



750

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LLO.410.005.01.2019

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/086 System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

4/51

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 20.06.2018 r. (dalej: Minister) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do 19.06.2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2018 z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/99/2019 z 11.04.2019 r. oraz LLO/148/2019 z 24.06.2019 r. 2. Dominik Gołacki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/112/2019 z 11.04.2019 r. 3. Rafał Gorgoń, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/100/2019 z 11.04.2019 r. 4. Krzysztof Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/124/2019 z 23.05.2019 r. (akta kontroli str.1-2, 439-440, 746)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz.489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister realizował przypisane mu zadania wynikające z ustawy o środkach ochrony roślin³, w szczególności w zakresie udzielania zezwoleń na wprowadzenie środków ochrony roślin⁴ do obrotu oraz pozwoleń na handel równoległy. Powołał Komisję ds. środków ochrony roślin i w bieżącej działalności wykorzystywał wydawane przez nią opinie. Prowadził również kontrole podmiotów upoważnionych do opracowywania ocen lub uwag dotyczących ŚOR, oraz monitorował wykonanie wydanych zaleceń pokontrolnych.

Zawarty w planach działalności Ministra cel zapewnienia warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnej z zasadami dobrej kultury rolnej, dla którego zaplanowano jako miernik odsetek przekroczeń wartości najwyższych dopuszczalnych pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych na poziomie niższym niż 2,5% został osiągnięty.

Monitoring realizacji Krajowych planów działań na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem ŚOR prowadzony był systematycznie, przy czynnej współpracy z innymi organami (Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Sanitarnym). Monitorowane były również corocznie przypadki zatrucia ludzi i pszczoł środkami ochrony roślin, a Minister współorganizował akcje promujące bezpieczeństwo pracy z wykorzystaniem ŚOR.

Wnioski składane przez obywateli w sprawach ŚOR były rozpatrywane terminowo i rzetelnie. NIK za nieprawidłowe uznał pozostawienie bez rozpatrzenia petycji złożonej przez organizację pozarządową o przyjęcie i wdrożenie Narodowej Strategii Ochrony Owadów Zapyłających, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁵.

Minister przekazał Komisji Europejskiej sprawozdania za lata 2016 i 2017 dotyczące zakresu i wyników urzędowych kontroli z realizacji przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG⁶, z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 18 i 33 dni, w stosunku do terminu określonego w art. 68 ww. rozporządzenia.

Minister udzielił trzech zezwoleń⁷ na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin (zawierających neonikotynoidy⁸) w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009, przed uzyskaniem opinii Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR, a także art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹. Minister w żądaniu wyrażenia opinii przez właściwych Ministrów w sprawie ww. wniosków, wyznaczył jednodniowy termin na przedstawienie stanowiska w sprawie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz. U. 2018 r. poz. 1310 ze zm.), dalej ustawa o ŚOR.

⁴ Dalej także ŚOR.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 870, dalej ustawa o petycjach.

⁶ Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, dalej rozporządzenie nr 1107/2009.

⁷ R/J-2/2018, R/J-3/2018, R/J-4/2018.

⁸ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 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 zabraniające stosowania i sprzedaży nasion zaprawionych środkami ochrony roślin zawierającymi te substancje czynne (Dz. U. UE L 139 z 25.05.2013, s. 12). W 2013 r. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności ogłosił, że neonikotynoidy stanowią niedopuszczalnie wysokie ryzyko dla pszczoł.

⁹ Dz. U. 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: k.p.a.

Jako niewystarczający NIK ocenia nadzór Ministra nad Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Od 2014 r. nie przeprowadził on kontroli w Głównym Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁰, a prawidłowość realizacji zadań przez tę Inspekcję oceniana była jedynie w oparciu o sprawozdawczość i na podstawie „bieżącej korespondencji i spotkań”. W zawieranych umowach z Instytutami¹¹ prowadzącymi badania próbek płodów rolnych na zawartość pozostałości ŚOR oraz próbek środków ochrony roślin, Minister nie określił terminów wykonania zleconych badań. NIK wskazuje, że długie terminy prowadzenia badań mogą stanowić poważne zagrożenie dla całego systemu bezpieczeństwa żywności, w przypadku wykrycia przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów¹² ŚOR w badanych próbkach, zagrażających zdrowiu lub życiu konsumentów. W przypadku produktów o krótkim okresie przydatności do spożycia, skuteczność zakazu wprowadzania do obrotu takich płodów rolnych, a także wycofywania ich z obrotu jest wówczas praktycznie zerowa. Skuteczne działania organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹³ są zatem nierozdzielnie związane z jak najkrótszym czasem oczekiwania na wyniki badania próbki.

Analogicznie w sytuacji badania próbek na jakość ŚOR, znajdujących się w obrocie. W tym przypadku także istnieje ryzyko niskiej skuteczności w zakresie wycofania z punktów sprzedaży środków niespełniających norm jakościowych. Zastosowanie takich produktów może nieść za sobą ryzyko przekroczenia NDP w płodach rolnych, ale także zniszczenia upraw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu oraz nadzór nad ich stosowaniem

Opis stanu faktycznego

1. W Ministerstwie zadania dotyczące hodowli roślin i nasiennictwa, nadzoru fitosanitarnego i ochrony roślin, rejestracji środków ochrony roślin, rejestracji środków wspomagających uprawę roślin, w okresie objętych kontrolą realizował Departament Hodowli i Ochrony Roślin¹⁴.

