Przy wykorzystaniu obecnych zasobów czas badania próbek w IOR-PIB określono na 10 dni. W przypadku zaś zapewnienia odpowiedniego zaplecza aparaturowego i kadrowego, dobrej organizacji przekazywania próbek, czas wykonywania analiz mógłby wynosić 3–5 dni roboczych. Szczególnie pilne badania mogłyby być wykonywane w 1–2 dni.

W Instytucie Ogrodnictwa w Skierniewicach, realizującym badania próbek w ramach zadania 2.5 Programu Wieloletniego *Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego*, czas wykonywania analiz zdeterminowany był głównie możliwościami technicznymi laboratorium, tj. dostępnością odpowiedniej aparatury. Dyrektor Instytutu Ogrodnictwa wskazywał przy tym „wręcz krytyczną sytuację finansową Instytutu”. [str. 30]

Długi czas badań oraz bezfakturowa sprzedaż ŚOR obniżały skuteczność działań organów PIORiN

4. W przypadkach stwierdzenia, że wprowadzono do obrotu środki ochrony roślin o niewłaściwej jakości, przeterminowany, podrobiony, nie-dopuszczony do stosowania w Polsce, wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa wydawał decyzje o wycofaniu z obrotu takiego produktu. W okresie objętym kontrolą organy PIORiN wydały łącznie 102 decyzje administracyjne dotyczące wycofania z obrotu ŚOR. W latach 2016–2018 wystąpiły także przypadki wstrzymania – do czasu zakończenia badań laboratoryjnych – obrotu środkami ochrony roślin, co do których istniało podejrzenie, że zostały podrobione. Duże znaczenie zarówno dla producentów żywności, ale także dla samych konsumentów miał czas badań jakościowych próbek środków ochrony roślin. Długie terminy badań, wynoszące nawet ponad 300 dni, stwarzały ryzyko sprzedaży środków

²⁵ Wnioski i ustalenia z narady Głównego Inspektora z WIORiN w dniach 5–6 października 2016 r. w Ciechocinku.

ochrony roślin niespełniających norm jakościowych. Tymczasem zastosowanie takich produktów może nieść za sobą ryzyko nie tylko przekroczenia NDP w płodach rolnych i obecności niedozwolonych ŚOR w danej uprawie, ale także zniszczenia upraw.

Dozwolona w Polsce bezfakturowa (na paragon) sprzedaż środków ochrony roślin, bez identyfikacji ich nabywców, uniemożliwiała organom PIORiN podejmowanie skutecznych działań w celu wycofania z obrotu bądź unieszkodliwienia tych ŚOR, które nie spełniają norm jakościowych. [str. 44–46]

5. Właściwe było działanie Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie wydawania upoważnień do przeprowadzania badań skuteczności ŚOR. Na koniec 2018 r. do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin upoważnionych było 45 podmiotów, z tego sześć podmiotów uzyskało upoważnienia w okresie objętym kontrolą NIK, a w przypadku 14 podmiotów dokonano zmian w upoważnieniach. Główny Inspektor rzetelnie przeprowadzał kontrole podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009. Prawidłowo też prowadził i aktualizował rejestr podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin oraz udostępniał go na stronie internetowej Inspektoratu. [str. 33]

Właściwe działanie GIORiN w zakresie wydawania upoważnień do przeprowadzania badań skuteczności ŚOR

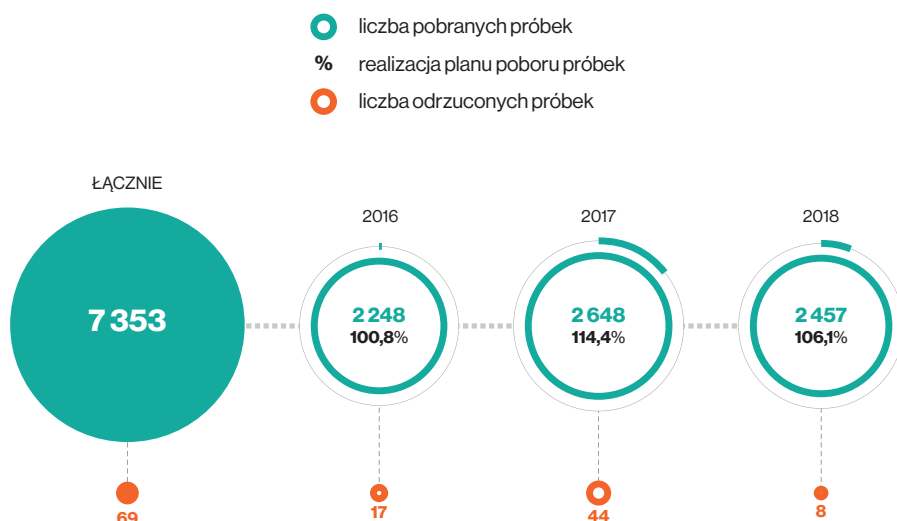
6. Pozostałości środków ochrony roślin w żywności wprowadzonej do obrotu badały organy Inspekcji Sanitarnej, każdego roku ustalając wytyczne i realizując przyjęte plany poboru próbek. W trakcie prowadzenia kontroli urzędowych na pozostałości pestycydów, organy Inspekcji Sanitarnej przebadały próbki ze wszystkich grup żywności podlegających takim badaniom.

Zagrożenia dla skuteczności nadzoru Inspekcji Sanitarnej nad jakością żywności w aspekcie pozostałości pestycydów

W latach 2016–2018 organy Inspekcji Sanitarnej pobrały do badań łącznie blisko 7,4 tys. próbek żywności na obecność pozostałości pestycydów, norm nie spełniało 69 próbek (1%).

Infografika nr 7

Wyniki badań pozostałości pestycydów w próbkach żywności



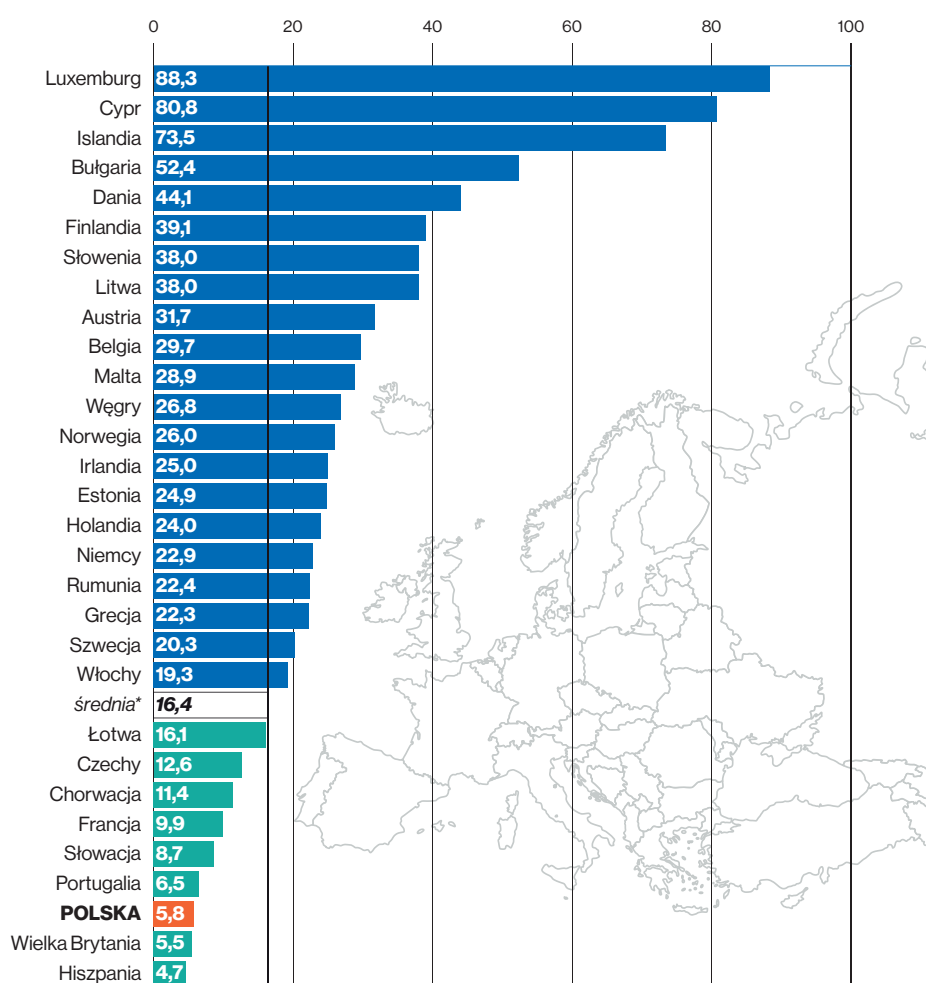
Źródło: dane z kontroli NIK.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

NIK zwraca uwagę, że w 2018 r. organy Inspekcji Sanitarnej pobrały do badań łącznie ponad 2,4 tys. próbek. Średnia liczba próbek pobranych z poszczególnych asortymentów żywności wyniosła ok. 60. W ocenie audytorów Komisji Europejskiej DG(SANTE) w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE liczba ta była niska. Zgodnie z danymi ze sprawozdania EFSA w zakresie unijnych kontroli pozostałości pestycydów za 2015 r.²⁶, w Polsce pobrano 5,8 próbki na 100 tys. mieszkańców przy średniej wartości 16,4 próbki we wszystkich państwach UE, które przedłożyły sprawozdania.

Infografika nr 8

Liczba pobranych próbek żywności w kierunku pozostałości pestycydów w poszczególnych krajach członkowskich UE



*średnia ze wszystkich krajów, które przedłożyły sprawozdania

Źródło: EFSA.

Ponadto z uwagi na fakt, że w planach poboru próbek na lata 2016–2018 Główny Inspektor Sanitarny nie określił szczegółowo miejsc poboru próbek, o punktach poboru próbek decydowali poszczególni powiatowi inspektorzy sanitarni. Kontrolowane przez NIK PSSE w latach 2016–2018 przeprowadziły łącznie 80 kontroli w zakresie pozostałości pestycydów, z tego

²⁶ www.efsa.europa.eu/

aż 55 (69%) w sklepach detalicznych. Tymczasem zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005 próbki powinny być pobierane możliwie najbliżej punktu zaopatrzenia (pierwszego punktu wprowadzania produktu na rynek), w celu umożliwienia ewentualnego zastosowania środków przymusu. Dopiero w planie poboru próbek na 2019 r. Główny Inspektor Sanitarny wskazał, iż planując pobór próbek, należy uwzględnić przede wszystkim duże punkty dystrybucji lub magazynowania produktów jak: magazyny centralne, hurtownie, a także giełdy owocowo-warzywne, tj. punkty położone jak najdalej od konsumenta.

Duży problem stanowią braki sprzętowe stwierdzone przez audytorów Komisji Europejskiej DG(SANTE) w laboratoriach WSSE, badających żywność na obecność pozostałości środków ochrony roślin, uniemożliwiające zbadanie wszystkich pestycydów uwzględnionych w krajowych programach kontroli i w programach kontroli koordynowanych przez UE. Stwierdzono ponadto, że posiadana aparatura nie była wystarczająco precyzyjna, aby w każdym przypadku osiągnąć prawidłową granicę oznaczalności. Pomimo tego poszczególnym laboratoriom były zlecane analizy, do których placówki te nie posiadały wymaganego sprzętu. Zapewnienie sprawności i skuteczności kontroli urzędowych w kierunku badania pozostałości pestycydów w żywności wymaga więc przeprowadzenia restrukturyzacji laboratoriów WSSE, która w głównej mierze spoczywa na wojewodach, którym placówki te podlegają.

Niejednokrotnie długi czas badań próbek żywności w kierunku pozostałości środków ochrony roślin miał negatywny wpływ na skuteczność wycofywania z obrotu produktów szybko psujących się i minimalizował skuteczność wycofywania z obrotu pozostałej niebezpiecznej żywności. Po udostępnieniu wyników badań kwestionowane produkty w większości przypadków nie były już dostępne w sklepach, z których pobrano próbki do badań. Na przykład w województwie łódzkim w latach 2016–2018 z żywności pochodzenia roślinnego wprowadzonej do obrotu, w której stwierdzono przekroczenie NDP pestycydów, nie udało się wycofać 57,6 tony jabłek, 18,2 tony oraz 1,9 tys. szt. kapusty (włoskiej, głowiastej, pekińskiej), 12,3 tony selera korzeniowego, 3,5 tys. szt. sałaty (masłowej, głowiastej), czy 3,4 tys. szt. pora. [str. 48–57]

7. We wszystkich skontrolowanych przez NIK podmiotach zapewniona została właściwa struktura organizacyjna, zgodna z obowiązującymi zarządzeniami i regulaminami. W szczególności wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za wykonywanie zadań w przedmiotowym zakresie, zapewniono wykwalifikowany personel, organizowano także systematyczne szkolenia pracowników dotyczące środków ochrony roślin. NIK zwraca jednak uwagę na niskie wynagrodzenia kontrolerów WIORiN (średnie wynagrodzenie inspektora w kontrolowanych jednostkach wyniosło 2572 zł), a także starzejący się tabor samochodowy niektórych WIORiN, co w przyszłości może stwarzać zagrożenie dla realizacji wykonywanych zadań (fluktuacja kadr, brak wykwalifikowanych pracowników, awarie pojazdów i utrudniony dostęp do kontrolowanych przedsiębiorców).

Niskie płace, zużyty tabor samochodowy, braki sprzętowe w laboratoriach zagrożeniem dla sprawności i skuteczności systemu nadzoru w zakresie ŚOR

W ocenie NIK wystąpiły ponadto zagrożenia związane z niedostosowaniem granicznych punktów kontroli WIORiN do wymogów rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych²⁷. Wynikający z przepisów wykonawczych do tego rozporządzenia²⁸ termin (14 grudnia 2021 r.) może być trudny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę nikłe zaawansowanie prac niezbędnych do modernizacji tych punktów. Zdaniem NIK, w przypadku opóźnień w dostosowaniu przejść granicznych do nowych wymogów, istnieje ryzyko konieczności odsyłania importowanych do UE towarów do innych punktów w państwach członkowskich, co w konsekwencji może przyczynić się do strat materialnych przedsiębiorców i obniżyć ich konkurencyjność na wspólnotowym rynku. [str. 31–32, 49–50]

Dobra współpraca PIORiN z Inspekcją Sanitarną przy kontrolach produkcji pierwotnej oraz z Krajową Administracją Skarbową w zakresie nielegalnych ŚOR

8. NIK pozytywnie oceniła współpracę pomiędzy PIORiN i Krajową Administracją Skarbową (KAS) w zakresie zwalczania wprowadzania na rynek nielegalnych ŚOR. Wychodząc z założenia, że skuteczność działań w tym zakresie zależała od zaangażowania wielu instytucji powołano Międzyinstytucjonalną Grupę Zadaniową ds. Nielegalnych ŚOR. W ramach realizacji międzynarodowych operacji *Silver Axe* prowadzono wspólne działania kontrolne w odniesieniu do przesyłek ŚOR na przejściach granicznych, a także w składach celnych. Ponadto przeprowadzono specjalistyczne warsztaty dla koordynatorów ds. środowiska w KAS w zakresie procedur kontrolnych dotyczących kontroli importu ŚOR oraz szkolenia dla pracowników WIORiN współprowadzone przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, obejmujące m.in. kwestie nielegalnych, w tym podrobionych środków.

Efektywna była współpraca pomiędzy organami PIORiN i Inspekcji Sanitarnej w zakresie prowadzonych kontroli produkcji pierwotnej. Pozytywnie NIK oceniła aktywną postawę organów PIORiN w zakresie prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie stosowania ŚOR, a samodzielne przygotowanie przez nie akcji i materiałów promocyjnych wskazała jako dobrą praktykę. W ramach prowadzonej przez GIORiN działalności informacyjno-edukacyjnej utrzymywana była strona internetowa Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, gdzie publikowano informacje dotyczące zasad obrotu ŚOR, wymagań dla stosujących środki ochrony roślin, rejestrów i etykiet ŚOR, czy pozostałości ŚOR. Ponadto GIORiN podejmował działania informacyjno-edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa stosowania ŚOR oraz w odniesieniu do nielegalnych ŚOR, które obejm-

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) Dz. U. UE L 95 z 7.4.2017, s. 1.

²⁸ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/1014 z dnia 12 czerwca 2019 r. ustanawiające szczegółowe przepisy w zakresie minimalnych wymogów dotyczących punktów kontroli granicznej, w tym ośrodków inspekcyjnych, oraz formatu, kategorii i skrótów stosowanych w wykazach punktów kontroli granicznej i punktów kontroli (Dz. U. UE L 165 z 21.06.2019, s. 10).

mowały m.in. szkolenia dla użytkowników ŚOR, szkolenia i warsztaty dotyczące nielegalnych ŚOR dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej/Służby Celno-Skarbowej, przedstawicieli prokuratur regionalnych oraz pracowników Krajowej Administracji Skarbowej. W ramach strategii komunikacyjnej utworzona została sieć koordynatorów ds. współpracy z mediami składająca się z 16 koordynatorów wojewódzkich i koordynatora w GIORiN. Zadaniem sieci koordynatorów było zachowanie spójnego przekazu najważniejszych informacji do mediów i do społeczeństwa. [str. 47–48, 58–60]

9. W celu dopełnienia oceny systemu nadzoru nad obrotem ŚOR, Najwyższa Izba Kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnęła informacji od organów Inspekcji Ochrony Środowiska, odpowiedzialnych za nadzór nad gospodarowaniem opakowaniami po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin. Z informacji udzielonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wynikało, że w tym zakresie praktycznie nie prowadzili oni nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi ŚOR do obrotu oraz prowadzącymi jednostki handlu detalicznego lub hurtowego. W latach 2016–2018 w niewielkim zakresie skontrolowano jedynie użytkowników środków niebezpiecznych będących ŚOR. Nieobjęcie kontrolami ww. podmiotów wojewódzcy inspektorzy tłumaczyli w szczególności brakami kadrowymi oraz niewskazaniem tego typu nadzoru w *Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska* na poszczególne lata oraz *Ogólnopolskich celach kontroli i cyklach kontroli*. NIK zauważa przy tym, że ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi²⁹ w art. 56 i 57 wprowadziła za poszczególne naruszenia kary w wysokości nawet do 1 mln zł. W latach 2016–2018 żaden z wojewódzkich inspektorów nie nałożył na podmioty sankcji. [str. 61–62]

Nadzór nad gospodarowaniem opakowaniami po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin należy do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska

²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 542.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

- 1) Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin obowiązku dokumentowania sprzedaży środków ochrony roślin użytkownikom profesjonalnym³⁰, w celu identyfikacji nabywcy i w konsekwencji usprawnienia kontroli przedsiębiorców stosujących środki ochrony roślin i kolejnych nabywców.
- 2) Podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin poprzez odstąpienie od dokonywania przez organy PIORiN oceny zagrożenia dla zdrowia konsumenta tych produktów rolnych, dla których wyniki badań laboratoryjnych wykazały przekroczenie NDP pozostałości ŚOR.
Biorąc pod uwagę fakt, że każde przekroczenie najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości ŚOR jest niezgodnością, to bez względu na wynik oceny ryzyka, produkty, w których stwierdzono przekroczenie NDP pozostałości ŚOR, nie powinny w ogóle trafić do obrotu.
Ponadto z uwagi na fakt, że przedmiotowy przepis odnosi się do produktów rolnych, które przed zbiorem nie są w świetle prawa żywnością, konieczne jest dodanie zapisów umożliwiających uchylenie wydanego zakazu po wypełnieniu przez producenta określonych warunków, np. po przedstawieniu wyników badań potwierdzających, że w momencie wprowadzania do obrotu zakwestionowane wcześniej płody rolne nie zawierają pozostałości środków ochrony roślin w ilości przekraczającej najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia.
- 3) Podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany art. 401c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³¹ w celu umożliwienia przeznaczenia środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzone w ramach programów wieloletnich, których przedmiotem jest prowadzenie badań zawartości pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych.
Z uwagi na fakt, iż badania pozostałości ŚOR w płodach rolnych wpisują się ściśle w działania związane z ochroną środowiska (niewłaściwe zastosowanie ŚOR, bądź stosowanie ŚOR niedopuszczonych do danej uprawy stwarzające zagrożenie zanieczyszczenia gleb i wód tymi środkami), mogłyby być one w określonym zakresie finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- 4) Podjęcie działań w celu skrócenia czasu badania próbek produktów rolnych oraz żywności na zawartość środków ochrony roślin.
- 5) Przyjęcie procedur określających wszystkie etapy oraz metodykę postępowania z próbkami produktów rolnych, w tym w szczególności termin przeprowadzenia badań z uwzględnieniem gatunków/rodzaju/grup produktów rolnych oraz okresu wegetacji rośliny, co ułatwiłoby nadzór nad urzędowymi badaniami pozostałości środków ochrony roślin.

Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
Główny Inspektor
Ochrony Roślin
i Nasiennictwa

³⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin użytkownik profesjonalny to osoba fizyczna, która stosuje środki ochrony roślin w celach innych niż własne niezarobkowe potrzeby, w szczególności w ramach działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w rolnictwie i leśnictwie.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

- 6) Objęcie podmiotów wprowadzających środki niebezpieczne będące ŚOR oraz obowiązanych odbierać opakowania po środkach niebezpiecznych będących ŚOR nadzorem w zakresie wypełniania przez nich obowiązków wynikających z przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz zintensyfikowanie nadzoru nad użytkownikami środków niebezpiecznych będących ŚOR w zakresie gospodarowania opakowaniami po tych środkach.
- 7) Zintensyfikowanie prac w zakresie modernizacji granicznych punktów kontrolnych, w celu ich dostosowania do wymogów rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych³², z uwzględnieniem przepisów wykonawczych do tego rozporządzenia³³.
- 8) Zapewnienie środków finansowych na:
- restrukturyzację laboratoriów wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych w zakresie uzupełnienia ich wyposażenia w sprzęt służący do badania pozostałości pestycydów w żywności;
 - wymianę wyeksploatowanych pojazdów użytkowanych w wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa;
 - zwiększenie środków na wynagrodzenia pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa wykonujących czynności kontrolne.

Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

Wojewódzcy
inspektorzy ochrony
roślin i nasiennictwa

Wojewodowie

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/ EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) Dz. U. UE L 95 z 7.4.2017, s. 1.

³³ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/1014 z dnia 12 czerwca 2019 r. ustanawiające szczegółowe przepisy w zakresie minimalnych wymogów dotyczących punktów kontroli granicznej, w tym ośrodków inspekcyjnych, oraz formatu, kategorii i skrótów stosowanych w wykazach punktów kontroli granicznej i punktów kontroli (Dz. U. UE L 165 z 21.06.2019, s. 10).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin

Funkcjonujący system nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin nie chronił w pełni zarówno producentów żywności pochodzenia roślinnego, jak i jej konsumentów. Z ustaleń kontroli NIK wynikało, iż niesprawny był istotny element tego systemu, tj. terminowość badań próbek produktów rolnych i środków ochrony roślin. Długi czas badań próbek produktów rolnych minimalizował skuteczność działania organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie ewentualnego zakazu przeznaczenia do spożycia i wprowadzania do obrotu produktów, w których stwierdzono przekroczenie najwyższych dopuszczalnych poziomów środków ochrony roślin, w szczególności w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumenta. W przypadku produktów o krótkim okresie przydatności do spożycia, produkty takie były wprowadzane do obrotu i sprzedawane końcowym odbiorcom jeszcze przed uzyskaniem wyników badań. Organy PIORiN, za naruszenie przez podmioty stosujące środki ochrony roślin zasad ich stosowania nakładały jedynie grzywnę w drodze mandatu karnego (do 500 zł).

Również długie terminy badań jakościowych próbek środków ochrony roślin stwarzały ryzyko niskiej skuteczności w zakresie wycofywania z punktów sprzedaży ŚOR niespełniających norm. Także sprzedaż bezfakturowa, bez możliwości identyfikacji nabywcy uniemożliwiała organom PIORiN podejmowanie skutecznych działań w celu wycofania z obrotu bądź unieszkodliwienia ŚOR.

5.1.1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Monitoring realizacji Krajowych planów działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem ŚOR prowadzony był systematycznie

1. Wypełniając dyspozycję art. 47 ustawy o ŚOR Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował Krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, uwzględniając w szczególności uwarunkowania krajowe w zakresie produkcji roślinnej oraz stosowania środków ochrony roślin, a także mając na względzie skutki ujętych w tym planie działań na zdrowie ludzi, ochronę środowiska oraz warunki społeczno-gospodarcze.

Pierwszy Krajowy plan działania na lata 2013–2017 został przyjęty 6 maja 2013 r. Kolejny plan na lata 2018–2022, podpisany przez Ministra w dniu 11 lipca 2018 r., stanowił kontynuację planu poprzedniego. Krajowe plany działania określały zadania jednostek administracji publicznej w zakresie ograniczania zagrożeń związanych z wykonywaniem chemicznych zabiegów ochrony roślin. Minister monitorował realizację KPD na podstawie sprawozdań rocznych, sporządzanych w układzie narastającym (z corocznym rozszerzeniem zakresu sprawozdania). Sprawozdania za lata 2013–2017 publikowano na stronie internetowej administrowanej przez urząd obsługujący Ministra.

