



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LLO. 410.005.03.2019

Pan Andrzej Chodkowski
Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
al. Jana Pawła II 11
00-828 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 53/2019
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 sierpnia 2019 r.

P/19/086 – System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Chodkowski, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, od 15.02.2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tadeusz Kłos, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, od 30.01.2009 r. (akta kontroli str.5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu i nadzoru nad ich stosowaniem. 2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wprowadzania ŚOR do obrotu i nadzoru nad ich stosowaniem. 3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa wprowadzania ŚOR do obrotu i nadzoru nad ich stosowaniem. 4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa obrotu i stosowania ŚOR.
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. Rafał Gorgoń, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/101/2019 z 11 kwietnia 2019 r. 2. Magdalena Łysek, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/102/2019 z 11 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str.1-5)
Spis skrótów użytych w wystąpieniu	GIORiN, Inspektorat - Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa Główny Inspektor - Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa ŚOR – środki ochrony roślin PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa WIORiN – wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa System RASFF - System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt NDP - najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości ŚOR ²

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

² oznacza najwyższy prawnie dopuszczalny poziom stężenia pozostałości pestycydów w żywności i paszy lub na ich powierzchni, określony zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 365/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. (Dz. U. UE L 70 z 16.3.2005, s. 1), w oparciu o dobrą praktykę rolniczą i najniższy poziom narażenia konsumenta konieczny do ochrony szczególnie wrażliwych konsumentów.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Poziom zatrudnienia oraz kwalifikacje zawodowe pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa były adekwatne do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nad urzędowymi badaniami pozostałości ŚOR w płodach rolnych. W poszczególnych latach objętych kontrolą, zakres kompetencji laboratoriów w zakresie badań ŚOR ulegał zwiększeniu, choć nadal występowały braki sprzętowe uniemożliwiające bieżące wykonywanie analiz dostarczanych próbek produktów rolnych. Określone przez Głównego Inspektora procedury i regulacje w przedmiotowym zakresie, co do zasady dostosowane były do realizowanych celów. NIK wskazuje jednak na nieokreślenie w obowiązujących umowach i upoważnieniach do przeprowadzania badań laboratoryjnych terminu badania próbek. W rzeczywistości długi czas badania próbek (średnio 30 dni dla pozostałości ŚOR) obniżał skuteczność działań organów Inspekcji w zakresie nadzoru nad obrotem i stosowaniem ŚOR. Długi czas oczekiwania na wyniki badań rodzi ryzyko wprowadzania do obrotu produktów rolnych niespełniających norm.

Główny Inspektor, pomimo wprowadzenia nowych wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie zasad przysyłania powiadomień informacyjnych, nie wprowadził zmian wynikających z ww. dokumentu do obowiązujących w GIORiN Wytycznych dotyczących zasad przekazywania informacji w ramach Systemu RASFF.

Stwierdzono dwa przypadki⁴ nieprzekazania do Systemu RASFF powiadomień informacyjnych w celu zwrócenia uwagi, co było sprzeczne z art. 4 w zw. z art. 1 pkt 5 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt⁵.

Główny Inspektor rzetelnie wydawał wnioskującym podmiotom upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności i działania środka ochrony roślin. Tylko w jednym przypadku dotyczącym rozszerzenia zakresu upoważnienia wydał decyzję bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej, co było sprzeczne z art. 17 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin⁶. Zgodnie z art. 19 tej ustawy prowadził i aktualizował rejestr podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin.

NIK pozytywnie ocenia współpracę organów PIORiN i Krajowej Administracji Skarbowej w aspekcie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu nielegalnych ŚOR. Na pozytywną ocenę zasługują także podejmowane w szerokim zakresie działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne dotyczące problematyki bezpieczeństwa wprowadzania do obrotu i stosowania ŚOR oraz aktywna współpraca GIORiN z organizacjami pozarządowymi w ww. zakresie. Skargi, wnioski i petycje były załatwiane rzetelnie, w terminie, każdorazowo po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

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

⁴ dotyczą selera i jabłek.

⁵ Dz. Urz. UE L 6 z 11.01.2011, s. 7, dalej: rozporządzenie nr 16/2011.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1310 ze zm., dalej: ustawa o ŚOR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa wprowadzania ŚOR do obrotu i nadzoru nad ich stosowaniem

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą GIORiN funkcjonował na podstawie nadanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi statutu⁸, zgodnie z którym w skład Inspektoratu wchodziło m.in. Centralne Laboratorium⁹ oraz Biuro Ochrony Roślin i Techniki¹⁰ odpowiedzialne, zgodnie z treścią obowiązujących w badanym okresie regulaminów organizacyjnych, za:

- wykonywanie zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin;
- nadzór nad produkcją ŚOR; nadzór nad przemieszczaniem i składowaniem ŚOR;
- nadzór nad urzędowymi badaniami pozostałości ŚOR w płodach rolnych.

Ponadto, do zadań BORiT należało opracowywanie zasad przeprowadzania kontroli w zakresie wprowadzania do obrotu i stosowania ŚOR oraz monitorowanie zużycia ŚOR. W Inspektoracie obowiązywały wewnętrzne regulacje¹¹ wskazujące zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników. Zadania w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin przypisane zostały pracownikom BORiT w zakresach czynności. Pracownicy zajmujący się ww. zadaniami posiadali stosowne wykształcenie wyższe: ogrodnicze (3 osoby), rolnicze (2 osoby), rolniczo-ekonomiczne, biologiczne oraz biotechnologiczne (po 1 osobie). Ich staż pracy w PIORiN wynosił od 3 do 34 lat¹².

(akta kontroli str.7-149)

Główny Inspektor otrzymywał limity liczby etatów i kwot wynagrodzeń na każdy rok budżetowy z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Problem niskich wynagrodzeń w PIORiN (w tym niezmiennosc wynagrodzeń w latach 2008-2016) był przedmiotem analiz kierownictwa GIORiN, z zastrzeżeniem, że sprawy kadrowe i finansowe w wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa należą do właściwości wojewody z uwagi na włączenie WIORiN w struktury administracji rządowej zespolonej. Kierownictwo GIORiN w 2017 r. odbywało spotkania, w trakcie których wszyscy wojewódzcy inspektorzy informowali o niskich wynagrodzeniach pracowników. W związku z tym Główny Inspektor wystąpił do Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów¹³ o rozważenie możliwości podwyższenia wynagrodzeń pracowników PIORiN o kwotę 400 zł brutto na etat. Wynagrodzenie

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zarządzenie nr 3 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz. Urz. MRiRW z 2015 r. poz. 2) oraz Zarządzenie nr 18 z dnia 13 czerwca 2016 r. zmieniające ww. zarządzenie (Dz. Urz. MRiRW z 2016 r. poz. 9).

⁹ Dalej: CL.

¹⁰ Dalej: BORiT.

¹¹ Zarządzenia Głównego Inspektora w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIORiN (ze zm.): nr 3/2015 z 13 marca 2015 r., nr 17 z 30 czerwca 2016 r., nr 17/2018 z 20 listopada 2018 r.

¹² Stan na 31 grudnia 2018 r.

¹³ Pismo Głównego Inspektora z dnia 20 października 2017 r. nr GI-070-85/17, w treści którego wskazano m.in., że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PIORiN w 2016 r. wynosiło 3.749 zł i było jednym z najniższych spośród wojewódzkich inspekcji wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej.

zostało podwyższone. Informacja o wynagrodzeniach była przekazywana przez Głównego Inspektora również do Przewodniczącej Podkomisji stałej do spraw utworzenia Urzędu Bezpieczeństwa Żywności w Sejmie RP¹⁴.

(akta kontroli str.150-151; 158-164; 217-218)

1.2. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zapewnił szkolenia pracowników z zakresu obrotu i stosowania ŚOR. Liczba szkoleń rosła z poziomu dwóch w 2016 r. poprzez cztery w 2017 do 10 w 2018 r. Tematyką szkoleń było głównie badanie jakości ŚOR, podstawy diagnostyki sprzętu do stosowania ŚOR czy integrowana produkcja roślin. Główny Inspektor zapewnił pracownikom BORiT równy dostęp do możliwości podnoszenia kwalifikacji.

(akta kontroli str.7-117; 219-222; 1418)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały wydane przez Głównego Inspektora zarządzenia dotyczące ŚOR:

- nr 5/2005 z 31 marca 2005 r. w sprawie zasad postępowania przy nakładaniu grzywien w drodze mandatu karnego,
- nr 6/2013 z 24 maja 2013 r. w sprawie zasad pobierania próbek produktów rolnych do badania pozostałości ŚOR w ramach urzędowej kontroli prawidłowości stosowania ŚOR oraz bezpieczeństwa żywności na etapie produkcji pierwotnej¹⁵, uchylone zarządzeniem nr 3/2016 z dnia 8 lutego 2016 r.,
- nr 8/2013 z 24 maja 2013 r. w sprawie zasad rejestracji przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania ŚOR,
- nr 4/2014 z 4 lipca 2014 r. w sprawie zasad postępowania w zakresie integrowanej produkcji roślin,
- nr 6/2014 z 22 września 2014 r. oraz nr 5/2018 z 16 lutego 2018 r. w sprawie zasad kontroli w zakresie ŚOR¹⁶,
- nr 4/2016 z 9 lutego 2016 r. w sprawie zasad przeprowadzania kontroli składu lub właściwości fizycznych lub właściwości chemicznych ŚOR,
- nr 10/2018 z 27 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania PIORiN w przypadkach zatrucia pszczoł ŚOR¹⁷.