Pierwszy *Krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin*¹⁵ został przyjęty przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 6 maja 2013 r. W dniu 11 lipca 2018 r. został podpisany przez Ministra drugi KPD, stanowiący kontynuację planu na lata 2013–2017. KPD określały zadania jednostek administracji publicznej w zakresie ograniczania zagrożeń związanych z wykonywaniem chemicznych zabiegów ochrony roślin. 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 niechemicznych metod ochrony. Duży nacisk położony został na ochronę owadów zapylających oraz środowiska wodnego. Plan zakładał ponadto doskonalenie systemu szkoleń z zakresu ochrony roślin oraz rozwijanie monitoringu zatruc ludzi oraz pszczoł środkami ochrony roślin.

¹⁰ Dalej GIORiN.

¹¹ Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu, dalej IOR-PIB oraz Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach, dalej IO.

¹² Dalej także NDP.

¹³ Dalej PIORiN.

¹⁴ Dalej DHIOR.

¹⁵ Dalej KPD.

KPD zakładał także współpracę z instytutami naukowo-badawczymi, Ośrodkami Doradztwa Rolniczego, a także służbami podległymi Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Środowiska.

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. Jednocześnie Minister wyjaśnił, że przygotowywanie sprawozdania z realizacji drugiego KPD (na lata 2018 – 2022), ze względu na różne okresy sprawozdawcze w jednostkach zaangażowanych w jego realizację rozpoczyna się w III kwartale 2019 r.

Minister od innych organów zaangażowanych w realizację KPD otrzymywał informacje i analizy, które wykorzystywane były w sprawozdaniach z realizacji KPD. Dyrektor DHIOR wyjaśniła ponadto, że ustalenie zadań dla innych jednostek odbywało się w ramach uzgadniania projektu KPD, a także wymiany korespondencji i spotkań roboczych.

(akta kontroli str.: 318-319, 349)

2. W okresie objętym kontrolą przy Ministrze działała Komisja do spraw Środków Ochrony Roślin¹⁶, w skład której wchodził członkowie wskazani w art. 13 ust. 4 ustawy o ŚOR. Ustalony został regulamin działania Komisji, określający organizację jej pracy. W latach 2016-2018 Komisja odbyła 37 posiedzeń, na których zajmowała się uwagami do treści etykiet oraz zagadnieniami w zakresie wprowadzania do obrotu ŚOR. Na trzech posiedzeniach dodatkowo podejmowane były kwestie dotyczące: przekazania projektów rozporządzeń w sprawie ochrony roślin w ramach konsultacji społecznych, przekazania wzoru projektu etykiety środka opracowanego przez DHIOR oraz konsultacji z przedstawicielami Polskiego Stowarzyszenia Ochrony Roślin i Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zmian w etykietach polegających na obowiązkowym umieszczaniu zapisów dotyczących temperatury stosowania środka, pH, wilgotności, a także kolorystycznego oznaczania etykiet w zależności od rodzaju ŚOR.

(akta kontroli str.: 5-27)

3. W planach działalności Ministra na lata 2016 – 2018 zawarto m.in. cel w zakresie zapewnienia warunków do prowadzenia produkcji rolnej zgodnej z zasadami dobrej kultury rolnej, dla którego miernikiem był odsetek przekroczeń NDP ŚOR w płodach rolnych na poziomie niższym niż 2,5%. Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania ww. planów, cel ten został osiągnięty, a wartość miernika w poszczególnych latach ww. okresu wyniosła: 1,62%, 2,38% i 2,16%. Cel ten był spójny z celami wskazanymi w KPD na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem ŚOR.

(akta kontroli str.: 350)

4. Stosownie do treści art. 68 rozporządzenia nr 1107/2009 Minister przekazywał Komisji Europejskiej sprawozdania dotyczące zakresu i wyników urzędowych kontroli w zakresie realizacji przepisów ww. rozporządzenia. Za lata 2016 i 2017 przekazał sprawozdania odpowiednio: 18 lipca 2017 r. i 2 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str.: 34a)

5. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą do Ministra wpłynęło 345, 452 i 494 wniosków o wydanie zezwoleń na wprowadzanie ŚOR do obrotu oraz pozwoleń na handel równoległy. Minister wydał odpowiednio: 370, 389 i 314

¹⁶ Powołana 20 sierpnia 2013 i 20 sierpnia 2017 r.

755
zezwoleń i pozwoleń, odmawiając wydania zezwolenia w: 19 (5,5%), 15 (3,8%) i 6 (1,2%) przypadkach.