W dokumencie z 2018 r. przyjęto, że kluczowym celem dla Polski będzie, podobnie jak w latach 2013–2017, upowszechnianie ogólnych zasad integrowanej ochrony roślin, w szczególności przez promowanie chemicznych

metod ochrony. Realizując ten cel m.in. utworzono platformę internetową poświęconą tej tematyce, udostępniono producentom rolnym i doradcom narzędzia niezbędne do realizacji wymagań integrowanej ochrony roślin, organizowano specjalistyczne szkolenia, dystrybuowano materiały informacyjne. W KPD duży nacisk położony został na ochronę owadów zapyłających oraz środowiska wodnego. Plan zakładał ponadto doskonalenie systemu szkoleń z zakresu ochrony roślin oraz rozwijanie monitoringu zatruc ludzi oraz pszczół. Zakładał także współpracę z instytutami naukowo-badawczymi, ośrodkami doradztwa rolniczego, a także służbami podległymi Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Środowiska. W ramach realizacji ww. założeń m.in. organy PIORiN co roku przeprowadzały około 6 tys. kontroli obrotu środkami ochrony roślin oraz ok. 23 tys. kontroli stosowania tych środków, w ramach których były wykonywane także badania ich pozostałości w płodach rolnych (około 2800 próbek rocznie), prowadzono kampanie informacyjne na temat bezpiecznego stosowania ŚOR, zostały opracowane i udostępnione poradniki dobrej praktyki ochrony roślin.

2. Do obowiązków ministra właściwego do spraw rolnictwa wynikających z art. 3 ust. 1 pkt b ustawy o ŚOR należało wydawanie zezwoleń na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu oraz pozwoleń na handel równoległy. W latach 2016–2018 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał łącznie 854 zezwolenia na wprowadzanie ŚOR do obrotu i 219 pozwoleń na handel równoległy³⁴. Odmówił udzielenia takich zezwoleń w 40 przypadkach. Przy wydawaniu zezwoleń i pozwoleń korzystał z opinii – powołanej przy Ministrze – Komisji do spraw Środków Ochrony Roślin. Organ ten w okresie objętym kontrolą zaopiniował łącznie 870 wniosków podmiotów ubiegających się o wydanie takich zezwoleń.

Korzystając z trybu przewidzianego w art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 dodatkowo w okresie objętym kontrolą Minister wydał łącznie 10 zezwoleń³⁵ na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, w celu ograniczonego i kontrolowanego stosowania. Cztery z nich dotyczyły sytuacji nadzwyczajnej w ochronie upraw buraka cukrowego, trzy – sytuacji nadzwyczajnej w ochronie lasów, trzy zezwolenia dotyczyły sytuacji nadzwyczajnej w ochronie upraw rzepaku ozimego³⁶.

Analiza dokumentacji dotyczącej wydania trzech zezwoleń na wprowadzenie do obrotu na okres do 120 dni środków ochrony roślin w celu kontrolowanego i ograniczonego zastosowania w uprawie rzepaku ozimego wykazała, że przy wydawaniu tych zezwoleń Minister naruszył przepisy procesowe.

Minister właściwie realizował zadania wynikające z art. 3 ust. 1 pkt b ustawy o ŚOR

Błędy proceduralne przy wydawaniu trzech zezwoleń w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 (sytuacja nadzwyczajna w rolnictwie)

³⁴ W 2016 r. 279 zezwoleń i 91 pozwoleń, w 2017 r. odpowiednio: 316 i 73, w 2018 r. 259 i 55.

³⁵ Jedno w 2016 r. (sytuacja nadzwyczajna w związku z wystąpieniem przedziorka chmielowca w buraku cukrowym), trzy zezwolenia w 2017 r. (sytuacja nadzwyczajna w lasach w związku z wystąpieniem strzygoni choinówki, osnui gwiaździstej), sześć zezwoleń w 2018 r., w tym trzy w związku z sytuacją nadzwyczajną w uprawie buraka cukrowego w związku z wystąpieniem szarka komośnika, płaszczyńca burakowego, rolnic i trzy zezwolenia w związku z sytuacją nadzwyczajną w uprawie rzepaku ozimego, w związku z wystąpieniem chowacza galasówek, pchełki ziemnej, miniarki kapuścianki, mszycy brzoskwiniowej, rolnic, mączniaka rzekomego kapustnych, zgorzeli siewek.

³⁶ R/j-2/2018, R/j-3/2018, R/j-4/2018.

Wprawdzie zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpił do Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska o wydanie stosownych opinii, jednakże wyznaczył jednodniowy termin na przedstawienie stanowisk w sprawie. W tak wyznaczonym terminie Ministrowie nie wydali opinii. Pomimo to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał zezwolenia na wprowadzenie do obrotu wnioskowanych środków ochrony roślin, czym naruszył postanowienia art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR, a także art. 106 § 1 k.p.a. Ministrowie Zdrowia i Środowiska opinie w powyższych sprawach przedstawili już po wydaniu zezwoleń³⁷. Minister Zdrowia każdorazowo stwierdzał brak zagrożeń dla konsumentów żywności ze strony wnioskowanych ŚOR³⁸, Minister Środowiska zaś, negatywnie zaopiniował wydanie zezwoleń, ze względu m.in. na nadal niewyjaśnione, w pełni jednoznaczne i w sposób niebudzący wątpliwości, ryzyko dla pszczoł i innych owadów zapylających oraz niesfinalizowaną prowadzoną przez EFSA oceną ryzyka dla pszczoł.

W przypadku przedmiotowych wniosków Minister nie zasięgał opinii Komisji do spraw Środków Ochrony Roślin. O wydanie opinii wystąpił natomiast do Instytutu Ochrony Roślin Państwowego Instytutu Badawczego w Poznaniu, zakreślając także jednodniowy termin udzielenia odpowiedzi. IOR-PIB w wyznaczonym terminie przekazał opinię pozytywną.

W złożonych wyjaśnieniach Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał m.in., że przedmiotowe zezwolenia zostały udzielone w związku z brakiem możliwości skutecznej ochrony rzepaku ozimego, z wykorzystaniem dostępnych metod, spowodowanej niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi i wzrastającą presją organizmów szkodliwych. Decyzje wymagały zatem szybkiego procedowania z uwagi na terminy złożenia wniosków, konieczność szybkiego zaprawienia nasion i zapewnienia możliwości ich wysiania w terminach agrotechnicznych. Dlatego też w wystąpieniach do Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska określono bardzo krótkie terminy na przedstawienie tych opinii. Minister wskazał ponadto, że opinie te miały charakter pomocniczy i nie były wiążące przy podejmowaniu decyzji o wydaniu bądź nie zezwolenia w przypadku sytuacji nadzwyczajnych w ochronie roślin.

Zdaniem NIK, pilny charakter sprawy nie zwalniał Ministra z konieczności działania na podstawie prawa. Do istoty współdziałania w formie zasięgnięcia opinii należy obowiązek uzyskania stanowiska innego organu przed wydaniem decyzji w sprawie głównej, również w postępowaniu, w którym organ wydający decyzję nie jest nią związany. Zapis w art. 106 § 1 k.p.a., że „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ” oznacza, że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji, tym samym organ prowadzący postępowanie jest obowiązany uzyskać takie stanowisko przed wydaniem decyzji. Ponadto, zgodnie z art. 106 § 1 *in fine* decyzję wydaje się „po zajęciu stanowiska” przez organ, co należy interpretować jako bezwzględny nakaz uzyskania stanowiska przed zakończeniem postępowania administracyjnego w danej instancji.

Wprowadzone do obrotu środki ochrony roślin (Modesto 480 FS³⁹, Cruiser OSR 322 FS⁴⁰, Cruiser 70 WS⁴¹), przeznaczone do przemysłowego zaprawiania nasion, zawierały w swoim składzie substancje czynne z grupy

³⁷ Po ośmiu dniach (sprawa dot. Cruiser70WS), po 15 dniach (sprawy dot. Modesto480FS i CruiserOSR322FS).

³⁸ W oparciu o sporządzone analizy ryzyka przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny.

³⁹ Zezwolenie z 9 lipca 2018 r. znak R/j-2/2018.

⁴⁰ Zezwolenie z 9 lipca 2018 r. znak R/j-3/2018.

⁴¹ Zezwolenie z 13 lipca 2018 r. znak R/j-4/2018 zmienione Decyzją nr R-332/2018d z 17 lipca 2018 r.

neonikotynoidów, m.in. klotianidynę i tiametoksam. Zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 485/2013⁴² we wszystkich państwach UE obowiązuje zakaz stosowania i wprowadzania do obrotu nasion rzepaku zaprawianych środkami ochrony roślin zawierającymi klotianidynę lub tiametoksam (art. 2 ww. rozporządzenia) oraz zakaz stosowania środków ochrony roślin zawierających klotianidynę lub tiametoksam do zaprawiania nasion rzepaku (załącznik nr 1 do rozporządzenia). Wprowadzony zakaz i ograniczenia wynikały z wątpliwości naukowych dotyczących bezpieczeństwa zdrowia pszczoł i innych owadów zapylających, związanych ze stosowaniem środków ochrony roślin zawierających klotianidynę⁴³ lub tiametoksam⁴⁴.

W uzasadnieniach wydanych zezwoleń Minister wskazywał m.in. na brak możliwości kompleksowego zwalczania oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom występowania organizmów szkodliwych w okresie jesiennej wegetacji w uprawie rzepaku ozimego, w konsekwencji powstawanie poważnych strat plonu na skutek osłabienia rozwoju, większej podatności na przemarzanie oraz wtórnych porażeń patogenami chorobotwórczymi. NIK zwraca uwagę, że w latach 2016–2017 ówczesny Minister odmówił wydania zezwoleń⁴⁵ na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających związki z grupy neonikotynoidów⁴⁶. W uzasadnieniu odmowy wydania decyzji wskazywał m.in., że wprowadzony zakaz i ograniczenia wynikały z wątpliwości naukowych dotyczących bezpieczeństwa dla zdrowia pszczoł i innych owadów zapylających związanych ze stosowaniem środków ochrony roślin zawierających tiametoksam lub klotianidynę. Zakaz i ograniczenia uwzględniały również zasadę ostrożności, która pozwala chronić zdrowie ludzi i zwierząt, a także zapewnić ochronę przed jakimkolwiek niedopuszczalnym wpływem na środowisko. Minister podkreślił, że zasada ta jest nadrzędna w stosunku do dążenia do poprawy produkcji roślinnej, czy też poprawy warunków ekonomicznych i ograniczenia kosztów ochrony roślin.

NIK zauważa, iż jak wynika z raportu opublikowanego 28 lutego 2019 r. przez EFSA⁴⁷, stosowanie neonikotynoidowych pestycydów stanowi zagrożenie dla życia pszczoł dzikich i miodnych. Wpływ tych substancji na zdrowie i życie pszczoł jest różny w zależności od gatunku pszczoły, sposobu zastosowania pestycydu oraz drogi narażenia na jego działanie. Ryzyko, związane z niekorzystnym oddziaływaniem neonikotynoidów na życie

Ponowna ocena ryzyka przeprowadzona przez EFSA potwierdziła szkodliwy wpływ neonikotynoidów na zdrowie i życie pszczoł

⁴² Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 485/2013 z dnia 24 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do warunków zatwierdzania substancji czynnych: klotianidyna, tiametoksam i imidachlopyrd oraz zabraniającego stosowania i sprzedaży nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne (Dz. U. UE L 139 z 25.05.2013, s. 12).

⁴³ Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin. EFSA Journal 2013;11(1):3066. <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3066>.

⁴⁴ Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam. EFSA Journal 2013;11(1):3067. <https://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/3067>.

⁴⁵ Nr R-265/2016d, R-266/2016d, R-201/2017d.

⁴⁶ Tj.: Cruiser OSR 322FS i Modesto 480FS.

⁴⁷ <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/news/180228-QA-Neonics.pdf>

pszczół, zostało jednak potwierdzone w przypadku każdego z trzech badanych taksonów owadów zapylających (pszczoły miodne, pszczoły dzikie i trzmiele).

W latach 2016–2018 Minister przekazywał do wiadomości Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa wydane w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 zezwolenia, który z kolei przekazywał je do WIORiN do wykorzystania w trakcie prowadzonych kontroli stosowania ŚOR. Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa objęły nadzorem podmioty, które zaprawiały nasiona rzepaku ŚOR zawierającymi w swoim składzie substancje z grupy neonikotynoidów, oraz producentów rolnych, którzy wysiali nasiona rzepaku zaprawione tymi środkami. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a podmioty dokonujące zaprawiania nasion przedmiotowymi środkami posiadały wymagane certyfikaty ESTA⁴⁸.

W latach 2016–2018 przeprowadzono łącznie badania 182 próbek rzepaku w kierunku obecności pozostałości ŚOR, w tym pozostałości insektycydów neonikotynoidowych. Pozostałości środków ochrony roślin poniżej NDP stwierdzono w 69 próbkach rzepaku (37,9%). W badanych próbkach rzepaku nie stwierdzono pozostałości środków ochrony roślin zawierających klotianidynę lub tiametoksam. W trzech próbkach wykryto inny neonikotynoid – tiachlopryd. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch badanych próbkach (1,1%): w jednej wykryto zastosowanie substancji czynnej niedopuszczanej do użycia w uprawie rzepaku, w jednej próbce – przekroczenie najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości ŚOR.

W IO na 2019 r. do badań zaplanowano 45 próbek rzepaku. Do końca lipca 2019 r. przebadano 31 próbek, m.in. w kierunku pozostałości klotianidyny i tiametoksamu. W badanych próbkach rzepaku nie stwierdzono pozostałości środków ochrony roślin zawierających ww. substancje aktywne. Stwierdzono natomiast: pozostałości ŚOR poniżej najwyższych dopuszczalnych poziomów – w 26 próbkach (83,9%), nieprawidłowe użycie ŚOR niedopuszczonych do stosowania w uprawie rzepaku – w dwóch próbkach (6,5%).

Próbki rzepaku badano także w kierunku obecności glifosatu i jego metabolitów⁴⁹.

Minister nie sprawował nadzoru nad prawidłowością wykonania umów pod kątem terminowości prowadzonych badań płodów rolnych oraz ŚOR

3. W celu realizacji wieloletnich programów pn. *Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska*⁵⁰ oraz *Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności*

⁴⁸ European Seed Treatment Assurance – system zapewnienia jakości na całym etapie produkcji, od dostawy nasion do zakładu aż po ich dystrybucję. Certyfikowane firmy nasienne na każdym kroku muszą zapewnić jakość i bezpieczeństwo procesu zaprawiania i zaprawionych nasion, bezpieczeństwo pracowników i ochronę środowiska, a jednym z kluczowych elementów systemu jest obowiązkowe badanie zawartości pyłu w zaprawionych nasionach.

⁴⁹ W celu zlikwidowania niepożądanego zachwaszczenia rzepaku chwastami uciążliwymi, przed zbiorem rzepaku można zastosować zabieg środkami chwastobójczymi opartymi o substancję aktywną glifosat (np. Roundup). Zniszczenie uciążliwych chwastów umożliwia łatwiejszy zbiór rzepaku, a później ułatwia uprawę pola pod roślinę następczą.

⁵⁰ Uchwała nr 225/2015 Rady Ministrów z 15 grudnia 2015 r. zmieniony uchwałą nr 155/2018 Rady Ministrów z 16 października 2018 r.

ści oraz ochrony środowiska naturalnego⁵¹, Minister w latach 2016–2018 zawarł umowy z IOR-PIB⁵² oraz z IO⁵³. IOR-PIB realizował m.in. zadanie 1.7 „Analiza pozostałości środka ochrony roślin i mikotoksyn w płodach rolnych pochodzących z produkcji pierwotnej oraz w wodach podziemnych i powierzchniowych w pobliżu miejsc produkcji” oraz zadanie 1.8 „Wykonanie analiz jakości substancji czynnych i środków ochrony roślin na rzecz kontroli obrotu środkami ochrony roślin”. IO realizował zaś zadanie 2.5 „Badanie pozostałości środków ochrony roślin w ramach urzędowej kontroli ich stosowania”. Corocznie GIORiN dla potwierdzenia rzeczowego wykonania zawartych umów przekazywał do Ministra informacje o ich realizacji.

W umowach zawartych z IOB-PIB oraz IO nie określono terminów na wykonanie laboratoryjnych badań próbek płodów rolnych w kierunku pozostałości ŚOR oraz próbek ŚOR. W okresie 2016–2018 Minister nie sprawował nadzoru nad prawidłowością wykonania ww. umów pod kątem terminowości prowadzonych badań płodów rolnych oraz ŚOR, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴, tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także Standardu nr 11 – („Nadzór”) kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁵, który zobowiązuje do prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

W opisach zakresu merytorycznego zadania 1.7 i 1.8 wskazano jedynie, że wykonanie analiz w laboratoriach IOR-PIB będzie odbywało się na bieżąco w miarę napływu próbek, także atesty analityczne będą wysyłane do WIORiN na bieżąco.

W ocenie NIK powyższe zapisy były nieprecyzyjne, niekonkretne i niemierzalne. W przypadku umów z IO, nie zastosowano żadnych zapisów odnoszących się do terminów przekazywania wyników badań.

Minister wyjaśnił m.in., że w przypadku realizacji zadań 1.7. i 1.8., IOR PIB został zobowiązany w umowach na kolejne lata do przeprowadzenia niezbędnych konsultacji z Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie sposobu realizacji tych zadań. Podobnie w przypadku zadania 2.5. w umowach przewidywano przeprowadzenie konsultacji z właściwymi inspekcjami, będącymi odbiorcami zadań, co do szczegółów wykonania badań (w zakresie m.in. rodzaju prób, zakresu badanych ŚOR, innych niezbędnych ustaleń).

Minister wyjaśnił ponadto, że GIORiN nie zgłaszał problemów w wykonaniu przedmiotowych zadań oraz nie wskazywał na potrzebę ujęcia w umowach w sposób sztywny czasu wykonania analiz.

⁵¹ Uchwała nr 105/2015 Rady Ministrów z 14 lipca 2015 r.

⁵² Umowy na wykonanie zadań wynikających z programu wieloletniego: na rok 2016 – Umowa nr HOR.kor.0660/IOB PW/16 z 14 czerwca 2016 r., na rok 2017 – Umowa nr HOR.kor.832/IOB PW/17 z 7 czerwca 2017 r., na rok 2018 – Umowa nr HOR.kor.832/IOB PW/18 z 14 czerwca 2018 r.

⁵³ Umowa na wykonanie zadań wynikających z programu wieloletniego: na rok 2016 – Umowa nr HOR hn 8421/1/2016 z 17 maja 2016 r.; na rok 2017 – Umowa nr HOR zg 8421/1/2017 z 13 czerwca 2017 r.; na rok 2018 – Umowa nr HOR zg 8421/3/2018 z 14 czerwca 2018 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

⁵⁵ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował o wprowadzonych do umowy z IOR-PIB zapisach określających maksymalne terminy wykonania badań i zadeklarował wprowadzenie analogicznych zapisów w umowie z IO.

4. Według informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od IOR-PIB oraz IO, na czas realizacji badań pozostałości środków ochrony roślin miały wpływ w szczególności: terminy poboru próbek i liczba docierających próbek w danym czasie (okres wzmożonego poboru próbek skumulowany jest w okresie pięciu miesięcy), liczba stosowanych metod badawczych do analizy próbki, brak wystarczającej ilości nowoczesnej aparatury, awarie sprzętu. W latach 2016-2018 IOR-PIB pozyskał jedynie jeden chromatograf gazowy GC-MS/MS, większość wykorzystywanej aparatury pomiarowej była poza okresem gwarancji. IOR-PIB wskazywał ponadto na problemy kadrowe związane z rezygnacją z pracy, czy przejściem na emeryturę. Szkolenie nowozatrudnionego personelu wiązało się z dodatkowym obciążeniem dla doświadczonej kadry (na wyszkolenie samodzielnego chromatografisty potrzeba od jednego roku do kilku lat). Przy wykorzystaniu obecnych zasobów czas badania próbek w IOR-PIB określono na 10 dni. W przypadku zaś zapewnienia odpowiedniego zaplecza aparaturowego i kadrowego, dobrej organizacji przekazywania próbek, czas wykonywania analiz mógłby wynosić 3–5 dni roboczych. Szczególnie pilne badania mogłyby być wykonywane w 1–2 dni.

W Instytucie Ogrodnictwa w Skierniewicach, realizującym badania próbek w ramach zadania 2.5 Programu Wieloletniego *Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego*, czas wykonywania analiz zdeterminowany był głównie możliwościami technicznymi laboratorium, tj. dostępnością odpowiedniej aparatury. IO wskazywał przy tym „wręcz krytyczną sytuację finansową Instytutu”.

Niewystarczający nadzór Ministra nad GIORiN

5. Niewystarczający w ocenie NIK był nadzór Ministra nad GIORiN. Od 2014 r. Minister nie prowadził działań kontrolnych w GIORiN w zakresie realizacji przez tę jednostkę zadań dotyczących środków ochrony roślin, w szczególności w zakresie oceny skuteczności działania Inspekcji. W okresie objętym kontrolą odbywał się bowiem jedynie poprzez coroczną sprawozdawczość z realizacji zadań przez Inspekcję, w tym na potrzeby ewaluacji osiągania celów KPD, a także bieżącą korespondencję oraz spotkania. Ponadto, przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w corocznych narađach z udziałem wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa w celu omówienia ewentualnych problemów. Minister wskazał, że na zakres kontroli wpływ miały ograniczenia kadrowe i dodatkowe zadania związane m.in. z prowadzoną w okresie, którego dotyczy kontrola, reformą prawa UE w zakresie kontroli urzędowych w łańcuchu żywnościowym.

5.1.2. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony roślin i nasiennictwa

1. Zarówno GIORiN jak i kontrolowane WIORiN były organizacyjnie dobrze przygotowane do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin. W GIORiN zadania te realizowane były przez pracowników Biura Ochrony Roślin i Techniki, zaś w wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa nadzór ten powierzono pracownikom zatrudnionym w Działach Ochrony Roślin i Techniki oraz delegaturach i oddziałach tych inspektoratów. Biuro Ochrony Roślin i Techniki GIORiN sprawowało także nadzór nad urzędowymi badaniami pozostałości ŚOR w płodach rolnych, realizowanymi przez WIORiN. Zadania w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin przypisane zostały pracownikom w zakresach czynności. Osoby realizujące ww. zadania posiadały stosowne wykształcenie i kwalifikacje. W okresie objętym kontrolą organizowano szkolenia pracowników z zakresu obrotu i stosowania ŚOR, zapewniając jednocześnie równy dostęp dla wszystkich pracowników do możliwości podnoszenia kwalifikacji. Pracownikom zapewniono również wyposażenie w środki ochrony osobistej, a także sprzęt do realizacji kontroli w terenie. NIK zwraca jednak uwagę na starzejący się tabor samochodowy niezbędny do pracy w terenie. W kontrolowanych WIORiN blisko połowa (48%) używanych pojazdów miała powyżej 10 lat.

Poziom zatrudnienia oraz kwalifikacje zawodowe pracowników GIORiN były adekwatne do realizacji przypisanych zadań

Przykład

W WIORiN w Łodzi na 32 pojazdy⁵⁶ 23 (72%), a w WIORiN w Olsztynie na 33 pojazdy⁵⁷ blisko połowa była starsza niż 10 lat. W przypadku najstarszych aut zwraca uwagę także ich przebieg, np. pojazd użytkowany przez WIORiN w Gdańsku z 1999 r. przejechał 337 995 km, pojazd z WIORiN w Poznaniu z 2000 r. z – 249 599 km. Najnowszym taboru dysponował WIORiN w Bydgoszczy, w którym tylko trzy z 31 użytkowanych pojazdów (9,6%) miały więcej niż 10 lat.

Starzejący się tabor samochodowy i niskie wynagrodzenia pracowników WIORiN

Główny Inspektor – dostrzegając złą kondycję finansową pracowników PIORiN, będącą konsekwencją niezmienności wynagrodzeń w latach 2008–2016 – podjął działania w celu poprawy tej sytuacji. W wyniku tych działań w 2017 r. podniesiono wynagrodzenia pracowników PIORiN o 400 zł na etat. Nadal jednak niski jest poziom wynagrodzeń pracowników kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa.

Przykład

Średnie wynagrodzenie w latach 2016–2018 kształtowało się na poziomie 2572 zł w przypadku inspektorów (najniższe wynagrodzenia osób zatrudnionych na tym stanowisku odnotowano w WIORiN w Poznaniu – 2086 zł, najwyższe w WIORiN we Wrocławiu – 2924 zł) do 3408 zł w przypadku specjalistów (najniższe w WIORiN w Bydgoszczy – 3169 zł, najwyższe w WIORiN w Katowicach – 3745 zł).

⁵⁶ Według stanu na koniec 2018 r.

⁵⁷ J.w.