W treści zarządzeń nr 8/2013, 4/2014, 4/2016, 5/2018, 10/2018 odwołano się do przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸, podczas gdy 30 kwietnia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁹. Główny Inspektor wyjaśnił, że ww. zarządzenia wydane zostały w okresie obowiązywania SDG, stąd też w ich treści odwołania do tej ustawy. W trakcie trwania czynności kontrolnych wydano zarządzenie nr 9/2019 z 14 maja 2019 r. w sprawie zasad kontroli w zakresie ŚOR (uchylające zarządzenie 5/2018) oraz nr 11/2019 z 16 maja 2019 r. w sprawie zasad przeprowadzania kontroli składu lub właściwości fizycznych lub właściwości chemicznych ŚOR

¹⁴ Pismo Głównego Inspektora z dnia 26 czerwca 2018 r. nr BDG.WF.310.45.2018.

¹⁵ Zarządzenie wskazywało jednostki wykonujące badania pozostałości, określało cele badań urzędowych, ogólne zasady realizacji zadań, instrukcję pobierania próbek materiału roślinnego i gleby, w tym wielkość pobranych próbek, ich sposób pakowania, transportu i przechowywania oraz terminy wykonania badań pobranych próbek.

¹⁶ Zarządzenie regulowało zasady prowadzenia kontroli związanych z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem ŚOR, a w szczególności kontrole: wprowadzania do obrotu, konfekcjonowania, przemieszczania, składowania, produkcji ŚOR, wprowadzania do obrotu zaprawionego materiału siewnego, reklamy ŚOR, stosowania ŚOR z uwzględnieniem realizacji zasad integrowanej ochrony roślin, prowadzenia działalności w zakresie potwierdzania sprawności technicznej sprzętu przeznaczanego do stosowania ŚOR oraz prowadzenia szkoleń w zakresie ŚOR.

¹⁷ Zarządzenie stanowiło rozszerzenie zasad kontroli w zakresie ŚOR wprowadzonych zarządzeniem GIORiN nr 5/2018 z 16 lutego 2018 r. o szczegółowe wytyczne obejmujące prowadzenie działań PIORiN w przypadkach podejrzeń zatrucia pszczoł ŚOR.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm., dalej: SDG.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 646 ze zm., dalej: Prawo przedsiębiorców.

(uchylające zarządzenie 4/2016), w treści których zawarto odesłanie do Prawa przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 223-575, 2051-2070, 2093-2098)

Kontrole podmiotów w zakresie ŚOR przeprowadzane były na podstawie planu kontroli stanowiącego integralną część planu pracy wojewódzkiego inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa.

Opracowanie planu kontroli poprzedzała analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, obejmująca identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów było największe. Przy opracowywaniu planu kontroli należało uwzględnić ponadto:

- wyniki wcześniejszych kontroli,
- skalę oddziaływania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości,
- wyniki badań monitoringowych,
- wyniki analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków,
- wszelkie informacje, które mogły wskazywać na niezgodności z przepisami, w szczególności pochodzące od organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.

Ponadto, niezależnie od planu kontroli, w WIORiN przewidywano kontrole doraźne, który mogły mieć charakter interwencyjny²⁰ lub problemowy²¹.

W ramach urzędowej kontroli jakości ŚOR wyróżniono kontrole podstawowe²² i interwencyjne²³. Wykaz grup ŚOR podlegających badaniu w danym roku wraz ze wskazaniem liczby próbek ustalał Główny Inspektor w oparciu o analizę statystyczną i w postaci planu badań przekazywał do WIORiN. Wraz z planem badań przekazywano informację upoważnionemu laboratorium, które wykonywało badania w danym roku.

(akta kontroli str. 223-575)

1.4. Na podstawie zawartych umów i upoważnień w okresie objętym kontrolą badania jakości ŚOR wykonywał Instytut Ochrony Roślin Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu Oddział w Sońcicach²⁴, natomiast pozostałości ŚOR w roślinach - akredytowane laboratoria:

- CL w Toruniu;
- Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach²⁵;
- Instytut Ochrony Roślin Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu²⁶.

(akta kontroli str. 890-898)

1.5. Główny Inspektor zatwierdzał Wytyczne do planu pracy WIORiN na każdy rok. Wytyczne wskazywały następujące obszary działania: nadzór fitosanitarny, ochrona roślin i technika, nasiennictwo, diagnostyka laboratoryjna, zakres kontroli występowania wybranych organizmów szkodliwych na dany rok. Oprócz ogólnych wytycznych Główny Inspektor w każdym roku objętym kontrolą wydawał:

²⁰ Kontrola przeprowadzana w sytuacji podejrzenia zagrożenia życia lub zdrowia lub podejrzenia popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku.

²¹ Kontrola ukierunkowana na określone zagadnienie, niemająca jednak charakteru interwencyjnego, z uwagi na ograniczony kontrolowanym problemem obszar tej kontroli nie stanowiła również kontroli planowej i w jej toku nie były sprawdzane wszystkie elementy danego typu kontroli, a jedynie te związane z problemem.

²² Polegające na sprawdzeniu wytypowanych grup ŚOR.

²³ Polegające na sprawdzeniu ŚOR w przypadkach podejrzenia występowania środka niewłaściwej jakości m.in. w wyniku rozpatrywania skarg dotyczących nieodpowiedniej skuteczności środka lub podrobienia preparatu.

²⁴ Dalej IOR-PIB Oddział w Sońcicach.

²⁵ Dalej IO.

²⁶ Dalej IOR-PIB.

- Wytyczne do pobierania próbek ŚOR do badań laboratoryjnych, określające w szczególności liczbę próbek do badań i zasady poboru próbek przez poszczególne WIORiN²⁷,
- Wytyczne do pobierania próbek 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 roślin²⁸, określające liczbę próbek roślin badanych przez poszczególne laboratoria i zasady poboru próbek²⁹.
- Wytyczne do monitoringu zużycia ŚOR³⁰.

Analiza ww. wytycznych wykazała, iż 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.

(akta kontroli str. 576-889)

Umowa³¹ zawarta przez Głównego Inspektora z IOR-PIB Oddział w Sońnicowicach i wydane przez Głównego Inspektora upoważnienia³² do przeprowadzania badań laboratoryjnych z poszczególnymi instytutami badawczymi, nie określały czasu wykonania badań próbek na rzecz PIORiN. Średni termin badań laboratoryjnych próbek płodów rolnych wynosił ok. 30 dni, a badania jakości środków ochrony roślin - ok. 100 dni (maksymalnie 250 dni).

Pismem z dnia 13 marca 2019 r. Główny Inspektor zwrócił się do IOR-PIB Oddział w Sońnicowicach o niezwłoczne wykonywanie badań ŚOR i priorytetowe traktowanie w szczególności próbek pobieranych w ramach kontroli interwencyjnej³³. Ponadto pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r. skierowanym do CL, IO oraz IOR-PIB,

²⁷ W 2016 r. do WIORiN w Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Olsztynie i Opolu w sprawie pobrania 20-30 próbek ŚOR wprowadzanych do obrotu w dużych opakowaniach oraz do wszystkich WIORiN w sprawie kontroli laboratoryjnej 260 podstawowych próbek ŚOR w podziale na 13 grup oraz 50 próbek w ramach kontroli interwencyjnej.

W 2017 r. do wszystkich WIORiN w sprawie ukierunkowania poboru próbek na miejsca, gdzie następuje pierwsze wprowadzenie ich do obrotu. Do WIORiN w Warszawie, Krakowie i Białymstoku w sprawie pobrania 20-30 próbek ŚOR wprowadzanych do obrotu w dużych opakowaniach oraz do wszystkich WIORiN w sprawie kontroli laboratoryjnej 260 podstawowych próbek ŚOR w podziale na 13 grup oraz 50 próbek w ramach kontroli interwencyjnej.

W 2018 r. do WIORiN w Bydgoszczy, Gdańsku i Poznaniu w sprawie pobrania 20-30 próbek ŚOR wprowadzanych do obrotu w dużych opakowaniach oraz do wszystkich WIORiN w sprawie kontroli laboratoryjnej 260 podstawowych próbek ŚOR w podziale na 16 grup, przy czym 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.