(akta kontroli str.: 29)

6. W latach 2016-2018 Minister wydał łącznie 10 zezwoleń w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009, dotyczących sytuacji nadzwyczajnej w ochronie roślin. Analiza trzech wybranych spraw¹⁷ z lipca 2018 r. wykazała, że złożone wnioski i wydane zezwolenia¹⁸ spełniały wymogi, o których mowa w art. 7 ust. 2, 3 i 6 ustawy o ŚOR. Minister każdorazowo występował do Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska o przedstawienie opinii. W żądaniach wyrażenia opinii przez właściwych Ministrów w sprawie ww. wniosków, wyznaczył jednodniowy termin na przedstawienie stanowiska w sprawie¹⁹. Ministrowie opinie w powyższych sprawach przedstawili w terminie 8 i 15 dni od daty doręczenia żądania²⁰. Minister Zdrowia każdorazowo stwierdzał brak zagrożeń ze strony wnioskowanych ŚOR dla konsumentów żywności²¹, Minister Środowiska zaś negatywnie zaopiniował wydanie dwóch jednorazowych zezwoleń²², ze względu m.in. na nadal niewyjaśnione, w pełni jednoznaczne i w sposób nie budzący wątpliwości, ryzyko dla pszczoł i innych owadów zapylających. Wskazał, że zarówno tiametoksam jak i chlotianidyna (substancje czynne z grupy neonikotynoidów), na mocy rozporządzenia 485/2013 zostały zabronione do stosowania w środkach jako zaprawa nasion, a prowadzona przez EFSA ocena ryzyka dla pszczoł nie została sfinalizowana.

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.

W wydanych zezwoleniach wskazano także, że środki te będą przeznaczone do zaprawiania nasion w systemie ESTA²³, a na podmiot zezwolenia nałożono obowiązek przedstawienia sprawozdania (do 31.03.2019 r.) z wykonanych zabiegów, ze wskazaniem informacji na temat zużytego ŚOR, arealu, na którym zostały wysiane zaprawione nasiona, skuteczności zabiegu oraz wszelkich zaobserwowanych ewentualnych negatywnych skutków dla człowieka, zwierząt i środowiska. Przekazane do Ministra sprawozdania zawierały wymagane informacje. Otrzymane sprawozdania Minister przekazał Głównemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa, z poleceniem przedłożenia informacji z prowadzonego przez Inspekcję nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem ŚOR, w tym nadzoru nad podmiotami zaprawiającymi nasiona rzepaku²⁴.

W opinii IOR-PIB wskazano, że do zwalczania części organizmów szkodliwych dla upraw brak było dopuszczonych w Polsce preparatów w formie zapraw umożliwiających ich zwalczanie (w tym mszycy brzoskwińowej, która przenosiła wirusowe choroby roślin).

¹⁷ O sygnaturach: HOR.ow.8203.3.2018.03.Modesto480FS, HOR.ow.8203.4.2018.03.CruiserOSR322FS i HOR.ow.8203.5.2018.03.Cruiser70WS – dotyczyły ŚOR do zaprawiania nasion rzepaku ozimego.

¹⁸ Nr: R/J-2/2018, R/J-3/2018, R/J-4/2018 ze. zm.

¹⁹ Licząc od dnia zarejestrowania spraw w kancelarii Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska.

²⁰ Po 8 dniach (sprawa HOR.ow.8203.5.2018Cruiser70WS), po 15 dniach (sprawy HOR.os.8203.3.4.2018Modesto480FS, CruiserOSR322FS).

²¹ W oparciu o sporządzone analizy ryzyka przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny.

²² W sprawie o sygnaturze HOR.os.8203.3.4.2018 (Modesto480FS, CruiserOSR322FS)

²³ Norma Europejskiego Stowarzyszenia Nasiennego, dotycząca zapewnienia jakości zaprawiania nasion i nasion zaprawianych.

²⁴ Do czasu zakończenia kontroli DHOR nie otrzymał jeszcze przedmiotowej informacji.

Przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie zezwoleń na wprowadzanie ŚOR do obrotu Minister nie występował o opracowanie oceny, o której mowa w art. 11 ust. 2 lub art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009²⁵. W upublicznionym przez Ministra rejestrze²⁶ podmiotów upoważnionych do opracowywania oceny lub uwag, znajdowało się 11 takich podmiotów.

Minister poinformował Komisję Europejską o wydaniu ww. zezwoleń, w tym o środkach podjętych w celu zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że Komisja nie wносиła o dodatkowe wyjaśnienia ani nie zgłaszała sprzeciwu w związku z wydaniem przedmiotowych zezwoleń.

W okresie obowiązywania ww. zezwoleń były one umieszczone w publicznie dostępnym rejestrze ŚOR - zezwoleń wydanych w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009, dotyczących sytuacji nadzwyczajnej w ochronie roślin.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że zezwolenia po upływie ich ważności są usuwane ze strony zgodnie z przyjętą procedurą.

W związku z trzykrotnym negatywnym rozpatrzeniem wniosków o wznowienie postępowań w ww. sprawach, złożonych do Ministra przez Fundację Greenpeace Polska, wydane postanowienia w tej sprawie zostały zaskarżone przez Fundację do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA). WSA każdorazowo uchylał zaskarżone postanowienia, argumentując to w szczególności naruszeniem przepisów procesowych mających wpływ na wynik spraw – w tym nieodnotowaniem w aktach każdej ze spraw opinii organów współdziałających z Ministrem²⁷ - ze względu na nadzwyczajną sprawność Ministra w procedowaniu, co stanowiło naruszenie art. 7 ustawy o ŚOR. W trakcie kontroli Minister złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku z dnia 4 marca 2019 r. dotyczącego postanowienia Ministra nr 93/2018²⁸.