Konieczność dostosowania granicznych punktów kontroli do nowych wymogów

2. W związku z koniecznością dostosowania do dnia 14 grudnia 2021 r. granicznych punktów kontrolnych do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625⁵⁸ wojewódzcy inspektorzy w Koszalinie, Olsztynie, Rzeszowie i Warszawie podjęli działania zmierzające do rozpoznania skali niezbędnych modernizacji i dostosowań istniejących punktów kontrolnych, w tym oszacowania wysokości niezbędnych środków finansowych. Jednakże nie rozpoczęto jeszcze modernizacji (budowy nowych) granicznych punktów kontrolnych.

Przykłady

WIORiN w Koszalinie zorganizował spotkania zespołów roboczych Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego i Zarządów Portów Szczecin-Świnoujście w celu ustalenia priorytetów realizacji zadań, a także niezbędnego czasu w oparciu o możliwości techniczne i finansowe.

WIORiN w Rzeszowie zgłosił do Wojewody Podkarpackiego potrzebę dostosowania infrastruktury na przejściu w Korczowej, wstępnie uzgodniono możliwość wykorzystania pomieszczeń użytkowanych przez Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na potrzeby kontroli granicznych

WIORiN w Warszawie oszacował koszty modernizacji punktu wwozu w przejściu granicznym w Warszawa Okęcie na 150–200 tys. zł, zwracając się również w lutym 2019 r. do Wojewody Mazowieckiego o pomoc.

NIK zwraca uwagę, że inwestycja budowlana może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający m.in. planowany zakres rzeczowy inwestycji, ocenę efektywności, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji. Spełnienie powyższych wymagań⁵⁹ wymaga jednak czasu do opracowania projektów budowlanych planowanych inwestycji, w przypadku gdy są one wymagane, a w konsekwencji uzyskania niezbędnych decyzji i pozwoleń wynikających z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa budowlanego. W przypadku opóźnień w dostosowaniu przejść granicznych do nowych wymogów, istnieje ryzyko konieczności odsyłania importowanych do UE towarów do innych punktów w państwach członkowskich, co w konsekwencji może się przyczynić do strat materialnych przedsiębiorców i obniżyć ich konkurencyjność na wspólnotowym rynku.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) Dz. U. UE L 95 z 7.4.2017, s. 1.

⁵⁹ Wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

3. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania skuteczności działania środka ochrony roślin mogą być prowadzone wyłącznie przez podmioty upoważnione przez Głównego Inspektora. Upoważnienie następuje, w drodze decyzji, na wniosek podmiotu ubiegającego się o udzielenie upoważnienia. Upoważniony do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin w określonym zakresie może być podmiot, który spełnia wymagania dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009.

Na koniec 2018 r. do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin upoważnionych było 45 podmiotów, z tego sześć podmiotów uzyskało upoważnienia w okresie objętym kontrolą NIK, a w przypadku 14 podmiotów dokonano zmian w upoważnieniach. W latach 2016–2018 nie wystąpiły przypadki odmowy wydania upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR. W 2016 r. odnotowano natomiast jeden przypadek cofnięcia upoważnienia na wniosek podmiotu⁶⁰.

Analiza trzech losowo wybranych postępowań: o wydanie upoważnienia (dwa postępowania) i rozszerzenie upoważnienia (jedno postępowanie) wykazała, że Główny Inspektor rzetelnie zweryfikował wnioski o wydanie bądź zmianę upoważnienia. Wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia wniosków i złożenia dodatkowych informacji lub doprecyzowania treści wniosku. Każdorazowo Główny Inspektor weryfikował dokumenty załączane do wniosku, zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy ŚOR. Analizowane postępowania w sprawie wydania upoważnień były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶¹. Przed wydaniem upoważnień Główny Inspektor przeprowadzał kontrolę w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej przez podmiot ubiegający się o udzielenie tego upoważnienia. W przypadku rozszerzenia zakresu upoważnienia kontrola taka nie została przeprowadzona, co było sprzeczne z art. 17 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 8 pkt 2 ustawy o ŚOR.

Wszystkie badane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 kpa. We wszystkich badanych decyzjach Główny Inspektor określił zakres udzielonego upoważnienia zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy ŚOR.

Zgodnie z art. 19 ustawy o ŚOR Główny Inspektor prowadził i aktualizował rejestr podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin oraz udostępniał go na stronie internetowej Inspektoratu. Rejestr zawierał wszystkie wymagane prawem informacje.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor przeprowadził 13 kontroli⁶² podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o ŚOR. Badaniem szczegółowym objęto trzy losowo wybrane kontrole i ustalono, że czynności prowadzone były rzetelnie.

W latach 2016–2018
Główny Inspektor
upoważnił sześć podmiotów
do prowadzenia badań
skuteczności ŚOR

⁶⁰ Upoważnienie nr 10/2013 z 27 lipca 2013 r.

⁶¹ Dz. U. z 2018r. poz. 2096, ze zm.; dalej: kpa.

⁶² Z tego w 2016 r. przeprowadzono trzy kontrole przed wydaniem upoważnienia, w 2017 r. dwie kontrole u podmiotów posiadających upoważnienie oraz w 2018 r. osiem kontroli przed udzieleniem upoważnienia.

Zakres działania PIORiN
objęty był w całości
procesem planowania.

4. Główny Inspektor zatwierdzał Wytyczne do planu pracy WIORiN na każdy rok. Oprócz ogólnych wytycznych Główny Inspektor w każdym roku objętym kontrolą wydawał m.in.:

- Wytyczne do pobierania próbek ŚOR do badań laboratoryjnych, określające w szczególności liczbę próbek do badań i zasady poboru próbek przez poszczególne WIORiN;
- Wytyczne do pobierania próbek roślin do badań pozostałości ŚOR na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie pobierania próbek roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów do badań na obecność pozostałości środków ochrony roślin⁶³, określające liczbę próbek roślin badanych przez poszczególne laboratoria i zasady poboru próbek.

Kierunki i zakres badań w ramach urzędowej kontroli i monitoringu zmieniały się w okresie objętym kontrolą zarówno w zakresie liczby pobieranych próbek, jak również w zakresie rodzaju roślin i produktów roślinnych do badań.

Wytyczne do badania jakości ŚOR

W latach 2016–2018 zaplanowano pobranie po 260 podstawowych próbek ŚOR w podziale na 13 grup w 2016 i 2017 r. oraz na 16 grup w 2018 r. W każdym roku planowano także pobór po 50 próbek w ramach kontroli interwencyjnej oraz po 20–30 próbek ŚOR wprowadzanych do obrotu w dużych opakowaniach⁶⁴.

Ponadto w 2017 r. założono ukierunkowanie poboru próbek na miejsca, gdzie następuje pierwsze wprowadzenie ich do obrotu. W 2018 r. ze względu na wprowadzenie unijnego pilotażowego programu badań laboratoryjnych ŚOR, liczbę próbek podstawowych rozdzielanych na poszczególne grupy ŚOR obniżono do 248. Pozostałą pulę 12 próbek przyznano na pobór próbek ŚOR przeznaczonych na rynki innych państw UE.

Wytyczne do badania pozostałości ŚOR w płodach rolnych

W 2016 r. zaplanowano pobór 2875 próbek (600 próbek do badania w CL, 1275 próbek do badania w IOR-PIB, 1000 próbek do badania w IO).

W 2017 r. 3095 (odpowiednio: 600, 1525 i 970) oraz dodatkowo dwie próbki roślin ze stref ochronnych.

W 2018 r. 3064 (odpowiednio: 600, 1494 i 970) oraz dodatkowo cztery próbki roślin ze stref ochronnych.

W każdym roku planowano do badania także próbki rzepaku pod kątem występowania pozostałości glifosatu.

WIORiN prowadziły kontrole z zakresu ŚOR zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami i wytycznym GIORiN.

Przykład

Wystąpiły jedynie dwa przypadki nierzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych w WIORiN w Łodzi. Ponadto stwierdzono również fakt ukarania mandatem osoby, która nie była faktycznym sprawcą wykroczenia, co było sprzeczne z art. 76 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o ŚOR.

⁶³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1549.

⁶⁴ W 2016 r. dla województw: lubuskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i opolskiego, w 2017 r. dla mazowieckiego, małopolskiego i podlaskiego, w 2018 r. dla kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego i pomorskiego.

5. Organy PIORiN prowadziły nadzór nad wprowadzaniem do obrotu środków i ich stosowaniem poprzez realizację następujących typów kontroli:

- kontrole typu A w ramach nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu środków (w szczególności: podmiotów wprowadzających do obrotu środki, konfekcjonujących lub produkujących środki, punktów zaprawiania materiału siewnego), które stanowiły 20,3% kontroli;
- kontrole typu B w ramach nadzoru nad stosowaniem środków (głównie producenci rolni, a także miejsca pozarolniczego stosowania środków, np. tereny kolejowe, place zabaw), które stanowiły 74,3% wszystkich kontroli;
- kontrole typu C w ramach nadzoru nad sprzętem technicznym służącym do stosowania środków (podmioty dokonujące potwierdzania sprawności technicznej tego sprzętu), które stanowiły 2,2% wszystkich kontroli;
- kontrole typu D w ramach nadzoru nad szkoleniami w zakresie środków (podmioty upoważnione do przeprowadzania takich szkoleń i wydające zaświadczenia o ich ukończeniu), które stanowiły 1,6% wszystkich kontroli;
- kontrole pozostałe (np. kontrole reklam środków), które stanowiły 1,6% wszystkich kontroli.

W 2016 r. organy PIORiN przeprowadziły łącznie 31 895⁶⁵ kontroli, w 2017 r. – 31 176⁶⁶ kontroli, w 2018 r. – 31 132 kontrole⁶⁷, realizując plany kontroli praktycznie w pełni.

W poszczególnych WIORiN sporadycznie występowały uzasadnione odstępstwa od planu kontroli.

Organy PIORiN w pełni realizowały plany kontroli oraz plany poboru próbek do badań na pozostałości środków w płodach rolnych

Przykład

WIORiN w Łodzi nie wykonał zaplanowanej liczby kontroli typu C i D w 2017 r. (wykonując 96,7 % i 90,3% planu) ze względu na nieprzewodzenie działalności w kontrolowanym zakresie przez podmioty ujęte w planie kontroli.

W trakcie prowadzonych kontroli do badań pozostałości środków w płodach rolnych pobrano odpowiednio 3201 (zaplanowano 2875), 3146 (plan 3097) oraz 3149 próbek (plan 3068).

W 2016 r. na 3201 przebadanych próbek pozostałości środków nie stwierdzono w 1550 próbkach (48,4%). Z pozostałych 1651 próbek – w 1303 próbkach (40,7%) wykryto pozostałości środków dopuszczonych do danej uprawy poniżej NDP. Natomiast w 296 próbkach (9,3%) oznaczono pozostałości poniżej NDP środków ochrony roślin niedopuszczonych do stosowania w danej uprawie, a w 52 próbkach (1,6%) stwierdzono przekroczenia NDP zastosowanych środków ochrony roślin.

W 2017 r. przebadano łącznie 3.146 próbek płodów rolnych. Pozostałości środków nie wykryto w 1605 próbkach (51%). Dla pozostałych 1541 próbek stwierdzono, że 1466 próbek (46,6%) posiadało pozostałości środków poniżej NDP, z tego w 403 próbkach oznaczono pozostałości poniżej NDP środków ochrony roślin niedopuszczonych do stosowania w danej uprawie, a w 75 próbkach (2,4%) stwierdzono przekroczenie NDP zastosowanych środków.

⁶⁵ W tym 2841 kontroli interwencyjnych i 279 kontroli sprawdzających.

⁶⁶ W tym 2078 kontroli interwencyjnych i 290 kontroli sprawdzających.

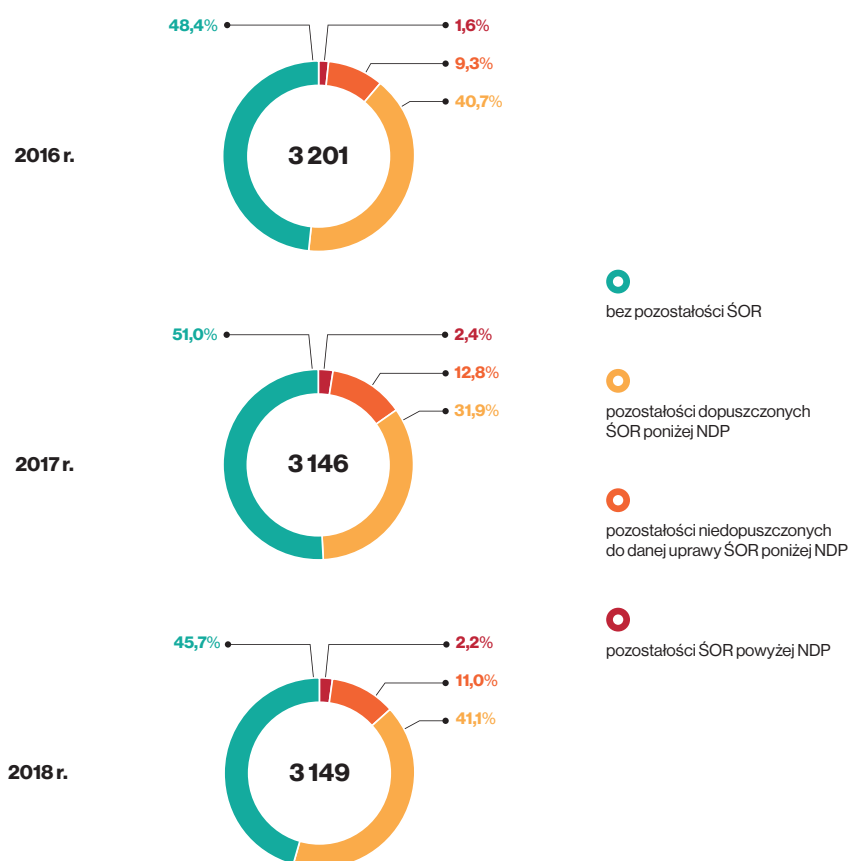
⁶⁷ W tym 2199 kontroli interwencyjnych i 380 kontroli sprawdzających.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. na łącznie przebadanych 3149 próbek produktów rolnych nie stwierdzono pozostałości ŚOR w 1440 próbkach (45,7%). Z pozostałych 1709 próbek – w 1295 próbkach (41,1%) wykryto pozostałości ŚOR dopuszczonych do danej uprawy poniżej NDP, w 346 próbkach (11%) oznaczono pozostałości poniżej NDP środków ochrony roślin niedopuszczonych do stosowania w danej uprawie. W 68 próbkach (2,2%) stwierdzono przekroczenie NDP zastosowanych środków ochrony roślin.

Infografika nr 9

Wyniki badań próbek produktów rolnych na pozostałości środków ochrony roślin



Źródło: dane z kontroli NIK.

W latach 2016–2018 badaniem środków ochrony roślin w kierunku jakości objęto łącznie 933 próbki (801 próbek podstawowych i 132 próbki interwencyjne). Liczba wydanych atestów negatywnych, w przypadku nieprawidłowego składu lub właściwości fizyko-chemicznych, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą rosła i wynosiła odpowiednio 21 z 311 (6,7%); 33 z 310 (10,6%) oraz 35 z 312 (11,2%).

WIORiN rzetelnie realizowały kontrole typu A, B, C i D

WIORiN prowadziły kontrole z zakresu ŚOR zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami i wytycznym GIORiN. Analiza postępowań kontrolnych typu A, B, C i D wykazała, że co do zasady w sposób wyczerpujący dokumentowano i opisywano stwierdzony stan oraz nieprawidłowości i uchybienia, wskazywano osoby za nie odpowiedzialne i w każdym przypadku wydawano stosowne zalecenia w celu usunięcia stwierdzonych niezgodności. W sytuacjach tego wymagających osoby odpowiedzialne ukarano man-

datami. Główne nieprawidłowości dotyczyły nielegalnego wprowadzenia do obrotu ŚOR, niewłaściwej jakości ŚOR (kontrola typu A), braku lub niewłaściwie prowadzonej dokumentacji użycia ŚOR, braku szkoleń w zakresie stosowania ŚOR, niewłaściwego przechowywania przeterminowanych ŚOR, stosowania ŚOR niezgodnie z wymaganiami określonymi na etykiecie, zastosowaniem ŚOR na terenie niebędącym celem zabiegu (kontrola typu B), nierzetelnie prowadzonej dokumentacji dotyczącej potwierdzenia sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania ŚOR, braku aktualnych świadectw wzorcowania przyrządów (kontrola typu C), braku wpisu do rejestru podmiotów niebędących przedsiębiorcami, prowadzących szkolenia w zakresie środków ochrony roślin, niewłaściwej, niezgodnej z wymogami § 9 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie szkoleń w zakresie środków ochrony roślin⁶⁸ (kontrola typu D).

Przykład

Przypadki nierzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych stwierdzono w dwóch kontrolach (na 18 badanych) przeprowadzonych przez WIORiN w Łodzi. Ponadto stwierdzono również fakt ukarania mandatem osoby, która nie była faktycznym sprawcą wykroczenia, co było sprzeczne z art. 76 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o ŚOR.

6. Badania jakości ŚOR wykonywał Instytut Ochrony Roślin Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu Oddział w Sośnicowicach, natomiast pozostałości ŚOR w roślinach Centralne Laboratorium w Toruniu, będące w strukturach GIORiN, oraz instytuty naukowo-badawcze: Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach oraz Instytut Ochrony Roślin Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu.

Główny Inspektor ani w umowie⁶⁹ zawartej z IOR-PIB Oddział w Sośnicowicach ani w upoważnieniach⁷⁰ do przeprowadzania badań laboratoryjnych dla poszczególnych instytutów badawczych, nie określił czasu wykonania badań próbek na rzecz PIORiN. W okresie objętym kontrolą w kontrolowanych WIORiN średni czas badań laboratoryjnych próbek płodów rolnych licząc od daty pobrania wyniósł 36 dni, a licząc od daty otrzymania próbek przez laboratorium – 31 dni.

Przykład

Najdłuższy średni czas oczekiwania na wyniki badań stwierdzono w przypadku próbek płodów rolnych pobranych przez WIORiN w Katowicach (43 dni), najkrótszy – przez WIORiN w Bydgoszczy (20 dni).

Próbki ŚOR oraz płodów rolnych na pozostałość ŚOR badano w akredytowanych laboratoriach

Długie były terminy badania próbek ŚOR i płodów rolnych

⁶⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 554, ze zm.

⁶⁹ Umowa zawarta w Sośnicowicach w dniu 16.05.2013 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Instytutem Ochrony Roślin – Państwowym Instytutem Badawczym Oddział Sośnicowice (aneksowana 9.02.2016 r.).

⁷⁰ Upoważnienie nr 3/2016 do przeprowadzenia badań laboratoryjnych dla IOR-PIB Oddział Sośnicowice w zakresie badań laboratoryjnych ŚOR (ważne do dnia 31.12.2020 r.); Upoważnienie nr 10/2016 dla Instytut Ochrony Roślin Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu w zakresie badań laboratoryjnych na obecność pozostałości ŚOR (ważne do 31.12.2020 r.) oraz upoważnienie nr 11/2016 dla Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach w zakresie badań laboratoryjnych na obecności pozostałości ŚOR (ważne do 31.12.2020 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Należy zwrócić uwagę, że ani rodzaj, ani gatunek, ani trwałość badanego płodu rolnego nie determinowały długości prowadzonych badań laboratoryjnych. Długi czas badań dotyczył zarówno np. warzyw i owoców przeznaczonych do długiego przechowania, jak i tych, których termin przydatności do spożycia był bardzo krótki (np. owoce miękkie).

Przykład

Badanie próbki sałaty trwało 84 dni, jabłka – 70 dni, malin – 46 dni, truskawki – 43 dni, czarnej porzeczki – 26 dni. Na wynik badania próbki rukoli oczekiwano 63 dni, kopru ogrodowego – 34 dni. Analiza próbki marchwi trwała 55 dni, korzenia pietruszki – 58 dni⁷¹.

Nieskuteczne działania
WIORiN w przypadku
stwierdzenia
przekroczenia NDP
w badanych próbkach
płodów rolnych

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o ŚOR jeżeli wojewódzki inspektor, w toku kontroli stosowania środków ochrony roślin, stwierdzi, na podstawie wyników badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych, że te produkty rolne zawierają pozostałości środków ochrony roślin w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumenta tych produktów rolnych:

- 1) zakazuje, w drodze decyzji, przeznaczania tych produktów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu, w tym do innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw trzecich, z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi oraz określa sposób ich zagospodarowania lub
- 2) jeżeli te produkty rolne zostały wprowadzone do obrotu – stosuje procedurę powiadamiania zgodnie z systemem wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

W związku z długim terminem oczekiwania na wyniki badań próbek produktów rolnych, art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o ŚOR nie mógł być praktycznie zastosowany.

W czasie trwania badań w większości przypadków następował zbiór produktów i ich wprowadzenie do obrotu, często bez możliwości identyfikacji konsumentów, którym żywność została sprzedana. Na przeanalizowanych w trakcie kontroli NIK 52 przypadków postępowania WIORiN z produktami rolnymi, w których stwierdzono przekroczenie NDP, w 38 przypadkach (75%) produkty rolne w czasie oczekiwania na wyniki badań zebrano z pola i sprzedano, w tym w 27 przypadkach (71%) sprzedaży dokonano w obrocie bezfakturowym, bez możliwości identyfikacji odbiorców i możliwości podjęcia działań w celu wycofania z obrotu.

Przykład

Z wyżej wymienionych 52 przypadków żywności, w której stwierdzono przekroczenie NDP, bez możliwości ustalenia odbiorcy sprzedano m.in.:

- łącznie 41,5 tony kapusty pekińskiej (czas oczekiwania na wyniki badań próbek pobranych przez WIORiN-y wynosił 32, 50, 43 dni);
- 10 ton jabłek (próbki badano 42 dni);
- 1,7 ton czarnej porzeczki (26 dni);

⁷¹ Próbki malin i truskawki pobrane zostały przez WIORiN w Katowicach odpowiednio w 2016 i 2018 r., próbki czarnej porzeczki, rukoli i marchwi – przez WIORiN w Bydgoszczy, sałaty – WIORiN w Łodzi, kopru ogrodowego – WIORiN we Wrocławiu, korzenia pietruszki – WIORiN w Gdańsku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 300 kg śliwek (15 dni);
- łącznie 25 ton i 15 000 szt. selera korzeniowego (16, 39, 19 dni);
- 300 kg kopru ogrodowego (34 dni);
- 100 kg truskawek (21 dni);
- 1,2 tony pora (96 dni);
- 20 ton marchwi (20 dni);
- 3 tony papryki (53 dni).

W związku ze stwierdzeniem przekroczeń NDP środków ochrony roślin w pobranych próbkach produktów rolnych w przypadkach uzasadnionych niewłaściwym zastosowaniem ŚOR, kontrolowane WIORiN nakładały na producentów rolnych mandaty karne. W analizowanych ww. przypadkach wysokość mandatu kształtowała się od 50 zł do 500 zł, średnia wysokość mandatu wyniosła 292 zł.

Przykład

W lipcu 2017 r. WIORiN w Olsztynie pobrał z pola próbki ogórków. Badanie laboratoryjne wykazało przekroczenie NDP dimetoatu⁷². Czas analizy pobranych próbek wyniósł 15 dni. W trakcie ponownej kontroli przeprowadzonej przez WIORiN w sierpniu 2017 r. ustalono, że plantacja została zlikwidowana, a zebrane ogórki sprzedano w całości na targowiskach. W tej sytuacji nie można było zastosować przepisów art. 46 ustawy o ŚOR, a działanie kontrolerów WIORiN ograniczyło się do ukarania kontrolowanego mandatem karnym w wysokości 300 zł. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku próbki rzodkiewki pobranej w czerwcu 2017 r. przez WIORiN w Bydgoszczy. Wyniki badania, przekazane po 36 dniach, potwierdziły przekroczenie NDP dimetoatu. Rekontrola ustaliła, że zebrany plon w ilości 200 kg sprzedano bezpośrednio odbiorcom indywidualnym na giełdzie. Kontrolowany został ukarany mandatem karnym w wysokości 50 zł.

W latach 2016–2018 organy WIORiN w trybie art. 46 ustawy o ŚOR wydały jedną decyzję zakazującą przeznaczania produktów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu związaną z wykryciem na podstawie wyników badań laboratoryjnych w próbce produktu rolnego pozostałości środków ochrony roślin.

Przykład

Z zebranych przez producenta 6 ton korzenia pietruszki w momencie otrzymania wyników badania laboratoryjnego (po 58 dniach od poboru próbki) 4,5 tony sprzedano w obrocie bezzafakturowym. Wobec pozostałej ilości (1,5 tony korzenia pietruszki zmagazynowanego w chłodni) Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku wydał w oparciu o art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o ŚOR decyzję o zakazie przeznaczania do spożycia przez ludzi i nakazał unieszkodliwienie produktu.