²⁸ Dz.U. z 2013 poz. 1549

²⁹ W 2016 r. łącznie 2875 (600 próbek CL, 1275 próbek IOR-PIB, 1000 próbek IO).

W 2017 r. 3095 (600 próbek CL, 1525 próbek IOR-PIB, 970 próbek IO) oraz dodatkowo dwie próbki roślin ze stref ochronnych.

W 2018 r. 3064 (600 próbek CL, 1494 próbek IOR-PIB, 970 próbek IO) oraz dodatkowo cztery próbki roślin ze stref ochronnych.

W każdym roku planowano do badania także próbki rzepaku pod kątem występowania pozostałości glifosatu przez Stację Doświadczalną Instytutu Ochrony Roślin – Państwowego Instytutu Badawczego w Białymstoku.

³⁰ z 14.10.2016 r. w sprawie wytypowania następujących upraw: burak cukrowy, cebula, grusza, kukurydza, marchew, pszenżyto ozime; z 28.11.2017 r. w sprawie wytypowania następujących upraw: ogórek gruntowy, ogórek pod osłonami, pomidor gruntowy, pomidor pod osłonami, pszenica ozima, truskawki, ziemniaki, żyto.

³¹ Umowa zawarta w Sońnicowicach w dniu 16.05.2013 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Instytutem Ochrony Roślin – Państwowym Instytutem Badawczym Oddział Sońnicowice (aneksowana 09.02.2016 r.);

³² Upoważnienie nr 3/2016 do przeprowadzenia badań laboratoryjnych dla IOR-PIB Oddział Sońnicowice w zakresie badań laboratoryjnych ŚOR (ważne do dnia 31.12.2020); Upoważnienie nr 10/2016 dla Instytutu Ochrony Roślin Państwowego Instytutu Badawczego w Poznaniu w zakresie badań laboratoryjnych na obecność pozostałości ŚOR (ważne do 31.12.2020) oraz upoważnienie nr 11/2016 dla Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach w zakresie badań laboratoryjnych na obecności pozostałości ŚOR (ważne do 31.12.2020 r.).

³³ Pismo nr BORiT.500.3.2019.1.

Główny Inspektor zwrócił uwagę na konieczność niezwłocznego przeprowadzania badania laboratoryjnego w zakresie pozostałości ŚOR, określając maksymalny termin na trzy tygodnie od dostarczenia próbki.

(akta kontroli str. 890-918, 1419-1463; 1466; 1656-1657, 2096-2098)

Centralne Laboratorium w Toruniu wykonywało badania na zlecenie innych podmiotów w ograniczonym zakresie - w latach 2016-2018 badania te stanowiły odpowiednio 0,5%, 0,8% oraz 0,7%.

Liczba oznaczeń pozostałości ŚOR w płodach rolnych wykonanych w ramach kontroli urzędowej przez laboratoria CL, IOR – PIB i IO w latach 2016-2018 rosła z poziomu 1.173.926³⁴, poprzez 1.206.365³⁵ do 1.323.368³⁶. Również liczba oznaczeń w badaniu jakości ŚOR wykonanych przez IOR – PIB Oddział Sośnicowice w latach 2016-2018 rosła z 1.446, poprzez 1.481 do 1.545.

Z roku na rok w Pracowni Badań Pozostałości ŚOR w CL wzrastała liczba akredytowanych oznaczeń substancji czynnych, i tak w 2016 r. było to 163, w 2017 r. 212 oraz w 2018 r. 253.

(akta kontroli str. 899-900; 1448-1463)

W 2016 roku po zakupie nowego wysokospecjalistycznego wyposażenia pomiarowego³⁷ wdrożono w CL nową procedurę badawczą PB/PP-04.00 „Badanie pozostałości pestycydów metodą chromatografii cieczowej i gazowej z zastosowaniem detektora MS/MS (materiał pochodzenia roślinnego o niskiej zawartości tłuszczu)”.

(akta kontroli str.1448-1463)

1.6. GIORiN przeprowadził inwentaryzację obecnie działających punktów granicznych WIORiN realizujących kontrole fitosanitarne importowanych do UE roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów pod kątem spełniania wymagań rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625³⁸. Wnioski z inwentaryzacji przekazał do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁹. W trakcie inwentaryzacji stwierdzono, że punkty te spełniały wskazane w rozporządzeniu wymagania zasadnicze. Koszty utrzymania, modernizacji i wyposażenia punktów granicznych, pokrywane były z budżetów wojewodów właściwych miejscowo dla tych punktów⁴⁰. Główny Inspektor poinformował właściwych miejscowo wojewodów o wymaganiach, jakie będą musiały spełnić punkty, w których prowadzona będzie

³⁴ Z tego 147 668 (13%) wykonało CL, 453 024 (39%) IO oraz 573 234 (49%) IOR – PIB.

³⁵ Z tego 163 213 (14%) wykonało CL, 428 157 (36%) wykonało IO oraz 614 995 (51%) wykonało IOR – PIB.

³⁶ Z tego 169 884 (13%) wykonało CL, 479 600 (36%) wykonało IO oraz 673 884 (51%) wykonało IOR – PIB

³⁷ Chromatografu cieczowego z tandemową spektrometrią mas (LC-MS/MS) i chromatografu gazowego z tandemową spektrometrią mas (GC-MS/MS)

³⁸ 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. Urz. UE L 95 z 7.04.2017, s. 1 (dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych).

³⁹ Dalej: MRiRW.

⁴⁰ Zgodnie z rozporządzeniem 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1525).

graniczna kontrola fitosanitarna po 14 grudnia 2019 r.⁴¹, zwracając uwagę na konieczność przeprowadzenia inwestycji w infrastrukturę przejść granicznych.
(akta kontroli str. 919-1100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Główny Inspektor w umowie zawartej z IOR-PIB Oddział w Sośnicowicach i upoważnieniach do przeprowadzania badań laboratoryjnych nie określił czasu badania próbek ŚOR oraz próbek płodów rolnych na pozostałości ŚOR.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że nie wyznaczano laboratorium terminu na przeprowadzenie badań laboratoryjnych z uwagi na złożoność prowadzonych analiz niezbędnych do prawidłowej oceny ŚOR. W przypadku kontroli składu i właściwości fizyko-chemicznych ŚOR, czas badania próbki zależny był od jej rodzaju, zaangażowania środków technicznych niezbędnych do prowadzenia badań, a także od pory roku jej badania, bowiem największy asortyment ŚOR oferowany był wiosną i wówczas PIORiN prowadził wzmożone kontrole, jak również intensyfikował pobór próbek do badań laboratoryjnych. Natomiast w przypadku badania próbek pozostałości ŚOR występowała sezonowość w dostarczaniu próbek do badań, co wynikało z sezonowości dojrzewania upraw i co miało finalnie wpływ na czas trwania badań. Wskazywane przez laboratoria czynniki determinujące czas trwania badań związane były także z brakiem wystarczającej ilości bardzo kosztownego sprzętu analitycznego umożliwiającego analizę na bieżąco dostarczanych próbek.

(akta kontroli str. 890-918, 1419-1463; 1466; 1656-1657, 2096-2098)

NIK wskazuje, że niewyznaczenie terminów badań skutkowało długim czasem oczekiwania na wyniki analiz i minimalizowało skuteczność działań organów PIORiN w zakresie ewentualnego zakazu przeznaczenia do spożycia i wprowadzania do obrotu produktów niespełniających norm. Wpływał ponadto na obniżenie skuteczności działań podejmowanych w ramach Systemu RASFF, w przypadku, gdy płody te zostały wprowadzone do obrotu.

OCENA CZĄSTKOWA

Poziom zatrudnienia oraz kwalifikacje zawodowe pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa były adekwatne do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nad urzędowymi badaniami pozostałości ŚOR w płodach rolnych. Do realizowanych celów w powyższym zakresie dostosowane zostały co do zasady obowiązujące w PIORiN procedury i regulacje wewnętrzne. Główny Inspektor nie określił jednak Instytutom badającym próbki terminów na wykonanie badań, a przedłużające się badania (trwające średnio 30 dni) mogły stwarzać ryzyko wprowadzenia do obrotu produktów niespełniających norm.

OBSZAR

2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wprowadzania do obrotu i nadzoru nad stosowaniem środków ochrony roślin

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na dzień 31.12.2018 r. do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin upoważnionych było 45 podmiotów, w tym sześć podmiotów uzyskało upoważnienia w okresie objętym kontrolą NIK, a w przypadku 14 podmiotów dokonano zmian w upoważnieniach. Badaniem szczegółowym objęto trzy losowo wybrane postępowania: o wydanie upoważnienia (dwa postępowania) i rozszerzenie upoważnienia (jedno postępowanie). Główny Inspektor rzetelnie zweryfikował

⁴¹ Komisja Europejska w dniu 11.04.2019 r. określiła 2-letni okres przejściowy (do 14.12.2021 r.) na wdrożenie dodatkowych wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych.

wnioski o wydanie bądź zmianę upoważnienia, sprawdzając każdorazowo czy wniosek zawiera wszystkie elementy wskazane w art. 17 ust. 4 ustawy o ŚOR. Wszyscy wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia wniosku 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 administracyjnego⁴² i trwały od 139 dni do 151 dni, natomiast w przypadku zmiany zakresu upoważnienia 32 dni. Przed wydaniem upoważnień Główny Inspektor przeprowadził kontrolę w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 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/EWG⁴³ przez podmiot ubiegający się o udzielenie tego upoważnienia zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy o ŚOR. W przypadku rozszerzenia zakresu upoważnienia kontrola taka nie została przeprowadzona. 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.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR. W 2016 r. odnotowano natomiast jeden przypadek cofnięcia upoważnienia na wniosek podmiotu⁴⁴.