W ramach zadania 1.4 Monitorowanie uodpamiania się agrofagów na ŚOR oraz tworzenie programów redukcji ryzyka z uwzględnieniem bezpieczeństwa pszczół ujętego w programie wieloletnim *Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska*, IOR-PIB prowadził w 2018 r. doświadczenia dotyczące monitorowania poziomu odporności pszczół i trzmieli na wybrane ŚOR, w tym z grupy neonikotynoidów (chlotianidyna, tiametoksam i imidachlopyryd). Z analizy wstępnych wyników tego monitoringu²⁹ wynikało, że w jednym doświadczeniu z chlotianidyną doszło do upadku pszczół z ula, zaobserwowano ponadto zwiększoną śmiertelność pszczół i zmiany w ich zachowaniu w pozostałych doświadczeniach z imidachlopyrydem, chlotianidyną i tiametoksamem, jednak po pewnym czasie objawy zatrucia ustępowały, a pszczoły powracały do normalnego funkcjonowania. Głównym wnioskiem z tych doświadczeń było stwierdzenie, że jeżeli pszczoły potrafiły przeżyć nawet tak wysokie dawki neonikotynoidów, to tym bardziej poradzą sobie z ich dawkami minimalnymi, z jakimi ewentualnie miałyby do czynienia późną wiosną na uprawach rzepaku, w których zastosowano zaprawy nasienne.

²⁵ Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ŚOR wystąpienia takie nie były obligatoryjne.

²⁶ Rejestr zawierał wymagane dane zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o śor. W badanym okresie Ministerstwo kontrolowało dwa podmioty, każdorazowo wydając zalecenia pokontrolne, a ich wykonanie dokumentowano Kartami monitoringu/wykonania zaleceń/wniosków pokontrolnych.

²⁷ Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska.

²⁸ Dotyczącego wznowienia postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zezwolenia nr R/J-2/2018 na ŚOR Modesto 480FS.

²⁹ Badano reakcję pszczół na zabiegi opryskiwania roślin zalecanymi dawkami ŚOR.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że w 2019 r. badania te były kontynuowane przez ww. Instytut. Ponadto w kwestii liczby próbek rzepaku pochodzących z upraw, co do których wydawano jednorazowe zezwolenia na zastosowanie ŚOR, Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że plany kontroli oraz wytyczne do planu pracy wojewódzkich inspektoratów PIORiN na dany rok sporządzane były przez Głównego Inspektora, który decydował jakiego rodzaju próbki należy przeznaczyć do badania. Jednocześnie podkreśliła, że w 2018 r. przebadanych zostało 48 próbek rzepaku, w żadnej nie wykryto chlotianidyny, imidachlopyrydu i tiametoksamu, a na 2019 r. zaplanowano pobranie 105 próbek rzepaku.

(akta kontroli str.: 29, 35-309, 332, 337, 340-341, 369-370, 420, 433-434, 437)

NIK zwraca uwagę, że w latach 2016-2017 ówczesny Minister odmówił wydania zezwoleń³⁰ na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających związki z grupy neonikotynoidów³¹. W uzasadnieniu odmowy wydania decyzji zezwalających Minister wskazywał m.in., że zezwolenia na wprowadzenie do ograniczonego obrotu i kontrolowanego stosowania mogą zostać wydane w drodze odstępstw od art. 28 rozporządzenia nr 1107/2009 wyłącznie w szczególnych okolicznościach, a wprowadzone zakazy i ograniczenia dotyczące stosowania przedmiotowych ŚOR wynikały z wątpliwości naukowych dotyczących bezpieczeństwa dla zdrowia pszczoł i innych owadów zapylających.

(akta kontroli str.: 35-246)

7. W okresie objętym kontrolą Minister czterokrotnie³² otrzymywał od GIORiN informacje o kosztach dostosowania granicznych punktów kontrolnych do rozporządzenia 2017/625³³. Minister uwzględnił przedstawione kalkulacje w ocenie skutków regulacji do *Projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa* sporządzonej w dniu 24.09.2018 r. na 19 500 tys. zł w pierwszym roku planowanego obowiązywania ustawy. W ocenie skutków regulacji projektu z dnia 14.03.2019 r.³⁴, konieczne wydatki na modernizację przejść granicznych oszacowano na 200 tys. zł w przypadku lotniska w Warszawie oraz 1,42 mln zł w przypadku portów morskich w Gdyni i w Gdańsku podkreślając, że dopiero po przyjęciu ww. przepisów będzie możliwe jednoznaczne określenie zakresu ewentualnych niezbędnych inwestycji na tych przejściach (może zostać także podjęta decyzja o ograniczeniu liczby przejść granicznych, na których wykonywana może być graniczna kontrola fitosanitarna). Ministerstwo podjęło działania w trybie roboczym prowadząc uzgodnienia z zastępcą naczelnika Wydziału Urzędowych Kontroli i Ograniczania Chorób Zwierząt DG SANTE³⁵ w celu przedłużenia terminu wejścia w życie ww. rozporządzenia - projekt zmian w tym zakresie, wydłużający o dwa lata okres przejściowy jest obecnie procedowany przez Komisję Europejską.