⁷² Dimetoat to związek stosowany jako insektycyd i akarycyd w uprawach zbóż, buraka cukrowego, roślin warzywnych oraz ozdobnych. Komisja Europejska 26 czerwca 2019 r. zdecydowała o nieodnowieniu zatwierdzenia substancji czynnej dimetoat (Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej dimetoat, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 Dz. U. UE L 173 z 27.06.2019 r. s. 39.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostali kontrolowani WIORiN pomimo uzyskania informacji o przekroczonych NDP pozostałości ŚOR nie stosowali sankcji określonych w ww. przepisach. W przypadkach, gdy w wyniku kontroli następczych stwierdzono, że płody rolne, w których badania wykazały przekroczenie NDP, zostały zebrane z pola i zmagazynowane, stosowne informacje przekazywano do organów Inspekcji Sanitarnej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności.

Przykład

W pobranej z pola przez WIORiN w Bydgoszczy próbce marchwi wykryto przekroczenie NDP substancji czynnej – propikonazolu. Wyniki badania laboratoryjnego uzyskano po 55 dniach od daty pobrania próbki. Ponowna kontrola wykazała, że zebrano 100 ton marchwi i złożono w chłodni. Producent ukarany został mandatem karnym w kwocie 200 zł. O przedmiotowej sprawie WIORiN powiadomił właściwą miejscowo WSSE.

Kontrolowane WIORiN wskazywały, że pobór próbek płodów rolnych w okresie wegetacji nie może dać jednoznacznych rezultatów pozwalających na podjęcie decyzji o zakazie wprowadzenia tych płodów do obrotu. Stężenia pozostałości ŚOR mogą bowiem w okresie od momentu pobrania próbki do zbioru, spaść do poziomów dopuszczalnych dla żywności. Przepis art. 46 ustawy o ŚOR odnosi się do płodów rolnych, które przed dokonaniem zbiorów nie są żywnością. Z kolei płody rolne zebrane z pola i/lub zmagazynowane celem sprzedaży stają się żywnością wprowadzoną do obrotu i nawet w przypadku przekroczenia norm dla pozostałości ŚOR, przestają podlegać przepisom art. 46 ustawy o ŚOR, a podlegają już działaniom Inspekcji Sanitarnej.

Przykład

Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w toku kontroli NIK wskazał, że „nie można wykluczyć, że w trakcie przechowywania płodów rolnych stężenie ŚOR ulegnie zmniejszeniu i osiągnie poziom, który nie będzie dawał podstawy do zastosowania art. 46 ustawy o ŚOR”. W ocenie Głównego Inspektora w takiej sytuacji producent rolny powinien mieć możliwość ponownego przebadania próbki pobranej z zakwestionowanej partii.

Kontrolowane WIORiN wskazywały ponadto, że nie zostały ustalone kryteria dokonywania przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa oceny, czy badane płody rolne zawierają pozostałości środków ochrony roślin w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumentów tych płodów. W piśmie z dnia 27 sierpnia 2013 r. Główny Inspektor Sanitarny wskazał m.in., że wartości NDP nie dotyczą produktów pobieranych z pola, odnoszą się wyłącznie do pozostałości ŚOR w żywności i dokonywanie ocen ryzyka w przypadku stwierdzenia przez laboratoria PIORiN przekroczeń NDP w tych produktach – nie ma racjonalnego uzasadnienia. W świetle przepisów prawnych płody rolne, w których stwierdzono przekroczenie NDP nie powinny znaleźć się w obrocie, bez względu na wynik oceny ryzyka.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zwraca uwagę, że brak określenia terminów badań w umowach oraz upoważnieniach, wymuszał w trakcie realizacji procesu badania próbek podejmowanie przez GIORiN wobec Instytutów działań ponaglących.

Przykład

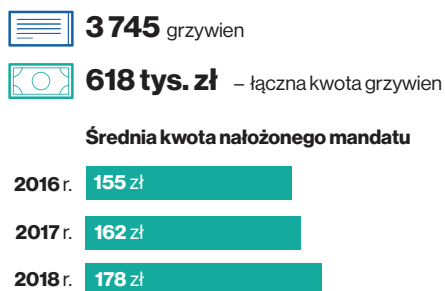
Pismem z dnia 13 marca 2019 r., GIORiN zwrócił się do IOR – PIB Oddział w Sośnicowicach o niezwłoczne wykonywanie badań ŚOR i priorytetowe traktowanie w szczególności próbek pobieranych w ramach kontroli interwencyjnej. Ponadto pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r, skierowanym do podmiotów przeprowadzających badania, zwrócił uwagę, że zbyt długi okres oczekiwania na wynik urzędowego badania uniemożliwia inspektorom podjęcie natychmiastowych działań w przypadku wykrycia nieprawidłowości, zatem badania laboratoryjne w zakresie pozostałości ŚOR powinny być przeprowadzane niezwłocznie.

W latach objętych kontrolą organy PIORiN nałożyły łącznie 3745 grzywien w drodze mandatów karnych za naruszenia, o których mowa w art. 76 ustawy o ŚOR, na łączną kwotę 618 tys. zł. Średnia kwota nałożonego mandatu kształtowała się na poziomie 155 zł w 2016 r., 162 zł w 2017 r. oraz 178 zł w 2018 r. Najczęściej stwierdzanymi naruszeniami było stosowanie ŚOR niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami, nieprowadzenie lub nieprzechowywanie dokumentacji zgodnie z wymaganiami określonymi w prawie przez podmiot do tego zobowiązany, stosowanie ŚOR w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska oraz stosowanie ŚOR niesprawnym technicznie lub nieskalibrowanym sprzętem lub uchylanie się od obowiązku poddawania tego sprzętu badaniom w celu potwierdzenia sprawności technicznej. W badanym okresie w 21 przypadkach odmówiono przyjęcia mandatu, 20 spraw skierowano do sądu w związku z odmową. W 18 sprawach sąd uznał winę oskarżonych.

Niskie były kwoty nakładanych mandatów karnych

Infografika nr 10

Liczba nałożonych mandatów przez organy PIORiN za naruszenia z art. 76 ustawy o ŚOR



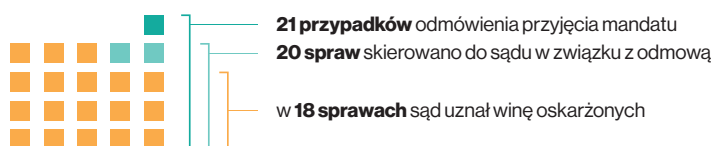
Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Najczęściej stwierdzone naruszenia z zakresu stosowania ŚOR

- ust. 1 pkt 19** stosowanie ŚOR niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami;
- ust. 1 pkt 20** stosowanie ŚOR w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska,
- ust. 1 pkt 24** nieprowadzenie lub nieprzechowywanie dokumentacji zgodnie z wymaganiami określonymi w prawie przez podmiot do tego zobowiązany;
- ust. 1 pkt 32** stosowanie ŚOR niesprawnym technicznie lub nieskalibrowanym sprzętem lub uchylanie się od obowiązku poddawania tego sprzętu badaniom w celu potwierdzenia sprawności technicznej



Źródło: dane z kontroli NIK.

Do systemu RASFF zgłoszono dwa powiadomienia o niebezpiecznej żywności w aspekcie zawartych w niej pozostałości ŚOR

7. Celem RASFF jest m.in. stworzenie mechanizmów, które będą w istotny sposób ograniczać, czy wręcz uniemożliwiać wprowadzanie do obrotu produktów stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi z uwagi na stwierdzone przekroczenie dopuszczalnych norm ŚOR. W ramach ww. działań PIORiN prowadzi, na podstawie art. 80 pkt 9 ustawy o ochronie roślin, kontrole stosowania ŚOR. Długość czasu badania pobieranych przez WIORiN próbek produktów rolnych wpływała na obniżenie skuteczności działań podejmowanych w ramach RASFF w sytuacji, gdy produkty te zostały wprowadzone do obrotu. W większości przypadków w trakcie trwania badań laboratoryjnych produkty rolne dojrzewały i konieczny był ich zbiór, a w przypadku dojrzałych owoców także sprzedaż.

W przypadku 195 stwierdzonych przekroczeń najwyższych dopuszczalnych poziomów środków ochrony roślin w badanych próbkach produktów rolnych laboratoria uruchamiały procedurę RASFF. Do KPK RASFF Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa zakwalifikował łącznie 91 przypadków żywności, w której stwierdzono przekroczenie NDP ŚOR. KPK w GIS ostatecznie zgłosił do RASFF dwa powiadomienia. W przypadku powiadomień GIORiN, które nie zostały przekazane do Komisji Europejskiej, ocena ryzyka nie wskazywała na ryzyko dla zdrowia konsumentów i/lub nie było dystrybucji do innych krajów członkowskich sieci RASFF. Zgodnie z wyjaśnieniem Głównego Inspektora Sanitarnego niezgłoszenie powyższych przypadków do RASFF nie oznaczało, że nie zostały podjęte działania urzędowe. GIS przekazywał informacje o stwierdzonych niezgodnościach właściwym organom w celu podjęcia działań na etapie obrotu handlowego lub u producenta, nawet jeśli nie wiązały się z ryzykiem dla zdrowia konsumentów.

Przykłady

Powiadomienie RASFF 2016.1819 związane było z próbką pora pobranego przez WIORiN w Koszalinie, w której stwierdzono przekroczenie NDP chloropirifosu. GIORiN nie przesłał tej sprawy do KPK RASFF, gdyż rośliny były w trak-

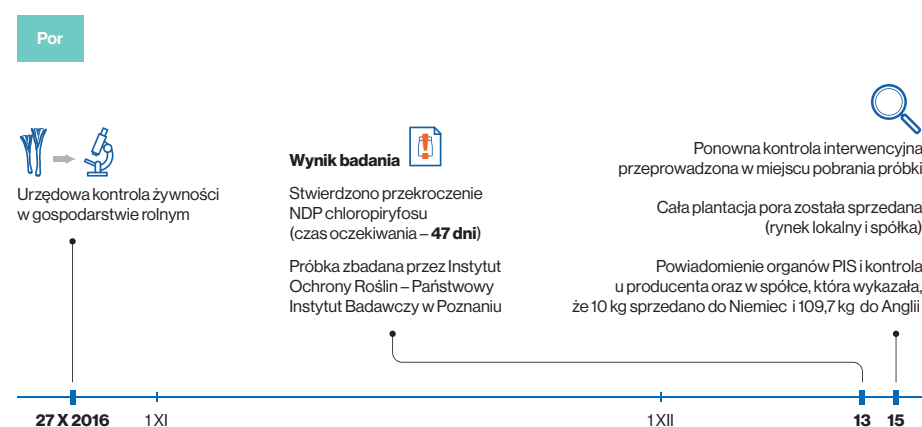
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cie wegetacji i w ocenie Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa nie mogły być zaliczone do żywności⁷³. Niezależnie jednak od powyższego, informacja o stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie stosowania ŚOR była przekazana przez WIORiN w Koszalinie do właściwej PSSE i dalsze postępowanie prowadziła Państwowa Inspekcja Sanitarna, która zdecydowała o zasadności notyfikacji tej sprawy do Komisji Europejskiej.

Drugie powiadomienie zgłoszone przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa do RASFF dotyczyło jabłek, w których stwierdzono pozostałości środka ochrony roślin – propargitu na poziomie 0,5 mg/kg (NDP w jabłkach wynosi 0,01 mg/kg).

Infografika nr 12

Postępowanie organów PIORiN w przypadku wykrycia przekroczenia NDP ŚOR w porze



Źródło: dane z kontroli NIK.

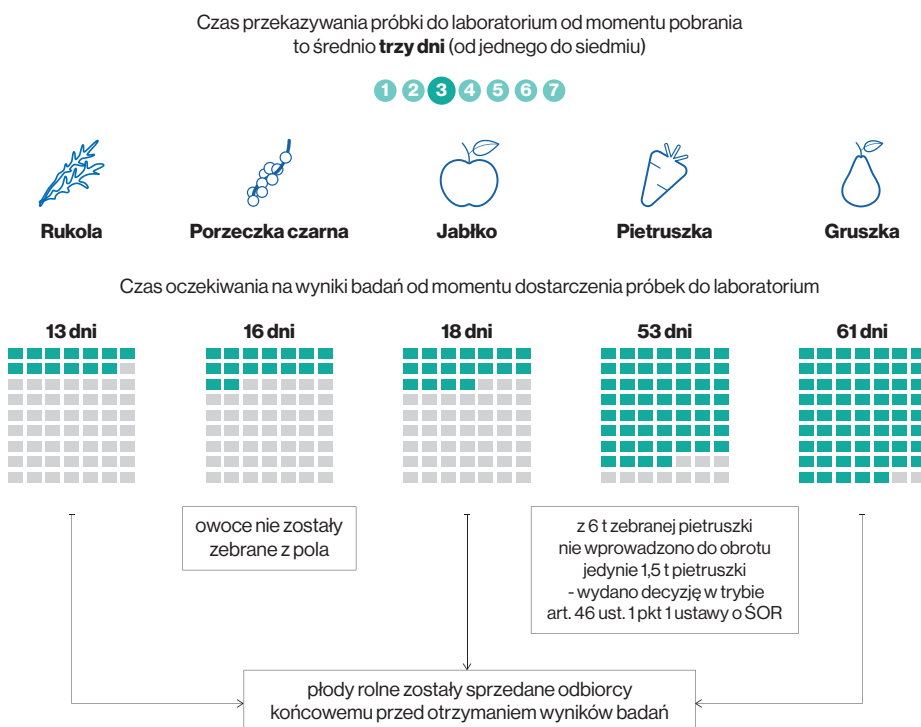
Z pozostałych 193 przypadków analizie poddano 52 przypadki przekroczeń NDP w pobranych próbkach płodów rolnych. W chwili otrzymania wyników badań w 47 przypadkach było już po zbiorze płodów, z tego 38 produktów sprzedano, siedem zmagazynowano (pozostałe płody wykorzystano do celów własnych, bądź nie dokonano zbiorów). W przypadku żywności zmagazynowanej WIORiN każdorazowo powiadamiał właściwe organy Inspekcji Sanitarnej. GIS wyjaśnił, że powiadomienia te nie zostały przekazane do RASFF, ze względu na brak ryzyka dla zdrowia konsumentów i/lub brak dystrybucji do innych krajów członkowskich sieci RASFF.

⁷³ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. U. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1–24, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Wyniki analizy pięciu wybranych losowo powiadomień RASFF o przekroczeniu NDP środków ochrony roślin w badanych próbkach produktów rolnych



Źródło: dane z kontroli NIK.

Właściwa rejestracja sprzedawców ŚOR

8. WIORiN dokonywały rejestracji podmiotów wykonujących działalność w zakresie wprowadzania ŚOR do obrotu. Wpisy do rejestrów były dokonywane na podstawie wniosków przedsiębiorców, po złożeniu przez nich oświadczeń o spełnieniu warunków wymaganych przy prowadzeniu wskazanej działalności. W większości przypadków stwierdzono, że wpisy do rejestru dokonywane były w ustawowym siedmiodniowym terminie – tylko w przypadku jednego złożonego wniosku do WIORiN w Koszalinie przekroczono ten termin o sześć dni. Rejestry były publicznie dostępne i w większości badanych przypadków aktualizowane na bieżąco. Nieaktualny rejestr stwierdzono w WIORiN w Łodzi – z wyjaśnień wojewódzkiego inspektora wynikało, że nastąpiło to z winy odpowiedzialnych pracowników i ich przełożonego, a rejestr został niezwłocznie uaktualniony, co zostało potwierdzone w trakcie kontroli NIK.

Długi czas badań jakościowych próbek ŚOR

9. Długo trwały badania jakościowe samych środków ochrony roślin. W okresie objętym kontrolą dla próbek pobranych przez kontrolowane WIORiN średni czas liczony od dnia pobrania próbki ŚOR wyniósł 102 dni, a licząc od dnia otrzymania próbki przez laboratorium – 92 dni.

Przykłady

Najdłuższe czasy badania próbek wyniosły ponad 300 dni – próbka ŚOR pobrana przez WIORiN we Wrocławiu i Łodzi badana była 312 dni, WIORiN w Bydgoszczy oczekiwał na wynik badania przekazanej do badania próbki ŚOR 304 dni, WIORiN w Poznaniu – 300 dni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. laboratorium IOR-PIB w Poznaniu Oddział w Sośnicowicach przekazało do WIORiN w Warszawie negatywny wynik analizy badanego środka ochrony roślin. Ponowna kontrola u sprzedawcy wykazała, że całość posiadanego ŚOR (40 szt. opakowań) została sprzedana w czasie oczekiwania na wynik badania (133 dni od pobrania próbki).

W przypadku próbek dwóch ŚOR pobranych przez WIORiN w Poznaniu czas badania wyniósł 49 i 66 dni. W tym czasie zakwestionowane środki ochrony roślin także zostały sprzedane.

Podczas kontroli planowej przeprowadzanej przez WIORiN w Gdańsku u przedsiębiorcy, dokonującego konfekcji ŚOR pobrano 28 lutego 2017 próbki ŚOR przeznaczonego do sprzedaży dla użytkownika nieprofesjonalnego. Laboratorium stwierdziło zbyt wysokie stężenie substancji czynnej o nazwie deltametryna (15 g/l). Wyniki badania zostały przekazane WIORiN 11 lipca 2017 r., a więc czas oczekiwania wyniósł 133 dni (125 dni od otrzymania próbki przez laboratorium). Ponowna kontrola przeprowadzona przez WIORiN wykazała, że od 28 lutego 2017 r. do 25 lipca 2017 r. kwestionowany środek został sprzedany w ilości 1260 szt.

W przypadkach stwierdzenia, że wprowadzono do obrotu środki ochrony roślin o niewłaściwej jakości, przeterminowany, podrobiony, niedopuszczony do stosowania w Polsce, wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa wydawał decyzje o wycofaniu z obrotu takiego produktu. W okresie objętym kontrolą organy PIORiN wydały łącznie 102 decyzje administracyjne dotyczące wycofania z obrotu ŚOR⁷⁴. W latach 2016–2018 wystąpiły także przypadki wstrzymania – do czasu zakończenia badań laboratoryjnych – obrotu środkami ochrony roślin, co do których istniało podejrzenie, że zostały podrobione.

Przykład

W trakcie kontroli interwencyjnej w hurtowni prowadzącej obrót środkami ochrony roślin, WIORiN w Bydgoszczy stwierdził na stanie 495 szt. opakowań środka ochrony roślin, co do którego zachodziło uzasadnione podejrzenie, że sprzedawany jest w nieoryginalnych opakowaniach o numerach serii nieodpowiadających numerom serii nadanych przez producenta. Wojewódzki Inspektor decyzją wstrzymał obrót ww. środków do czasu otrzymania atestów analitycznych pobranej próbki ŚOR. Po potwierdzeniu podejrzeń Wojewódzki Inspektor wydał decyzję nakazującą wycofanie z obrotu 495 szt. opakowań zafałszowanego ŚOR.

Nie udało się jednak zidentyfikować nabywców 180 szt. opakowań ww. zafałszowanego środka ochrony roślin, bowiem zostały one wcześniej zbyte na podstawie paragonów fiskalnych. Dozwolona w Polsce bezfakturowa sprzedaż środków ochrony roślin, bez identyfikacji ich nabywców, uniemożliwia organom PIORiN podejmowanie skutecznych działań w celu wycofania z obrotu bądź unieszkodliwienia tych ŚOR, które nie spełniają norm jakościowych.

WIORiN wydawały decyzje o wycofaniu ŚOR niespełniających norm oraz wstrzymania obrotu takimi produktami do czasu zakończenia badań laboratoryjnych

Bezfakturowa sprzedaż ŚOR była przeszkodą do podejmowania skutecznych działań w celu wycofania ŚOR niespełniających norm

⁷⁴ Z tego 43 decyzje w 2016 r., 21 w 2017 r. oraz 38 w 2018 r.

Przykład

WIORiN w Bydgoszczy w 2016 r. doprowadził do wycofania z obrotu 167 szt. 5-litrowych opakowań zafałszowanego środka ochrony roślin. Po stwierdzeniu niewłaściwej jakości ŚOR w oparciu o faktury sprzedaży ustalił listę dystrybucyjną oraz przekazał ją do innych WIORiN według właściwości terytorialnej. Kontrolowana spółka wprowadzająca do obrotu kwestionowany ŚOR wymieniła go swoim kontrahentom na właściwy, a niespełniający norm ŚOR zwróciła dostawcy.

Długi czas załatwienia niektórych spraw skargowych i interwencyjnych

10. WIORiN reagowały na wszystkie interwencje dotyczące niewłaściwego stosowania ŚOR, w tym również te związane z podejrzeniem zatrucia pszczół. Wystąpiły jednak przypadki przewlekłego załatwiania spraw: przykładowo czas załatwienia przez WIORiN w Łodzi trzech spraw (na 10 badanych) wyniósł 55, 77 i 147 dni, pomimo możliwości zakończenia każdej z tych spraw po 5, 40 i 108 dniach. Opóźnienia związane były w szczególności z wzrastającą corocznie średnią liczbą kontroli przypadającą na pracowników WIORiN (od 79 w 2016 r. do 99 w 2018 r.). W WIORiN w Olsztynie czas, jaki upłynął od wpływu zawiadomienia do podjęcia czynności kontrolnych wynosił od 16 do 26 dni. W WIORiN w Warszawie kontrole rozpoczęto po 34, 42 i 48 dniach. Wojewódzki Inspektor tłumaczył przyczynę zwłoki w podjęciu działań kontrolnych brakiem bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia ludzi, zwierząt i środowiska w powiązaniu z koniecznością realizacji innych zadań statutowych.

WIORiN nie posiadały wiedzy odnośnie badań właścicielskich prowadzonych przez producentów ŚOR i produktów rolnych

11. Obowiązujące przepisy prawne nie obligowały wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa do pozyskiwania wiedzy ilu z objętych kontrolami producentów ŚOR oraz producentów produktów rolnych monitorowało produkcję badaniami laboratoryjnymi (badaniami właścicielskimi). W ocenie NIK wiedza w tym zakresie mogłaby zostać wykorzystana w procesie analizy ryzyka przy planowaniu kontroli przez WIORiN.

Kontrole wewnętrzne nie zawsze skuteczne

12. Wojewódzcy inspektorzy prowadzili nadzór nad podległymi delegaturami i oddziałami w zakresie realizacji przez nie zadań dotyczących ŚOR. W trakcie kontroli wewnętrznych stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły m.in. nierzetelnego prowadzenia dokumentacji z kontroli obrotu i stosowania ŚOR, czy nierzetelnych informacji podawanych w sprawozdaniu z działalności.

W przypadku formułowania wniosków pokontrolnych, podległe jednostki informowały wojewódzkich inspektorów o ich wykonaniu, jednak nie zawsze poprawa taka miała trwały charakter.

Przykład

Kontrole zewnętrzne i wewnętrzne delegatur i oddziałów WIORiN w Łodzi w zakresie sporządzania dokumentacji z przeprowadzonych przez nie czynności kontrolnych w zakresie ŚOR wykazały nieprawidłowości dotyczące rzetelności sporządzania protokołów z kontroli. Wnioski w zakresie usunięcia nieprawidłowości formułowane były po każdej z takich kontroli.

13. W ramach prowadzonej przez GIORiN działalności informacyjno-edukacyjnej utrzymywana była strona internetowa Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, gdzie publikowano informacje dotyczące m.in.:

- zasad obrotu ŚOR – w szczególności o konieczności uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców przez podmioty mające zamiar prowadzić działalność gospodarczą w zakresie obrotu i konfekcjonowania ŚOR, o treści wniosku o wpis i załącznikach oraz o wysokości opłaty skarbowej;
- wymagań dla stosujących ŚOR – w szczególności o: obowiązku zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska, w tym przeciwdziałania zniesieniu ŚOR na obszary i obiekty niebędące celem zabiegu z zastosowaniem tych środków oraz planowania ich stosowania z uwzględnieniem okresu, w którym ludzie będą przebywać na obszarze objętym zabiegiem, obowiązku stosowania wyłącznie ŚOR dopuszczonych do obrotu i stosowania na podstawie wydanych przez MriRW zezwoleń lub pozwoleń na handel równoległy, konieczności zapoznawania się z etykietą stosowanego ŚOR, warunkach stosowania ŚOR (minimalne odległości od określonych miejsc lub obiektów, maksymalna prędkość wiatru), szkoleniach dla stosujących ŚOR;
- badań sprawności technicznej sprzętu do stosowania ŚOR – w szczególności o rodzajach sprzętu podlegającego obowiązkowym badaniom, częstotliwości takich badań i odpowiedzialności z tytułu uchylania się od badań oraz użytkowania sprzętu nieskalibrowanego lub niesprawnego;
- rejestrów prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa obejmujących: podmioty wykonujące działalność w zakresie badań technicznych sprzętu przeznaczonego do stosowania ŚOR, podmioty prowadzące szkolenia w zakresie ochrony roślin, przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania ŚOR;
- rejestru ŚOR i etykiet ŚOR – w formie linku do strony Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- pozostałości ŚOR – w szczególności o RASFF oraz o najwyższych dopuszczalnych poziomach ŚOR.