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

(akta kontroli str. 1174-1231, 2093-2098)

2.2. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor przeprowadził 13 kontrole⁴⁵ 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.

(akta kontroli str.1232-1235)

2.3. W latach 2016-2018 liczba przeprowadzonych kontroli dotyczących wprowadzania do obrotu ŚOR i nadzoru nad ich stosowaniem utrzymywała się na tym samym poziomie. Organy PIORiN przeprowadziły odpowiednio 31.895⁴⁶ (zaplanowano 28.775 kontroli w 2016 r.), 31.176⁴⁷ (zaplanowano 28.802 kontroli w 2017 r.) oraz 31.132 kontroli⁴⁸ (zaplanowano 28.553 kontroli w 2018 r.).

Do badań pozostałości ŚOR w płodach rolnych pobrano odpowiednio 3.201, 3.146 oraz 3.149 próbek. Przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów (NDP) zastosowanych ŚOR w płodach rolnych stwierdzono w latach 2016-2018 odpowiednio w 52 (1,6% badanych), 72 (2,38%) oraz w 68 próbach (2,16%).

Badania jakości ŚOR wykonane na zlecenie WIORiN przez IOR – PIB Oddział Sośnicowice obejmowały 933 próbki (801 próbek podstawowych i 132 próbki

⁴² Dz.U. z 2018r. poz. 2096 ze zm.; dalej: kpa.

⁴³ Dz. U. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, dalej rozporządzenie nr 1107/2009.

⁴⁴ upoważnienie nr 10/2013 z 27 lipca 2013 r.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ W tym 2.841 kontroli interwencyjnych i 279 kontroli sprawdzających.

⁴⁷ W tym 2.078 kontroli interwencyjnych i 290 kontroli sprawdzających.

⁴⁸ W tym 2.199 kontroli interwencyjnych i 380 kontroli sprawdzających.

interwencyjne). Liczba wydanych atestów negatywnych, w przypadku nieprawidłowego składu lub właściwości fizyko-chemicznych, w latach 2016-2018 rosła i wynosiła odpowiednio 21 z 311 (6,7%); 33 z 310 (10,6%) oraz 35 z 312 (11,2%).

(akta kontroli str. 1236-1418; 1434-1465; 1467)

2.4. W latach 2016-2018 do GIORiN wpłynęło 106 skarg, wniosków, doniesień i petycji dotyczących ŚOR⁴⁹ (z tego 35 w zakresie obrotu ŚOR i 71 w zakresie stosowania ŚOR).

Badaniem szczegółowym objęto 10 spraw dotyczących ŚOR: pięć spraw zgodnych z właściwością oraz pięć spraw przekazanych do innych organów. W przypadku pierwszych pięciu spraw, analiza wykazała, że skargi zostały rozpatrzone oraz załatwione rzetelnie, terminowo, po wnikliwej analizie zebranego materiału. Trzy z pięciu skarg (60%) uznano za bezzasadne. Trzy skargi dotyczyły stosowania ŚOR oraz po jednej: sprzedaży ŚOR i trybu wszczynania kontroli przez organy PIORiN. Analiza pięciu spraw, które wpłynęły do GIORiN i zostały przekazane do innych organów wykazała, że cztery przypadki przekazano do organu właściwego w sprawie, natomiast w jednym przypadku poinformowano, że organy PIORiN nie są właściwe do rozpatrzenia zgłoszenia.

(akta kontroli str.1468-1484)

2.5. W latach 2016-2018 do wiadomości GIORiN wpłynęło 10 zezwoleń⁵⁰ wydanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 53 rozporządzenia nr 1107/2009 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o ŚOR. Główny Inspektor:

- przekazał otrzymane zezwolenia do WIORiN na potrzeby prowadzonych kontroli obrotu i stosowania ŚOR,
- w planach pracy dla WIORiN zalecił obejmowanie kontrolą podmiotów:
 - stosujących ŚOR przy użyciu sprzętu agrolotniczego nie rzadziej niż jeden raz w roku,
 - prowadzących zaprawianie nasion ŚOR,
- polecił WIORiN zwrócenie szczególnej uwagi na zgodność obrotu i stosowania ŚOR: Modesto 480 FS, Cruiser OSR 322 FS, Cruiser 70 WS, Montur Forte 230 FS oraz Cruiser SB 600 FS z treścią zezwoleń.

(akta kontroli str. 151-153, 1485-1567)

W związku z wydaniem przez MRiRW ww. zezwoleń nie dokonywano zmian w przyjętych planach poboru próbek. Główny Inspektor wyjaśnił, że nie wzrosło ryzyko przekroczeń NDP pozostałości ŚOR, których dotyczyły wydane decyzje w uprawach chronionych. Pięć zezwoleń wydanych zostało na ŚOR wcześniej dopuszczone do obrotu przez MRiRW i umożliwiało okresowe ich stosowanie w rozszerzonym zakresie⁵¹, pozostałe pięć zezwoleń zostało wydanych na ŚOR służące do zaprawiania nasion⁵² wyłącznie przy użyciu profesjonalnego sprzętu zgodnie z systemem ESTA⁵³. Ponadto:

⁴⁹ Z tego w 2016 r. - 43 skargi i zawiadomienia, w 2017 r. - 34 skargi, wnioski, powiadomienia oraz w 2018 r. 29 skarg i wniosków.

⁵⁰ Z tego jedno zezwolenie w 2016 r. (dotyczące Ortus 05 SC), trzy w 2017 r. (dotyczące Foray 76 B i Dimilin 480 SC) oraz sześć w 2018 r. (dotyczących Proteus 110 OD, Modesto 480 FS, Cruiser OSR 322 FS, Cruiser 70 WS, Montur Forte 230 FS, Cruiser SB 600 FS)

⁵¹ Dotyczących ŚOR Ortus 05 SC, Foray 76 B, Dimilin 480 SC, Proteus 110 OD.

⁵² Dotyczących ŚOR Modesto 480 FS, Cruiser OSR 322 FS, Cruiser 70 WS, Montur Forte 230 FS, Cruiser 600 FS.

⁵³ European Seed Treatment Assurance (Europejski System Jakości Zaprawiania Nasion). System ESTA ma zapewniać jakość zaprawiania nasion i nasion zaprawianych, a także ich zgodność z obowiązującym prawem oraz wymaganiami branżowymi. System wspiera również zrównoważoną produkcję żywności, pasz i włókien, zapewniając bezpieczeństwo plonów poprzez kontrolę zaprawiania nasion. Ziarna zaprawiane są w precyzyjny

- gatunki roślin nimi chronione (burak cukrowy i rzepak ozimy), były ujęte w planach poboru próbek,
- laboratoria badawcze prowadziły analizy pod kątem substancji czynnych w nich wykorzystywanych.

(akta kontroli str. 1485-1567, 2136-2166)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Główny Inspektor w dniu 21 kwietnia 2017 r. wydał decyzję⁵⁴ dotyczącą rozszerzenia zakresu upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności ŚOR bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej (w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009), co było sprzeczne z art. 17 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 8 pkt 2 ustawy o ŚOR, zgodnie z którymi Główny Inspektor, przed udzieleniem upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin, winien przeprowadzić kontrolę w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009 przez podmiot ubiegający się o udzielenie tego upoważnienia. Do zmiany zakresu upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin przepisy ust. 1-7 stosuje się odpowiednio, przy czym w przypadku rozszerzenia zakresu tego upoważnienia przepisy ust. 5 pkt 1-3 i ust. 6 stosuje się w zakresie, w jakim dotyczą one rozszerzenia zakresu tego upoważnienia. W przedmiotowej decyzji Główny Inspektor potwierdził spełnianie wymagań dobrej praktyki doświadczalnej przez podmiot ubiegający się o rozszerzenie zakresu upoważnienia w sytuacji, gdy kontrola w tym zakresie została przeprowadzona dopiero 12 września 2017 r.