(akta kontroli str. 34a, 366-368, 429-430)

³⁰ Nr: R-265/2016d, R-266/2016d, R-201/2017d.

³¹ tj.: Cruiser OSR 322FS i Modesto 480FS.

³² Przy pismach z dnia 21.12.2017 r., 24.01.2018 r., 13.09.2018 r., 21.09.2018 r., ponadto również w dn. 12.02.2019 r.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, 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 (Dz. U. UE L 95 z 7.4.2017, s. 1)

³⁴ Dołączonej do Projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa opublikowanego na stronie Rządowego Centrum Legislacji w dniu 19.03.2019 r. (etap konsultacji społecznych).

³⁵ Dyrekcja Komisji Europejskiej odpowiedzialna za realizację unijnej polityki w zakresie bezpieczeństwa żywności i zdrowia oraz za monitorowanie wdrażania unijnych przepisów w tych dziedzinach.

8. Według rejestru skarg i wniosków, w okresie objętym kontrolą odnotowano trzy sprawy, których przedmiotem były ŚOR. Jedna dotyczyła obaw rolnika związanych z zakazem stosowania glifosatu, dwie – kwestii związanych z wprowadzaniem na rynek nawozów i ŚOR niezgodnie z prawem. Na wszystkie sprawy udzielono wyjaśnień w wymaganych terminach. Ponadto, w roku 2017 wpłynęła petycja organizacji pozarządowych (w tym pszczelarskich), podpisana przez 65 tysięcy osób w sprawie wsparcia zakazu stosowania zapraw neonikotynoidowych w uprawach atrakcyjnych dla pszczół, na którą Minister terminowo udzielił odpowiedzi, wyjaśniając obowiązujący ówczesnie stan prawny w tym zakresie.

(akta kontroli str.: 343-348)

W kontrolowanym okresie Greenpeace pięciokrotnie kierował do Ministra pisma w przedmiocie ochrony pszczół przed ŚOR z grupy neonikotynoidów, w tym w 2017 r. w formie petycji, złożonej wspólnie z Polskim Związkiem Pszczelarskim, Stowarzyszeniem Pszczelarzy Polskich i Stowarzyszeniem Pszczelarzy Zawodowych, w sprawie wsparcia zakazu stosowania zapraw neonikotynoidowych w uprawach roślin atrakcyjnych dla pszczół.

Udzielając odpowiedzi na ww. petycję Minister wskazał, że wprowadzone przez UE zakazy i ograniczenia dotknęły w szczególności uprawy rzepaku ozimego. Organizacje branżowe producentów złożyły wnioski o wydanie zezwoleń na wprowadzanie do obrotu ŚOR zawierających neonikotynoidy w sytuacjach nadzwyczajnych w ochronie roślin w 2015, 2016 i 2017 r. Ze względu na obowiązujące zakazy i niezakończony proces oceny prowadzony przez EFSA³⁶, Minister odmówił wydania zezwoleń, wskazał jednocześnie, że decyzje regulacyjne w tym zakresie powinny być, w jego opinii, podejmowane po zakończeniu pracy przez EFSA.

W odpowiedzi na apel złożony przez ww. organizacje w lipcu 2018 r., w którym domagały się one wycofania decyzji o czasowym odstępstwie od zakazu stosowania zapraw neonikotynoidowych, Minister wyjaśnił powody udzielenia zezwoleń. W szczególności wskazał na pogłębiające się trudności z zapewnieniem ochrony rzepaku ozimego w Polsce z uwagi na zmiany meteorologiczne, w wyniku których nastąpiło znaczne zwiększenie presji ze strony szkodników i braku skutecznych ŚOR do ich zwalczania. Jako środek ograniczający ryzyko dla owadów zapylających wskazał fakt zaprawiania nasion przez podmioty posiadające certyfikat ESTA. Ponadto Minister poinformował, że nie planował cofnięcia udzielonych zezwoleń.

W dniu 8 sierpnia 2018 r. ww. organizacje złożyły do Ministra apel o przyjęcie i wdrożenie przygotowanej na zlecenie Greenpeace Narodowej Strategii Ochrony Owadów Zapylających, jednocześnie ponownie wnioskując o wycofanie decyzji o czasowym odstępstwie od zakazu stosowania zapraw neonikotynoidowych w rzepaku. Pismo to Ministerstwo pozostawiło bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str.: 322-324, 348, 371-399)

9. Informacje o zatruciu pszczół środkami ochrony roślin pozyskiwane były od 2013 r. od organów PIORiN. W 2016 r. do PIORiN zostało zgłoszonych 73, a w 2017 r. 93 przypadków podejrzenia zatrucia pszczół, z czego potwierdzonych zostało odpowiednio 16 i 34 przypadków.

Dane dotyczące zatrucia ludzi środkami ochrony roślin pozyskiwane były z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁷ 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.

³⁶ Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności.

³⁷ Dalej 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. Na dzień przeprowadzenia kontroli Ministerstwo nie posiadało ww. danych za 2018 r.

Minister współpracował z KRUS, 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*.

(akta kontroli str.: 29-31, 337-339)

W 2018 r. w Ministerstwie 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 ŚOR.³⁸

Dyrektor DHIOR wyjaśniła, że opinie, analizy i sugestie organizacji pozarządowych w zakresie ŚOR wykorzystywane były w bieżącej pracy resortu. Zgłoszone opinie i sugestie dotyczyły szczególnie kwestii ewentualnego nieodnowienia zatwierdzania 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. Dyrektor DHIOR wskazała, że opinie takie wykorzystywane były 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).

(akta kontroli str.: 322-324, 348, 371-399)

10. Zgodnie z programami wieloletnimi pn. „Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska”³⁹ oraz „Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego”⁴⁰, Minister w latach 2016 – 2018 zawarł umowy na wykonanie zadań wynikających z ww. programów z IOR-PIB⁴¹ oraz z IO⁴².

W latach 2016-2018 dla IOR-PIB na realizację zadania 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” przeznaczono łącznie 5.595 tys. zł (po 1.865 tys. zł w każdym roku). Na realizację zadania 1.8. „Wykonanie analiz jakości substancji czynnych i środków

³⁸ 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.

³⁹ Uchwała nr 225/2015 Rady Ministrów z 15 grudnia 2015 r. zmieniona uchwałą nr 155/2018 Rady Ministrów z 16 października 2018 r.

⁴⁰ Uchwała nr 105/2015 Rady Ministrów z 14 lipca 2015 r.

⁴¹ Umowy na wykonanie zadań wynikających z programu wieloletniego: na rok 2016 – Umowa nr HOR.kor.0660/IOR PW/16 z 14 czerwca 2016 r., na rok 2017 – Umowa nr HOR.kor.832/IOR PW/17 z 7 czerwca 2017 r., na rok 2018 – Umowa nr HOR.kor.832/IOR PW/18 z 14 czerwca 2018 r.

⁴² 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.

ochrony roślin na rzecz kontroli obrotu środkami ochrony roślin" przeznaczono łącznie 2.718 tys. zł (1.166 tys. zł w 2016 r. i po 776 tys. zł w 2017 i 2018 r.).

Dla IO w ramach realizacji zadania 2.5. „Badanie pozostałości środków ochrony roślin w ramach urzędowej kontroli ich stosowania” przewidziano łącznie 2.349 tys. zł (785 tys. zł w 2016 i po 782 tys. zł w 2017 i 2018 r.).

Corocznie GIORiN dla potwierdzenia rzeczowego wykonania zawartych umów przekazywał do Ministra informacje o ich realizacji. W latach 2016 – 2018 potwierdził wykonanie zadań 1.7, 1.8 i 2.5 i nie zgłaszał uwag.

W ramach zadania 1.7. i 1.8. IOR-PIB przebadał m.in.:

- w 2016 r. 1 573 próbek produktów rolnych (plan co najmniej 1 575 próbek) oraz 311 próbek jakości ŚOR (plan co najmniej 310);
- w 2017 r. 1 576 próbek produktów rolnych (plan 1 575 próbek) oraz 335 próbek jakości ŚOR (plan na co najmniej 310);
- w 2018 r. 1 604 próbek produktów rolnych (plan na 1 575 próbek) oraz 338 próbek jakości ŚOR (plan na co najmniej 310).

W ramach zadania 2.5. IO przebadał w każdym roku okresu 2016-2018 po 1 200 próbek, realizując plan w 100%.

W umowach zawartych z IOB-PIB oraz IO nie określono terminu na wykonanie laboratoryjnego badania próbek produktów rolnych w kierunku pozostałości ŚOR oraz próbek ŚOR.

(akta kontroli str.34; 310-317; 322-328; 342; 428; 441-724)

W styczniu 2019 r. w Ministerstwie zaktualizowano *Schemat działań dotyczących ustanawiania i nadzoru nad realizacją programów wieloletnich pozostających w kompetencji Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin*⁴³, w którym w procedurze nr III etap 4, pkt 6 określono obowiązek uzyskania potwierdzenia wykonania zadania przez PIORiN w zakresie merytorycznym. W dokumencie nie wprowadzono obowiązku przeprowadzania przez Ministra działań kontrolnych w Instytutach.

(akta kontroli str.361-362; 429-431; 728-742)

11. Minister do dnia zakończenia kontroli nie skorzystał z możliwości określenia, w drodze rozporządzenia na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o ŚOR⁴⁴, krajowych środków ograniczających ryzyko, o których mowa w art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009, w szczególności kryteriów, które powinny spełniać środki ochrony roślin, aby można było je wprowadzać do obrotu, wynikających ze specyficznych warunków gospodarczych, środowiskowych lub społecznych Rzeczypospolitej Polskiej, mając na względzie ograniczanie ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że Ministerstwo podjęło prace nad przygotowaniem tego rozporządzenia poprzez zidentyfikowanie zagadnień, które powinny podlegać regulacjom: od roku 2015 organizowano cykliczne spotkania z ekspertami z podmiotów upoważnionych do dokonywania ocen lub uwag, które miały na celu harmonizację przeprowadzanej w Polsce oceny ŚOR, w tym identyfikowanie obszarów, które ewentualnie mogłyby podlegać regulacji w/w rozporządzeniem. W założeniach DHiOR wyniki tych prac stanowić będą podstawę do rozpoczęcia prac nad przedmiotowym rozporządzeniem.

(akta kontroli str.:432-433)

⁴³ Dokument zaktualizował Schemat działań dotyczących powoływania oraz nadzoru nad realizacją programów wieloletnich pozostających w kompetencji DHOR. Dokument regulujący zasady postępowania podczas ustanawiania programów oraz w trakcie ich realizacji obowiązuje w Departamencie od 6 czerwca 2012 r.

⁴⁴ Ustawa o ŚOR weszła w życie z dniem 27 kwietnia 2013 r.

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

1. Minister w 2018 r. udzielił trzech zezwoleń⁴⁵ na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin w trybie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009, dotyczących sytuacji nadzwyczajnej w ochronie roślin (zawierających neonikotynoidy), przed uzyskaniem opinii Ministra Zdrowia i Ministra Środowiska, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR, a także art. 106 § 1 k.p.a. Minister w żądaniu wyrażenia opinii przez właściwych Ministrów w sprawie ww. wniosków, wyznaczył jednodniowy termin na przedstawienie swojego stanowiska w sprawie. W terminie tym Ministrowie: Zdrowia i Środowiska nie przekazali wymaganych opinii.

Minister wyjaśnił, że przedmiotowe zezwolenia zostały udzielone w związku z wystąpieniem sytuacji nadzwyczajnej w ochronie roślin związanej 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.

(akta kontroli str. 51-64, 92-95, 114-116, 143-147, 158-161, 183-196, 222-227, 433, 747-750,)

Zdaniem NIK, 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 decyzje nie jest nią związany, a pilny charakter sprawy nie zwalniał Ministra z konieczności działania na podstawie prawa. Sformułowanie „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, zaś organ współdziałający jest obowiązany przedstawić je niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. 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 i niedopuszczalność sanowania braku takiego stanowiska przed wydaniem decyzji w drodze późniejszych działań innego organu.

2. W umowach zawartych z IOR-PIB oraz IO na m.in. wykonanie zadań 1.7. i 1.8. (IOR PIB) oraz 2.5 (IO) w zakresie kontroli państwowych związanych z badaniami laboratoryjnymi na pozostałości ŚOR w płodach rolnych oraz na jakoś ŚOR - Minister nie określił terminu na wykonanie poszczególnych badań. Opisy zakresu merytorycznego zadania 1.7 i 1.8 takie jak: (...) *wykonanie analiz w laboratoriach Instytutu IOR-PIB na bieżąco w miarę napływu próbek* (...) oraz (...) *bieżące wysyłanie atestów analitycznych do WIORiN* (...) należy uznać za nieprecyzyjne, niekonkretne i niemierzalne. W przypadku umów z IO, nie

⁴⁵ R/J-2/2018, R/J-3/2018, R/J-4/2018.

zastosowano żadnych zapisów odnoszących się do terminów przekazywania wyników badań.

Ponadto Minister w okresie 2016–2018 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 publicznych⁴⁶, tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także Standardu nr 11 – („Nadzór”) kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁷, który zobowiązuje do prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

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.

(akta kontroli str. 34, 342, 361-364, 429-431, 434-435, 746-750)

NIK wskazuje, że niewyznaczenie terminów badań skutkowało długim czasem oczekiwania na wyniki analiz i ograniczało skuteczność działań organów w zakresie ewentualnego zakazu przeznaczenia do spożycia, wycofania lub zakazu wprowadzania produktów niespełniających norm.

3. Minister w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał nadzorczych czynności kontrolnych w GIORiN (ostatnią kontrolę przeprowadzono w 2014 r.) w zakresie realizacji przez tę jednostkę zadań dotyczących środków ochrony roślin, w szczególności w zakresie oceny skuteczności działania Inspekcji. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a także Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

W zakresie nieprzeprowadzenia kontroli GIORiN pod kątem realizacji zadań w zakresie ŚOR, Minister wyjaśnił, że nadzór ten odbywał się poprzez coroczną sprawozdawczość z realizacji zadań przez Inspekcję, w tym na potrzeby ewaluacji osiągania celów KPD, a także bieżącą korespondencję oraz spotkania. Ponadto, przedstawiciele DHiOR uczestniczyli w corocznych naradach z udziałem wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa w celu omówienia ewentualnych problemów. Wpływające do Ministerstwa skargi lub informacje o niewłaściwym nadzorze były wyjaśniane i konsultowane. Minister wyjaśnił ponadto, że na zakres kontroli wpływ miały także 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.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

⁴⁷ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

NIK wskazuje, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych, odpowiada za zapewnienie takich działań, aby cele i zadania jednostki były realizowane zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz aby jednostka działała skutecznie, efektywnie, oszczędnie i terminowo.

(akta kontroli str.: 746-750)

4. Wbrew dyspozycji art. 12 ustawy o petycjach Minister pozostawił bez rozpatrzenia petycję organizacji pozarządowych z dnia 8 sierpnia 2018 r. w sprawie o przyjęcie i wdrożenia Narodowej Strategii Ochrony Owadów Zapyłających pomimo, iż ww. petycja nie była przedmiotem uprzedniego rozstrzygnięcia przez ten podmiot. W myśl ww. przepisu, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia jedynie petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że petycja nie przedstawiała żadnych nowych okoliczności, a w związku z wcześniejszą odpowiedzią Ministra z dnia 7 sierpnia 2018 r., w której wyczerpująco przedstawiono stanowisko Ministerstwa, nie udzielono dodatkowych wyjaśnień.

(akta kontroli str.: 323-324, 348)

NIK nie podziela powyższego stanowiska – odpowiedź Ministra z dnia 7 sierpnia 2018 r. dotyczyła przesłanek udzielenia zezwoleń na wprowadzanie do obrotu ŚOR do zaprawiania nasion rzepaku. Wprawdzie w ww. piśmie zawarto również ponowny apel o wycofanie decyzji o czasowym odstępstwie od zakazu stosowania zapraw neonikotynoidowych, jednak w głównej mierze dotyczyło ono ewentualnego przyjęcia opracowanej na zlecenie wnioskodawcy strategii ochrony owadów zapyłających. W myśl art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Tym samym żądanie przyjęcia opracowanej na zlecenie wnioskodawcy strategii ochrony owadów zapyłających mogło być przedmiotem petycji i podlegało procedurze rozpatrzenia określonej w przywołanej ustawie.

5. Minister przekazał Komisji Europejskiej sprawozdania dotyczące zakresu i wyników urzędowych kontroli z realizacji przepisów rozporządzenia nr 1107/2009 za lata 2016 i 2017 odpowiednio w dniu 18 lipca 2017 r. i 2 sierpnia 2018 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 18 i 33 dni, w stosunku do terminu określonego w art. 68 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym państwa członkowskie winny przekazać ww. sprawozdanie w terminie sześciu miesięcy od końca roku, do którego odnoszą się sprawozdania.

Dyrektor DHiOR wyjaśniła, że nastąpiło to w wyniku obciążenia innymi priorytetowymi zadaniami.

(akta kontroli str.: 34, 434)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Nadrzędnym celem systemu nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin winno być uniemożliwienie wprowadzenia do obrotu produktów rolnych, w których stwierdzono przekroczenia NDP, zagrażające zdrowiu lub życiu ludzi, czy ŚOR o niewłaściwej jakości. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że nie funkcjonuje istotny element tego systemu, uniemożliwiający w większości przypadków wycofanie takich produktów z obrotu. NIK zauważa, że jednym z podstawowych czynników wpływających na skuteczność ochrony zarówno konsumentów żywności, jak i producentów żywności pochodzenia roślinnego, stosujących środki ochrony roślin, jest czas, w którym przeprowadzane są badania próbek produktów. Długi czas badań (w okresie objętym kontrolą średnio 30 dni) uniemożliwiał bowiem wydanie przez odpowiednie organy PIORiN zakazu przeznaczania produktów rolnych, w których badania wykazały przekroczenie NDP, do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu. Wpływał też na obniżenie skuteczności działań podejmowanych w ramach Systemu RASFF, w przypadku, gdy plody te zostały wprowadzone do obrotu.

W złożonych wyjaśnieniach Minister wskazał na przyczyny długiego czasu wykonywania badań przez Instytuty: przekazywanie próbek do laboratoriów w sposób nieregularny, zależny od okresów dojrzewania upraw i powodujący różnice w terminach wykonywania analiz, niemożność zharmonizowania elementów badania/metod badawczych, czasochłonne i wymagające szczególnej uwagi raportowanie wyników badań oraz awarie aparatury pomiarowej. Nie podejmował jednak skutecznych działań w celu zmiany istniejącej sytuacji. W gestii Instytutów pozostawił prowadzenie niezbędnych konsultacji z Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie terminowości badań. Dodatkowo uznawał, że skoro GIORiN nie zgłaszał w tym przedmiocie problemów nie zachodziła konieczność określania w umowach z Instytutami czasu wykonywania analiz.

W ocenie NIK za dobrą praktykę, w analizowanej sytuacji, należałoby uznać opracowanie wspólnie z Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, wiążących procedur, określających w sposób generalny 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. Powyższe pozwoliłoby na dokładne ustalenie przyczyn występowania opóźnień, opracowanie stosownych środków zaradczych oraz zapewniłoby zarówno Ministrowi, jak i GIORiN możliwość weryfikacji prawidłowego wykonania przez podległe jednostki obowiązków ustawowych w zakresie nadzoru nad obrotem środkami ochrony roślin i ich stosowaniem. Przede wszystkim jednak minimalizowałoby prawdopodobieństwo wprowadzenia do obrotu produktów niespełniających norm bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 34; 342; 361-364; 429-431; 441-750)

Wnioski

Zintensyfikowanie działań nadzorczych nad realizacją przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa zadań dotyczących obrotu i stosowania środków ochrony roślin.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

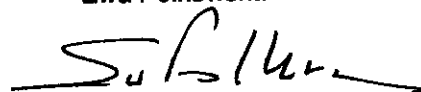
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 lipca 2018

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Ewa Polkowska



.....
podpis

D. Szwarczyk