Ponadto GIORiN podejmował działania informacyjno-edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa stosowania ŚOR oraz w odniesieniu do nielegalnych ŚOR, które obejmowały m.in.:

- szkolenia dla użytkowników ŚOR;
- szkolenia i warsztaty dotyczące nielegalnych ŚOR dla funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej/Służby Celno-Skarbowej, przedstawicieli prokuratur regionalnych oraz pracowników Krajowej Administracji Skarbowej;
- komunikaty na stronie internetowej (dotyczące handlu nielegalnymi ŚOR⁷⁵ oraz stosowania ŚOR⁷⁶);

**Dobre praktyki
w prowadzonych
działaniach
informacyjnych,
promocyjnych
i edukacyjnych
z zakresu ŚOR**

⁷⁵ Promujące nabywanie wyłącznie oryginalnych ŚOR, informujące o działaniach i wynikach działań podejmowanych w ramach operacji *Silver Axe* (międzynarodowa operacja wymierzona przeciwko nielegalnym ŚOR).

⁷⁶ Przedstawiające wymagania chemicznej ochrony roślin, poświęcone ochronie pszczół, dotyczące badań sprzętu do stosowania ŚOR, stosowania ŚOR zgodnie z prawem, reklamowania ŚOR zgodnie z prawem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wywiady i wypowiedzi udzielone prasie i telewizji (dotyczące handlu nielegalnymi ŚOR oraz stosowania ŚOR);
- udział w konferencjach i targach branżowych.

GIORiN zlecał także prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej WIORiN. W ramach strategii komunikacyjnej utworzona została sieć koordynatorów ds. współpracy z mediami składająca się z 16 koordynatorów wojewódzkich i koordynatora w GIORiN. Zadaniem sieci koordynatorów było zachowanie spójnego przekazu najważniejszych informacji do mediów i do społeczeństwa.

Wszystkie skontrolowane WIORiN prowadziły działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa obrotu i stosowania ŚOR. Działalność taka obejmowała:

- dystrybucję materiałów i plakatów tematycznych dla producentów rolnych opracowanych przez GIORiN, a także własnych ulotek;
- prowadzenie szkoleń tematycznych dla producentów rolnych, doradców i innych instytucji zainteresowanych tematyką ŚOR (np. Lasy Państwowe, organy Krajowej Administracji Skarbowej, Policja);
- udział w imprezach branżowych (np. Krajowych Dniach Ziemniaka).

Dobra praktyka

Jako dobrą praktykę NIK wskazuje samodzielne przygotowywanie przez WIORiN akcji i materiałów promocyjnych.

Przykład

WIORiN w Poznaniu był współorganizatorem cyklu konferencji „Wspólnie dla wielkopolskiej wsi”, w których wspólnie z innymi instytucjami administracji rządowej przekazywano rolnikom aktualne informacje związane z obrotem i stosowaniem ŚOR. W latach 2017–2018 zorganizowano łącznie 36 takich konferencji, w których uczestniczyło ok. 3000 osób. Z kolei WIORiN w Olsztynie opracował w 2018 r. ulotkę „Chroń owady zapylające”, którą rozpowszechniał podczas prowadzonych kontroli, jak również przekazał zainteresowanym jednostkom i urzędowi.

5.2. Nadzór sprawowany przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności w aspekcie pozostałości środków ochrony roślin

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że niesprawny był istotny element systemu nadzoru organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności w zakresie pozostałości w niej pestycydów, tj. terminowość badań laboratoryjnych próbek żywności. Długie terminy badań próbek żywności zagrażały efektywności działań w zakresie zakazu wprowadzenia, czy wycofywania niebezpiecznej żywności. Ponadto liczba pobieranych do badań próbek żywności w zakresie pozostałości pestycydów była niska w porównaniu do innych krajów członkowskich UE. Stwierdzono także braki sprzętowe w laboratoriach WSSE (poza WSSE w Warszawie) i niewłaściwą organizację badań laboratoryjnych próbek żywności, co powodowało, że nie można było wykryć wszystkich pestycydów uwzględnionych w krajowych programach kontroli i w programach kontroli koordynowanych przez UE. Dodatkowo organy Inspekcji Sanitarnej pobierały próbki

do badań na końcowym etapie łańcucha żywnościowego (sklepy detaliczne), naruszając tym samym zasadę wynikającą z art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005, zgodnie z którą próbki powinny być pobierane możliwie najbliżej punktu zaopatrzenia (pierwszego punktu wprowadzania produktu na rynek), w celu umożliwienia ewentualnego zastosowania środków przymusu.

1. Zgodnie z zadaniami określonymi w ustawie o Inspekcji Sanitarnej, Główny Inspektor Sanitarny ustalał priorytety i kierunki działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej na poszczególne lata, przygotowywał niezbędne zarządzenia i procedury dotyczące w szczególności przeprowadzania urzędowych kontroli żywności oraz opracowania i nadzoru nad realizacją planu pobierania próbek. Priorytety i kierunki działań Inspekcji Sanitarnej nie definiowały wprost działań w zakresie nadzoru nad jakością żywności zawierającej pozostałości środków ochrony roślin.

Organy Inspekcji Sanitarnej były organizacyjnie dobrze przygotowane do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad jakością żywności w aspekcie pozostałości ŚOR

Przykład

Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśniła, że w GIS nie ma pracowników zatrudnionych wyłącznie do zadań dotyczących pozostałości pestycydów. Pracownicy w tym zakresie wykonują zadania w ramach działań systemowych (horyzontalnych).

Główny Inspektor Sanitarny corocznie ustalał też dla Inspekcji Sanitarnej wytyczne dotyczące pobierania próbek żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu, w tym na pozostałości pestycydów⁷⁷.

Zgodnie z Planem pobierania próbek, dobór produktów spożywczych do badań w ramach krajowego programu kontroli uwzględniał przede wszystkim wielkość spożycia produktu w Polsce i bazował na 40 podstawowych asortymentach badanych co roku. Na podstawie wyników badań, do planu wprowadzono także dodatkowe asortymenty, w których stwierdzano dużo pozostałości pestycydów. Co roku plany uwzględniały produkty wskazane w rozporządzeniach wykonawczych Komisji (UE) dotyczących wieloletniego unijnego programu kontroli, mającego na celu zapewnienie zgodności z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami pozostałości pestycydów w żywności pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na jej powierzchni, a także mającego na celu ocenę narażenia konsumenta na te pozostałości⁷⁸.

Działalność wojewódzkich inspektorów sanitarnych w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności oparta była w szczególności na planach zasadniczych zamierzeń WSSE, wytycznych państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych do planowania i działalności Inspekcji Sanitarnej w danym województwie oraz w planach pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu.

⁷⁷ Pestycydy to syntetyczne lub naturalne substancje używane do zwalczania organizmów szkodliwych lub niepożądanych, stosowane głównie do ochrony roślin uprawnych, lasów, zbiorników wodnych, ale także zwierząt, ludzi, produktów żywnościowych, oraz do niszczenia żywych organizmów, uznanych za szkodliwe, w budynkach inwentarskich, mieszkalnych, szpitalnych i magazynach. Pojęcie „pestycydy” jest szersze niż „środki ochrony roślin”, ponieważ te pierwsze obejmują również zwalczanie organizmów szkodliwych poza produkcją roślinną. W zadaniach Inspekcji Sanitarnej nie wyodrębniono badania próbek w kierunku pozostałości środków ochrony roślin. Inspekcja sprawowała nadzór nad warunkami zdrowotnymi żywności w aspekcie pozostałości pestycydów.

⁷⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywały rozporządzenia nr 2015/595, 2016/662 oraz 2017/660, zwane dalej „rozporządzeniami wykonawczymi Komisji (UE)”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W oparciu o ustalone kierunki działań i wytyczne Głównego Inspektora Sanitarnego, a także wytyczne wojewódzkich inspektorów sanitarnych, państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni opracowywali na dany rok plany zasadniczych zamierzeń powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych oraz miesięczne plany pobierania próbek żywności, w tym w kierunku pozostałości pestycydów.

Plany pobierania próbek żywności PSSE określały w szczególności przedmiot, kierunek i zakres badań, podmioty objęte kontrolą, liczbę i terminy poboru próbek.

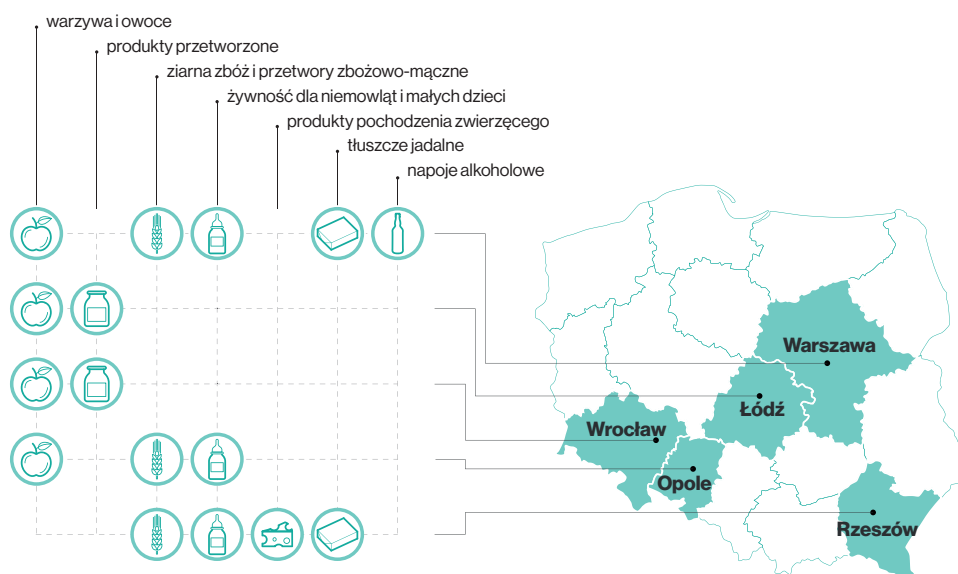
Struktura organizacyjna w kontrolowanych organach Inspekcji Sanitarnej oraz sposób przygotowania kadr stwarzały warunki do właściwego realizowania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności w aspekcie pozostałości w niej środków ochrony roślin. We wszystkich skontrolowanych jednostkach zadania nadzoru nad jakością zdrowotną żywności realizowali wyznaczeni pracownicy, posiadający wymagane kwalifikacje i umiejętności. Pracownikom zapewniono systematyczne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa żywności z uwzględnieniem pozostałości pestycydów w żywności.

Niewystarczające
wyposażenie
laboratoriów
Inspekcji Sanitarnej

2. W latach 2016–2018 badania próbek w kierunku pozostałości pestycydów realizowane były w laboratoriach WSSE w Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Wrocławiu i Warszawie.

Infografika nr 14

Laboratoria WSSE realizujące badania pozostałości pestycydów w żywności



Źródło: dane z kontroli NIK.

Na koniec 2016 r. wszystkie laboratoria posiadały chromatografy gazowe, a z wyjątkiem laboratorium w Opolu również chromatografy cieczowe. W 2017 r. Wojewoda Łódzki doposażył laboratorium w Łodzi w chromatograf gazowy sprzężony z detektorem mas typu podwójny kwadrupol

GC/MS/MS⁷⁹. Chromatograf gazowy z detektorem masowym GC/MS/MS otrzymało także laboratorium w Rzeszowie. W 2018 r. laboratoria nie otrzymywały nowego sprzętu.

Przeprowadzony w maju 2018 r. przez Komisję Europejską DG(SANTE) audyt oceniający system kontroli pozostałości pestycydów w żywności wykazał m.in., iż posiadany przez laboratoria WSSE w Opolu i Wrocławiu sprzęt nie był wystarczający do zbadania wszystkich pestycydów uwzględnionych w krajowych programach kontroli i w programach kontroli koordynowanych przez UE, w laboratoriach w Opolu, Wrocławiu i Łodzi brak było sprzętu do przeprowadzania badań techniką LC-MS/MS, a aparatura LC-MS/MS w laboratorium w Warszawie nie była wystarczająco czuła, aby w każdym przypadku osiągnąć prawidłową granicę oznaczalności. Przeprowadzający audyt stwierdzili przy tym, że GIS miał świadomość braków sprzętowych, a mimo to nadal wyznaczał ww. laboratoria i zlecał do wykonania analizy, do których placówki te nie posiadały wymaganego sprzętu. Wskazać przy tym należy, że odpowiednią aparaturę, aby analizować pestycydy w pełnym zakresie posiada laboratorium WSSE w Bydgoszczy, jednakże w okresie objętym kontrolą nie były mu zlecane takie badania.

Na listopad 2019 r. zaplanowano audyt przedstawicieli GIS oraz eksperta z Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. Pozostałości Pestycydów w Żywności WSSE w Warszawie w celu oceny poziomu analitycznego laboratorium w Bydgoszczy. W przypadku pozytywnych wyników zostanie ono włączone w system urzędowej kontroli i monitoringu żywności w zakresie pozostałości pestycydów od 2020 r.

W listopadzie 2018 r., w związku z wynikami audytu, na zlecenie i w porozumieniu z GIS, w celu pełnej diagnozy sytuacji i podjęcia działań naprawczych, dokonana została przez pracownika Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. Pozostałości Pestycydów w Żywności ocena laboratoriów WSSE, która wykazała, że laboratoria w Łodzi i Opolu nie posiadały możliwości, aby w pełni realizować badania pozostałości pestycydów w żywności⁸⁰, ze względu na brak aparatury analitycznej. Laboratorium w Rzeszowie, pomimo posiadania odpowiedniego sprzętu i personelu, nie realizowało badań w pełni w stosunku do planu⁸¹. Zakres badań laboratorium we Wrocławiu obejmował 219 związków w produktach pochodzenia roślinnego. Jedynie laboratorium w Warszawie prowadziło badania z wykorzystaniem nowoczesnej aparatury, pozwalającej na badanie 329 związków

⁷⁹ Zgodnie z „Oceną laboratoriów urzędowych badających pestycydy w ramach monitoringu i urzędowej kontroli żywności” – przeszkolenie personelu z obsługi zakupionej aparatury dla laboratorium w Łodzi, walidacja i akredytacja metody badania może potrwać dwa lata.

⁸⁰ Na koniec 2018 r. laboratorium w Łodzi posiadało akredytację na 114 związków oznaczanych techniką chromatografii gazowej z detektorami selektywnymi oraz 48 związków oznaczanych techniką chromatografii cieczowej z detektorem masowym. Laboratorium w Opolu – na oznaczanie 213 związków w produktach zbożowych i produktach dla małych dzieci i niemowląt oraz 221 związków w owocach i warzywach.

⁸¹ W produktach dla dzieci i niemowląt akredytowanych było 199 związków, w produktach pochodzenia zwierzęcego od czterech związków (mleko) do 57 związków (tłuszcz zwierzęcy), przy czym, dla żadnej z matryc obowiązkowy zakres nie był realizowany. Laboratorium nie realizowało pełnego zakresu dla oliwy z oliwek, w tym ŚOR najczęściej wykrywanych w tej matrycy.

ków. Ponadto kontrola wykazała, że urzędowe laboratoria Inspekcji Sanitarnej w latach 2016–2019 nie posiadały akredytacji na badanie związku chemicznego *dodyny* (aktywnego składnika środków ochrony roślin wykorzystywanych przy uprawach jabłek, gruszy, wiśni i brzoskwini), której brak skutkowało niewykonywaniem analizy pobranych próbek na zawartość ww. substancji. Działania restrukturyzacyjne bazy laboratoriów Główny Inspektor Sanitarny podjął dopiero po przeprowadzonym w 2018 r. audycie. W ich wyniku m.in. w 2019 r. zakupiono chromatograf ciekłowy LC-MS/MS dla laboratorium w Łodzi. Od 2019 r. chromatografem gazowym GC-/MS/MS dysponuje laboratorium w Warszawie (dzierżawa na rok). Na 2019 r. zaplanowano ponadto zakupy chromatografów ciekłowych dla laboratoriów w Rzeszowie, Wrocławiu i Warszawie oraz dodatkowo chromatograf gazowy GC-MS/MS dla laboratorium w Warszawie.

NIK zwraca uwagę, że wykonanie zaleceń audytu Komisji Europejskiej oraz zapewnienie sprawności i skuteczności kontroli urzędowych w kierunku badania pozostałości pestycydów w żywności może być zagrożone. Wyniki wykonanego audytu jednoznacznie wskazywały na konieczność przeprowadzenia restrukturyzacji laboratoriów Inspekcji Sanitarnej badających żywność w kierunku pozostałości pestycydów. Główny Inspektor Sanitarny podjął już działania w zakresie swoich kompetencji (m.in. oznaczył termin prowadzenia badań, wprowadził nowe zasady poboru próbek). Jednakże realizacja zaleceń audytu w zakresie restrukturyzacji laboratoriów zależy w głównej mierze od wojewodów, którym podlegają laboratoria WSSE. Niepokojącym sygnałem są zatem informacje uzyskane w trakcie kontroli od Głównego Inspektora Sanitarnego, że np. WSSE w Warszawie nie otrzyma wsparcia finansowego na konieczną restrukturyzację, a przeprowadzony w październiku 2019 r. w laboratoriach w Łodzi, Wrocławiu, Opolu i Rzeszowie audyt zadecyduje o dalszym funkcjonowaniu tych laboratoriów w strukturze laboratoriów badających pestycydy.

Plany kontroli i poboru próbek żywności w kierunku pozostałości pestycydów zostały zrealizowane

3. Planowane na lata 2016–2018 zadania z zakresu prowadzenia kontroli i pobierania próbek w kierunku pozostałości pestycydów zostały zrealizowane. Organy GIS pobrały w ramach kontroli urzędowych i monitoringowych łącznie 7353 próbek na badanie pozostałości pestycydów (odpowiednio: 2248, 2648, 2457). Stanowiło to realizację planu poboru próbek odpowiednio w: 100,8%, 114,4%, 106,1%. Zdyskwalifikowano łącznie 69 próbek żywności (17 w 2016 r., 44 w 2017 r. i osiem w 2018 r.).

Dodatkowo podczas granicznych kontroli, służby GIS pobrały 206⁸² próbek (odpowiednio: 59, 63, 84). W ramach kontroli granicznych pobierano m.in. próbki herbaty (46, 38 i 49), truskawki (4, 6 i 7), maliny (0, 3 i 7).

Niska była liczba badanych próbek w porównaniu z innymi krajami UE

W trakcie prowadzenia kontroli urzędowych na pozostałości pestycydów, przebadano próbki ze wszystkich grup żywności podlegających takim badaniom. Średnia liczba próbek pobranych z poszczególnych asortymentów żywności wyniosła ok. 60. Audytorzy DG(SANTE) stwierdzili jednak, że w porównaniu z innymi państwami członkowskimi liczba ta jest niska.

⁸² Próbki pobrane w ramach granicznej kontroli sanitarnej towarów na przejściach granicznych przez Państwowych Granicznych Inspektorów Sanitarnych oraz w miejscach przeznaczenia towarów, siedzibie importera albo odbiorcy towarów przez właściwych państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z danymi ze sprawozdania EFSA w zakresie unijnych kontroli pozostałości pestycydów za 2015 r.⁸³, w Polsce pobrano 5,8 próbek na 100 tys. mieszkańców przy średniej wartości 16,4 próbki we wszystkich państwach UE, które przedłożyły sprawozdania.

W okresie objętym kontrolą średni czas badania próbek w poszczególnych laboratoriach WSSE wyniósł:

- w Łodzi: w 2016 i 2017 r. – 18 dni, w 2018 r. – 14 dni;
- w Rzeszowie: w 2016 r. i 2017 r. – 15 dni, w 2018 r. – 12 dni;
- we Wrocławiu⁸⁴: w 2016 r. – 21 dni, w 2017 r. – 22 dni, w 2018 r. – 15 dni;
- w Opolu: w 2016 r. – 19 dni, w 2017 r. – 18 dni, w 2018 r. – 17 dni;
- w Warszawie⁸⁵: w 2016 r. – 9 dni, w 2017 r. – 10 dni, w 2018 r. – 11 dni.

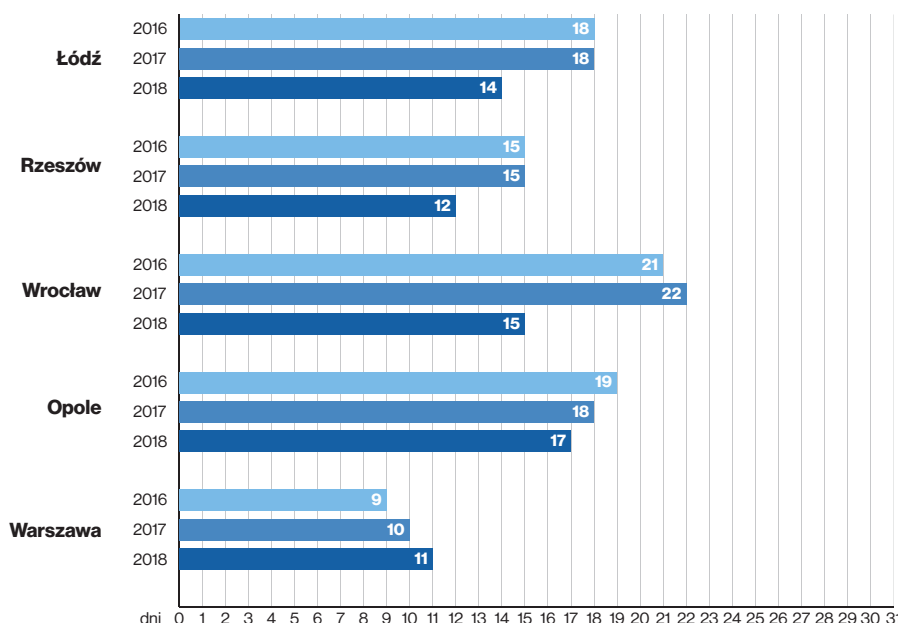
Przykład

Najkrótszy czas badania wyniósł jeden dzień (herbata, sałata, truskawka, pomidor badane przez Laboratorium w Warszawie), trzy dni (tłuszcz wieprzowy i drobiowy badany w laboratorium w Rzeszowie), pięć dni badano próbkę wiśni (laboratorium w Opolu), sześć dni próbkę ogórka szklarniowego (laboratorium w Łodzi), siedem dni – brzoskwini i pomidora, pietruszki, maliny (laboratoria we Wrocławiu, w Łodzi i w Opolu).

Najdłuższy czas badań wyniósł 38 i 40 dni (szpinak), 26 dni (rzodkiewka) 31 dni (kalafior). Badania prowadziło laboratorium w Łodzi. W laboratorium we Wrocławiu 23 dni badano próbki porzeczki i pomidora. W laboratorium w Opolu próbkę pomarańczy badano 28 dni, a jabłka – 26 dni.

Infografika nr 15

Średni czas badania próbek w poszczególnych laboratoriach WSSE



Źródło: dane z kontroli NIK.

⁸³ www.efsa.europa.eu/

⁸⁴ Czasy badania w latach 2017 i 2018 były wynikiem poważnych problemów technicznych aparatury.

⁸⁵ Podane dane przez GIS dotyczą rutynowych badań przy sprawnej aparaturze. W 2017 r. była awaria spektrometru GS/MS/MS i próbki pobrane przed awarią czekały na jej usunięcie około dwóch miesięcy.

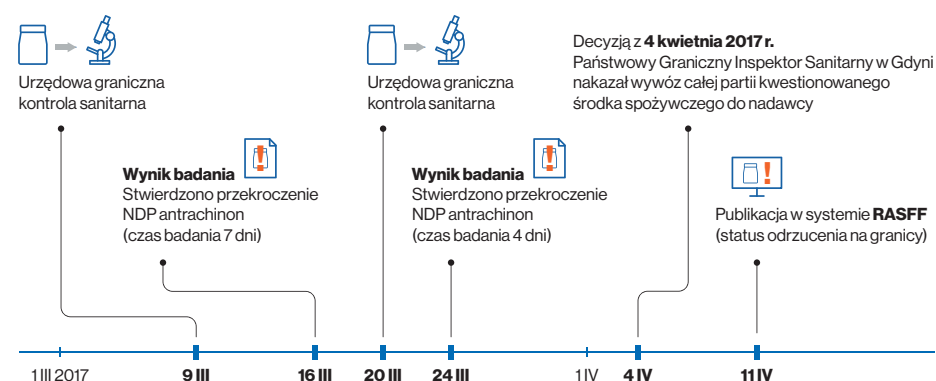
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

GIS miał świadomość nadmiernych opóźnień w wykonywaniu analiz w laboratoriach we Wrocławiu, w Łodzi i Opolu, lecz nie przeciwdziałał tym niedociągnięciom przy wyznaczaniu laboratoriów do prowadzenia analiz.

Kontrolowani graniczni inspektorzy sanitarni w okresie 2016–2018 wydali łącznie osiem decyzji o zakazie przewozu, przywozu bądź wprowadzenia do obrotu w kraju przesyłek żywności z przekroczonymi NDP pestycydów, każdorazowo uruchamiając procedurę RASFF. Czas badania pobranych próbek żywności na granicy wynosił od dwóch do 10 dni.