Główny Inspektor wyjaśnił, że art. 17 ust. 6 ustawy o ŚOR stosuje się w przypadkach rozszerzenia zakresu upoważnienia - zgodnie z art. 17 ust. 8 pkt 2 powołanej ustawy - odpowiednio. Zatem ustawodawca nie przesądził o automatycznym bądź bezpośrednim stosowaniu przepisu art. 17 ust. 6 do rozszerzenia zakresu upoważnienia. Ponadto wyjaśnił, że podmiot był kilkadziesiąt razy kontrolowany przed wnioskiem o rozszerzenie upoważnienia i nigdy nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Główny Inspektor wydając decyzję i stwierdzając spełnienie wymagań DPD wziął pod uwagę cele regulacji, zakres wnioskowanego rozszerzenia oraz fakt, że liczne kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1174-1221; 2093-2098)

NIK nie uznaje powyższych wyjaśnień. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w analizowanej sytuacji należy uznać, iż odpowiednie stosowanie przepisu art. 17 ust. 6 ustawy, nakazuje przeprowadzenie kontroli w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009 przez podmiot ubiegający się o udzielenie tego upoważnienia, także w wypadku zmiany zakresu upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin⁵⁵.

sposób jak **najmniejszą** ilością środków ochrony roślin, co minimalizuje wpływ działalności rolnej na środowisko przy jednoczesnym utrzymaniu maksymalnej skuteczności danego środka (Źródło: www.qasolutions.pl/esta).

⁵⁴ Decyzja z dnia 21 kwietnia 2017 r. nr 4/2017 WO-5050-2/17. Wniosek z 20 marca 2017 r. dot. rozszerzenie zakresu upoważnienia o dodatkowe miejsca prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR oraz dodatkowe rodzaje upraw, w jakich prowadzone będą badania.

⁵⁵ w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa oznacza bądź stosowanie odnośnych przepisów bez żadnych zmian do innego zakresu odniesienia, bądź stosowanie ich z pewnymi zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów do innego zakresu odniesienia (por. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 43). Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów)

OCENA CZĄSTKOWA

GIORiN rzetelnie prowadził postępowania w zakresie wydawania upoważnień do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin. Prawidłowo także prowadził 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 zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o ŚOR. W odniesieniu do skontrolowanego przez NIK postępowania o rozszerzenie upoważnienia do prowadzenia badań skuteczności działania ŚOR, Główny Inspektor zaniechał jednak przeprowadzenia kontroli spełniania wymogów dobrej praktyki doświadczalnej przez podmiot wnioskujący. Główny Inspektor prowadził i aktualizował rejestr podmiotów upoważnionych do prowadzenia badań skuteczności działania środka ochrony roślin. Organy PIORiN w okresie objętym kontrolą zrealizowały wszystkie zaplanowane kontrole. Skargi, wnioski i petycje były załatwiane terminowo, każdorazowo po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

OBSZAR

3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa wprowadzania do obrotu i nadzoru nad stosowaniem środków ochrony roślin

Opis stanu faktycznego

3.1. Wytyczne dotyczące zasad przekazywania informacji w ramach Systemu RASFF zostały wprowadzone zarządzeniem Głównego Inspektora nr 7/2013 z dnia 24 maja 2013 r. Na jego mocy w GIORiN, WIORiN i laboratoriach prowadzących badania pozostałości ŚOR na potrzeby PIORiN zostały wyznaczone osoby przekazujące powiadomienia w ramach Systemu RASFF. PIORiN informowała także odpowiednią jednostkę Państwowej Inspekcji Sanitarnej o każdym stwierdzeniu przekroczenia NDP.

W 2016 r. na 3.201 przebadanych próbek, w 1.550 próbkach (48,4%) nie stwierdzono pozostałości ŚOR. Z pozostałych 1.651 próbek - w 1.303 próbkach (40,7%) wykryto pozostałości ŚOR 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. W 1.605 próbkach (51%) nie wykryto pozostałości ŚOR. Dla pozostałych 1.541 próbek stwierdzono, że 1.466 próbek (46,6%) posiadało pozostałości ŚOR 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 ŚOR.

W 2018 r. na łącznie przebadanych 3.149 próbek płodów rolnych w 1.440 próbkach (45,7%) nie stwierdzono pozostałości ŚOR. Z pozostałych 1.709 próbek – w 1.295 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.

normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC 1995, z. 12, poz. 177). Konstrukcja legislacyjna "stosuje się odpowiednio" oznacza, iż przepis dotyczący zakresu danego zagadnienia stosuje się wprost bez żadnych zmian do zakresu innego zagadnienia, stosuje się z pewnymi zmianami do zakresu innego zagadnienia bądź też w ogóle się nie stosuje do zakresu innego zagadnienia ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tego innego zagadnienia.

GIORiN w 2016 r. otrzymał 20 powiadomień RASFF (NDP stwierdzono w 52 próbkach), w 2017 r. 35 powiadomień (z 75 stwierdzonych przekroczeń NDP), w 2018 r. 39 powiadomień (z 68).

Większość powiadomień (40 na 91) dotyczyła wykrycia pozostałości chloropirifosu. Najwięcej powiadomień informacyjnych RASFF przekazywano każdego roku z województwa mazowieckiego - w 2016 r. pięć powiadomień (25%), w 2017 r. 11 (31%) i w 2018 r. 14 (36%).

Każdego roku GIORiN przysyłał do Głównego Inspektoratu Sanitarnego⁵⁶ te powiadomienia informacyjne RASFF, które zostały zakwalifikowane przez GIORiN do przekazania do Krajowego Punktu Kontaktowego⁵⁷ RASFF, z wyjątkiem trzech przypadków w roku 2018 r. Zgodnie z oświadczeniem Dyrektora Biura Ochrony Roślin i Techniki, powiadomienie dotyczące pszenicy nie zostało wysłane, ponieważ producent pszenicy, w której wykryto przekroczenie, przeznaczył ją na materiał siewny. Natomiast w przypadkach dotyczących selera i jabłek powiadomienia nie zostały wysłane, ponieważ całość plonu została sprzedana na giełdzie, w obrocie bezfakturowym. W takiej sytuacji nie było możliwe ustalenie dalszej dystrybucji i wycofania towaru przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(akta kontroli str. 1568- 1720)

W kontrolowanym okresie wystąpiły wyłącznie powiadomienia informacyjne w ramach Systemu RASFF, które nie wymagały natychmiastowego działania w innym państwie będącym członkiem sieci. Analiza pięciu wybranych losowo powiadomień wykazała, że GIORiN każdorazowo informował GIS o przekroczeniach NDP w pobranych próbkach. Czas przekazywania próbki do laboratorium od momentu pobrania wynosił średnio trzy dni (od jednego do siedmiu). Czas oczekiwania na wyniki badań od momentu dostarczenia próbek do laboratorium kształtował się na poziomie: 13 dni – rukola, 16 dni – porzeczka czarna, 18 dni – jabłko, 53 dni – pietruszka, 61 dni – gruszka. Czynności służb w powyższych sprawach (od momentu otrzymania sprawozdania z laboratorium) trwały średnio osiem dni (od dwóch do 13). Najczęściej podejmowanymi działaniami w przypadku przekroczenia NDP były: ponowne kontrole pod kątem wymogów ustawowych w gospodarstwie, wzmocnienie nadzoru nad stosowaniem ŚOR oraz powiadamiania kierowane do właściwego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Ponadto, organy PIORiN podejmowały także inne działania, np. ukaranie grzywną w wysokości 200 do 500 zł. Nie wprowadzono do obrotu jedynie 1,5 t pietruszki (z zebranych 6 t) - wydano decyzję w trybie art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o ŚOR. W przypadku porzeczki czarnej owoce nie zostały zebrane z pola. W pozostałych przypadkach żywność została sprzedana odbiorcy końcowemu.

(akta kontroli str.1568-1572; 1656-1657)

Zgodnie z informacją zamieszczoną w RASFF Window w sprawach zainicjowanych przez PIORiN, w okresie 2016-2018 sformułowano dwa powiadomienia alarmowe do KE. Powiadomienie RASFF 2016.1819 związane było z próbką pora pobranego przez WIORiN w Koszalinie. GIORiN nie przesłał tej sprawy do KPK RASFF, gdyż rośliny były w trakcie wegetacji. Niezależnie jednak od powyższego, informacja o stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie stosowania ŚOR była przekazana przez WIORiN w Koszalinie do właściwej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej i dalsze postępowanie prowadziła Państwowa Inspekcja Sanitarna, która zdecydowała o zasadności notyfikacji tej sprawy do Komisji Europejskiej.

⁵⁶ Dalej: GIS.

⁵⁷ Dalej: KPK.

W odniesieniu do notyfikacji 2016.0049 w RASFF Window wskazano, że nieautoryzowana substancja propargit (0,5 mg / kg - ppm) została stwierdzona w jabłkach z Polski, a dystrybucja objęła inne Państwa UE. Próbkę jabłek została pobrana w 2015 r.