Infografika nr 16

Przykład postępowania organów Inspekcji Sanitarnej w przypadku wykrycia przekroczeń pozostałości pestycydów w pobranych próbkach



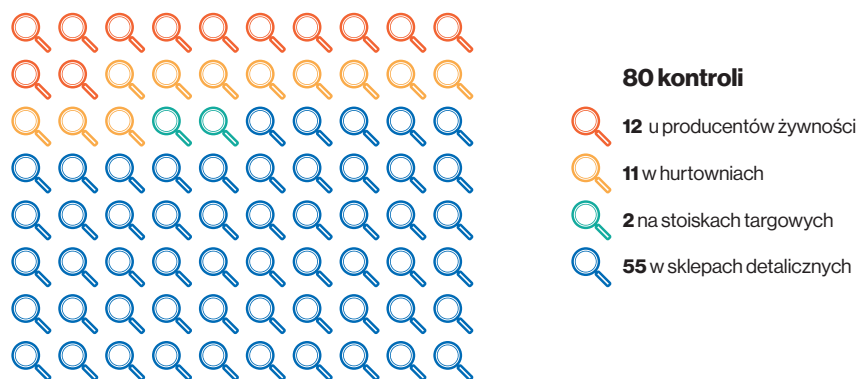
Źródło: dane z kontroli NIK.

Próbki do badań pobierano głównie w sklepach detalicznych

Z uwagi na fakt, że w Planach poboru próbek na lata 2016–2018 Główny Inspektor Sanitarny nie określił szczegółowo miejsc poboru próbek, o punktach poboru próbek decydowali poszczególni powiatowi inspektorzy sanitarni. Kontrolowane PSSE w latach 2016–2018 przeprowadziły łącznie 80 kontroli w zakresie pozostałości pestycydów, z tego 12 u producentów żywności, 11 w hurtowniach, dwie na stoiskach targowych oraz 55 w sklepach detalicznych.

Infografika nr 17

Kontrole w zakresie pozostałości pestycydów przeprowadzone przez PSSE



Źródło: dane z kontroli NIK.

Przykład

PSSE w Rawiczu dokonywała poboru próbek na stoiskach targowych oraz sklepach detalicznych. Powiatowy Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że pobór próbek odbywał się losowo w sklepach z asortymentem spożywczym, które gwarantowały dostępność jakościową i ilościową, urozmaicenie asortymentowe, jak również odpowiednią wielkość próbki z danej partii oraz skrócony czas poboru na miejscu, bez dojazdu.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005 próbki powinny być pobierane możliwie najbliżej punktu zaopatrzenia (pierwszego punktu wprowadzania produktu na rynek), w celu umożliwienia ewentualnego zastosowania środków przymusu. Dopiero w Planie poboru próbek na 2019 r. Główny Inspektor Sanitarny wskazał, iż planując pobór próbek, należy uwzględnić przede wszystkim duże punkty dystrybucji lub magazynowania produktów jak: magazyny centralne, hurtownie, a także giełdy owocowo-warzywne, tj. punkty położone jak najdalej od konsumenta.

Informacje o wykrytych w trakcie kontroli urzędowych przekroczeniach NDP środków ochrony roślin w żywności organy PIS zgłaszały do krajowego punktu kontaktowego RASFF w GIS. Każdy taki przypadek był kierowany do NIZP-PZH w celu dokonania analizy ryzyka. Oceny ryzyka wynikającego z narażenia krótkoterminowego dokonywano obliczając tzw. wartość przewidywanego krótkoterminowego pobrania z żywnością na podstawie wyniku badania próbki i porównując ją z tzw. ostrą dawką referencyjną (ArfD), bądź w przypadku jej braku – z akceptowanym dziennym pobraniem (ADI). W zależności od wyników tej oceny informacja o przekroczeniach NDP może zostać zgłoszona do RASFF. NIZP-PZH przygotował w 2016 r. 20 ocen ryzyka w zakresie pozostałości pestycydów w żywności, w 2017 r. – 34 oceny ryzyka, dotyczące 38 niezgodności z NDP, a w 2018 r. 44 oceny dotyczące 51 niezgodności z NDP. Analiza 22 powiadomień RASFF, dla których sporządzana była ocena ryzyka wykazała, że w przypadku siedmiu produktów pochodzenia roślinnego⁸⁶ istniało ryzyko dla zdrowia konsumentów.

4. W latach 2016–2018 Polska (KPK RASFF) zgłosiła do RASFF 11 powiadomień dotyczących pozostałości pestycydów w produktach pochodzących z Polski, w tym pięć powiadomień dotyczących produktów pochodzenia roślinnego. Łączna liczba powiadomień zgłoszonych do RASFF (przez wszystkie państwa UE) dotycząca pozostałości pestycydów w produktach pochodzenia roślinnego pochodzących z Polski wyniosła 38 (36 dotyczyło żywności, dwa – pasz).

Kontrolowani wojewódzcy i powiatowi państwowi inspektorzy sanitarni postępowali zgodnie z opracowaną przez Głównego Inspektora Sanitarnego procedurą funkcjonowania RASFF, a działania związane z powiadomieniami o przekroczeniach NDP pestycydów podejmowali niezwłocznie, choć zdarzały się sporadycznie przypadki przekroczenia czasu przekazywa-

Postępowanie w ramach Systemu RASFF było co do zasady zgodne z ustaloną procedurą GIS

⁸⁶ M.in. sałata masłowa, brokuły, kapusta włoska, szpinak mrożony.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia informacji o potencjalnie niebezpiecznej żywności. Zgodnie z Procedurą funkcjonowania RASFF określoną przez Głównego Inspektora Sanitarnego, ww. informacje należy przysyłać niezwłocznie po ich uzyskaniu, nie później niż po upływie 48 godzin. W przypadku powiadomień o odrzuceniu na granicy – po wydaniu decyzji administracyjnej w tej sprawie.

Przykłady

W jednym przypadku WSSE w Poznaniu nie dotrzymała 48-godzinnego terminu na przekazanie powiadomienia do KPK RASFF i złożyła je z jednodniowym opóźnieniem.

WSSE w Katowicach przekazał powiadomienie alarmowe do właściwych PSSE po sześciu dniach od otrzymania (cztery dni opóźnienia).

Graniczny Inspektor Sanitarny w Warszawie przekazał do RASFF powiadomienie po upływie trzech dni od wydania decyzji o zakazie wprowadzenia produktu na teren Polski (jeden dzień opóźnienia).

GIS przesłał do RASFF powiadomienie informacyjne nr 2017.0947 dopiero po upływie 10 dni od dnia otrzymania zgłoszenia z Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Sanitarnego we Wrocławiu oraz analizy ryzyka, potwierdzającej zasadność dokonania takiego zgłoszenia w sytuacji, gdy w myśl art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 16/2011⁸⁷, członkowie sieci winni przysyłać powiadomienia informacyjne do punktu kontaktowego Komisji bez zbędnej zwłoki.

Długi czas oczekiwania na wyniki badań wpływał na skuteczność działania organów Inspekcji Sanitarnej

5. Długi czas oczekiwania na wyniki analiz laboratoryjnych próbek żywności w kierunku pozostałości pestycydów uniemożliwiał wycofanie z obrotu produktów szybkopsujących się i minimalizował skuteczność wycofania z obrotu pozostałej niebezpiecznej żywności. Po udostępnieniu wyników badań kwestionowane produkty w większości przypadków nie były już dostępne w sklepach, z których pobrano próbki do badań.

Przykłady

W 2018 r. do PSSE w Łowiczu wpłynęły powiadomienia informacyjne RASFF dotyczące przekroczenia pozostałości NDP pestycydów w ryżu brązowym i grejpfrutach zielonych. W trakcie przeprowadzonych kontroli w pięciu sklepach ww. produktów nie było w sprzedaży, w dwóch sklepach produkt będący przedmiotem powiadomienia został wycofany ze sprzedaży i zniszczony.

PSSE w Rawiczu w 2017 r. uruchomił procedurę RASFF w związku ze stwierdzeniem w próbce sałaty masłowej przekroczenia NDP pestycydów. Badanie próbki w laboratorium WSSE w Łodzi trwało 27 dni. W wyniku kontroli ustalono, że kwestionowany produkt został sprzedany.

W województwie łódzkim niska była skuteczność wycofywania żywności, w której stwierdzono przekroczenie NDP pestycydów. W 2018 r. z 14 368 szt. opakowań wprowadzonych na rynek wycofano jedynie 759 szt. (5%) opakowań ryżu brązowego. Z 18 kartonów grejpfrutów (waga kartonu od 12 do 14 kg) zutilizowano jedynie 32 kg.

W latach 2016–2018 z produktów pochodzenia roślinnego, w których stwierdzono przekroczenie NDP pestycydów, wprowadzonych do obrotu w województwie łódzkim nie udało się wycofać m.in.:

⁸⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz. U. UE L 6 z 11.1.2011, s. 7), dalej: rozporządzenie nr 16/2011.

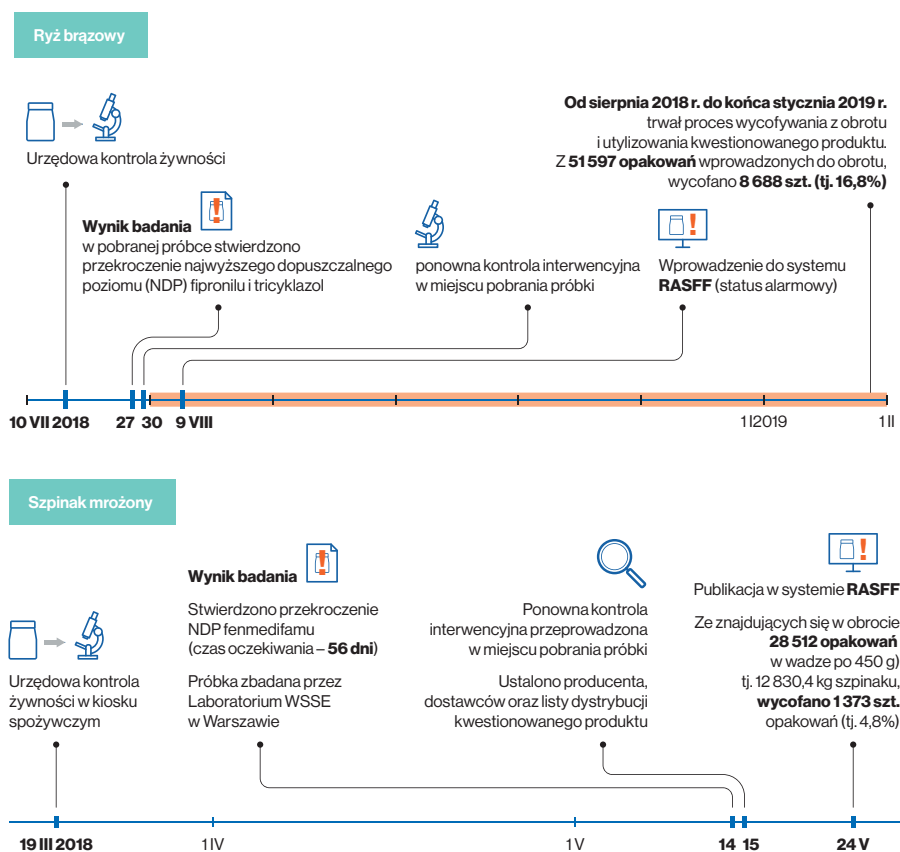
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 57,6 tony jabłek;
- 18,2 tony oraz 1918 szt. kapusty (włoskiej, głowiastej, pekińskiej);
- 12,3 tony selera korzeniowego;
- 3540 szt. sałaty (masłowej, głowiastej);
- 3380 szt. pora.

Dolnośląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny po otrzymaniu powiadomienia o obecności niedozwolonego ŚOR w szpinaku mrożonym polecił właściwym powiatowym inspektorom sanitarnym podjęcie działań zgodnie z procedurą RASFF. Powiatowi inspektorzy sanitarni ustalili, że zarówno z hurtowni jak i ze sklepów produkt został wyprzedany w ilości 334,8 kg. Nie udało się również wycofać partii papryki czerwonej – 730 kg, zawierające ponadnormatywne pozostałości ŚOR, zostało ostatecznie sprzedane klientom indywidualnym, bez możliwości identyfikacji.

Infografika nr 18

Postępowanie organów PIS w dwóch wybranych przypadkach wystąpienia przekroczeń NDP pestycydów w żywności pochodzenia roślinnego



Źródło: dane z kontroli NIK.

6. Kontrolowane organy Inspekcji Sanitarnej w większości nie posiadały wiedzy, ile przedsiębiorców zajmujących się produkcją lub obrotem artykułami żywnościowymi przeprowadza badania laboratoryjne własnych produktów pod kątem pozostałości ŚOR. Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, że warunki monitoringu właścicielskiego pozostają w gestii producentów żywności. Przeprowadzanie takich badań przez przedsiębiorców ma charakter dobrowolny i w praktyce zazwyczaj producenci, na żądanie odbiorców produktów, wykonują badania laboratoryjne w celu potwier-

Organy Inspekcji Sanitarnej nie posiadały wiedzy, o badaniach właścicielskich prowadzonych przez przedsiębiorców produkujących żywność

dzenia ich odpowiedniej jakości i bezpieczeństwa. W związku z brakiem przepisów prawa czy wytycznych w tym zakresie, co do zasady organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie dysponowały więc bazą danych w tym zakresie.

Zdaniem NIK informacje na temat badań właścicielskich mogłyby stanowić cenny materiał do wykorzystania przy analizie ryzyka do planowania kontroli i pobierania próbek.

Przykłady

PSSE w Łowiczu posiadała wiedzę o czterech producentach monitorujących żywność pod kątem pozostałości pestycydów, PSSE w Rawiczu o jednym przedsiębiorstwie.

Z zebranych w trakcie kontroli NIK przez Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego danych od podległych PSSE wynikało, że z terenu województwa dolnośląskiego 50 przedsiębiorców prowadziło badania właścicielskie pod kątem pozostałości pestycydów.

5.3. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obrotu środkami ochrony roślin oraz bezpieczeństwo żywności w aspekcie pozostałości środków ochrony roślin

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła współpracę pomiędzy organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie prowadzonych kontroli produkcji pierwotnej, a także współpracę PIORiN i Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie zwalczania wprowadzania na rynek nielegalnych ŚOR.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi współpracował z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Ministerstwem Zdrowia i Państwową Inspekcją Pracy, a także z organizacjami pozarządowymi

1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi współpracował z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁸⁸, Ministerstwem Zdrowia i Państwową Inspekcją Pracy w zakresie oceny przyjętych rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających za zadanie przeciwdziałanie incydentom zatrucia ludzi przez ŚOR, prowadząc również wspólnie z nimi działania informacyjno-edukacyjne, np. przeprowadzony przez KRUS w 2017 r. VII Ogólnopolski Konkurs Plastyczny dla Dzieci *Bezpiecznie na wsi to podstawa – środki chemiczne to nie zabawa*.

Dane dotyczące zatrucia ludzi środkami ochrony roślin pozyskiwane były z KRUS oraz od Głównego Inspektora Pracy. W 2016 r. do jednostek tych nie wpłynęły zgłoszenia dotyczące zatrucia ludzi, w 2017 r. wpłynęły dwa zgłoszenia do KRUS.

Ministerstwo pozyskiwało również informacje o udzieleniu świadczenia medycznego w związku z zatruciem ludzi ŚOR z Narodowego Funduszu Zdrowia. W latach 2016–2017 liczba ta wynosiła odpowiednio 450 i 440 świadczeniobiorców, z czego 295 i 236 wymagało hospitalizacji.

W ramach współpracy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2018 r. w Minister-

⁸⁸ Dalej KRUS.

stwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi odbyło się spotkanie z przedstawicielami producentów oraz przetwórców owoców i warzyw w sprawie omówienia działań na rzecz usunięcia nieprawidłowości w uprawie owoców i warzyw w zakresie nadmiernego oraz niedozwolonego stosowania ŚOR⁸⁹. Ponadto opinie, analizy i sugestie organizacji pozarządowych w zakresie ŚOR wykorzystywane były w bieżącej pracy resortu. Zgłoszone opinie i sugestie dotyczyły szczególnie kwestii ewentualnego nieodnowienia zatwierdzenia do stosowania w ŚOR różnych substancji czynnych, które dotychczas można było stosować w tych preparatach – jako przykład wskazano miedź i jej związki, w sprawie których do Ministra wystąpił w 2018 r. związek zawodowy rolników oraz grupa producencka, a sprawa ta podlegała rozpatrzeniu przez kierownictwo Resortu. Opinie takie wykorzystywane były ponadto podczas prac legislacyjnych – w tym w ramach prowadzonych konsultacji społecznych (np. projekt rozporządzenia Ministra w sprawie małoobszarowych zastosowań ŚOR w 2016 r., projekt KPD na lata 2018–2022).

2. Przy realizacji zadań z zakresu nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem ŚOR wszystkie skontrolowane WIORiN współpracowały z innymi organami:

- Państwową Inspekcją Sanitarną: współpraca obejmowała prowadzenie wspólnych kontroli producentów rolnych na podstawie porozumienia zawartego w 2015 r.⁹⁰ Organy PIORiN realizowały zapisy porozumienia zgodnie z ustawowymi kompetencjami w zakresie nadzoru nad stosowaniem i obrotem ŚOR oraz nadzoru fitosanitarnego. W badanym okresie, jako priorytetowe obszary z punktu widzenia zidentyfikowanych ryzyk oraz przewidywanych zagrożeń ustalono w szczególności pozostałości ŚOR w owocach miękkich oraz jabłkach, warzywach liściastych, dla których wyznaczono NDP dla azotanów, co mogło być związane głównie z nieprawidłowym stosowaniem nawozów;
- Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (AriMR): współpraca polegała na wzajemnej wymianie informacji, w tym informowanie AriMR odnośnie aktualności atestów opryskiwaczy i zaświadczeń o przeszkoleniu osób stosujących ŚOR. Formalne uregulowanie współpracy pomiędzy organami PIORiN a AriMR nastąpiło w 16 kwietnia 2019 r. poprzez zawarcie porozumienia w sprawie wymiany danych i informacji;
- Krajową Administracją Skarbową (KAS): współpraca obejmowała w szczególności:
 - przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu nielegalnych ŚOR. Wychodząc z założenia, że skuteczność działań w tym zakresie zależała od zaangażowania wielu instytucji – powołano Międzyinstytucjonalną

WIORiN współpracował z Inspekcją Sanitarną w zakresie kontroli producentów rolnych, z Krajową Administracją Skarbową w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu nielegalnych ŚOR, a z AriMR wymieniał niezbędne informacje

⁸⁹ Co ustalono w oparciu o sprawozdanie z realizacji przyjętego w listopadzie 2017 r. Programu współpracy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na lata 2018–2020.

⁹⁰ Porozumienie z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie współdziałania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego.

Grupę Zadaniową ds. Nielegalnych ŚOR⁹¹, w skład której, oprócz przedstawicieli PIORiN, weszli przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Służby Celnej/KAS, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prokuratury Krajowej, Policji, Centralnego Biura Śledczego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz stowarzyszeń producentów i dystrybutorów ŚOR;

- współpracę w ramach realizacji międzynarodowych operacji Silver Axe – nakierowanych na zapobieganie i zwalczanie procederu obrotu nielegalnymi ŚOR pod patronatem EUROPOL i wspieranych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF. Współpraca obejmowała wspólne działania kontrolne w odniesieniu do przesyłek ŚOR na przejściach granicznych, a także w składach celnych;
- specjalistyczne warsztaty dla koordynatorów ds. środowiska w KAS w zakresie procedur kontrolnych dotyczących kontroli importu ŚOR;
- szkolenia dla pracowników WIORiN współprowadzone przez funkcjonariuszy służby celnej/służby celno-skarbowej, obejmujące m.in. kwestie nielegalnych, w tym podrobionych środków ochrony roślin oraz kontrole importu przesyłek środków ochrony roślin.

⁹¹ Powołanej przez Głównego Inspektora w dniu 20 kwietnia 2016 r. na spotkaniu zainicjowanym przez Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (PSOR) i Polskie Stowarzyszenie Obsługi Rolnictwa (POLSOR). Współpraca GIORiN, PSOR i POLSOR obejmowała w szczególności nawiązanie współpracy z innymi organami, w kompetencjach których leżało zwalczanie nielegalnego handlu ŚOR, ustalenie kierunków działań w zakresie zwalczania nielegalnego handlu ŚOR, w tym szkoleń dla organów ścigania.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym Kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu oraz nadzór nad ich stosowaniem jest prawidłowy i skuteczny?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy struktura systemu i kompetencje jednostek w tym systemie są adekwatne do realizacji celów?
2. Czy jednostki w systemie prawidłowo realizują swoje zadania?
3. Czy system pozwala na osiągnięcie zaplanowanych efektów (czy jest skuteczny)?
4. Czy zapewniono dostęp do pełnej i rzetelnej informacji w zakresie bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin?

Kontrolą P/19/086 objęto 29 jednostek, w tym: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz dziewięć wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa, Główny Inspektorat Sanitarny oraz osiem wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, pięć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych i cztery graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne.

Zakres podmiotowy

W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej R/19/002 przeprowadzonej w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku.

Kontrolę w ww. jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości.

Kryteria kontroli

2016–2018 z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed, lub po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 11 kwietnia 2019 r. do 15 lipca 2019 r.

Okres objęty kontrolą

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji od następujących jednostek niekontrolowanych:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska sprawujących nadzór nad zagospodarowaniem tych odpadów opakowaniowych po ŚOR⁹². Z uzyskanych informacji wynikało, że w latach 2016–2018 wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska praktycznie nie prowadzili nadzoru w przedmiotowym zakresie. W analizowanym okresie organy Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadziły dwie kontrole podmiotów wprowadzających ŚOR do obrotu⁹³, osiem kontroli podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego⁹⁴. Skontrolowano także użytkowników środków niebezpiecznych będących ŚOR – w całym kraju

⁹² Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit e. ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm.).

⁹³ WIOŚ w Gdańsku i WIOŚ w Poznaniu.

⁹⁴ WIOŚ w Białymstoku, WIOŚ w Poznaniu – pięć kontroli i WIOŚ we Wrocławiu – trzy kontrole.

kontrolą objęto 368 użytkowników⁹⁵. Nieobjęcie kontrolami podmiotów wprowadzających ŚOR oraz sprzedawców ŚOR wojewódzcy inspektorzy tłumaczyli w szczególności brakami kadrowymi oraz niewskazaniem tego typu nadzoru w *Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska* na poszczególne lata oraz *Ogólnopolskich celach kontroli i cyklach kontroli* konkretnych celów z zakresu gospodarowania odpadami opakowaniowymi po środkach niebezpiecznych będących ŚOR. Jednocześnie niektórzy inspektorzy wskazali, że w związku z kadrowym wzmocnieniem Inspekcji w 2019 r. w ramach rezerwy celowej budżetu państwa, będzie możliwe zwiększenie nadzoru WIOŚ w tym zakresie.

Warto wskazać w tym miejscu, że ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁹⁶ w art. 56 i 57 wprowadziła szereg kar dla podmiotów naruszających jej przepisy. I tak: w przypadku prowadzenia jednostki handlu detalicznego lub hurtowego i nieprzyjmowania od użytkowników odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin, delikt ten zagrożony jest nałożeniem przez WIOŚ kary od 10 tys. zł do 1 mln zł; w przypadku niefinansowania przez wprowadzającego środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin kosztów zbierania odpadów opakowaniowych tych środków przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego albo nie odbiera na własny koszt tych odpadów, delikt ten zagrożony jest nałożeniem przez WIOŚ kary od 10 tys. zł do 500 tys. zł; w przypadku użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin, którzy nie zwracają odpadów opakowaniowych po tym środkach przedsiębiorcy prowadzącemu jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który sprzedaje środki niebezpieczne w opakowaniach, wykroczenie to zagrożone jest karą grzywny do 5 tys. zł. W latach 2016–2018 żaden z wojewódzkich inspektorów nie nałożył na podmioty ww. sankcji;

- Instytutu Ochrony Roślin – Państwowego Instytutu Badawczego w Poznaniu, Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach w zakresie organizacji i terminów badań próbek produktów rolnych;
- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie działań podejmowanych przez Agencję w przypadkach stwierdzenia naruszeń przepisów z zakresu stosowania środków ochrony roślin. Poinformowano, że w 2016 r. łącznie wydano 149 decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej na łączną kwotę 1,5 mln zł, w tym kwota zmniejszenia z tytułu stwierdzenia naruszeń z zakresu stosowania środków ochrony roślin wyniosła 55,2 tys. zł. W 2017 r. odpowiednio: łącznie 45 decyzji na łączną kwotę 236,8 tys. zł, kwota zmniejszenia z tytułu stwierdzenia naruszeń z zakresu stosowania środków ochrony roślin 10 tys. zł. W 2018 r. – 17 decyzji na łączną kwotę 60,3 tys. zł, kwota zmniejszenia – 2,2 tys. zł;

⁹⁵ Najwięcej takich kontroli przeprowadzili WIOŚ w Gdańsku (121), Warszawie (75) i Szczecinie (63). WIOŚ w Olsztynie, Opolu i Kielcach nie prowadziły kontroli w tym zakresie.

⁹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 542, ze zm.

Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji POHiD w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości w niej środków ochrony roślin. Poinformowano m.in., że sieci handlowe zrzeszone w POHiD działając w oparciu o obowiązujące prawo wymagają wszelkich deklaracji zgodności z prawem dostarczanych do nich produktów spożywczych również w zakresie zapewnienia nieprzekraczania w nich dopuszczalnych limitów pozostałości środków ochrony roślin. Rekomendują dostawcom wdrażanie dobrowolnych systemów utrzymania jakości, prowadzą wyrywkowe audyty/badania dostaw od producentów w oparciu o swoje wewnętrzne systemy kontroli jakości. Po wykryciu niezgodności produktów podejmują działania dotyczące wycofania produktów, informując właściwe organy kontroli urzędowe. POHiD nie jest informowany o tego typu korespondencji pomiędzy sieciami, a właściwymi organami kontroli urzędowej;

- Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności. W wystąpieniach po kontroli P/19/086 sformułowano łącznie 12 wniosków pokontrolnych, z czego 10 zrealizowano, a dwa wnioski pozostają w trakcie realizacji.

Pozostałe informacje

Zasadnicze wnioski dotyczyły:

- zintensyfikowania działań nadzorczych nad realizacją GIORiN zadań dotyczących obrotu i stosowania ŚOR (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi);
- dostosowanie obowiązujących wytycznych dotyczących zasad przekazywania informacji w ramach RASFF, stanowiących załącznik do zarządzenia nr 7/2013 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 24 maja 2013 r. do zmian wynikających z wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie zasad przesyłania do GIORiN powiadomień informacyjnych dotyczących przypadków stwierdzonych przekroczeń NDP (Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa);
- monitorowanie i wspieranie podjętych przez laboratorium WSSE w Warszawie działań w zakresie uzyskania akredytacji na badanie dodyny – aktywnego składnika ŚOR (Główny Inspektor Sanitarny).

Do czterech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 27 zastrzeżeń (11 zostało przyjętych w całości, 10 – przyjętych częściowo i sześć oddalonych), z tego:

- Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – łącznie 10 zastrzeżeń. Kolegium NIK trzy zastrzeżenia przyjęło w całości, dwa przyjęło częściowo, pięć zastrzeżeń oddaliło;
- Główny Inspektor Sanitarny – łącznie 10 zastrzeżeń. Kolegium NIK pięć zastrzeżeń przyjęło w całości, cztery przyjęło częściowo, jedno zastrzeżenie oddaliło;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK trzy zastrzeżenia przyjął częściowo;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK trzy zastrzeżenia uwzględnił w całości, jedno – częściowo.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Kontrola koordynowana P/19/086			
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Jan Krzysztof Ardanowski Krzysztof Jurgiel
2.		Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Andrzej Chodkowski Tadeusz Kłos
3.		Główny Inspektorat Sanitarny	Jarosław Pinkas Marek Posobkiewicz
4.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi	Andrzej Kwiatkowski Stefan Szczotka
5.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	Urszula Sztuka-Polińska
6.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łowiczu	Sławomir Mucha
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy	Marcin Wroński Dariusz Pliszka Tadeusz Sapalski
8.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy	Jerzy Kasprzak
9.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Sępólnie Krajeńskim	Elżbieta Estkowska
10.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach	Elżbieta Machura
11.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach	Urszula Mendera-Bożek
12.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gliwicach	Zbigniew Bożek
13.	Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie	Maria Paszko
14.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Olsztynie	Janusz Dzisko
15.		Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Elblągu	Irena Kidawa Anna Zarecz

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu	Adam Błochowiak
17.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu	Andrzej Trybusz
18.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rawiczu	Grażyna Marczyńska
19.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie	Edyta Wilk Marian Sobotka Błażej Borowiec
20.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie	Adam Sidor Katarzyna Siekierzyńska-Zapała
21.		Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Przemyśle	Andrzej Borowski
22.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie	Barbara Hawrył Paweł Chwistek Anna Kraska Zdzisław Pióro
23.		Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie	Jacek Szmid
24.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie	Arkadiusz Augustyniak Tadeusz Głogowski Teresa Alicja Nowakowska
25.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie	Arkadiusz Chełstowski Maria Pawlak
26.		Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie	Krzysztof Skórczewski
27.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu	Zbigniew Michalewski Krystyna Ciechan
28.		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	Jacek Klakočar
29.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Zgorzelcu	Andrzej Kellner Alina Tyc
Kontrola rozpoznawcza R/19/002			
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku	Andrzej Kania

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek*)

Oceny wszystkich kontrolowanych jednostek przedstawiono w formie opisowej

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Prawidłowa realizacja zadań wynikających z ustawy o ŚOR, w szczególności w zakresie udzielania zezwoleń na wprowadzenie środków ochrony roślin do obrotu oraz pozwoleń na handel równoległy. Powołanie Komisji ds. środków ochrony roślin i wykorzystywanie w bieżącej działalności wydawanych przez nią opinii. Prowadzenie kontroli podmiotów upoważnionych do opracowywania ocen lub uwag dotyczących ŚOR oraz monitorował wykonanie wydanych zaleceń pokontrolnych. Osiągnięcie zaplanowanego odsetka przekroczeń NDP w płodach rolnych na poziomie mniejszym niż 2,5%.	Udzielenie trzech zezwoleń na wprowadzanie do obrotu ŚOR bez wymaganych opinii Ministra Zdrowia i Środowiska. Niewystarczający nadzór nad GIORiN w zakresie ŚOR. Nieokreślenie w umowach z Instytutami badawczymi terminu badania próbek płodów rolnych i ŚOR.
2.	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Współpraca z innymi organami przy realizacji zadań związanych z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem ŚOR (PIS, Krajowa Administracja Skarbowa), działania informacyjno-edukacyjne w zakresie stosowania ŚOR. Rzetelne wydawanie wnioskującym podmiotom upoważnień do prowadzenia badań skuteczności i działania ŚOR.	Nieokreślenie w obowiązujących umowach i upoważnieniach do przeprowadzania badań laboratoryjnych terminu badania próbek.
3.	Główny Inspektorat Sanitarny	Przygotowanie niezbędnych zarządzeń i procedur dotyczących przeprowadzania urzędowych kontroli żywności. Określenie w planie pobierania próbek w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla Inspekcji Sanitarnej wytycznych dotyczących pobierania próbek żywności na pozostałości pestycydów. Zgodne z ustaloną procedurą postępowanie w ramach RASFF. Organizowanie szkoleń z zakresu pozostałości pestycydów w żywności.	Niewystarczające wyposażenie laboratoriów Inspekcji Sanitarnej Niska liczba badanych próbek w porównaniu z innymi krajami UE. Długi czas badania próbek żywności w kierunku pozostałości pestycydów. Niezgodny z postanowieniami art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 396/2005 wybór miejsc poboru próbek.
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy	Realizacja planów kontroli i poboru prób, współpraca z innymi organami przy realizacji zadań związanych z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem ŚOR (PIS, Administracja Skarbowa), działania informacyjno-edukacyjne w zakresie stosowania ŚOR.	brak
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach		
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie		Dokonanie wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających do obrotu lub konfekcjonujących ŚOR z przekroczeniem ustawowego terminu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi		Nierzetelne dokumentowanie czynności kontrolnych w części prowadzonych kontroli, nieprawidłowe ustalanie kwoty opłat sankcyjnych.
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie		brak
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu		
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie		
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie		Przewlekłość postępowania przy sporządzaniu dokumentacji z kontroli wewnętrznych.
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu		brak
13.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości ŚOR. Rzetelne opracowanie rocznych planów zasadniczych zamierzeń, zgodnych z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego do planowania i działalności Inspekcji Sanitarnej. Rzetelne postępowanie w ramach RASFF. Rzetelna realizacja zapisów porozumienia zawartego w dniu 20 stycznia 2015 r. przez Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania ww. organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego.	
14.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy		
15.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach		
16.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Olsztynie		
17.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu		Niedotrzymanie wymaganego terminu wprowadzenia do RASFF powiadomień o zagrożeniu spowodowanym przekroczeniem NDP w żywności.
18.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rzeszowie		brak
19.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie		
20.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu		Zaniżenie o jeden liczby zarejestrowanych. Powiadomień alarmowych w ramach RASFF.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
21.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łowiczu	Prawidłowa realizacja zadań w zakresie kontroli i monitoringu pozostałości pestycydów w żywności. Rzetelna realizacja zadań w ramach RASFF.	Niesporządzanie miesięcznych sprawozdań z realizacji planów poboru próbek.
22.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Sępólnie Krajeńskim		brak
23.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gliwicach		
24.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rawiczu		
25.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Zgorzelcu		
26.	Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Elblągu		
27.	Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Przemyślu		
28.	Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie		
29.	Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie		Przekroczenie czasu przekazania powiadomienia do RASFF.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin, a także organów właściwych w ww. sprawach, są przepisy rozporządzenia nr 1107/2009, przepisy unijne wydane na podstawie przepisów wskazanego rozporządzenia, a także ustawa o ŚOR. W ustawie o ŚOR zastrzeżono przy tym, iż reguluje ona ww. kwestie w zakresie nieokreślonym w przepisach rozporządzenia nr 1107/2009 lub w przepisach Unii Europejskiej wydanych na podstawie przepisów tego rozporządzenia (art. 1 pkt 2 ustawy).

Przepisy prawa regulujące postępowanie ze środkami ochrony roślin

Środkami ochrony roślin w rozumieniu ww. przepisów (art. 2 pkt 1 ustawy o ŚOR, art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009), są środki w postaci, w jakiej są one dostarczane użytkownikowi, składające się z substancji czynnych, sejfnerów lub synergetyków lub zawierające te składniki, i przeznaczone do jednego z następujących zastosowań:

Środki ochrony roślin

- a) ochrona roślin lub produktów roślinnych przed wszelkimi organizmami szkodliwymi lub zapobieganie działaniu takich organizmów, chyba że głównym przeznaczeniem takich produktów jest utrzymanie higieny, a nie ochrona roślin lub produktów roślinnych;
- b) wpływanie na procesy życiowe roślin, na przykład poprzez substancje działające jako regulatory wzrostu, inne niż substancje odżywcze;
- c) zabezpieczanie produktów roślinnych w zakresie, w jakim takie substancje lub środki nie podlegają szczególnym przepisom wspólnotowym dotyczącym środków konserwujących;
- d) niszczenie niepożądanych roślin lub części roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin;
- e) hamowanie lub zapobieganie niepożądanemu wzrostowi roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin.

Jednym ze środków mających służyć zapewnieniu realizacji przepisów ustawy o ŚOR, jest „Krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin”. Pierwszy Krajowy plan działania został przyjęty na lata 2013–2017⁹⁷, kolejny na lata 2018–2022⁹⁸. Głównymi celami Krajowych planów działania są: upowszechnianie ogólnych zasad integrowanej ochrony roślin oraz zapobieganie zagrożeniom związanym ze stosowaniem środków ochrony roślin. Przyjęto, że wdrożenie zasad integrowanej ochrony roślin, w szczególności przez promowanie i chemicznych metod ochrony roślin, pozwoli na zmniejszenie zależności produkcji roślinnej od chemicznych środków ochrony roślin, co w efekcie pozwoli ograniczyć ryzyko związane z ich stosowaniem. W ramach realizacji planu na lata 2018–2022 przewidziano następujące działania szczegółowe:

Krajowy plan działania

1. szkolenia w zakresie środków ochrony roślin,
2. ograniczanie ryzyka związanego ze zbywaniem środków ochrony roślin,
3. upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o środkach ochrony roślin,

⁹⁷ Dz. Urz. RP Monitor Polski, poz. 536.

⁹⁸ Dz. Urz. RP Monitor Polski, poz. 723.

4. zapewnienie sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin,
5. ograniczenie stosowania środków ochrony roślin na obszarach szczególnie wrażliwych,
6. wyeliminowanie zagrożeń na poszczególnych etapach wykonywania zabiegów ochrony roślin,
7. integrowana ochrona roślin,
8. analiza ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin,
9. utrzymanie efektywnego nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin.

Wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin

Wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu oznacza akt administracyjny, na podstawie którego właściwy organ państwa członkowskiego zezwala na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu na swoim terytorium (art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 1107/2009). Procedurę w przedmiocie udzielenia zezwolenia lub zmiany zezwolenia na wprowadzenie środka ochrony roślin do obrotu inicjuje wniosek podmiotu ubiegającego się o udzielenie takiego zezwolenia, który powinien być złożony na terytorium państwa członkowskiego, w którym środek ma być wprowadzony do obrotu (art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009). Państwo członkowskie rozpatrujące wniosek dokonuje niezależnej, obiektywnej i przejrzystej oceny w świetle aktualnej wiedzy naukowej i technicznej, korzystając z wytycznych dostępnych na dzień złożenia wniosku. Państwa członkowskie odpowiednio udzielają lub odmawiają udzielenia zezwoleń w oparciu o dotyczące oceny stanowisko państwa członkowskiego rozpatrującego wniosek (art. 36 ust. 2). W art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009 przewidziano możliwość nałożenia odpowiednich warunków w odniesieniu do wymogów związanych z wprowadzaniem do obrotu oraz stosowaniem środka ochrony roślin, o których mowa w art. 31 ust. 3 i 4, oraz innych środków ograniczających ryzyko, wynikających z określonych warunków stosowania. Delegacja do wydania takich przepisów określono została w art. 5 ust. 2 ustawy o ŚOR. Dotychczas nie wydano jednak przepisów wykonawczych w ww. przedmiocie.

Treść udzielanego zezwolenia określa rośliny lub produkty roślinne i obszary niezwiązane z rolnictwem (na przykład tereny kolejowe, tereny publiczne, magazyny), na które, lub na których środek ochrony roślin może być stosowany, oraz cele, do jakich może być stosowany. Zezwolenie określa również wymogi związane z wprowadzaniem do obrotu oraz stosowaniem środka ochrony roślin.

Pozwolenie na handel równoległy środkami ochrony roślin

W przepisach rozporządzenia przewidziano również procedurę pozwolenia na handel równoległy (art. 52 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009). W ramach tej procedury środek ochrony roślin, który uzyskał zezwolenie w jednym państwie członkowskim (państwie członkowskim pochodzenia), może być wprowadzany do obrotu i stosowany w innym państwie członkowskim (państwie członkowskim wprowadzenia), jeżeli to państwo członkowskie ustali, że skład danego środka ochrony roślin jest identyczny ze składem środka ochrony roślin, który uzyskał już zezwolenie na jego terytorium (środka referencyjnego). Warunkiem wprowadzenia do obrotu w ww. wypadku jest wydanie przez państwo członkowskie wprowadzenia, pozwolenia na handel równoległy.

Organem właściwym w sprawie zezwoleń na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu lub pozwoleń na handel równoległy jest minister właściwy do spraw rolnictwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o ŚOR). Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy przy rozpatrywaniu wniosków w sprawie zezwoleń na wprowadzanie środków ochrony roślin do obrotu lub pozwoleń na handel równoległy, minister właściwy do spraw rolnictwa może wystąpić do wskazanego przez wnioskodawcę podmiotu upoważnionego na podstawie art. 10 lub organu, o którym mowa w art. 75 ust. 1 lub 2 rozporządzenia nr 1107/2009, o opracowanie oceny, o której mowa w art. 11 ust. 2 (oceny w przedmiocie wniosku dotyczącego ustanowienia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości) lub art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 (jednolite zasady dokonywania oceny środków ochrony roślin i udzielania zezwoleń na ich wprowadzanie do obrotu), lub uwag, które należy uwzględnić w tej ocenie. Minister może również wystąpić o opinię do Komisji do spraw Środków Ochrony Roślin.

Do zadań ministra należy również prowadzenie i aktualizacja rejestru podmiotów upoważnionych do opracowywania oceny lub uwag (art. 12 ust. 1 ustawy o ŚOR), a ponadto kontrola podmiotów upoważnionych do opracowywania oceny lub uwag w zakresie przestrzegania warunków, o których mowa w art. 11 ust. 1 i w art. 10 ust. 3 ustawy i w zakresie zgodności prowadzonej działalności z udzielonym upoważnieniem (art. 11 ust. 2 ustawy).

W art. 17 ustawy o ŚOR określono zasady badania skuteczności działania środka ochrony roślin, wskazując, że badania te mogą być prowadzone wyłącznie przez podmioty upoważnione przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, w drodze decyzji określającej zakres udzielonego upoważnienia (art. 18 ustawy o ŚOR). Do obowiązków tych podmiotów należy m.in. przekazywanie Głównemu Inspektorowi wykazu planowanych badań skuteczności działania środka ochrony roślin w terminie 14 dni przed dniem rozpoczęcia tych badań (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Główny Inspektor prowadzi przy tym i aktualizuje rejestr podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin (art. 19 ust. 1 ustawy).

Działalność gospodarcza w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków (art. 25 ust. 1 ustawy o ŚOR). Do prowadzenia tej działalności konieczne jest spełnienie przez przedsiębiorców szczególnych wymogów stawianych osobom dokonującym zbycia środków ochrony roślin (art. 25 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o ŚOR), wymogów w zakresie miejsc przechowywania środków ochrony roślin, którym upłynął termin ważności, lub, które z innych powodów nie są przeznaczone do zbycia (art. 25 ust. 3 pkt 3 ustawy o ŚOR), wymogów dokumentacyjno-informacyjnych (art. 25 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o ŚOR).

Wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o ŚOR dokonuje się na wniosek przedsiębiorcy (art. 26 ust. 1). Organem prowadzącym rejestr przedsiębiorców jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa.

Zadania Ministra
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Badanie skuteczności
działania środka
ochrony roślin

Rejestr przedsiębiorców
wykonujących działalność
w zakresie wprowadzania
środków ochrony roślin
do obrotu

**Zasady stosowania
środków ochrony
roślin do obrotu**

Zasady stosowania środków ochrony roślin zostały opisane w sekcji II rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 oraz w rozdziale IV ustawy o ŚOR. Zgodnie z art. 55 rozporządzenia właściwe stosowanie obejmuje stosowanie zasad dobrej praktyki ochrony roślin i spełnianie warunków ustanowionych zgodnie z art. 31 i podanymi w etykietach. Musi być ono również zgodne z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów⁹⁹, a w szczególności z ogólnymi zasadami integrowanej ochrony roślin, o których mowa w art. 14 tej dyrektywy oraz w załączniku III do niej, które będą stosowane najpóźniej dnia 1 stycznia 2014 r.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 35 ust. 1 ustawy o ŚOR środki ochrony roślin należy stosować w taki sposób, aby nie stwarzać zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska, w tym przeciwdziałać zniesieniu środków ochrony roślin na obszary i obiekty niebędące celem zabiegu z zastosowaniem tych środków oraz planować stosowanie środków ochrony roślin z uwzględnieniem okresu, w którym ludzie będą przebywać na obszarze objętym zabiegiem.

Zgodnie z przepisami ustawy o ŚOR środki ochrony roślin należy przechowywać i unieszkodliwiać w taki sposób, aby nie stwarzać zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska (art. 35 ust. 4 ustawy). W podobny sposób należy postępować również z opakowaniami jednostkowymi środków ochrony roślin (art. 35 ust. 5 ustawy o ŚOR).

Po stronie użytkowników profesjonalnych wprowadzono obowiązki:

- a) stosowania środków ochrony roślin z uwzględnieniem integrowanej ochrony roślin;
- b) w dokumentacji, o której mowa w art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, obowiązek wskazania sposobu realizacji wymagań integrowanej ochrony roślin poprzez podanie co najmniej przyczyny wykonania zabiegu środkiem ochrony roślin (zgodnie z rozporządzeniem profesjonalni użytkownicy środków ochrony roślin prowadzą i przechowują przez co najmniej trzy lata dokumentację dotyczącą stosowanych przez nich środków ochrony roślin, zawierającą nazwę środka ochrony roślin, czas zastosowania i zastosowaną dawkę, obszar i uprawy, na których zastosowano środek ochrony roślin).

W ustawie określono obowiązki posiadacza gruntu, na którym wykonywane są zabiegi z zastosowaniem środków ochrony roślin przez użytkownika profesjonalnego (art. 37 ustawy). Minimalne odległości od określonych miejsc lub obiektów, po uwzględnieniu których można stosować środki ochrony roślin, warunki atmosferyczne, w jakich można stosować środki ochrony roślin, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie warunków stosowania środków ochrony roślin¹⁰⁰.

⁹⁹ Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 71.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 516.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o ŚOR w przypadku stwierdzenia posiadania:

Przepisy sankcyjne i karne

1. środka ochrony roślin:
 - a) bez wymaganego zezwolenia na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu, pozwolenia na handel równoległy lub pozwolenia na prowadzenie badań, lub
 - b) którego skład lub właściwości fizyczne, lub właściwości chemiczne zostały zmienione, lub
2. produktu, który imituje środek ochrony roślin lub podrobionego środka ochrony roślin

nakazuje się niezwłocznie, na koszt posiadacza tego środka lub produktu, unieszkodliwienie tego środka lub produktu w określonym terminie, zgodnie z przepisami o odpadach, jeżeli ten środek lub produkt może stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska.

Decyzje administracyjne wydaje wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa. Decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o ŚOR, jeżeli wojewódzki inspektor, w toku kontroli stosowania środków ochrony roślin stwierdzi, na podstawie wyników badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych, że te produkty rolne zawierają pozostałości środków ochrony roślin w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumenta tych produktów rolnych:

1. zakazuje, w drodze decyzji, przeznaczania tych produktów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu, w tym do innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw trzecich, z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi oraz określa sposób ich zagospodarowania lub
2. jeżeli te produkty rolne zostały wprowadzone do obrotu – stosuje procedurę powiadamiania zgodnie z systemem wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Decyzja, o której mowa w pkt 1 powyżej podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Za naruszenie przepisów ustawy o ŚOR przewidziano również opłaty sankcyjne i odpowiedzialność karną (art. 75 i 76 ustawy). Opłatę sankcyjną przewidziano m.in. za sprzedaż środków ochrony roślin, bez wymaganego zezwolenia na jego wprowadzanie do obrotu lub pozwolenia na handel równoległy, zaś jej wysokość stanowi 200% kwoty wartości sprzedanych środków ochrony roślin według ceny ich sprzedaży, zgodnie z wystawionym dokumentem sprzedaży, a w wypadku braku możliwości uzyskania dokumentów sprzedaży środków ochrony roślin, przyjmuje się, że wartość 1 kilograma lub 1 litra sprzedanego środka ochrony roślin wynosi 1000 zł. (art. 75 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o ŚOR). Opłata sankcyjna określana jest w drodze decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę podmiotu. Opłata ta stanowi dochód budżetu państwa i jest uiszczana na rachunek właściwego wojewódzkiego inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja określająca tę opłatę stała się ostateczna (art. 75 ust. 3 i 4 ustawy o ŚOR).

W art. 76 ustawy o ŚOR stypizowano szereg czynów stanowiących wykroczenie przeciwko przepisom ustawy. Zalicza się do nich m.in:

- a) wykonywanie zabiegów ochrony roślin z zastosowaniem środka ochrony roślin, który nie może być stosowany zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 lit. a, b i e rozporządzenia nr 1107/2009;
- b) stosowanie środka ochrony roślin niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami, o których mowa w art. 31 ust. 1–3, ust. 4 lit. a–d lub lit. f–h rozporządzenia nr 1107/2009;
- c) stosowanie środka ochrony roślin w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska;
- d) nieprowadzenie dokumentacji wskazującej sposób realizacji wymagań integrowanej ochrony roślin przez profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin.

Zadania PIORiN

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie roślin, nadzór nad obrotem i konfekcjonowaniem oraz stosowaniem środków ochrony roślin należy do obowiązków Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Szczegółowe działania urzędowe w tym zakresie zostały określone w art. 80 ustawy o ochronie roślin. Należą do nich m.in.:

- 1. kontrola podmiotów prowadzących produkcję środków ochrony roślin;
- 2. upoważnianie podmiotów do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin oraz kontrola w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej;
- 3. wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej w zakresie wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie;
- 4. kontrola składowania i przemieszczania środków ochrony roślin;
- 5. kontrola opakowań środków ochrony roślin znajdujących się w obrocie;
- 6. kontrola wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin;
- 7. kontrola stosowania środków ochrony roślin;
- 8. wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności w zakresie prowadzenia szkoleń w zakresie środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie;
- 9. monitorowanie zużycia środków ochrony roślin.

Wyżej wymienione zadania PIORiN wykonują Główny Inspektor oraz wojewoda, przy pomocy wojewódzkiego inspektora jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa (art. 82 ust. 2 ustawy o ochronie roślin).