(akta kontroli str. 1662-1663; 1665-1673)

3.2. W dniu 20 stycznia 2015 r. zostało podpisane Porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania ww. organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego. 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:

- produkcję pierwotną owoców miękkich, kielków przeznaczonych do bezpośredniego spożycia z potencjalnym ryzykiem zagrożenia zdrowia ze względu na możliwą obecność zanieczyszczeń mikrobiologicznych,
- pozostałości ŚOR w powyższych uprawach oraz w jabłkach,
- warzywa liściaste, dla których wyznaczono NDP dla azotanów, co mogło być związane głównie z nieprawidłowym stosowaniem nawozów,
- monitorowanie stopnia nasilenia patogenów zbóż wytwarzających mykotoksyny w odniesieniu do fuzarioz oraz sporsyzu.

(akta kontroli str.1453-1454; 1722- 1759;)

3.3. Główny Inspektor zawarł porozumienie z Szefem Służby Celnej w dniu 20 marca 2015 r. w celu zapewnienia efektywnego i skutecznego współdziałania organów PIORiN i organów celnych w zakresie przemieszczania i wprowadzania do obrotu ŚOR oraz zapobiegania ich nielegalnemu przywozowi na terytorium RP. Zgodnie z porozumieniem współdziałanie miało przybierać formy:

- wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych,
- wymiany informacji dotyczących przywozu ŚOR z państw trzecich,
- wymiany doświadczeń,
- dbałości o jednolitą interpretację przepisów prawa krajowego i wspólnotowego w zakresie przemieszczania i wprowadzania do obrotu ŚOR,
- organizowania wspólnych szkoleń,
- uczestniczenia przedstawicieli organów PIORiN i celnych w grupie roboczej ds. zwalczania nielegalnego przemieszczania pestycydów ONIP⁵⁸.

W dniu 20 marca 2018 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem i Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, które uchyliło ww. porozumienie.

Faktyczna 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 Grupę Zadaniową ds. Nielegalnych ŚOR⁵⁹, w skład której, oprócz przedstawicieli PIORiN, weszli przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Służby Celnej/Krajowej

⁵⁸ Network of National Competent Authorities fighting the illegal international trade of pesticides.

⁵⁹ 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.

Administracji Skarbowej⁶⁰, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prokuratury Krajowej, Policji, Centralnego Biura Śledczego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz stowarzyszeń producentów i dystrybutorów ŚOR,

- współpracę pracowników BORiT i Służby Celnej/KAS 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,
- udział przedstawicieli PIORiN i MF/S.C. w polsko-ukraińskim seminarium poświęconym problematyce nielegalnych i podrobionych ŚOR - wymiana doświadczeń i informacji w celu wypracowania rozwiązań skuteczniejszej ochrony rynku przed napływem nielegalnych i podrabianych 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,
- przekazywanie z Departamentu Cel Ministerstwa Finansów do GIORiN: cyklicznie - informacji dotyczących zatrzymań nielegalnych ŚOR przez funkcjonariuszy celnych/celno-skarbowych, kwartalnie - informacji dotyczących importu ŚOR.

(akta kontroli str. 150-157, 1425-1432, 1485-1487, 1771- 2044, 2099-2103)

3.4. W okresie objętym kontrolą organy PIORiN wydały:

- 102 decyzje administracyjne dotyczące wycofania z obrotu ŚOR⁶¹;
- jedną decyzję w zakresie wycofania z obrotu materiału siewnego zaprawionego ŚOR niezgodnie z wymogami przepisów ustawy o ŚOR;
- jedną decyzję⁶² 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 w ilości stwarzającej zagrożenie dla zdrowia konsumenta⁶³;
- 60 decyzji (w 2016 r. – 26; w 2017 r. - 12 i w 2018 r. - 22) ustalających opłaty sankcyjne za prowadzenie reklam środka ochrony roślin w sposób niezgodny z art. 66 rozporządzenia nr 1107/2009 i za sprzedaż środka ochrony roślin bez wymaganego zezwolenia na jego wprowadzanie do obrotu lub pozwolenia na handel równoległy, na łączną kwotę 1.378.318,10 zł, z czego wyegzekwowano 372.896,38 zł (27%). Nie odnotowano przypadku przedawnienia opłaty sankcyjnej w badanym okresie.

(akta kontroli str. 2045-2049)

W okresie objętym kontrolą do GIORiN wpłynęło 10 odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów w sprawie określenia opłaty sankcyjnej za sprzedaż środków ochrony roślin, określenia opłaty sankcyjnej za nieprawidłową reklamę środków oraz o wycofaniu z obrotu środków. Dotyczyły one: opłaty sankcyjnej za sprzedaż ŚOR w siedmiu przypadkach, opłaty sankcyjnej za prowadzenie reklamy ŚOR - w dwóch oraz jednej decyzji o wycofaniu z obrotu ŚOR. Średni czas

⁶⁰ Dalej: KAS.

⁶¹ Z tego 43 decyzje w 2016 r., 21 w 2017 r. oraz 38 w 2018 r.

⁶² Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o ŚOR

⁶³ Główny Inspektor dostrzegł problem w niskiej skuteczności stosowania zapisu art. 46 ust. 1 i zwrócił się do Ministerstwa Rolnictwa (pismo z dnia 07.11.2017 r.) z propozycją wprowadzenia zmian w brzmieniu art. 46 ust. 1.

rozpatrywania odwołań przez GIORiN wynosił 3,8 miesiąca (od 2 do 12 miesięcy). Większość spraw (osiem na 10) rozpatrywane było w terminie do 5 miesięcy. W pięciu sprawach organ drugiej instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, w trzech - uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w dwóch - uchylił zaskarżoną decyzję w części. Wszystkie rozstrzygnięcia Głównego Inspektora utrzymujące w mocy decyzje, jak również jedna z decyzji uchylająca zaskarżoną decyzję w części rozstrzygnięcia oraz w zakresie łącznej kwoty opłaty sankcyjnej, zostały zaskarżone do WSA. We wszystkich powyższych przypadkach WSA oddalił skargę.

(akta kontroli str. 2045-2049)

3.5. W latach objętych kontrolą organy PIORiN nałożyły 3.745 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 następująco: w 2016 r. – 155 zł, w 2017 r. – 162 zł, a w 2018 r. 178 zł. Najczęściej stwierdzanymi naruszeniami art. 76 ustawy ŚOR był: ust. 1 pkt 19 - stosowanie ŚOR niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami; ust. 1 pkt 30 - stosowanie środków niespełniających wymagań określonych w art. 41 przez użytkownika profesjonalnego, ust. 1 pkt 24 - nieprowadzenie lub nieprzechowywanie dokumentacji zgodnie z wymaganiami określonymi w prawie przez podmiot do tego zobowiązany; ust. 1 pkt 20 - stosowanie ŚOR w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska oraz 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. W badanym okresie w 21 przypadkach odmówiono przyjęcia mandatu, 20 spraw skierowano do sądu w związku z odmową, a w 18 sprawach sąd uznał winę oskarżonych.

(akta kontroli str. 2050-2070)

3.6. W latach 2016-2018 GIORiN przeprowadził 15 kontroli WIORiN w zakresie ochrony roślin i techniki, w tym 11 kontroli problemowych i cztery kontrole doraźne (skargowe). W badanym okresie najczęściej kontrolowany był WIORiN w Poznaniu (trzy razy), po dwa razy kontrolowany był WIORiN w Łodzi i Gorzowie Wielkopolskim oraz po jednej kontroli przeprowadzono w WIORiN w Koszalinie, Gdańsku, Kielcach, Rzeszowie, Krakowie, Lublinie, Opolu i Bydgoszczy. Zadania kontrolne ujęte w rocznych planach kontroli na poszczególne lata opracowano na podstawie propozycji przedstawionych przez dyrektorów biur Głównego Inspektoratu z uwzględnieniem wniosków z kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich. Plany kontroli przesyłane były na początku roku do wiadomości wojewódzkich inspektoratów, razem z wytycznymi do planów ich pracy i planem szkoleń organizowanych przez GIORiN.

Tematami kontroli w zakresie ochrony roślin i techniki były głównie: nadzór nad obrotem i stosowaniem ŚOR (osiem razy) oraz prowadzenie kontroli jakości ŚOR i postępowań w związku z negatywnymi atestami analitycznymi oraz kontroli pozostałości ŚOR i postępowań związanych z wykryciem NDP ŚOR lub substancji niedozwolonych (cztery razy). Zgodnie ze sprawozdaniami PIORiN, w trakcie czynności sprawdzających kontrolerzy z GIORiN zwracali szczególną uwagę na:

- poprawność dokumentowania czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców i producentów rolnych pod względem formalno-prawnym (m.in. kompletność podpisów na protokołach z kontroli i ich zgodność z wydanymi upoważnieniami) i merytorycznym (opis stanu faktycznego i jego zgodność z dokonanymi ocenami, wzajemna spójność poszczególnych zapisów w protokołach, zgodność przedmiotowego zakresu kontroli z obowiązującymi przepisami),

- prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych i dokumentowania poszczególnych czynności (poprawność oznaczenia stron, zawiadomienia o wszczęciu postępowania, korespondencja ze stronami, przestrzeganie obowiązujących terminów),
- poprawność zapisów w wydawanych decyzjach administracyjnych – w tym zakresie ocenie podlegały prawidłowość przepisów powołanych w podstawie prawnej, poprawność stosowania przepisów prawa materialnego przy formułowaniu zapisów określających obowiązki lub prawa strony, uzasadnienie podjętych rozstrzygnięć ze szczególnym uwzględnieniem przepisu art.107 § 3 kpa,
- poprawność dokumentowania czynności wykonywanych przez pracowników działów merytorycznych WIORiN w trakcie prowadzonych kontroli wewnętrznych, tj. czy opisany w protokołach stan faktyczny stwierdzony w trakcie kontroli uzasadnia zapisy oceniające (w 2016).

Zalecenia Głównego Inspektora dotyczyły:

- zwrócenia szczególnej uwagi na konkretne zagadnienia w trakcie szkoleń dla pracowników i podmiotów zewnętrznych,
- zachowania maksymalnej staranności przy formułowaniu zapisów w protokołach i decyzjach w celu zachowania ich wzajemnej spójności i należytej precyzji,
- bieżącego informowania oddziałów o wynikach negatywnych atestów analitycznych i egzekwowania od nich informacji o wynikach podjętych w tej sprawie działań (w 2016).

Zgodnie ze Sprawozdaniami, zalecenia te nie były efektem stwierdzonych nieprawidłowości lub działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami, stanowiły raczej wskazówki dla WIORiN służące podniesieniu jakości dokumentowania wykonywanej pracy. Zaleceń wynikających bezpośrednio ze stwierdzonych uchybień, wymagających bezwarunkowo wyeliminowania w przyszłej działalności było niewiele i dotyczyły one pojedynczych przypadków, m.in.:

- naruszenia art. 107 §3 kpa poprzez brak uzasadnienia w decyzji, dlaczego wyjaśnieniom zgłoszonym przez stronę przyznana została moc dowodowa, a innym dowodom mocy takiej odmówiono,
- naruszenia art. 40 § 2 kpa poprzez doręczanie korespondencji stronie postępowania zamiast ustanowionemu przez nią pełnomocnikowi,
- wykroczenia poza zakres kontroli określony w upoważnieniu do jej przeprowadzenia.

Według sprawozdań PIORiN, badania laboratoryjne w zakresie objętym kontrolą były prowadzone w sposób niebudzący większych zastrzeżeń.

(akta kontroli str.2071-2077)

3.7. Główny Inspektor był dysponentem środków budżetowych III stopnia. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym RB-BZ1, w okresie objętym kontrolą GIORiN realizował wydatki w części budżetowej 32 w ramach funkcji 21: Polityka rolna i rybacka, zadania 21.1.: (W) Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych, podzadania 21.1.3.: Ochrona roślin i nasiennictwo, w tym trzech działań:

- 21.1.3.1. – Koordynacja nadzoru nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym,
- 21.1.3.4. – Ochrona roślin i ograniczanie ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin,
- 21.1.3.5. – Badania laboratoryjne.

Celem działania 21.1.3.1. było zapewnienie kontroli nad bezpieczeństwem fitosanitarnym, prawidłowym stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem materiału siewnego wysokiej jakości, natomiast dla realizacji działania 21.1.3.5. celem było wykrywanie obecności organizmów szkodliwych dla roślin, pozostałości ŚOR w materiale roślinnym oraz GMO w konwencjonalnym materiale siewnym i materiale roślinnym.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące mierniki:

- 21.1.3.1. – Liczba dokonanych rozstrzygnięć administracyjnych oraz przeprowadzonych kontroli, wydanych wytycznych i instrukcji, zorganizowanych szkoleń, konferencji itp.
- 21.1.3.5. - Liczba wykonanych analiz laboratoryjnych.

Dla działania 21.1.3.4 w badanym okresie nie został ustalony cel, ani miernik. W działaniu 21.1.3.1. planowana wartość miernika – 2.820, została wykonana w okresie objętym kontrolą w wyższej niż zaplanowana wysokości i tak w 2016 r. było to 3.166, w 2017 r. - 3.042, a w 2018 r. - 2.994. W zakresie działania 21.1.3.5., planowana wartość miernika – 30.000 badań laboratoryjnych została wykonana w latach 2016-2017, odpowiednio na poziomie: 32.758 i 30.815, natomiast w 2018 r. nie wykonano planowanej wartości miernika III. Plan zakładał liczbę wykonanych analiz laboratoryjnych w wysokości 30.000 szt., natomiast na koniec roku wykonanych zostało 27.392 szt. Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Inspektora różnica ta wynikała z nieuwzględnienia liczby próbek liści rzepaku ozimego poddanych badaniom w Instytucie Hodowli Roślin i Aklimatyzacji Roślin – Państwowym Instytucie Badawczym w Radzikowie w ramach urzędowej kontroli upraw.

(akta kontroli str. 2078-2098)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główny Inspektor, pomimo wprowadzenia w dniu 27 sierpnia 2013 r. wytycznych GIS, wskazujących na konieczność przesyłania do GIORiN wyłącznie powiadomień informacyjnych dotyczących przypadków stwierdzonych przekroczeń NDP pozostałości pestycydów w żywności, nie wprowadził zmian wynikających z ww. dokumentu do Wytycznych dotyczących zasad przekazywania informacji w ramach Systemu RASFF, stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 7/2013 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 24 maja 2013 r. Zgodnie z ww. dokumentem formularz powiadomienia RASFF „Powiadomienie Informacyjne” wraz z wynikami analiz winien przekazany być do WIORiN, w przypadku stwierdzenia, że płody rolne zawierają pozostałości środków ochrony roślin przekraczające najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości (NDP).

Dyrektor BORiT wyjaśniła, że wytyczne GIS (dnia 27 sierpnia 2013 r.), ze stanowiskiem Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny odnośnie wartości NDP, które odnoszą się wyłącznie do pozostałości pestycydów w żywności i nie dotyczą produktów pobieranych przez służby PIORiN „z pola”, wpłynęły do GIORiN po dacie wydania Zarządzenia nr 7/2013 (z dnia 24 maja 2013 r.).

(akta kontroli str. 1288-1291; 1346-1351; 1403-1405; 1573-1577; 1656-1663)

2. Główny Inspektor nie przesłał w ramach Systemu RASFF dwóch powiadomień informacyjnych w celu zwrócenia uwagi dotyczących selera i jabłek, w sytuacji gdy wyniki badań tych produktów wskazywały na zagrożenie niewymagające natychmiastowych działań. Powyższe było sprzeczne z art. 4 w zw. z art. 1 pkt 5 lit. b) rozporządzenia nr 16/2011, zgodnie z którym

członkowie sieci wysyłają powiadomienia informacyjne tj. powiadomienia o zagrożeniu, które nie wymaga natychmiastowego działania w innym państwie będącym członkiem sieci, bez zbędnej zwłoki. W ww. wypadku zachodziła konieczność przesłania powiadomienia w celu zwrócenia uwagi, gdyż powiadomienie dotyczyło produktu, który znajdował się w obrocie jedynie w powiadamiającym państwie będącym członkiem sieci.

Dyrektor BORiT wyjaśniła, że powiadomienia nie zostały wysłane, ponieważ całość plonu została sprzedana na giełdzie, w obrocie bezfakturowym. W takiej sytuacji nie było możliwe ustalenie dalszej dystrybucji i wycofania towaru przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(akta kontroli str.1621 1658-1663; 1672-1673)

NIK nie przyjmuje ww. wyjaśnień. Przesłanie powiadomienia nie jest uzależnione od uzyskania danych dotyczących dalszej dystrybucji płodów rolnych. Powiadomienia, zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 16/2011 winny zawierać jedynie wszystkie dostępne informacje, dotyczące w szczególności rodzaju zagrożenia i produktu, ze strony którego występuje zagrożenie.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor wprowadził Wytyczne dotyczące zasad przekazywania informacji w ramach Systemu RASFF, na mocy których w GIORiN, WIORiN i laboratoriach prowadzących badania pozostałości ŚOR na potrzeby PIORiN, zostały wyznaczone osoby przekazujące powiadomienia w ramach Systemu RASFF. Każdego roku GIORiN przysyłał do GIS powiadomienia informacyjne RASFF zakwalifikowane do przekazania do KPK RASFF. Stwierdzono dwa przypadki nieprzekazania do RASFF powiadomień informacyjnych w celu zwrócenia uwagi, co było sprzeczne z art. 4 w zw. z art. 1 pkt 5 lit. b) rozporządzenia (UE) NR 16/2011. Główny Inspektor, pomimo wprowadzenia nowych wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie zasad przysyłania powiadomień informacyjnych, nie wprowadził zmian wynikających z ww. dokumentu do obowiązujących Wytycznych dotyczących zasad przekazywania informacji w ramach Systemu RASFF. O każdym stwierdzeniu przekroczenia NDP organy PIORiN informowały odpowiednią jednostkę Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W przypadku otrzymania wyników badań wskazujących na przekroczenia NDP podejmowano ponowne kontrole i w zależności od tego, czy płody rolne znajdowały się jeszcze na polu, czy zostały już wprowadzone do obrotu – podejmowano stosowne decyzje. W jednym przypadku wydano decyzję w trybie art. 46 ust. 1 pkt 1. Wobec stwierdzonych naruszeń stosowano kary grzywny.

Współpraca organów PIORiN i KAS przynosiła dobre efekty w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu nielegalnych ŚOR.

OBSZAR

4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa obrotu i stosowania środków ochrony roślin.

Opis stanu faktycznego

4.1. 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,
- planowanych zabiegów z zastosowaniem ŚOR przy użyciu sprzętu agrolotniczego,
- rejestru ŚOR i etykiet ŚOR - w formie linku do strony Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- pozostałości ŚOR - w szczególności o Systemie RASFF oraz o najwyższych dopuszczalnych poziomach ŚOR.

(akta kontroli str. 2104-2105)

Ponadto BORiT podejmowało działania informacyjno-edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa stosowania ŚOR oraz w odniesieniu do nielegalnych ŚOR. Podjęte działania 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 ŚOR⁶⁴ oraz stosowania ŚOR⁶⁵),
- wywiady i wypowiedzi udzielone prasie i telewizji (dotyczące handlu nielegalnymi ŚOR oraz stosowania ŚOR),
- udział w konferencjach i targach branżowych.

GIORiN zlecał 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.

(akta kontroli str. 1487, 2099- 2103; 2106-2130, 2136-2166)

4.2. W okresie objętym kontrolą GIORiN współpracował:

⁶⁴ Promujące nabywanie wyłącznie oryginalnych ŚOR, informujące o działaniach i wynikach działań podejmowanych w ramach operacji Silver Axe (międzynarodowa operacja wymierzona przeciwko nielegalnym ŚOR).

⁶⁵ Przedstawiające wymagania chemicznej ochrony roślin, poświęcone ochronie pszczół, dotyczące badań sprzętu do stosowania ŚOR, stosowania ŚOR zgodnie z prawem, reklamowania ŚOR zgodnie z prawem.

- w zakresie nadzoru nad obrotem ŚOR z Polskim Stowarzyszeniem Ochrony Roślin (PSOR) oraz Polskim Stowarzyszeniem Obsługi Rolnictwa (POLSOR) - współpraca dotyczyła w szczególności przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu nielegalnych ŚOR i odbywała się na forum Międzyinstytucjonalnej Grupy Zadaniowej ds. Nielegalnych ŚOR; przedstawiciele PIORiN wzięli udział w zorganizowanym przez PSOR polsko-ukraińskim seminarium poświęconym problemowi nielegalnych i podrabianych ŚOR⁶⁶; GIORiN otrzymał od PSOR projekt ustawy zmieniającej ustawę o ŚOR wraz z uzasadnieniem, który następnie został przekazany do MRiRW⁶⁷; GIORiN wraz z PSOR zorganizował debatę poświęconą występowaniu na rynku unijnym nielegalnych ŚOR⁶⁸; GIORiN we współpracy z PSOR przeprowadził akcje informacyjne poświęcone nielegalnym ŚOR⁶⁹; POLSOR wnioskował do GIORiN o utworzenie infolinii umożliwiającej zgłoszenie przypadków nielegalnych ŚOR, w wyniku czego w GIORiN uruchomiono specjalne konto poczty elektronicznej dedykowane nielegalnym środkom⁷⁰;
- w zakresie stosowania ŚOR ze Stowarzyszeniem „Unia Owocowa”, Krajowym Związkiem Grup Producentów Owoców i Warzyw, Fresh Mazovia oraz Związkiem Sadowników RP - współpraca dotyczyła w szczególności edukowania użytkowników ŚOR w zakresie warunków ich stosowania (w związku ze wzrostem wykryć przekroczeń NDP pozostałości ŚOR, w tym niedozwolonych do stosowania w danej uprawie).

(akta kontroli str.153-157; 165-218; 2131-2258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne prowadzone były w szerokim zakresie i obejmowały w szczególności problematykę bezpieczeństwa wprowadzania do obrotu i stosowania ŚOR. Do prowadzenia działań wykorzystywano zróżnicowane kanały komunikacji gwarantujące łatwy dostęp dla osób zainteresowanych, w tym stronę internetową, komunikaty prasowe i telewizyjne. Ocena skuteczności działalności informacyjno-edukacyjnej opierała się na wpływających do GIORiN informacjach zwrotnych. GIORiN w toku realizacji swoich zadań aktywnie współpracował z organizacjami pozarządowymi w zakresie nadzoru nad obrotem ŚOR i ich stosowania.

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

NIK zwraca uwagę, że nadrzędnym celem systemu nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, winno być uniemożliwienie wprowadzenia do obrotu produktów rolnych (żywności), w których stwierdzono przekroczenia NDP pozostałości ŚOR, zagrażające zdrowiu lub życiu ludzi, czy ŚOR o niewłaściwej jakości. Tymczasem organizacja ww. systemu, w ocenie NIK, uniemożliwiała

⁶⁶ Seminarium odbyło się w dniach 18-19 października 2016 r.

⁶⁷ Przekazanie nastąpiło w dniu 6 czerwca 2017 r. w związku z planowaną nowelizacją ustawy o ŚOR. Propozycje zmian przepisów dotyczyły ograniczenia procedury podrabiania i obrotu niezarejestrowanymi ŚOR.

⁶⁸ Debatę „Odpowiedzialna produkcja rolna - kluczowe wyzwania” z dnia 7 grudnia 2017 r.

⁶⁹ Akcje informacyjne miały formę filmu edukacyjnego, ulotek informacyjnych na granicę polsko-ukraińską oraz ulotek informacyjnych przestrzegających rolników przed zakupem ŚOR z podejrzanych źródeł.

⁷⁰ Pod koniec 2017 r. udostępniono adres e-mail: nielegalnesrodki@plorin.gov.pl.

w większości przypadków niedopuszczenie wprowadzenia takich produktów do 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 oczekiwania na wynik urzędowego badania uniemożliwiał podjęcie natychmiastowych działań w przypadku wykrycia nieprawidłowości. NIK wskazuje, że w okresie 2016-2018 organy PIORiN wydały tylko jedną decyzję zakazującą przeznaczania zbadanych płodów rolnych do spożycia przez ludzi i wprowadzania ich do obrotu. W przypadku produktów o krótkim okresie przydatności do spożycia, w których stwierdzono przekroczenie NDP pozostałości ŚOR, niemożliwe było wydanie tego rodzaju decyzji, gdyż w większości przypadków płody takie zostały sprzedane przed uzyskaniem wyników badań. Organy PIORiN, za naruszenie przez podmioty stosujące środki ochrony roślin zasad ich stosowania mogły jedynie nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego. Art. 46 ust. 1 ustawy o ŚOR umożliwiający wydanie zakazu, w drodze decyzji, przeznaczania kwestionowanych płodów rolnych do spożycia przez ludzi i ich wprowadzania do obrotu nie mógł być w takich sytuacjach zastosowany. Wprawdzie GIORiN dostrzegł konieczność wprowadzenia zmian w brzmieniu tego przepisu, jednakże w ocenie NIK proponowane zmiany, bez jednoczesnego skrócenia w zdecydowany sposób terminów badania próbek, nie wpłyną w istotny sposób na wykorzystanie instrumentów wskazanych w powyższym artykule. Jednocześnie termin badań próbek, zdaniem NIK, powinien być zróżnicowany w zależności od stadium rozwoju rośliny, gatunku, grupy, czy rodzaju płodu.

W ocenie NIK za dobrą praktykę, w analizowanej sytuacji, należałoby uznać opracowanie wspólnie z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wiążących procedur, określających w sposób generalny wszystkie etapy oraz metodykę postępowania z próbkami płodów rolnych, w tym w szczególności termin przeprowadzenia badań z uwzględnieniem gatunków/rodzaju/grup płodów rolnych oraz okresu wegetacji rośliny. Powyższe zapewniłoby prowadzenie skutecznej kontroli użytkowników środków ochrony roślin w zakresie prawidłowości stosowania ŚOR oraz ułatwiłoby sprawowanie nadzoru nad urzędowymi badaniami pozostałości ŚOR w płodach rolnych. Przede wszystkim jednak minimalizowałoby prawdopodobieństwo wprowadzenia do obrotu płodów niespełniających norm bezpieczeństwa.

Wnioski

Dostosowanie obowiązujących Wytycznych dotyczących zasad przekazywania informacji w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt (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.

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 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi
Przemysław Szewczyk


podpis