Zgodnie z art. 95 ustawy o ochronie roślin, w toku postępowania kontrolnego pracownicy Inspekcji mogą w szczególności:

- 1. dokonywać oględzin roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, materiału siewnego, środków ochrony roślin, sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin, obiektów, pomieszczeń, środków przewozowych i innych rzeczy, w zakresie objętym kontrolą;
- 2. pobierać próby roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, materiału siewnego i środków ochrony roślin, w celu poddania ich analizom laboratoryjnym;

3. dokonywać sprawdzania akt i dokumentów oraz ewidencji i informacji lub danych w zakresie objętym kontrolą;
4. dokonywać badania przebiegu określonych czynności;
5. żądać od podmiotu kontrolowanego lub jego przedstawiciela niezwłocznego usunięcia uchybień porządkowych i organizacyjnych;
6. zabezpieczać dowody.

Zgodnie z art. 95 ust. 3a oraz 3b ww. ustawy, począwszy od 2019 r. uzyskane w wyniku czynności kontrolnych informacje lub dane są nieodpłatnie przekazywane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie niezbędnym do przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu, a także organom Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na wniosek tych organów w zakresie, w jakim są one niezbędne do prawidłowego sprawowania przez tę Inspekcję nadzoru nad jednostkami certyfikującymi w rozumieniu przepisów o rolnictwie ekologicznym oraz nadzoru nad produkcją ekologiczną. Szczegółowy zakres przekazywanych informacji lub danych oraz sposób i terminy ich przekazywania określają porozumienia zawarte między GIORiN a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

W art. 102a ustawy o ochronie roślin, przewidziano począwszy od 2019 r. obowiązek innych organów do współdziałania i przekazywania organom inspekcji określonych informacji i danych niezbędnych do wykonywania zadań Inspekcji, w szczególności przeprowadzania kontroli oraz wydawania decyzji administracyjnych. Obowiązek taki nałożono m.in. na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która udostępnia nieodpłatnie Głównemu Inspektorowi dane zawarte w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, o którym mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, w zakresie niezbędny do realizacji zadań Inspekcji w zakresie kontroli stosowania środków ochrony roślin, o której mowa w art. 80 pkt 9. Szczegółowy zakres przekazywanych danych oraz terminy i sposób ich przekazywania określa porozumienie zawarte między Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a Głównym Inspektorem.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadzą urzędowe kontrole żywności pochodzenia roślinnego produkowanej i wprowadzanej do obrotu oraz żywności pochodzenia zwierzęcego wprowadzonej do obrotu – zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie o bżz oraz w ustawie Inspekcji Sanitarnej. Państwowa Inspekcja Sanitarna, prowadzi kontrole żywności na rynku krajowym w kierunku obecności pozostałości pestycydów, które mogą znajdować się w środkach spożywczych lub na ich powierzchni i weryfikację zgodności z wartościami NDP określonymi w rozporządzeniu nr 396/2005.

Sposób pobierania próbek żywności na potrzeby urzędowej kontroli żywności i monitoringu w celu oznaczania poziomów pozostałości pestycydów, w tym wielkość i liczbę pobieranych próbek, procedury, w tym definicje,

**Zadania Inspekcji
Sanitarnej**

stosowane przy pobieraniu próbek, kryteria dla metod analitycznych, sposób podawania i interpretacji wyników analiz, sposób transportu i przechowywania próbek przed przystąpieniem do analiz, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie pobierania próbek żywności w celu oznaczania poziomów pozostałości pestycydów¹⁰¹.

Stosownie do uzasadnienia Krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, w realizacji kontroli pozostałości pestycydów w żywności bierze udział 16 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych. Próbki do badań są pobierane przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych szczebla powiatowego oraz tam gdzie to właściwe – przez pracowników stacji granicznych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie pobierania próbek żywności w celu oznaczania pozostałości pestycydów. Badania pozostałości pestycydów w żywności są prowadzone w akredytowanych laboratoriach. W przypadku stwierdzenia niezgodności z wartością najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości pestycydów w żywności pochodzącej z obrotu, eksperci Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny w Warszawie, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego, dokonują oceny ryzyka dla konsumentów.

Sankcją za naruszenie przepisów ustawy, polegające na produkowaniu lub wprowadzaniu do obrotu środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka, jest kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch, a jeżeli sprawca uczynił sobie z popełnienia przestępstwa stałe źródło dochodów, albo dopuszcza się przestępstwa w stosunku do środków spożywczych o znacznej wartości, kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5 (art. 96 ustawy o bż).

W przepisach ustawy o bż przewidziano również możliwość nałożenia na podmiot odpowiedzialny kary pieniężnej. Przypadki, w których możliwe jest nałożenie wskazanej kary zostały określone w art. 103 ust. 1 ustawy o bż. Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. Ustalając wysokość kary pieniężnej, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość produkcji zakładu.

¹⁰¹ Dz. U. Nr 207, poz. 1502.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz. U. z 2018 r. poz. 1310, ze zm.). Prawo krajowe
2. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2019 r. poz. 972).
3. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1252, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 59).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 542, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie warunków stosowania środków ochrony roślin (Dz. U. poz. 516).
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie pobierania próbek roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów do badań na obecność pozostałości środków ochrony roślin (Dz. U. poz. 1549).
9. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie pobierania próbek żywności w celu oznaczania poziomów pozostałości pestycydów (Dz. U. Nr 207, poz. 1502).
10. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin (M.P. poz. 536).
11. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2018–2022 (M.P. poz. 723).
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, ze zm.). Prawo UE
13. Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniającego dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz. U. UE L 70 z 16.03.2005, s. 1, ze zm.).
14. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. U. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 2).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Zdrowia
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Klimatu
10. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
12. Główny Inspektor Sanitarny
13. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
19. Wojewodowie
20. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Jan Krzysztof Ardanowski

Znak sprawy: HOR.os.821.26.2020

Warszawa, dnia 7 lutego 2020 r.

Pani

Małgorzata Motylow

Wiceprezes Najwyższej Izby

Kontroli

W doniesieniu do przesłanej przy piśmie z dnia 16 stycznia 2020 r. znak LLO.430.004.2019 informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” przedstawiam następujące stanowisko, w zakresie swoich właściwości. W stanowisku tym wykorzystano także opinię przedstawioną przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

W odniesieniu do wniosków zawartych w przedmiotowym materiale (str. 20), informuję, co następuje.

Wniosek 1 i 2

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi weźmie pod uwagę sugestie dotyczące wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawnych odnoszących się do obrotu i stosowania środków ochrony roślin, przy planowanej nowelizacji ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin. Zakres wprowadzanych zmian wymaga jednak przeprowadzenia szerokich konsultacji i uzgodnień, tak aby przyjmowane rozwiązania prawne były adekwatne i proporcjonalne do zakładanych celów regulacji.

Wniosek 4 i 5

W celu skrócenia czasu badania próbek produktów rolnych na zawartość środków ochrony roślin w umowach na wykonanie zadań wynikających z programów wieloletnich zawartych z Instytutem Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu oraz Instytutem Ogrodnictwa w Skierniewicach na rok 2019 określono terminy wykonania tych badań. Będzie to również elementem umów na kolejne lata. W tym zakresie rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli zostały zatem zrealizowane.

Wniosek 7

Zgodnie z artykułem 59 ust. 1 rozporządzenia nr 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, państwa członkowskie wyznaczają punkty kontroli granicznej do celów przeprowadzania kontroli urzędowych co najmniej jednej kategorii zwierząt i towarów, o których mowa w art. 47 ust. 1 tego rozporządzenia.

Wymagania, jakie muszą spełniać punkty kontroli granicznej zostały określone w przepisach rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/1014 z dnia 12 czerwca 2019 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy w

zakresie minimalnych wymogów dotyczących punktów kontroli granicznej, w tym ośrodków inspekcyjnych, oraz formatu, kategorii i skrótów stosowanych w wykazach punktów kontroli granicznej i punktów kontroli.

Jednocześnie, zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia 2017/625, kontroli w punktach kontroli granicznej podlegają:

- „a) zwierzęta;
- b) produkty pochodzenia zwierzęcego, materiał biologiczny i produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego;
- c) rośliny, produkty roślinne oraz inne przedmioty zgodnie z wykazami ustanowionymi na podstawie art. 72 ust. 1 i art. 74 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2016/2031;
- d) towary z określonych państw trzecich, w odniesieniu do których Komisja w drodze aktów wykonawczych przewidzianych w ust. 2 lit. b) niniejszego artykułu zdecydowała, że konieczny jest środek wymagający tymczasowego zwiększenia liczby kontroli urzędowych przy ich wprowadzaniu na terytorium Unii z powodu znanego lub pojawiającego się ryzyka lub ponieważ istnieją dowody na to, że mogą mieć miejsce powszechne poważne przypadki niezgodności z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2;
- e) zwierzęta i towary podlegające środkowi nadzwyczajnemu określone w aktach przyjętych zgodnie z art. 53 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, art. 249 rozporządzenia (UE) 2016/429 lub art. 28 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 40 ust. 3, art. 41 ust. 3, art. 49 ust. 1, art. 53 ust. 3 i art. 54 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/2031 wymagających, aby przesyłki takich zwierząt lub towarów, zidentyfikowane na podstawie ich kodów w nomenklaturze scalonej, podlegały kontrolom urzędowym przy ich wprowadzeniu na terytorium Unii;
- f) zwierzęta i towary, których wprowadzenie na terytorium Unii podlega warunkom lub środkom ustanowionym na podstawie aktów przyjętych zgodnie z odpowiednio art. 126 lub 128 lub przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2, które to akty wymagają zapewnienia zgodności z takimi warunkami lub zachowania takich środków przy wprowadzaniu zwierząt lub towarów do Unii”.

Należy zatem zauważyć, że kontrole te nie dotyczą wprowadzania do Unii Europejskiej środków ochrony roślin, które to preparaty podlegają kontroli granicznej na podstawie art. 44 rozporządzenia nr 2017/625. Natomiast kontrole graniczne przeprowadzane przez pracowników Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) w wyznaczonych, zgodnie z art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 2017/625, punktach kontroli granicznej, dotyczą obecności w przesyłkach roślin lub przedmiotów roślinnych agrofagów (organizmów szkodliwych dla roślin).

A zatem kwestia spełnienia przez te punkty kontroli granicznej wymogów określonych w rozporządzeniu nr 2017/625 i konsekwentnie w rozporządzeniu 2019/1014, pozostaje poza zakresem kontroli i wnioski formułowane w tym zakresie mogą być mylące dla odbiorcy raportu.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że stosownie do art. 17 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej „wojewoda jest zobowiązany do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, morskich i rzecznych przejść granicznych”. Natomiast § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych nakłada na wojewodę obowiązek planowania i wykonania inwestycji w przejściu granicznym (...) w uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami kontroli. W związku z tym przeprowadzono konsultacje z wojewodami, którzy potwierdzili, że punkty wwozu wyznaczone na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin do prowadzenia

granicznej kontroli fitosanitarnej spełniają minimalne wymogi dla punktów kontroli granicznej wynikające z art. 64 rozporządzenia nr 2017/625.

Odnosząc się do pozostałej części raportu, należy zauważyć co następuje.

Ustosunkowując się do informacji zawartej w pkt 5.1 (str. 22) nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że funkcjonujący system nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin nie chronił w pełni zarówno producentów żywności pochodzenia roślinnego jak i jej konsumentów.

W mojej opinii ocena skuteczności działań PIORiN jest niepełna. Nieproporcjonalnie duży nacisk położono w niej na badania pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych oraz badania jakości środków ochrony roślin. Należy zwrócić uwagę, że tematem przeprowadzonej kontroli był system bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin. Należy przy tym zauważyć, że system nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, jest unormowany w prawie Unii Europejskiej. W szczególności zasady systemu nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. *dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG* oraz rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia, a także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. *ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów*. Jego główne elementy to nadzór nad produkcją, składowaniem, przemieszczaniem, wprowadzaniem do obrotu, reklamą oraz stosowaniem środków ochrony roślin. Ponadto, system ten obejmuje nadzór nad szkoleniami użytkowników profesjonalnych środków ochrony roślin oraz badaniami sprzętu do stosowania środków ochrony roślin.

Kształtowany na przestrzeni dziesiątek lat (obowiązek szkolenia użytkowników środków ochrony roślin i badania opryskiwaczy wprowadzono w Polsce odpowiednio w 1996 r. i 1999 r. - dużo wcześniej niż wprowadzono taki obowiązek w przepisach Unii Europejskiej) system nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin i budowania świadomości ich użytkowników powoduje, że odsetek nieprawidłowości w zakresie obrotu i stosowania środków ochrony roślin utrzymywany jest w Polsce na niskim poziomie.

Informacja o wynikach kontroli NIK, traktuje zatem kwestię realizowanego przez PIORiN nadzoru w sposób niepełny. Pomija kluczowe dla oceny nadzoru elementy, jak chociażby wyniki kontroli i ocena poziomu występowania nieprawidłowości. Skupia się natomiast niemal wyłącznie na badaniach laboratoryjnych, które są tylko jednym ze składowych kontroli stosowania środków ochrony roślin. Raport nie rozróżnia zatem w sposób właściwy celów i zakresów i narzędzi kontroli prowadzonych przez PIORiN i Państwową Inspekcję Sanitarną.

Sprawowany nadzór w obszarze środków ochrony roślin to ponad 30 tysięcy kontroli rocznie przeprowadzanych przez organy PIORiN. Nieprawidłowości w zakresie stosowania środków ochrony roślin stwierdzane na podstawie badań laboratoryjnych w kontrolowanym przez NIK okresie 2016-2018 wyniósł 2 % w sytuacji, gdy pobieranie próbek do badań ukierunkowane jest w obszary największego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Powyższe wyniki świadczą o wysokiej skuteczności systemu, zarówno w zakresie obowiązujących zasad prawidłowego obrotu i stosowania środków ochrony roślin, jak i sprawowanego przez PIORiN nadzoru w obszarze środków ochrony roślin. W tym kontekście należy wskazać na raport EFSA *The 2017 European Union report on pesticide residues in food*, zgodnie z którym w roku 2017 poziom przekroczeń NDP dla państw członkowskich Unii

Europejskiej, Islandii oraz Norwegii wyniósł 4,1%, a więc istotnie więcej niż w Polsce. **Zatem w żaden sposób nie znajdują uzasadnienia wynikające z raportu wątpliwości co do bezpieczeństwa polskiej żywności.**

W ocenie NIK niewłaściwa była organizacja poboru i badań laboratoryjnych próbek produktów rolnych, mająca w konsekwencji negatywny wpływ na skuteczność całego systemu bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin oraz ich obrotu. Zdaniem NIK długotrwałe badania próbek produktów rolnych na obecność pozostałości środków ochrony roślin uniemożliwiało w praktyce zastosowanie art. 46 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, uprawniającego organy PIORiN do wydania zakazu przeznaczenia do spożycia i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych zawierających pozostałości środków ochrony roślin, w szczególności zagrażających zdrowiu lub życiu ludzi.

Wniosek taki w ocenie Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa (GIORiN) nie znajduje uzasadnienia. W szczególności należy zauważyć, że zgodnie z ustaleniami zawartymi w informacji o wynikach kontroli, w odniesieniu do próbek pobranych przez PIORiN w latach 2016-2018, które z uwagi na stwierdzone przekroczenie najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości środków ochrony roślin zostały zgłoszone do Krajowego Punktu Kontaktowego RASFF, zgodnie z informacją udzieloną przez Główny Inspektorat Sanitarny (str. 37), wyłącznie w jednym przypadku ocena ryzyka wykazała możliwość zagrożenia dla zdrowia konsumentów.

Przypadek ten dotyczył powiadomienia RASFF 2016.1819 uruchomionego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, dotyczącego próbki pora pobranej przez WIORiN w Koszalinie. W tym przypadku, ponieważ próbka pora została pobrana przed zbiorem, w trakcie wegetacji (nie była to zatem żywność w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002), przedmiotowa sprawa nie była przekazana na tym etapie do KPK RASFF, co było zgodne z wytycznymi PZH zawartymi w piśmie Głównego Inspektora Sanitarnego znak: GIS-BŻ-RA-426-326/MK/13/2 z dnia 27 sierpnia 2013 r. Również zgodnie z powyższymi wytycznymi, WIORiN w Koszalinie pismem WOU.7123.5.16.2016 z dnia 16.12.2016 r. przekazał informację w przedmiotowej sprawie do Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie, który prowadził w sprawie dalsze postępowanie wyjaśniające zgodnie z kompetencjami i uruchomił powiadomienie RASFF 2016.1819.

Powyższe jest również przykładem potwierdzającym fakt, że organy PIORiN dokładają wszelkiej staranności, aby była zachowana ciągłość nadzoru na bezpieczeństwie produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności przez odpowiednie służby zgodnie z posiadanymi kompetencjami, w tym przypadku organami właściwymi w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

Zastrzeżenia budzi również operowanie w dokumencie, maksymalnymi terminami trwania badań, które są oparte na skrajnych przypadkach, w sytuacji, gdy średni czas trwania badań, wg ustaleń NIK, w zakresie pozostałości środków ochrony roślin i ich jakości był kilkukrotnie krótszy.

Nie można także podzielić opinii, że nadzór PIORiN nad stosowaniem środków ochrony roślin przeprowadzany jest w ramach systemu RASFF (37). PIORiN wykorzystuje badania pozostałości środków ochrony roślin do ustalenia czy środki ochrony roślin zostały zastosowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. A zatem czy środek został zastosowany w uprawie, dla której został zarejestrowany, we właściwym terminie i odpowiedniej dawce. W celu określenia prawidłowości stosowania środków ochrony roślin konieczne może być pobranie próbek roślin przed osiągnięciem przez nie dojrzałości zbiorczej, ponieważ do czasu zbioru pozostałości środków ochrony

roślin mogą zaniknąć. W takim przypadku, gdy próby pobierane są w trakcie wegetacji, nie można do nich odnosić wartości NDP dla żywności.

W opinii GIORiN nie można zgodzić się także z twierdzeniem, że nie zmieniała się sytuacja w zakresie wysokości nakładanych przez PIORiN grzywien w drodze mandatów. Wartości te sukcesywnie wzrastały w latach 2016 - 2018, a obecnie w odniesieniu do stwierdzenia przekroczeń norm pozostałości środków ochrony roślin mają wartość maksymalną.

Należy również zauważyć, że podana przez NIK wartość wynagrodzenia kontrolerów WIORiN nie pokrywa się z publikowanym raportem rocznym dotyczącym zatrudnienia i wynagrodzenia w administracji publicznej, w tym w Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Nie można zgodzić się z przedstawionym na str. 26 zarzutem, iż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie nadzorował terminowości wykonania umów na realizację programów wieloletnich i tym samym naruszył przepisy art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Terminowość wykonania zadań ujętych w umowach na realizację zadań programów wieloletnich jest bowiem nieodłącznym elementem nadzoru. Wprawdzie w umowach tych nie były do roku 2019 określone wprost terminy wykonywania badań laboratoryjnych, jednak Minister przed akceptacją rozliczenia z wykonania zadań programu wieloletniego występował do GIORiN o opinię, czy Instytuty w sposób prawidłowy realizowały zadania na rzecz PIORiN, w tym w zakresie badania próbek na obecność środków ochrony roślin. Niemniej, jak wskazane zostało to powyżej, zgodnie z zaleceniami NIK, do 2019 r. terminy wykonywania badań zostały wprowadzone do umów na realizację zadań programów wieloletnich.

Mając na uwadze powyższe, nadzór nad GIORiN w zakresie realizacji działań związanych ze stosowaniem i obrotem środkami ochrony roślin był adekwatny i właściwy (uwagi str. 27).

Do działań nadzorczych należy:

- coroczna sprawozdawczość GIORiN z realizacji zadań przez Inspekcję, w tym na potrzeby ewaluacji osiągania celów Krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin,
- bieżąca korespondencja oraz spotkania,
- udział pracowników MRiRW w naradach z udziałem wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa, w celu omówienia pojawiających się ewentualnych problemów,
- załatwianie wpływających do MRiRW skarg lub informacji o niewłaściwym działaniu Inspekcji.

Tym samym przedstawiony raport nie oddaje w sposób właściwy sytuacji w obszarze objętym kontrolą, co może rodzić nieuzasadnione obawy co do bezpieczeństwa polskiej żywności i mieć negatywny wpływ na obrót międzynarodowy żywnością pochodzącą z Polski.

Niezależnie od powyższego zapewniam, iż wyniki kontroli NIK są i będą wykorzystywane do dalszego doskonalenia systemu nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin.

MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jan Krzysztof Ardanowski

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.430.004.2019

Warszawa, 19 lutego 2020 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2020 r.
zgłoszonego do Informacji o wynikach kontroli P/19/086 „System bezpieczeństwa obrotu
środkami ochrony roślin”.

Chemiczne środki ochrony roślin należą do substancji, które w razie przedostania się do organizmu zagrażają zdrowiu, a nawet życiu człowieka, a nieumiejętne ich stosowanie może przyczyniać się do wystąpienia wielu niepożądanych efektów. Możliwe zagrożenia związane z obrotem tymi środkami wymagają więc funkcjonowania spójnego i efektywnego systemu nadzoru. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli wykazały, że przy prawidłowo i skutecznie działającym systemie dopuszczania do obrotu środków ochrony roślin, niesprawnie działał system ich stosowania i obrotu oraz nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w zakresie pozostałości w niej pestycydów.

Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o już podjętych działaniach na rzecz skrócenia czasu badania próbek produktów rolnych na zawartość pozostałości środków ochrony roślin, tak istotnego z punktu widzenia skuteczności działania organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie wydawania zakazu przeznaczenia do spożycia i wprowadzania do obrotu tych produktów rolnych, które zawierają pozostałości tych środków.

Odnosząc się do poruszanej w stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwestii „bezpieczeństwa polskiej żywności”, pragnę przede wszystkim podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w żadnym miejscu *Informacji* nie wyraziła „wątpliwości co do bezpieczeństwa polskiej żywności”. Wskazując podejmowane zarówno przez organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, jak i Państwowej Inspekcji Sanitarnej działania na rzecz jej zapewnienia, NIK wskazała słabe strony działającego w Polsce systemu stosowania i obrotu środkami ochrony roślin, szczególnie istotne dla konsumentów żywności. Zaakcentowany przez Pana Ministra „nieproporcjonalnie duży nacisk tej kontroli na badanie pozostałości środków ochrony roślin w produktach rolnych oraz badanie jakości środków ochrony roślin” był działaniem zamierzonym, gdyż zagadnienia te, w ocenie NIK, są kluczowe z punktu widzenia bezpiecznej żywności, tj. wolnej od pozostałości środków ochrony roślin w ilości zagrażającej zdrowiu ludzi. Co więcej aspekt terminowości badań laboratoryjnych i szybka reakcja na nieprawidłowości są o tyle ważne, że dotyczą dużych ilości wprowadzanej na rynek żywności.

Odnosnie wyrażonych w stanowisku pozostałych „zastrzeżeń” wskazuję, że *Informacja o wynikach kontroli P/19/086 „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin”* zawiera dane znajdujące oparcie w ustaleniach dokonanych w toku kontroli, zweryfikowanych w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń.

W szczególności:

- ✓ W zakresie wniosku NIK o „zintensyfikowanie prac dotyczących modernizacji granicznych punktów kontrolnych, w celu ich dostosowania do wymogów rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, z uwzględnieniem przepisów wykonawczych do tego rozporządzenia”, należy podkreślić, iż kontrole urzędowe towarów wprowadzanych na terytorium UE, w oparciu o przepis art. 44 rozporządzenia nr 2017/625, przeprowadza się w odpowiednim miejscu na obszarze celnym UE, m.in. w punkcie kontroli granicznej. Mając na względzie powyższe, a także cele szczegółowe kontroli oraz ustalenia kontroli co do stanu przygotowania tych punktów, przedmiotowy wniosek NIK należy uznać za uzasadniony. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuję informację o dostosowaniu punktów wwozu środków ochrony roślin do wymogów wynikających z art. 64 ww. rozporządzenia.

- ✓ Nie można było pominąć w *Informacji* ustaleń kontroli NIK oraz oceny działań podejmowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w ramach systemu RASFF, bowiem w zdecydowanej większości w momencie uzyskania przez organy PIORiN wyników badań wskazujących na przekroczenie w badanych produktach najwyższego dopuszczalnego poziomu środków ochrony roślin, płody te wprowadzono do obrotu, a jako żywność podlegały przepisom bezpieczeństwa żywności i żywienia.
- ✓ Podane w *Informacji* średnie wynagrodzenie ustalone zostało w oparciu o dane zebrane w trakcie kontroli wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa i zaprezentowane w odniesieniu do inspektorów i specjalistów. Nie może zatem „pokrywać się” z przywołanym w stanowisku raportem, w którym zaprezentowano ogólnie wynagrodzenia pracowników korpusu służby cywilnej WIORiN.
- ✓ Przedstawiona w *Informacji* ocena Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością wykonania umów na realizację programów wieloletnich jest tożsama z oceną dokonaną przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym, do którego Pan Minister nie wniósł zastrzeżeń.

Podtrzymując zaprezentowaną w *Informacji* ocenę systemu bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin wyrażam przekonanie, że wprowadzenie postulowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli rozwiązań, przyczyni się do poprawy istniejącego stanu i zapewni kompleksowe rozwiązanie większości problemów pojawiających się w zakresie bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś