



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

WPROWADZANIE DO OBROTU NAWOZÓW I ŚRODKÓW WSPOMAGAJĄCYCH UPRAWĘ ROŚLIN

L I S T O P A D 2 0 2 3



LLO.431.2.2023

Nr ewid. 93/2023/P/23/070/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**WPROWADZANIE DO OBROTU
NAWOZÓW I ŚRODKÓW
WSPOMAGAJĄCYCH UPRAWĘ ROŚLIN**

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi



Piotr Walczak

Akceptuję:

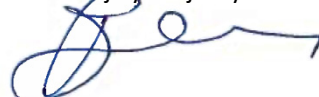
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 26.10.2023r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin	20
5.1.1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	20
5.1.2. Organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.....	29
6. ZAŁĄCZNIKI	45
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	45
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	56
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	57
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	58
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	61

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

GIORiN	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.;
KSchR	Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza;
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
Nawozy	Produkty przeznaczone do dostarczania roślinom składników pokarmowych lub zwiększania żyzności gleb albo zwiększania żyzności stawów rybnych, którymi są nawozy mineralne, nawozy naturalne, nawozy organiczne i nawozy organiczno-mineralne (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach i nawożeniu); nawozy klasyfikowane są jako: mineralne, naturalne, organiczne oraz organiczno-mineralne (zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3, 4, 5 i 6 ustawy o nawozach i nawożeniu);
Nawozy oznaczone znakiem „Nawóz WE”	Nawozy spełniające wymagania określone w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów – Dz. Urz. UE L 304 z 21.11.2003, str. 1, ze zm. (uwaga: rozporządzenie to obowiązywało do dn. 15.07.2022 r. – por. Szczegółowa analiza uwarunkowań prawnych);
OSChR	okręgowa stacja chemiczno-rolnicza;
PIORiN	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
Prawo przedsiębiorców	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców – Dz. U. z 2023 r., poz. 221, ze zm.;
Środki poprawiające właściwości gleby	Substancje dodawane do gleby w celu poprawy jej właściwości lub jej parametrów chemicznych, fizycznych, fizykochemicznych lub biologicznych (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o nawozach i nawożeniu), niebędące produktami nawozowymi UE;
Śwur	Środki wspomagające uprawę roślin, tj. środki poprawiające właściwości gleby, stymulatory wzrostu i podłoża do upraw (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o nawozach i nawożeniu);
Ustawa o nawozach i nawożeniu	Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu – Dz. U. z 2023 r. poz. 569, ze zm.;
Ustawa o PIORiN	Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa – Dz. U. z 2023 r. poz. 288, ze zm.;
WIORiN	wojewódzki inspektorat ochrony roślin i nasiennictwa;
WIOŚ	wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
Wprowadzenie do obrotu	Oferowanie w celu zbycia, sprzedaż oraz inna odpłatna albo nieodpłatna forma zbycia nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin przez: – producenta – w przypadku nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin, wyprodukowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, – importera – w przypadku nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin, przywiezionych z terytorium państw trzecich, – producenta lub inny podmiot wprowadzający nawóz lub środek wspomagający uprawę roślin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – w przypadku nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin, wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej; ponadto przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin, przeznaczonych na potrzeby własne (art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a i b ustawy o nawozach i nawożeniu).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji państwowej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku, Gdańsku, Koszalinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu

Okres objęty kontrolą

1 lipca 2020–19 kwietnia 2023 r.

We współczesnym rolnictwie nawozy mineralne, obok środków ochrony roślin, należą do ważnej grupy przemysłowych środków produkcji. Nawożenie jest podstawowym czynnikiem plonotwórczym, a także jednym z głównych wskaźników intensywności i efektywności produkcji w rolnictwie. Nawozy mineralne stosowane w procesie produkcji wywierają istotny wpływ na wzrost i rozwój roślin, wzbogacając glebę w niezbędne składniki mineralne. Wpływ nawożenia na kształtowanie wielkości osiągniętych plonów jest ogromny, nawet 50% przyrostu plonowania jest osiągnięta dzięki nawożeniu¹.

Rynek nawozów i świr tworzą producenci nawozów, pośrednicy handlowi oraz rolnicy. Jedną z najważniejszych cech europejskiego rynku nawozów mineralnych jest ich zróżnicowane zużycie w poszczególnych krajach. Kraje, które są największymi producentami rolnymi i posiadają największe użytki rolne, zwykle zużywają najwięcej nawozów azotowych w produkcji rolnej. W 2020 r. sektory rolne we Francji, Niemczech, Polsce i Hiszpanii zużyły od 1,0 do 2,1 mln ton takich nawozów². O ile zużycie ww. nawozów w Polsce utrzymywało się wg danych EUROSTAT-u na przestrzeni lat 2010–2020 na zbliżonym poziomie, to wg danych GUS łączne zużycie nawozów mineralnych w kraju (w tym azotowych, fosforowych i potasowych) w badanym okresie było o 10,2 % wyższe niż w 2010 r. i wyniosło 1,95 mln ton³. Na lata 2021–2023 (w chwili pisania informacji statystyki w tym zakresie były jeszcze niedostępne) prognozowano nieznaczny spadek zużycia nawozów wskutek znaczącego wzrostu ich cen w tych latach. Konieczność ograniczenia zużycia nawozów o co najmniej 20 % do 2030 r. została zawarta w unijnym dokumencie *Farm to Fork Strategy*, który jest kluczowym elementem europejskiego porozumienia w sprawie ochrony środowiska (*European Green Deal*).

Oprócz nawozów mineralnych, na znaczeniu zyskują w ostatnich latach nawozy mineralno-organiczne, organiczne, a także świr (w tym środki poprawiające właściwości gleby), których główną rolą jest polepszenie struktury gleby związane np. ze wzrostem zawartości substancji humusowych, będących głównym składnikiem próchnicy glebowej. Na szczególną uwagę zasługują produkty wyprodukowane z komunalnych osadów ściekowych. Ilość wytworzonych osadów w 2011 r. wyniosła 526,7 tys. ton suchej masy, zaś w 2020 r. już 568,9 tys. ton⁴. Dynamiczny rozwój sieci kanalizacyjnych prowadzi do powstawania dużych ilości komunalnych osadów ściekowych. Rolnicze stosowanie tych odpadów zostało obwarowane wieloma ograniczeniami wynikającymi z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ i aktów wykonawczych do niej. Jednak w przypadku wytworzenia z nich nawozu organicznego (bądź śwur) i wprowadzenia go na rynek na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa (wydawanego bezterminowo), obowiązki te (choćby związane z prowadzeniem badań gleby przed wykorzystaniem osadów do nawożenia), nie mają już zastosowania. Samo wytwarzanie takich produktów z odpadów, którymi są komunalne osady ściekowe, wpisuje się zasadniczo w promowaną w UE gospodarkę o obiegu zamkniętym (z ang. *circular economy*), w której odpad po przetworzeniu staje się innym, pełnowartościowym produktem. Jednak praktyka pokazuje, że osady ściekowe, z których zostały one wytworzone – poddane np. zbyt krótkiej higienizacji w czasie ich produkcji – mogą zawierać jaja pasożytów niebezpiecznych dla ludzi (np. glisty ludzkiej). Z kolei sezonowe zmiany charakterystyki stężeń zanieczyszczeń dopływających wraz ze ściekami do oczyszczalni ścieków (np. większy okresowo udział ilości ścieków przemysłowych) mogą skutkować obecnością w nich toksycznych metali, takich jak kadm, nikiel, czy rtęć.

¹ Źródło: portal Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, <https://www.cdr.gov.pl/aktualnosci-institucje/3498-tendencje-na-rynku-nawozow-mineralnych> (data odśrody 04.05.2023 r.).

² Źródło: dane Eurostat.

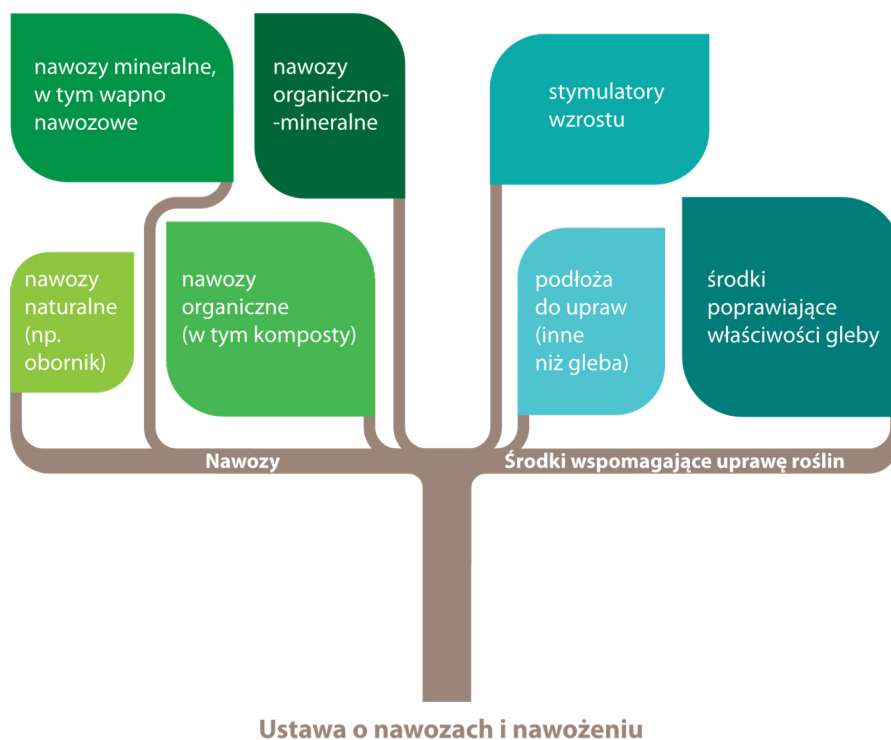
³ Zgodnie z danymi pozyskanymi w trakcie powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego 2020.

⁴ Dane GUS.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

Infografika nr 1

Podział nawozów i środków wspomagających uprawę roślin zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu



Źródło: oprac. własne na podstawie ustawy o nawozach i nawożeniu.

W Polsce nadzór nad wprowadzaniem nawozów na rynek, ich przechowywaniem i stosowaniem, został zasadniczo podzielony na podstawie ustawy o nawozach i nawożeniu pomiędzy dwie instytucje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (wprowadzanie do obrotu) oraz Inspekcję Ochrony Środowiska (przechowywanie i stosowanie)⁶. Pierwsza z nich przejęła te obowiązki od Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych od 1 lipca 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2020 roku o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o PIORiN⁷, nie otrzymując – aż do końca 2022 r. – na ich realizację żadnych środków z budżetu państwa⁸. Budziło to obawy, podnoszone m.in. przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa na etapie konsultacji projektu ww. ustawy, co do ograniczonych możliwości realizacji powyższych zadań przez organy PIORiN.

Zasadniczym celem kontroli prowadzonych przez PIORiN jest ocena spełnienia przez wprowadzane do obrotu nawozy i śwur zarówno wymagań jakościowych (m.in. zawartości substancji pokarmowych dla roślin, takich jak m.in. azot, fosfor, potas), jak również norm w zakresie zawartości dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, takich jak toksyczne metale (chrom, kadm, nikiel, ołów, rtęć), a także – w przypadku produktów organicznych – zanieczyszczeń organicznych, w szczególności żywych jaj pasożytów (w tym glist ludzkich, zwierzęcych

⁶ Ustawą o nawozach i nawożeniu przypisano również jedno zadanie organom Inspekcji Weterynaryjnej: zgodnie z art. 36 ustawy, przeprowadza ona kontrolę w zakresie spełnienia przez nawozy lub śwur, które zostały wytworzone z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, lub zawierają w swoim składzie produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, wymagań określonych w rozporządzeniu nr 1069/2009, w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia lub w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1069.

⁸ Zgodnie z ustawą budżetową na 2023 r., organom PIORiN przyznano środki finansowe na nadzór nad wprowadzaniem do obrotu i udostępnianiem na rynku produktów nawozowych UE w wysokości 15 724 tys. zł.

i włosogłówek) oraz bakterii z rodzaju *Salmonella*. Obecność powyższych zanieczyszczeń w nawozach może stwarzać zagrożenie zarówno dla środowiska, jak i zdrowia konsumentów spożywających żywność pochodzącą z upraw uprzednio nawożonych zanieczyszczonymi produktami.

Nadzór nad Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Minister wykonuje również zadania dotyczące kontrolowanego obszaru, w szczególności wydawanie (a także cofanie) w drodze decyzji, pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozów albo środków wspomagających uprawę roślin oraz prowadzenie wykazów nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, które mogą być wprowadzone do obrotu na podstawie wydanych pozwoleń.

2. OCENA OGÓLNA

**Realizacja zadań
przez organy
administracji
państwowej
nie w pełni
prawidłowa
i nie zawsze rzetelna**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo i rzetelnie – pod względem merytorycznym – prowadził postępowania administracyjne w sprawie wydania i cofnięcia pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (śwur). Niemniej postępowania prowadzone były przewlekłe, a także z naruszeniem zasady równego traktowania wnioskodawców, z powodu – jak ocenia NIK – niezapewnienia niezbędnych zasobów kadrowych do realizacji tych zadań.

Natomiast organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa nie zawsze rzetelnie i prawidłowo realizowały swoje zadania dotyczące nadzoru nad wprowadzaniem na rynek nawozów i śwur. Nie zawsze zlecano rutynowe badania zanieczyszczeń w nawozach i w śwur. Przyjęta procedura poboru próbek nie gwarantowała miarodajnej oceny parametrów biologicznych. Okręgowe stacje chemiczno-rolnicze nie były w pełni przygotowane do analizy wszystkich parametrów jakościowych i zanieczyszczeń. Minister nie zareagował na wniosek Głównego Inspektora o zapewnienie odpowiedniego zaplecza laboratoryjnego. Zatem system nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur oraz identyfikowanie w nich zanieczyszczeń nie działał w pełni poprawnie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że nawozy i śwur wytwarzane z komunalnych osadów ściekowych mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka i środowiska, ze względu na obecność w nich zanieczyszczeń biologicznych oraz toksycznie oddziałujących metali. Dlatego niezbędne jest dokonanie pilnych zmian legislacyjnych w obszarze nadzoru nad takimi produktami. Obecny stan prawny pozwala na uzyskanie nowych pozwoleń na wprowadzanie tych produktów do obrotu, choćby pod inną nazwą przy niewielkiej zmianie technologii produkcji, pomimo uprzedniego cofnięcia uprawnień w tym zakresie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Zidentyfikowane
ryzyko
nieterminowej
realizacji zadań
zmaterializowało się
w praktyce**

Organizując system nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur, Minister przeprowadził analizę ryzyka w obszarze wyznaczonego celu operacyjnego jakim było zapewnienie środków produkcji dla rolnictwa. W analizie wskazano w szczególności na zbyt małą liczbę pracowników w stosunku do liczby wykonywanych zadań, jako skutek wskazując opóźnienia w terminowym wydawaniu decyzji. To z kolei mogło przełożyć się na straty finansowe wnioskodawców z powodu braku możliwości sprzedaży produktów i skutkować postępowaniami odszkodowawczymi o utracone korzyści. Opisane dalej ustalenia NIK wskazują na częściowe zmaterializowanie się powyższego ryzyka.

W trakcie kontroli NIK, w Ministerstwie podjęto reorganizację urzędu, wydzielając odrębne komórki organizacyjne ds. pozwoleń nawozowych i regulacji nawozowych, a także zwiększając w pierwszej z nich obsadę kadrową o dodatkowy etat. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (kwiecień 2023 r.), nie było jednak możliwości dokonania przez NIK oceny czy powyższe zmiany wpłynęły na skrócenie czasu prowadzenia postępowań. [str. 20–21]

**Wydłużony czas
rozpatrywania
wniosków – nawet
powyżej 300 dni**

W okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. do Ministerstwa wpłynęło 526 wniosków, w tym 148 wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzenie do obrotu nawozów i 378 wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzenie do obrotu śwur. Spośród rozpatrzonych 495 wniosków (94 %), pozytywnie załatwiono 479 (96,8 %).

Analiza 53 wybranych wniosków⁹ (10 %) o wydanie pozwolenia na wprowadzanie do obrotu nawozu lub śwur, które wpłynęły do Ministerstwa w okresie objętym kontrolą wykazała, że w 94 % (50 wniosków) zostały one rozpatrzone pozytywnie. Wszystkie wnioski zostały rzetelnie zweryfikowane pod kątem spełniania warunków określonych w ustawie o nawozach i nawożeniu oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu¹⁰, a udzielone przez Ministra pozwolenia spełniały wymogi art. 6 ww. ustawy. Czas rozpatrywania wniosków wynosił od 15 do 649 dni, z czego jedynie 13 wniosków (25 %) rozpatrzono w terminie do dwóch miesięcy od daty złożenia – zgodnie z wymogiem art. 35 § 3 Kpa¹¹. Pozostałe 40 (75 %) rozpatrzono z uchybieniem tego terminu. Spośród tych 40 wniosków, tylko w jednym przypadku (na prośbę wnioskodawcy o podanie przewidywanego terminu rozpatrzenia wniosku wysłanej po 93 dniach od złożenia wniosku), skierowano do podmiotu, na podstawie art. 36 § 1 Kpa, informację że wniosek zostanie rozpatrzony w terminie późniejszym. W ocenie NIK, procedując wnioski w Ministerstwie naruszano również zasadę równego traktowania podmiotów, o której mowa w art. 8 Kpa, ponieważ nie były one rozpatrywane wg kolejności ich wpływu, a w aktach spraw nie znajdowały się dokumenty uzasadniające konieczność przedłużenia postępowania (np. wezwania stron do udzielenia dodatkowych wyjaśnień bądź uzupełnienia wniosków). [str. 21–22]

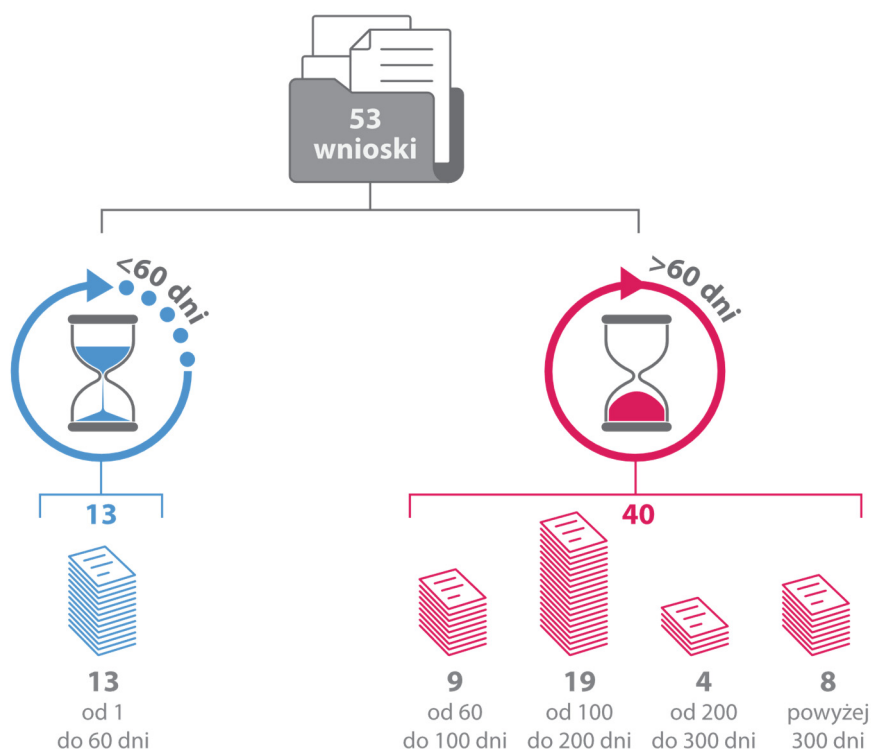
⁹ Badaniem objęto 30 procedowanych spraw dobranych w sposób losowy, z tego 15 spraw w zakresie nawozów, pięć spraw w zakresie stymulatorów, 10 w zakresie podłoży glebowych oraz 20 spraw dobranych w sposób celowy w zakresie środków wspomagających uprawę roślin (w tym 14 wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych) i trzy wnioski o wydanie pozwoleń rozpatrzone negatywnie.

¹⁰ Dz. U. Nr 119, poz. 765, ze zm.

¹¹ Biorąc pod uwagę charakter wniosków, a także załączonych specjalistycznych opinii i badań, wszystkie sprawy w tym zakresie uznano za szczególnie skomplikowane, które powinny być załatwione w terminie dwóch miesięcy.

Infografika nr 2

Czas rozpatrywania wniosków o wydanie pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur w MRiRW



Źródło: oprac. własne na podstawie ustaleń kontroli.

Cofnięcie pozwoleń nie gwarantuje eliminacji wadliwych produktów z rynku

W okresie objętym kontrolą, cofnięto pozwolenia dotyczące dziewięciu produktów. Wszystkie wytworzone zostały z komunalnych osadów ściekowych: dwa w 2020 r., sześć w 2021 r. i jeden w 2022 r. W czterech z tych przypadków przyczyną cofnięcia pozwoleń było ujawnienie, że produkty zagrażały zdrowiu ludzi, ponieważ w trzech produktach stwierdzono obecność żywych jaj pasożytów jelitowych, a w jednym – przekroczenie dopuszczalnej zawartości niklu. Jednak w żadnym z dziewięciu prowadzonych postępowań organ nie dochował ustawowego terminu załatwienia sprawy w ciągu dwóch miesięcy. Nie zawiadomił również stron o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i nie wyznaczył nowego terminu zgodnie z art. 36 kpa. Czas od momentu wszczęcia postępowania do momentu wydania decyzji, wahał się od 101 do 570 dni. Tylko w jednym z ośmiu przypadków złożenia przez strony skarg na decyzje Ministra cofnięcie pozwolenia zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Jednocześnie w trzech przypadkach podmioty, których dotyczyło cofnięcie pozwoleń złożyły wnioski o wydanie pozwolenia dla produktów pod inną nazwą ze zmianą technologii i zmianą składu surowcowego. Dwa z nich otrzymały pozwolenie¹² dla produktu o innym składzie surowcowym (zmiana technologii), ale z utrzymaniem tej samej nazwy. Zdaniem NIK, obecnie obowiązujące przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu umożliwiają uzyskanie nowych pozwoleń na ich wprowadzanie do obrotu, nawet w przypadku relatywnie niewielkich zmian w składzie takich produktów bądź samej technologii produkcji, które nie muszą przełożyć się na zmniejszenie w nich zawartości zanieczyszczeń albo poprawę parametrów jakościowych. Jednocześnie składając nowy wniosek o wydanie pozwolenia, producenci załączają raporty z badań laboratoryjnych, które potwierdzają bezpieczeństwo wytwarzanych nawozów bądź śwur, jednak NIK podkreśla, że badania tych produktów załączone do wniosków są wykonywane na koszt wnioskodawców. Z kolei dla wytwórców komunalnych osadów ściekowych ich wprowadzanie

¹² W czasie prowadzonych czynności kontrolnych NIK jeden z trzech ww. wniosków był w trakcie procedowania.

na rynek jako nawóz bądź śwur jest bez wątpienia znacznie bardziej korzystne pod kątem ekonomicznym, ponieważ mogą w ten sposób uniknąć znacznych kosztów koniecznych na zagospodarowanie osadów jako odpadów. Samo Ministerstwo dostrzegło problem nieuczciwych praktyk stosowanych przez producentów ww. produktów, wskazując w trakcie kontroli NIK, że w 2022 roku rozpoczęto prace eksperckie nad zmianą ustawy o nawozach i nawożeniu oraz związanych z nią aktów wykonawczych, a w opracowywanych przepisach MRiRW ma zamiar wprowadzić zapisy eliminujące i ograniczające takie praktyki. Również w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK w WIORiN-ach, Izba zidentyfikowała przypadek wskazujący na próbę obejścia obowiązujących regulacji przez przedsiębiorcę wprowadzającego na rynek nawóz wytworzony z komunalnych osadów ściekowych. Zdaniem NIK, jedną z możliwości, działającą również prewencyjnie na producentów nawozów i śwur z osadów ściekowych, byłoby wprowadzenie okresu karencji w przypadku ponownego ubiegania się o uzyskanie pozwolenia po uprzednim cofnięciu uprawnień na wprowadzanie produktów do obrotu. [str. 23–25]

**Przypadki
nierzetelnych danych
w publicznie
dostępnych wykazach**

Stosownie do art. 8 ustawy o nawozach i nawożeniu, Minister prowadził wykazy nawozów i śwur w formie elektronicznej i umieszczał na stronach internetowych resortu. Na dzień rozpoczęcia kontroli tj. 9 stycznia 2023 r. w wykazach znajdowały się 1934 produkty.

Informacje zawarte w prowadzonych przez Ministerstwo wykazach były co do zasady na bieżąco aktualizowane i odpowiadały stanowi faktycznemu, tj. danym wynikającym z wydanych pozwoleń. Jednak NIK stwierdziła przypadki nierzetelnych danych dotyczących siedmiu produktów na 50 badanych przypadków (14 %). [str. 26–27]

**Program dopłat
do zakupu nawozów
reakcją na wzrost cen**

Minister analizował wpływ gwałtownego wzrostu cen nawozów na możliwość pojawienia się na rynku niepełnowartościowych nawozów/nawozów wprowadzanych nielegalnie (bez uprzedniego uzyskania pozwoleń), a także na wzrost kosztów produkcji rolniczej. W przypadku podejrzenia, że nawozy lub środki nie spełniają wymogów, zlecana była kontrola tego typu produktów i ich eliminacja z rynku w trybie art. 7 ust. 2 i ust. 2a ustawy o nawozach i nawożeniu. Tendencje wzrostowe w zakresie cen nawozów mineralnych przyczyniły się do opracowania programu dopłat do zakupu nawozów w 2022 r., na które przeznaczono niemal 4 mld zł¹³, a także wprowadzenie zerowej stawki podatku VAT na nawozy w okresie od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. Powyższą inicjatywę NIK ocenia pozytywnie – z zastrzeżeniem, że sama realizacja procesu dopłat przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która rozpatrywała wnioski składane przez rolników nie była przedmiotem przeprowadzonej kontroli. [str. 27]

**Problemy
podnoszone przez
GIORiN nie zostały
wylimitowane**

Od połowy 2020 r., po przejściu przez PIORiN od Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych obowiązków w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa wielokrotnie kierował do MRiRW pisma i wnioski dotyczące problemów w realizacji zadań przez podległych mu wojewódzkich inspektorów. Obejmowały one m.in. kwestie interpretacji przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu, niedostatecznych możliwości analitycznych laboratoriów OSChR oraz ujednoczenia podejścia co do nawozów lub śwur wprowadzanych do obrotu na podstawie wzajemnego uznawania. Działania podjęte przez Ministra nie doprowadziły do wylimitowania podnoszonych przez Głównego Inspektora problemów, co zdaniem NIK ograniczało możliwości prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań nałożonych na organy PIORiN. [str. 28–29]

¹³ W czerwcu 2023 r. uruchomiona została kolejna edycja programu dotyczącego dofinansowania kosztów zakupu nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez, nabytych przez producentów rolnych w okresie od 16 maja 2022 r. do 31 marca 2023 r.

Działania GIORiN prawidłowe i rzetelne, z jednym wyjątkiem

Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa co do zasady prawidłowo i rzetelnie realizował przypisane mu zadania w skontrolowanym obszarze, ustalając zadania PIORiN związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i śwur. W ramach koordynacji i nadzoru nad wykonywaniem zadań przez inspektorów wojewódzkich, przekazywał wojewódzkim inspektorom wiążące wytyczne i polecenia. Nie nadzorował jednak realizacji przez nich obowiązku – wynikającego z opracowanych przez GIORiN procedur kontroli oraz poboru próbek – wykonywania (w trakcie prowadzonych przez nich kontroli) badań w zakresie dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń występujących w nawozach i śwur oraz ich wartości, określonych, na podstawie art. 10 pkt 5 i art. 11 pkt 5 ustawy o nawozach i nawożeniu. NIK stwierdziła brak rutynowego zlecenia badań zanieczyszczeń w sześciu spośród dziewięciu skontrolowanych WIORiN-ów.

Infografika nr 3

Główne kierunki badania nawozów i śwur

Główne kierunki badania nawozów i śwur



Wymagania jakościowe

- makroskładniki pokarmowe: azot, fosfor, potas, siarka, wapń, magnez
- mikroskładniki pokarmowe: żelazo, mangan, miedź, cynk, bor, chlor, molibden
- pożyteczne mikroorganizmy: grzyby, bakterie
- inne fizyko-chemiczne wynikające ze specyfikacji produktu, np. odczyn (pH), granulacja, zawartość substancji organicznej, kwasy humusowe



Zanieczyszczenia

- metale: arsen, chrom, kadm, nikiel, ołów, rtęć
- pasożyty jelitowe: glisty (ludzka, psia, kocia), włosogłówka
- bakterie z rodzaju Salmonella
- bakterie z rodziny Enterobacteriaceae

Źródło: oprac. własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W ocenie NIK, badanie zanieczyszczeń w nawozach i śwur jest niezbędnym elementem systemu nadzoru nad wprowadzaniem ich do obrotu, ponieważ pozwala na ocenę czy nie stwarzają one zagrożenia dla środowiska lub życia i zdrowia ludzi. [str. 29, 31]

Zadania nałożone na PIORiN zrealizowane bez zwiększenia wydatków

W latach 2020–2022 zaplanowano przeprowadzenie kontroli dotyczących nadzoru nad wprowadzeniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i śwur w 192 podmiotach. Zrealizowano 387 kontroli w 347 podmiotach. Kontrolami objęto 464 produktów w tym 202 nawozów i 262 śwur, co stanowiło 30,2 % nawozów i 20,6 % śwur objętych pozwoleniami MRiRW¹⁴. Ponadto kontrolą objęto 373 nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE”. W wyniku przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. kontroli stwierdzono w poszczególnych latach odpowiednio jedno, 28 i 85 naruszeń, w konsekwencji których m.in:

¹⁴ Wg stanu na 10 stycznia 2023 r.

- wystawiono 49 mandatów, o których mowa w art. 40–41 ustawy o nawozach i nawożeniu na łączną kwotę 18,2 tys. zł;
- wydano łącznie 32 decyzje administracyjne w związku ze stwierdzonymi naruszeniami w zakresie wprowadzania na rynek nawozów i śwur.

NIK pozytywnie ocenia powyższe działania organów PIORiN, biorąc pod uwagę fakt, że zadania te zostały zrealizowane w praktyce bez zwiększonego finansowania Inspekcji w latach 2020–2022.

Ustawą z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu¹⁵ (weszła w życie z dniem 3 grudnia 2022 r.), PIORiN zostały powierzone nowe zadania w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i udostępnianiem na rynku produktów nawozowych UE, określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającym przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2003/2003¹⁶. W związku z tym, w ustawie budżetowej na 2023 r. organom PIORiN przyznano środki finansowe na realizację powyższych zadań w wysokości 15 724 tys. zł. Przyznane środki mają zostać wykorzystane na zwiększenie liczby etatów w WIORiN o ponad 130, co umożliwi przeprowadzenie przez PIORiN kontroli na poziomie niemal 1,5 tys. rocznie. Powyższe zwiększenie finansowania na zadania z obszaru nawozów i śwur oraz wzrost liczby zaplanowanych kontroli NIK ocenia pozytywnie. [str. 29–30]

**Ponad 20 %
nawozów i śwur
nie spełniało
wymagań**

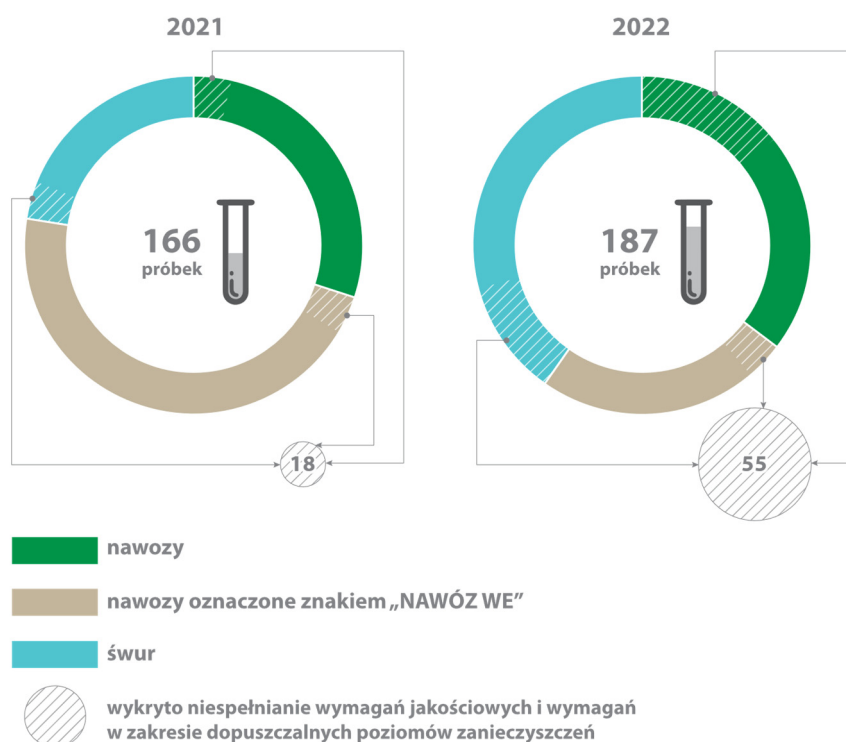
Na 353 przebadanych przez WIORiN-y w latach 2021–2022 próbek (w tym odpowiednio: 116 w zakresie nawozów, 125 nawozów oznaczonych znakiem „NAWOZ WE” oraz 112 śwur), w 73 próbkach (odpowiednio: 33, 13 i 27), tj. w 21 % wykryto niespełnianie wymagań jakościowych i wymagań w zakresie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, przy czym zauważalny był wzrost udziału próbek niespełniających wymagań w 2022 r. (z 10 % w 2021 r. do 29 w 2022 r.) W ocenie NIK – biorąc pod uwagę fakt, że sześć spośród dziewięciu skontrolowanych WIORiN-ów nie zlecało każdorazowo wykonania badań dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w nawozach i śwur – w świetle powyższych danych zasadne jest coroczne, rutynowe zlecenie ich badania przez wszystkich wojewódzkich inspektorów. [str. 30–31]

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2364.

¹⁶ Dz. Urz. UE Nr 170 z 25 czerwca 2019 r., str. 1, ze zm.

Infografika nr 4

Wyniki badań nawozów przeprowadzonych w ramach kontroli organów PIORiN w latach 2021–2022



Źródło: oprac. własne na podstawie ustaleń kontroli.

O ile niespełnienie wymagań jakościowych przez nawozy i śwury, zasadniczo nie stwarza zagrożenia dla środowiska bądź zdrowia ludzi, o tyle przekroczenie dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń zagrożenie takie może powodować. Na szczególną uwagę zasługują nawozy i śwury wytworzone z komunalnych osadów ściekowych, w których organy PIORiN stwierdzały obecność bakterii z rodzaju *Salmonella*, żywych jaj pasożytów jelitowych oraz toksycznych metali (nikiel). Potwierdziły to również kontrole doraźne zlecone poszczególnym WIORiN-om przez NIK w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK: w dwóch przypadkach (na 17 zbadanych) wykryto w pobranych próbkach produktów niespełnienie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń – w jednym powodem była obecność żywych jaj pasożytów jelitowych, w kolejnym – przekroczenie dopuszczalnej zawartości niklu. Dlatego zdaniem NIK, zasadne wydaje się również nałożenie obowiązku okresowego prowadzenia badań nawozów i śwur wytwarzanych z osadów ściekowych przez ich producentów, ponieważ skład i jakość ścieków dopływających do oczyszczalni mogą nie być jednolite w ciągu roku.

[str. 26, 31]

Procedura poboru próbek nieodpowiednia dla wskaźników biologicznych

W celu ujednoczenia sposobu działania Inspekcji, Główny Inspektor, w drodze zarządzeń, określił procedury kontroli w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i śwur¹⁷ oraz pobierania ich próbek¹⁸. Metodologia pobierania próbek nawozów na potrzeby kontroli została opisana w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 2003/2003¹⁹ oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 września 2010 r. w sprawie sposobu pakowania nawozów mineralnych, umieszczania informacji o składnikach nawozowych na tych opakowaniach, sposobu badania nawozów mineralnych oraz typów wapna nawozowego²⁰. Niemniej jednak,

¹⁷ Zarządzenie nr 15/2020 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 17 listopada 2020 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 12/2021 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 29 kwietnia 2021 r.

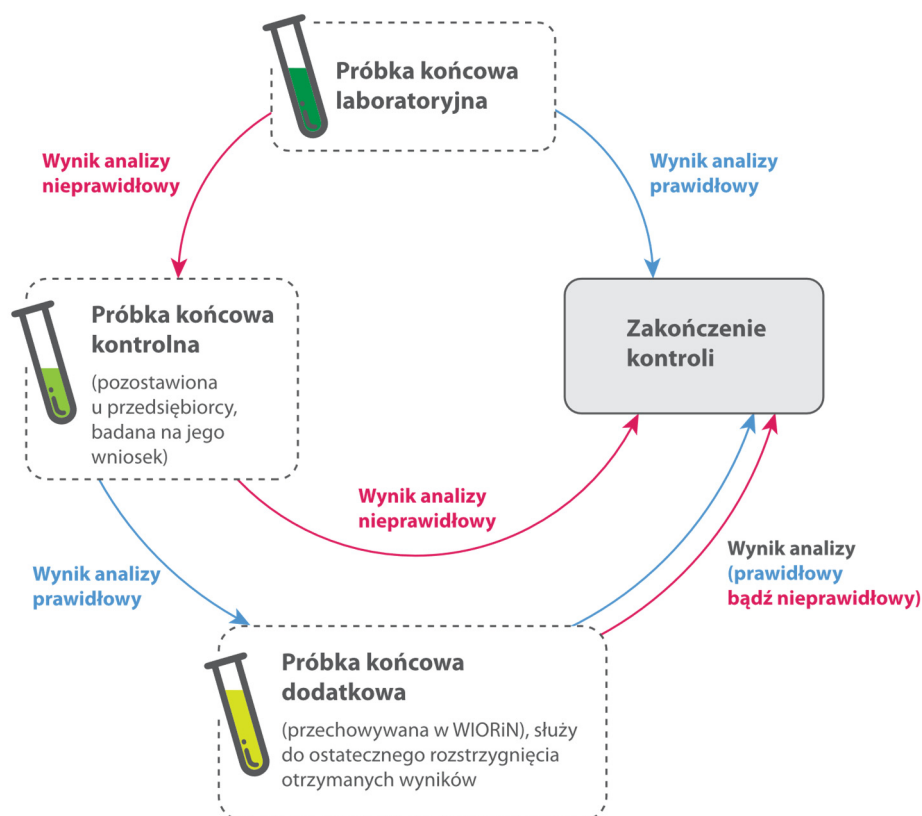
¹⁹ Dz. U. WE Nr 304 z 21 listopada 2003, str. 1, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2010 Nr, 183, poz. 1229.

obydwa akty prawne odnosiły się do pobierania próbek nawozów mineralnych. Obowiązujące przepisy nie wskazywały sposobu pobierania próbek pozostałych produktów, tj. organicznych i organiczno-mineralnych nawozów i śwur. Z uwagi na brak przepisów w ww. zakresie, mając na uwadze jednolitość prowadzonych działań przez organy PIORiN, do wszystkich typów nawozów wskazano konieczność przygotowania trzech próbek końcowych.

Infografika nr 5

Procedura poboru i oceny próbek nawozów i śwur stosowana przez organy PIORiN



Źródło: oprac. własne na podstawie ustaleń kontroli.

W ocenie NIK, przyjęta metodologia nie gwarantowała miarodajności wyników, ponieważ dwie próbki (kontrolne/dodatkowe) przekazywane były do badań wskaźników biologicznych po upływie 21 dni od daty ich pobrania (niekiedy okres ten wynosił ponad dwa miesiące) – nie zawsze stwierdzano wtedy obecność żywych jaj pasożytów jelitowych bądź bakterii z rodzaju *Salmonella*, choć ich obecność wykazywała pierwsza analiza (próbki końcowej laboratoryjnej). Tymczasem nawozy i śwur mogą nie stanowić korzystnego środowiska życia w szczególności dla bakterii z rodzaju *Salmonella*, co powoduje w efekcie całkowitą lub częściową eliminację tych drobnoustrojów. Wzrost temperatury przechowywania tego typu próbek skraca żywotność patogenów. Ważnym wskazaniem jest spadek liczebności pałeczek *Salmonelli* już w temperaturze 20–25 °C, która w polskiej strefie klimatycznej występuje w dużej części roku. Mogło to w znacznym stopniu oddziaływać na stan sanitarny nawozów organicznych i polepszaczy glebowych. Jakkolwiek w przypadku pasożytów jelitowych, podwyższona temperatura ma zdecydowanie mniejszy wpływ na przeżywalność ich jaj w nawozach i śwur, ze względu na fakt, że na ogół nie były znane warunki, temperatura w jakich próbki były przechowywane po pobraniu i w trakcie transportu, zdaniem NIK wydłużony czas przekazania takich próbek do analiz mógł mieć znaczenie dla wiarygodności oznaczeń. Sytuacja powyższa wystąpiła również w trakcie kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez WIORiN w Poznaniu, w której w pierwszej próbce wykryto obecność *Salmonelli*, a analiza dwóch kolejnych nie potwierdziła

już obecności tej bakterii. Zdaniem NIK, zasadne wydaje się ustalenie jednolitej metodyki referencyjnej poboru i badania próbek pod kątem wskaźników biologicznych na drodze legislacyjnej, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku pobierania i badania próbek komunalnych osadów ściekowych. [str. 31–33]

Wzrost cen nawozów nie zwiększył istotnie szarej strefy na rynku

W przeprowadzanej w GIORiN analizie ryzyka nie uwzględniano wpływu gwałtownego wzrostu cen nawozów w latach 2021–2022 na rynek nawozów i ewentualną szarą strefę (np. podróbki, nawozy wprowadzane na rynek bez zezwolenia). Jednak wytyczne do planów pracy WIORiN na 2022 r. określały, aby kontrolą objęte były podmioty u których podejrzewa się wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie nawozów, śwur lub produktów nawozowych niezgodnie z przepisami. Jednocześnie GIORiN nie zaobserwował, na podstawie działań własnych, otrzymywanych skarg, zgłoszeń od podmiotów zewnętrznych, w tym Policji, aby wzrost cen nawozów mineralnych wpłynął na obniżenie jakości tych nawozów, czy wzrost nieprawidłowości w tej grupie asortymentu. Również z danych Krajowej Administracji Skarbowej wynika, że w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. organy KAS zidentyfikowały tylko 20 przypadków prób nielegalnego wprowadzenia do obrotu na terytorium RP nawozów lub śwur. [str. 33–34]

Wykonane plany kontroli i poboru próbek

Skontrolowane WIORiN-y zasadniczo dostosowały swoją strukturę do nowych zadań, przypisując ich realizację do zadań Działów Ochrony Roślin i Nawozów oraz do swoich oddziałów terenowych. Wykonały również zaplanowaną liczbę kontroli, przeprowadzając ich łącznie 223, z czego 60 % stanowiły kontrole planowe, a 40 % – interwencyjne i problemowe. W trakcie kontroli pobrano łącznie 204 próbek²¹ nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i śwur, tj. o 23 więcej niż pierwotnie zaplanowano (dodatkowe próbki pobierano w szczególności w związku z kontrolami interwencyjnymi). Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 65 kontroli (29 %), natomiast w przypadku 37 pobranych próbek (18 %) stwierdzono niezgodności, tj. niespełnianie wymagań jakościowych bądź przekroczenie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w produktach. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wojewódzcy inspektorzy wydali 18 decyzji administracyjnych (w tym siedem decyzji w sprawie nałożenia opłat sankcyjnych w trybie art. 37 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu na łączną kwotę 253,5 tys. zł), a kontrolerzy WIORiN wystawili łącznie 24 mandaty na łączną kwotę 9,3 tys. zł. [str. 34–35]

Kontrole na ogół prowadzone prawidłowo, ale zakres badań ograniczony

Kontrole przeważnie były prowadzone na ogół prawidłowo. W czterech inspektoratach stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na naruszeniu procedury kontrolnej określonej przez GIORiN, które dotyczyły kwestii formalnych (np. braku wymaganych załączników do protokołów kontroli, niedokumentowanie informacji o sposobie reakcji na stwierdzone wykroczenie czy podanie w upoważnieniach do kontroli niewłaściwej podstawy prawnej). Ponadto w czterech WIORiN-ach stwierdzono również przypadki naruszenia przepisów Prawa przedsiębiorców, np. przeprowadzenie kontroli bez uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli a także jej rozpoczęcie z przekroczeniem obowiązującego terminu 30 dni od daty doręczenia przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia kontroli. Wojewódzcy inspektorzy zasadniczo monitorowali również wykonanie wydanych zaleceń pokontrolnych. [str. 35–37]

Badania pobranych próbek nawozów i śwur zlecano właściwym miejscowo OSChR²², na podstawie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz *Porozumienia w sprawie współpracy w zakresie kontroli jakości nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „Nawóz WE” i środków wspomagających uprawę roślin z dnia 8 września 2020 r.* zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, a Dyrektorem KSChR. Zlecając przeprowadzenie badań pobranych próbek, sześć spośród dziewięciu skontrolowanych WIORiN-ów ograniczało się na ogół do zlecenia badań parametrów jakościowych, bez rutynowego wskazania badań

²¹ Liczba ta dotyczy próbek ogólnych, z których następnie wydzielano próbki końcowe laboratoryjne, kontrolne i dodatkowe.

²² Z wyjątkiem szczególnych przypadków, w których wystąpiła konieczność badań, których OSChR nie przeprowadzały, np. badanie cyklu termicznego w nawozach na bazie saletry amonowej.

dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne, ponieważ przyjęte wytyczne dotyczące kontroli laboratoryjnej, zawarte w Zarządzeniu GIORiN nr 12/2021 w sprawie procedury pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz harmonogramach pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz śwur na 2021 r. oraz na 2022 r. zakładały, że zakres kontroli wprowadzania nawozów oraz śwur obejmować miał spełnienie wymagań jakościowych deklarowanych przez wprowadzającego do obrotu oraz spełnienie wymagań dotyczących dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń. [str. 37–38]

W przypadku zlecenia badań parametrów jakościowych NIK stwierdziła, że OSChR nie były w stanie wykonać wszystkich zleczonych przez WIORiN-y badań. Dotyczyło to m.in. badań takich parametrów jak molibden, biuret²³ czy odsiew na sicie wymagany dla środków wapnujących. Z ustaleń kontroli NIK wynika również, że OSChR nie były przygotowane do badań niektórych parametrów jakościowych i zanieczyszczeń, dla których wartości wynikały z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającego przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów²⁴. W ocenie NIK sytuacja powyższa ograniczała możliwości kontrolne organów PIORiN. [str. 37–38]

Wydłużony czas badań ogranicza możliwości wycofania wadliwych produktów z obrotu

Czas wykonania badań zleczonych przez WIORiN-y nie gwarantował wycofania z rynku produktów niespełniających wymagań, wynosił bowiem od ośmiu do nawet 151 dni²⁵. W przypadku negatywnego wyniku pierwszego badania czas ten ulegał wydłużeniu, jeżeli przedsiębiorca zawniósł o przebadanie pozostawionej u niego próbki kontrolnej. Wprawdzie tylko w przypadku jednego z WIORiN-ów²⁶ NIK stwierdziła, że po otrzymaniu wyników badań, nie było możliwe wycofanie produktu niespełniającego wymagań z rynku, w związku z jego uprzednią sprzedażą docelowym odbiorcom, jednak zdaniem NIK świadczy to o konieczności skrócenia czasu badań przekazywanych próbek. W trakcie kontroli NIK, w przekazanym WIORiN-om *Harmonogramie poboru próbek na 2023 r.* GIORiN wskazał, że ustalając termin wykonania badań, należy dążyć do jak najkrótszego czasu oczekiwania na wyniki – dla parametrów fizyko-chemicznych powinien on wynosić do 20 dni roboczych. [str. 39–40]

Brak możliwości upublicznienia decyzji w sprawie wadliwych produktów

W WIORiN-ach, każdorazowo w przypadku stwierdzenia niespełnienia wymagań jakościowych bądź przekroczenia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń wydawano decyzję w przedmiocie zakazu wprowadzenia do obrotu nawozów i śwur bądź nakazu wycofania z obrotu takich produktów²⁷. W skontrolowanych inspektoratach wydano łącznie 11 takich decyzji, choć w dwóch z nich stwierdzono trzy przypadki przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego. Wydane decyzje podlegały natychmiastowemu wykonaniu, jednak w dwóch WIORiN-ach nie monitorowano w każdym przypadku ich bieżącego wykonania, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. [str. 40–41]

Siedem decyzji wydanych przez WIORiN-y w sprawie nałożenia opłat sankcyjnych w trybie art. 37 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu na łączną kwotę 253,5 tys. zł²⁸, prawidłowo przekazano naczelnikom właściwych urzędów skarbowych, zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy.

Żaden ze skontrolowanych WIORiN-ów nie upubliczniał danych o wydanych w trybie przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu decyzjach administracyjnych, ponieważ przepisy te nie nakładały takiego obowiązku. W ocenie NIK, zasadna

²³ Organiczny związek będący produktem kondensacji mocznika.

²⁴ Dz. Urz. UE Nr 170 z 25 czerwca 2019, str. 1, ze zm. Przepisy te weszły w życie w połowie 2022 r.

²⁵ Od dnia przekazania przez dany WIORiN próbek do analizy do dnia otrzymania wyników badań.

²⁶ WIORiN w Gdańsku.

²⁷ W przypadkach, w których produkt był wprowadzany do obrotu przez podmiot skontrolowany przez dany WIORiN.

²⁸ Decyzje takie wydały: WIORiN w Gdańsku, Koszalinie, Opolu i Wrocławiu.

jest zmiana przepisów w kierunku upubliczniania takich informacji, co z jednej strony spełni dodatkową funkcję prewencyjną wobec podmiotów wprowadzających produkty niespełniające wymagań na rynek, z drugiej będzie pełniło istotną funkcję informacyjną dla kupujących. [str. 41–42]

Niejasne zasady egzekucji opłat za przeprowadzenie kontroli i badań laboratoryjnych

We wszystkich skontrolowanych inspektoratach, w przypadku stwierdzenia niespełniania przez wprowadzane na rynek produkty wymagań o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu – w szczególności wymagań jakościowych bądź dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, kierowano wezwania do zapłaty z tytułu przeprowadzenia przez PIORiN czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych. W trzech WIORiN-ach, wskutek błędnej interpretacji przepisów, w tym rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i przeprowadzenie badań laboratoryjnych nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin²⁹ stwierdzono przypadki nieprawidłowego naliczenia wysokości tych opłat, w konsekwencji czego przedsiębiorcy zapłacili łącznie 2,7 tys. zł zawyżonej kwoty. W każdym przypadku opłaty te zostały uiszczane na konta właściwych miejscowo urzędów skarbowych, jednak w dwóch inspektoratach (wskutek błędnej interpretacji przepisów) nie monitorowano na bieżąco wykonania tego obowiązku, pomimo że WIORiN był wierzycielem tej należności. Konieczność weryfikacji przez wojewódzkich inspektorów uiszczenia tej opłaty wskazał również w swoich wytycznych GIORiN. Zdaniem NIK, dokonana już po zakończeniu kontroli zmiana przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu (konkretnie – art. 32a ust. 2a, wchodzący w życie z dniem 11 września 2023 r.), zgodnie z którą wysokość opłat będzie ustalana w drodze decyzji przez wojewódzkich inspektorów i będą one wnoszone na rachunki WIORiN-ów, nie będzie powodowała więcej wątpliwości. [str. 42–43]

Wskazana ścisła współpraca PIORiN z organami Inspekcji Ochrony Środowiska

Organy PIORiN rzetelnie współpracowały przy realizacji zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur z innymi organami kontrolnymi oraz organami celnymi. Współpraca ta obejmowała przede wszystkim organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczej, od której PIORiN przejęła zadania w połowie 2020 r., WIOŚ-ami, Policję oraz Krajową Administrację Skarbową (KAS). W ramach tej współpracy organy w szczególności wymieniały się informacjami o ustaleniach kontroli, a także organizowały wspólne szkolenia. Współpraca ta miała co do zasady doraźny charakter, tylko w niektórych przypadkach została sformalizowana poprzez zawarcie porozumień (na szczeblu krajowym bądź wojewódzkim). Niezależnie od pozytywnej oceny NIK dotyczącej tej współpracy, zasadne wydaje się sformalizowanie współpracy z organami Inspekcji Ochrony Środowiska. Inspekcja Ochrony Środowiska wykonuje kontrole stosowania i przechowywania nawozów, zatem jest organem właściwym do podjęcia działań w chwili, w której kończą się takie możliwości dla organów PIORiN. W przypadku produktów wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych, ma uprawnienia do kontroli procesu technologicznego ich wytwarzania, których to uprawnień nie ma PIORiN. W ocenie NIK, konieczna jest współpraca dwóch Inspekcji, zwłaszcza w obszarze wprowadzania do obrotu nawozów bądź śwur wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych, w przypadku, kiedy ich producent – w trakcie kontroli WIORiN – oświadcza, że nawóz bądź śwur nie jest jeszcze produktem gotowym do wprowadzenia na rynek, a WIORiN nie ma możliwości weryfikacji takiego oświadczenia. [str. 43–44]

²⁹ Dz. U. 2008 Nr 17, poz. 108, ze zm. Akt ten utracił moc w związku z wejściem w życie 10 maja 2023 r. przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie wysokości i sposobu ustalania opłat za wykonywanie czynności kontrolnych i przeprowadzanie badań laboratoryjnych nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (Dz. U. z 2023, poz. 888).

4. WNIOSKI

- | | |
|---|---|
| Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi | <ol style="list-style-type: none"> 1) Wypracowanie zmian legislacyjnych w celu: <ul style="list-style-type: none"> – zapewnienia możliwości upubliczniania informacji o nawozach i świr wprowadzonych do obrotu, które nie spełniają wymagań jakościowych bądź dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń; – wprowadzenia okresu karencji przy ubieganiu się o wydanie pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i świr przez przedsiębiorców, którzy uprzednio wprowadzali produkty niespełniające wymagań; – określenia metodyki referencyjnej pobierania próbek i badań produktów, dla których obowiązują wymogi w zakresie wskaźników biologicznych (w tym wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych); – nałożenia na producentów nawozów i świr wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych obowiązku okresowego prowadzenia badań takich produktów w zależności od charakterystyki ścieków, z których powstają osady ściekowe oraz ich przechowywania na potrzeby organów przeprowadzających kontrole. 2) Zobowiązanie Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej do zapewnienia wykonywania przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze badań parametrów jakościowych i zanieczyszczeń w nawozach i świr, dla których normy wynikają z obowiązujących przepisów. |
| Główny Inspektor
Ochrony Roślin
i Nasiennictwa | <ol style="list-style-type: none"> 1) Zapewnienie nadzoru nad wojewódzkimi inspektorami dotyczącego zlecenia przez nich badań zawartości zanieczyszczeń w nawozach i świr w trakcie prowadzonych kontroli. 2) Uzgodnienie zasad współpracy pomiędzy organami PIORiN i Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie nadzoru nad wytwarzaniem nawozów i świr z komunalnych osadów ściekowych, |
| Wojewódzcy
inspektorzy ochrony
roślin i nasiennictwa | <ol style="list-style-type: none"> 1) Zlecenie badań zawartości zanieczyszczeń w nawozach i świr w trakcie prowadzonych kontroli wprowadzania tych produktów do obrotu zgodnie z wymogiem określonym w procedurach ustalonych przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa |

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skontrolowane organy administracji państwowej nie w pełni prawidłowo i nie zawsze rzetelnie realizowały przypisane im zadania w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem na rynek nawozów i śwur. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził wprawdzie prawidłowo pod kątem merytorycznym postępowania administracyjne w zakresie nawozów i śwur, jednak naruszał przy tym wymogi kpa, a same postępowania prowadzone były w sposób przewlekły. Organy PIORiN zasadniczo zrealizowały zaplanowane zadania w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur, pomimo obaw związanych z nieprzyznaniem wsparcia finansowego na realizację tych zadań w latach 2020–2022. Zastrzeżenia NIK wzbudził w szczególności brak rutynowego zlecenia badań zanieczyszczeń w nawozach i śwur przez wojewódzkich inspektorów, a także przyjęta na potrzeby organów PIORiN metodyka badań nawozów i śwur pod kątem wskaźników biologicznych, która nie gwarantowała otrzymania miarodajnych wyników. Jednocześnie NIK wskazuje na konieczność zmian obowiązujących przepisów w zakresie wprowadzania do obrotu produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych, ze względu na możliwość zagrożeń dla zdrowia ludzi, które niesie za sobą ich stosowanie w rolnictwie.

5.1. Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin

Problemy kadrowe przy realizacji zadań w zakresie nawozów i śwur

5.1.1. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

W Ministerstwie zadania w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i śwur wykonywał Wydział Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin. Od 17 marca 2020 r. Wydział działał w ramach Departamentu Jakości Żywności i Bezpieczeństwa Produkcji Roślinnej i składał się z trzech pracowników. Od 17 sierpnia 2020 r. do Wydziału został przeniesiony dodatkowy pracownik, a od 1 stycznia 2021 r. kolejny³⁰. Od 12 lipca 2021 r. powiększony Wydział został włączony w strukturę Departamentu Klimatu i liczył pięciu pracowników, a od 17 lutego 2022 r. zaczął funkcjonować w ramach Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin – w niezmienionym składzie. Jako cel operacyjny dla Wydziału ustalono zapewnienie środków produkcji dla rolnictwa, jako dodatkowy cel wskazano inicjowanie i przygotowanie kluczowych aktów normatywnych w zakresie hodowli i ochrony roślin.

W analizie ryzyka przeprowadzonej w ww. Departamencie zasygnalizowano zbyt małą liczbę pracowników w stosunku do ilości wykonywanych zadań. Jako możliwe skutki zmaterializowania się ryzyka wskazano: opóźnienia w terminowym wydaniu decyzji oraz niezadowolenie rolników z powodu braku dostępności nowych nawozów i śwur, zagrożenie bezpieczeństwa konsumentów i zły stan fitosanitarny upraw, co mogło przekładać się na negatywny wizerunek Ministerstwa, a także straty finansowe wnioskodawców z powodu braku możliwości sprzedaży produktów, co mogło skutkować postępowaniami odszkodowawczymi o utracone korzyści.

W Ministerstwie podejmowano działania, które miały na celu zminimalizowanie ryzyka nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych w obszarze dotyczącym wprowadzania do obrotu nawozów lub śwur. Działania te dotyczyły m.in. dążenia do zwiększenia obsady osobowej w Wydziale – ze względu na brak wolnych etatów podjęto decyzję o zatrudnieniu na umowy zlecenie studentów, którzy wykonywali prace pomocnicze przy dokumentacji dotyczącej wprowadzania do obrotu nawozów czy śwur. Departament Hodowli i Ochrony Roślin wystąpił

³⁰ Ponadto w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. w Wydziale w ramach stanowiska administratora realizowane były zadania związane z weryfikacją wniosków dotyczących wydania pozwoleń.

również z wnioskiem o dodatkowe etaty do prac związanych z wydawaniem pozwoleń nawozowych, jednak nie zostały one przyznane przez Ministra.

W trakcie kontroli NIK przygotowano także wniosek w sprawie wystąpienia do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na zwiększenie limitu funduszu wynagrodzeń i nowe etaty, w tym na realizację zadań związanych z wydawaniem pozwoleń nawozowych.

Podejmowane w ramach kontroli zarządczej, w okresie objętym kontrolą, doraźne działania nie zapewniały jednak realizacji zadań w obszarze wprowadzania do obrotu nawozów i śwur w sposób zgodny z prawem i terminowy, a postępowania administracyjne dotyczące wprowadzania na rynek nawozów i śwur prowadzone były w Ministerstwie w sposób przewlekły. W trakcie kontroli NIK, w związku z potrzebą poprawy organizacji pracy w kontrolowanym obszarze, od 1 lutego 2023 r. Wydział Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin został podzielony na dwie odrębne komórki organizacyjne: Wydział Pozwoleń Nawozowych³¹ w składzie: naczelnik, dwóch głównych specjalistów i jeden referendarz (na zastępstwo) oraz Zespół ds. Regulacji Nawozowych³² w składzie: kierownik, jeden główny specjalista i jeden starszy specjalista. Zmiany te NIK ocenia pozytywnie, z zastrzeżeniem, że w związku z zakończeniem czynności kontrolnych przez NIK (w kwietniu 2023 r.), nie było możliwości weryfikacji czy działania te wpłynęły na skrócenie czasu postępowań prowadzonych przez Ministra.

**Przewlekłe
prowadzenie
postępowań
administracyjnych**

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu, wszystkie 69 zbadanych przez NIK postępowań w zakresie wydania, odmowy wydania i cofnięcia pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów lub śwur oraz o ponowne rozpatrzenie sprawy, prowadzone były w Ministerstwie prawidłowo i rzetelnie. Natomiast większość z powyższych postępowań było prowadzonych niezgodnie z przepisami art. 8, 35 i 36 Kpa³³, ponieważ:

- 37 postępowań administracyjnych o wydanie decyzji w sprawie wprowadzenia do obrotu nawozu lub śwur (spośród 50 zakończonych wydaniem pozwoleń), prowadzonych było w Ministerstwie wbrew zasadzie równego traktowania podmiotów, wynikającej z art. 8 Kpa. W przypadku 37 spraw, gdzie do wnioskodawców nie kierowano wezwań o ich uzupełnienie, sprawy nie zostały rozpatrzone (data wydania pozwolenia) według kolejności ich wpływu, np.: trzy wnioski zostały rozpatrzone w ciągu 23–27 dni, podczas gdy inne wnioski, które wpłynęły nawet pół roku wcześniej nie zostały załatwione³⁴; biorąc pod uwagę fakt, że akta spraw nie wskazywały na konieczność uzupełnienia dokumentacji, bądź zasięgnięcia dodatkowych opinii i wyjaśnień w trakcie prowadzonych postępowań, w ocenie NIK sytuacja powyższa nie miała merytorycznego uzasadnienia;

³¹ Głównym zadaniem Wydziału było prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania i cofania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.

³² Zadaniem Zespołu było opracowywanie przepisów nawozowych i prowadzenie procesu legislacyjnego oraz prowadzenie wszelkich dodatkowych spraw dotyczących problematyki nawozowej (interpelacje poselskie, interpretacja przepisów itp.).

³³ Zgodnie z informacjami, zamieszczonymi na stronie rządowego Serwisu informacyjno-usługowego dla przedsiębiorcy, za które odpowiedzialne było Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czas oczekiwania na wydanie decyzji to: „Nie dłużej niż miesiąc. Termin może się wydłużyć do 2 miesięcy (dostaniesz o tym informację)”.

³⁴ Wniosek, który wpłynął 28 maja 2021 r. został rozpatrzony 24 czerwca 2021 r. (27 dni), a wniosek z 1 czerwca 2021 r. został rozpatrzony 28 czerwca 2021 r. (27 dni), podczas gdy wcześniejsze wnioski: pierwszy, który wpłynął 23 października 2020 r. rozpatrzono 19 sierpnia 2021 r. (300 dni), a drugi wniosek, który wpłynął 3 lutego 2021 r. został rozpatrzony 17 maja 2022 r. (po 468 dniach). Natomiast wniosek z 8 sierpnia 2022 r. został rozpatrzony 31 sierpnia 2022 r. (23 dni), podczas gdy wcześniejszy wniosek z 9 marca 2022 r., rozpatrzono 16 września 2022 r. (po 191 dniach).

- 40 powyższych postępowań (75 %), Minister zakończył z przekroczeniem terminu dwóch miesięcy, a jednocześnie nie wyznaczył stronom nowego terminu i nie poinformował ich o przyczynach opóźnienia³⁵;
- we wszystkich dziewięciu postępowaniach w sprawie cofnięcia pozwolenia przekroczone terminy wskazane w art. 35 § 3 kpa; okres od momentu zawiadomienia o wszczęciu postępowania do momentu wydania decyzji, wahał się od 101 do 570 dni, a organ nie zawiadomił stron o przyczynach niezłatwienia sprawy w terminie i nie wyznaczył nowego terminu zgodnie z art. 36 kpa;
- w przypadku siedmiu postępowań w sprawie wydania decyzji o cofnięciu pozwolenia na wprowadzenie do obrotu nawozu lub śwur, w których skierowano do Ministra wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, w żadnym nie dochowano ustawowego terminu ich złatwienia. Postępowania prowadzono od 38 do 114 dni. Natomiast w trzech przypadkach, poinformowano podmioty na podstawie art. 36 § 1 kpa, że wniosek zostanie rozpatrzony w terminie późniejszym, wyznaczając przy tym nowy termin złatwienia sprawy, jednak w żadnym przypadku nie dotrzymano wyznaczonego terminu, jednocześnie nie poinformowano stron o jego ponownym przedłużeniu.

Przyczynami nierównego traktowania wnioskodawców i przewlekłego prowadzenia spraw były braki kadrowe oraz różny stopień skomplikowania spraw wpływający na zróżnicowany czas wydawania decyzji. Z kolei jako powód nieinformowania wnioskodawców o późniejszym terminie złatwienia sprawy Sekretarz Stanu, odpowiedzialny za nadzór nad kontrolowanym przez NIK obszarem, wskazał, że w związku z niewystarczającą obsadą kadrową, przy procedowaniu tych spraw wypracowano model komunikacji z wnioskodawcami w trakcie postępowania administracyjnego: z uwagi na konieczność częstego wzywania stron do uzupełniania materiału dowodowego nadano priorytet komunikacji telefonicznej i elektronicznej. W ocenie NIK powyższe postępowanie nie doprowadziło do skrócenia czasu prowadzenia postępowań. Jednocześnie NIK wskazuje, że zgodnie z zasadami kontroli zarządczej (wynikającej z art. 68 ustawy o finansach publicznych), na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem i terminowy (w myśl art. 69 tej ustawy). Przewlekłe prowadzenie postępowań (w szczególności w zakresie uzyskiwania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur) przez Ministerstwo utrudnia przedsiębiorcom wprowadzenie nowych produktów na rynek. Dlatego w wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała do Ministra zarówno o terminowe prowadzenie postępowań dotyczących w zakresie wprowadzania na rynek nawozów i śwur, jak również o każdorazowe informowanie stron postępowania o braku możliwości złatwienia sprawy w terminie, ze wskazaniem nowego terminu i przyczyny zwłoki.

³⁵ Wnioski były rozpatrywane w terminie od 15 do nawet 790 dni, z czego 13 wniosków (25 %) rozpatrzono w terminie do 60 dni od daty złożenia wniosku do MRiRW, natomiast 40 wniosków (75 %) rozpatrzono w terminie powyżej 60 dni (z czego dziewięć wniosków od 60 do 100 dni, 19 wniosków od 100 do 200 dni, cztery wnioski od 200 do 300 dni i osiem wniosków powyżej 300 dni). Np. we wszystkich trzech postępowaniach zakończonych odmową wydania pozwolenia uchybiono terminowi dwóch miesięcy tj. decyzję wydano odpowiednio po upływie 284 dni (decyzja z 30 września 2022 r.), 330 dni (decyzja z 11 stycznia 2023 r.) oraz 429 dni (decyzja z 22 marca 2023 r.). Analiza wykazała także, że spośród 53 wniosków w 16 przypadkach zostały skierowane wezwania do uzupełnienia wniosku, z czego tylko pięć wezwań skierowano w terminie do 60 dni od wpływu wniosku, natomiast pozostałe 11 wezwań skierowano z przekroczeniem tego terminu.

Zagrożenie dla zdrowia w przypadku produktów wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych

W okresie objętym kontrolą, w dziewięciu przypadkach cofnięto udzielone pozwolenia: dwa w 2020 r., sześć w 2021 r. i jeden w 2022 r. Analiza wszystkich dziewięciu postępowań wykazała, że:

- w ośmiu przypadkach złożono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Wszystkie postępowania sądowe dotyczyły produktów wytworzonych z odpadów – z komunalnych osadów ściekowych. Siedem spraw dotyczących cofania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozu lub śwur została rozstrzygnięta przez WSA na korzyść MRiRW (jedna decyzja została uchylona);
- w trzech przypadkach podstawą wydania decyzji cofającej pozwolenie był potwierdzony fakt wystąpienia w badanej próbce żywych jaj pasożytów jelitowych, w jednym – przekroczenie dopuszczalnego poziomu niklu, pozostałe dotyczyły nieprzestrzegania wymagań jakościowych określonych w pozwoleniu oraz zmiany składu lub surowców wykorzystywanych do produkcji nawozu albo środka wspomagającego uprawę roślin zadeklarowanych w dokumentacji dołączonej do wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzenie do obrotu nawozu albo śwur;
- w trzech przypadkach podmioty złożyły ponowne wnioski o wydanie pozwolenia, w jednym przypadku wydano pozwolenie dla produktu o innym składzie surowcowym (zmiana technologii), ale z utrzymaniem tej samej nazwy, w drugim przypadku wydano pozwolenie na produkt pod inną nazwą ze zmianą technologii i zmianą składu surowcowego, natomiast trzeci przypadek był w trakcie procedowania (wniosek został złożony w kwietniu 2023 r.).

Przykład

30 sierpnia 2021 r. Minister cofnął (w trybie art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu) pozwolenie na wprowadzanie do obrotu śwur wytwarzanego przez spółkę komunalną na terenie województwa mazowieckiego z odwodnionych i ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych oraz wapna palonego. Powodem była obecność w tym produkcie żywych jaj pasożytów jelitowych. Spółka nie odwołała się od powyższej decyzji, lecz w dniu 1 września 2021 r. złożyła wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzanie do obrotu produktu wytwarzanego również z komunalnych osadów ściekowych, lecz już pod inną nazwą. Decyzją z dnia 2 grudnia 2021 r. Minister udzielił spółce takiego pozwolenia.

Konieczne zmiany przepisów dotyczących nawozów i śwur wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych

W ocenie NIK, obecny stan prawny w zakresie wydawania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów bądź śwur umożliwia ponowne wydanie decyzji na wprowadzanie do obrotu produktu, w przypadku którego tak naprawdę dokonywane są drobne zmiany w składzie surowcowym bądź w procesie technologicznym (np. dodanie innego szczepu mikroorganizmów). Do wniosku załącza się bowiem szereg dokumentów i opinii, w tym wyników badań próbek nawozów i śwur – wykonywanych jednak na koszt wnioskodawcy – zatem w przypadku spełnienia wymogów formalnych Minister nie może odmówić wydania nowego pozwolenia.

Samo Ministerstwo wskazało w trakcie kontroli NIK, że jest świadome nieuczciwych praktyk stosowanych przez producentów nawozów i śwur wytwarzanych z odpadów i w 2022 roku rozpoczęło prace eksperckie nad zmianą ustawy o nawozach i nawożeniu oraz związanych z nią aktów wykonawczych w celu wprowadzenia przepisów eliminujących i ograniczających takie praktyki. Również w trakcie kontroli NIK stwierdził przypadek, który może potwierdzać próbę obejścia prawa przez przedsiębiorców, którzy mają problemy z dotrzymaniem obowiązujących standardów dla produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych.

Przykład

W 2022 r. **WIORiN w Olsztynie** wydał jednemu z producentów nawozu organicznego decyzję o zakazie wprowadzenia do obrotu tego produktu. Następnie otrzymał od jego producenta informację, że skontrolowana partia nawozu (93 tony) nie została wprowadzona do obrotu, ponieważ została ona zwrócona na linię technologiczną. Po kompostowaniu, wg oświadczenia producenta nawóz miał być ponownie przebadany. W lipcu 2022 r. u producenta tego nawozu WIORiN przeprowadził ponowną kontrolę ustalając, że partia nawozu została powiększona z powodu ponownego kompostowania (do około 200 ton). Jednocześnie pobrano próbki nawozu. Decyzją z dnia 31 sierpnia 2022 r. na wniosek strony uchylono zakaz wprowadzenia do obrotu, bowiem jak wskazano w uzasadnieniu decyzji, w wyniku ponownego kompostowania partia nawozu organicznego została powiększona do 200 ton, tj. zmieniona i fizycznie już nie istniała. Jednak we wrześniu 2022 r. do WIORiN wpłynęły wyniki pobranych 13 lipca 2022 r. próbek, które wykazały niespełnienie wymagań jakościowych określonych pozwoleniem MRiRW. W związku z otrzymaniem ww. wyników, WIORiN wszczął postępowanie administracyjne w sprawie zakazu wprowadzenia nawozu do obrotu. W październiku producent poinformował Inspektorat, że nawóz został skierowany na linię technologiczną. W trakcie kolejnej kontroli w październiku 2022 r. ustalono, że partia nawozu pozostała nienaruszona i była kompletna od zakończenia poprzedniej kontroli, a także znajdowała się w tym samym miejscu pod zadaszoną wiatą. W styczniu 2023 r. NIK zlecił WIORiN w Olsztynie przeprowadzenie kontroli doraźnej u producenta tego nawozu w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK – w celu pobrania próbek produktu. WIORiN wskutek podjętych czynności poinformował, iż u ww. podmiotu nie ma partii nawozu gotowego do wprowadzenia do obrotu lub wprowadzanego do obrotu i nie dokonał poboru próbek. Jednocześnie w związku z toczącym się postępowaniem w przedmiocie cofnięcia pozwolenia w MRiRW, przedsiębiorca został wezwany przez Ministerstwo do przedłożenia sprawozdania z badań próby nawozu. Na podstawie wyników badań nie można stwierdzić czy zostały spełnione wymagania jakościowe, ponieważ w badaniu na zawartość fosforu i potasu zastosowano metody badawcze dotyczące parametrów innych niż określone decyzją MRiRW.

Zdaniem NIK – w świetle powyższych przykładów – zasadne wydaje się wprowadzenie okresu karencji dla przedsiębiorców, którym uprzednio cofnięte pozwolenie na wprowadzanie do obrotu niebezpiecznych produktów. Podobne rozwiązania funkcjonują chociażby w gospodarce odpadami, kiedy w przypadku cofnięcia zezwolenia na ich przetwarzanie, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów przedsiębiorcy w przypadku, gdy nie minęło 10 lat od dnia, gdy decyzja o cofnięciu zezwolenia stała się ostateczna³⁶.

Tymczasem wprowadzanie na rynek nawozów bądź śwur wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych jest bez wątpienia znacznie bardziej korzystne dla producentów niż konieczność bezpośredniego zagospodarowania samych osadów – ze względu na znacznie bardziej restrykcyjne wymogi wynikające z ustawy o odpadach.

³⁶ Zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Infografika nr 6

Porównanie zasadniczych wymagań prawnych przy stosowaniu komunalnych osadów ściekowych oraz nawozów i śwur wytworzonych z tych osadów

 Wymogi w przypadku bezpośredniego stosowania komunalnych osadów ściekowych do nawożenia	 Wymogi w przypadku nawozów lub śwur wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych
<p>Komunalne osady ściekowe mogą być przekazywane do stosowania władającemu powierzchnią ziemi wyłącznie przez wytwórcę tych osadów</p>	<p>Możliwy swobodny obrót po uzyskaniu przez wytwórcę pozwolenia na wprowadzanie do obrotu, wydanego bezterminowo przez MRiRW na wniosek, zawierający m.in. opinie uprawnionych jednostek organizacyjnych, wydanych na podstawie przeprowadzonych badań, że nawóz/śwur nie stanowi zagrożenia zdrowia ludzi lub zwierząt lub środowiska po zastosowaniu zgodnie z instrukcją stosowania i przechowywania</p>
<p>Odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie komunalnych osadów ściekowych spoczywa na wytwórcy tych osadów</p>	<p>Odpowiedzialność ciąży wyłącznie na stosującym dany nawóz bądź śwur</p>
<p>Przed stosowaniem komunalne osady ściekowe oraz grunty, na których osady te mają być stosowane, poddaje się badaniom przez wytwórcę komunalnych osadów ściekowych</p>	<p>Brak obowiązku przeprowadzenia badań nawozów/śwur i gruntów, na których mają być one zastosowane</p>
<p>Wytwórca komunalnych osadów ściekowych jest obowiązany do przekazywania, wraz z tymi osadami, władającemu powierzchnią ziemi, na której komunalne osady ściekowe mają być stosowane, informacji o dawkach tego osadu, które mogą być stosowane na poszczególnych gruntach, oraz wyników badań osadów i gruntów</p>	<p>Dawki i sposób stosowania określone w instrukcji stosowania i przechowywania nawozu/śwur</p>
<p>Wytwórca komunalnych osadów ściekowych powiadamia WIOŚ o zamiarze przekazania tych osadów władającemu powierzchnią ziemi, na której te osady mają być stosowane, na co najmniej siedem dni przed przekazaniem</p>	<p>Brak obowiązku powiadomienia WIOŚ</p>
<p>Zakaz stosowania m.in. na gruntach, na których rosną rośliny sadownicze i warzywa (z wyjątkiem drzew owocowych) oraz na gruntach przeznaczonych pod uprawę roślin jagodowych i warzyw, których części jadalne bezpośrednio stykają się z ziemią i są spożywane w stanie surowym – w ciągu 18 miesięcy sprzedających zbiory i w czasie zbiorów</p>	<p>Ewentualne zakazy i ograniczenia w stosowaniu wynikają z instrukcji stosowania i przechowywania nawozu/śwur</p>

Źródło: oprac. własne NIK na podstawie przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o odpadach.

Międzyresortowy zespół ds. eliminowania przyczyn powstawania nieprawidłowości w wytwarzaniu produktów z odpadów spotkał się tylko jeden raz

Nie bez znaczenia są same koszty zagospodarowania osadów ściekowych jako odpadów – w przypadku np. ich składowania stawka jednostkowa za umieszczenie tony tych odpadów na składowisku wynosiła 37 zł w 2022 r.³⁷ Przyjmując, że oczyszczalnia ścieków obsługująca miasto średniej wielkości (zamieszkałe przez populację pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców) wytwarza ok. 10 tys. ton takich odpadów rocznie³⁸, stanowi to znacząca pozycję (370 tys. zł) w kosztach ich zagospodarowania.

W związku z powyższą sytuacją, w Ministerstwie zainicjowano powołanie *Międzyresortowego zespołu ds. eliminowania przyczyn powstawania nieprawidłowości w wytwarzaniu produktów z odpadów*. Pierwsze i zarazem jedyne spotkanie Zespołu odbyło się w dniu 22 września 2020 r. i miało na celu wymianę informacji nt. kompetencji Inspekcji Ochrony Środowiska i PIORiN w zakresie nadzoru nad nawozami i świr wytworzonymi z komunalnych osadów ściekowych w celu identyfikacji możliwości współpracy i ewentualnych luk prawnych. Prace Zespołu nie były kontynuowane, jednak Ministerstwo nawiązało współpracę z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska, która pozwoliła na wszczęcie postępowań w sprawie cofnięcia wydanych pozwoleń dla podmiotów, których działalność w dziedzinie gospodarki odpadami budziła poważne wątpliwości. Dlatego w ocenie NIK, zasadne wydaje się również nałożenie obowiązku okresowego prowadzenia badań nawozów i świr wytwarzanych z osadów ściekowych przez ich producentów, ponieważ skład i jakość ścieków dopływających do oczyszczalni może różnić się znacznie w zależności chociażby od pory roku. Dodatkowo NIK stwierdziła również, że możliwe jest – w oparciu o zezwolenie w zakresie gospodarowania odpadami – wprowadzanie różnych rodzajów odpadów na ciąg technologiczny oczyszczalni ścieków komunalnych.

Przykład

Z informacji pozyskanej przez NIK od **Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi** wynika, że jedna z oczyszczalni ścieków komunalnych na terenie województwa łódzkiego wprowadzała na ciąg technologiczny szereg rodzajów odpadów, zagospodarowując w 2022 r. w ten sposób m.in.: zwroty kosmetyków i próbek (388 ton), zawiesiny wodne farb lub lakierów (3843 ton), szlamy wodne zawierające farby i lakiery (547 ton), odpady ciekłe zawierające farby drukarskie (1090 ton) czy odpadowe kleje i szczeliwa (275 ton). Zdaniem łódzkiego WIOŚ, zmienna ilość oraz rodzaje przyjmowanych odpadów nie pozwalają na zapewnienie stałego składu komunalnych osadów ściekowych powstających w wyniku eksploatacji przez ww. podmiot. Spółka prowadząca tę działalność posiadała zezwolenie Marszałka Województwa Łódzkiego na zagospodarowanie odpadów w powyższych sposób w oczyszczalni ścieków. W związku ze stwierdzeniem przekroczenia dopuszczalnej zawartości niklu w świr wytworzonym z osadów ściekowych pochodzących z ww. oczyszczalni, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi cofnął w 2022 r. pozwolenie na ich wprowadzanie do obrotu, a decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Stosownie do art. 8 ustawy o nawozach i nawożeniu, Minister prowadził wykazy nawozów i świr w formie elektronicznej i umieszczał na stronach internetowych resortu. Zgodnie z przedstawionymi do kontroli wykazami, na dzień rozpoczęcia kontroli tj. 9 stycznia 2023 r. w wykazie znajdowało się:

- 667 pozycji nawozów;
- 96 pozycji stymulatorów wzrostu;
- 679 pozycji podłoży do upraw;
- 492 pozycje środków poprawiających właściwości gleby.

³⁷ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2021 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2022 (M.P. z 2022 r., poz. 960).

³⁸ Wyliczenia NIK w oparciu o informacje zawarte na portalu <http://wodkan.com.pl/nasze-objekty/oczyszczalnia-sciekow/>.

Dane w wykazach nawozów i śwur nie zawsze rzetelne

Wszystkie wykazy zawierały elementy wskazane w art. 8 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu. Informacje zawarte w prowadzonych przez Ministerstwo wykazach były co do zasady na bieżąco aktualizowane i odpowiadały stanowi faktycznemu, tj. danym wynikającym z wydanych pozwoleń, niemniej w pięciu przypadkach w kolumnie kraj wskazano kraj producenta a nie importera, a w jednym przypadku nawóz został zakwalifikowany do nawozów wytworzonych z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych lub zawierających w swoim składzie produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, a zgodnie z wydanymi opiniami nawóz produkowany był w procesie ekstrakcji kwasów humusowych, a więc nie był nawozem wytworzonym z ww. produktów. Ponadto w przypadku jednej decyzji nie odnotowano wprowadzenia dodatkowej nazwy dla środka poprawiającego właściwości gleby. Przyczynami powyższej nieprawidłowości były błędy techniczne. W ocenie NIK ze względu na informacyjny charakter wykazów, które są publicznie dostępne, wszelkie zmiany ich treści powinny być rzetelnie dokonywane.

Skargi rozpatrywane prawidłowo

W okresie objętym kontrolą do Wydziału Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin wpłynęło osiem skarg, sześć wniosków, pięć petycji, 40 interpelacji, sześć zapytań i jedna interwencja, z czego w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i śwur wpłynęły dwie skargi i 22 interpelacje (dotyczące głównie wysokich cen nawozów, jedna dotyczyła produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych). Minister rozpatrywał skargi zgodnie z wewnętrznymi procedurami³⁹ i art. 237 § 1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. W przypadku jednej z dwóch skarg uznano ją za zasadną. Przedmiotem skargi było zaniedbanie zadań przez pracownika, skutkujące niezastosowaniem się do obowiązków organu, o których mowa w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰, tj. nieprzekazanie sądowi skargi spółki z dnia 30 września 2022 r. na decyzję administracyjną organu z dnia 21 września 2022 r.

Program dopłat do nawozów w reakcji na wzrost ich cen

Minister analizował wpływ gwałtownego wzrostu cen nawozów na możliwość pojawienia się na rynku niepełnowartościowych nawozów/nawozów wprowadzanych nielegalnie (bez pozwoleń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), a także na wzrost kosztów produkcji rolniczej. W przypadku podejrzenia, że nawozy lub środki nie spełniają wymogów, zlecała była kontrola tego typu produktów i ich eliminacja z rynku w trybie art. 7 ust. 2 i ust. 2a ustawy o nawozach i nawożeniu. Tendencje wzrostowe w zakresie cen nawozów mineralnych, skutkujące gwałtownymi podwyżkami cen tych produktów spowodowały zintensyfikowanie współpracy MRiRW z innymi resortami (Ministerstwem Aktywów Państwowych, Ministerstwem Finansów), organizacjami rolniczymi, agencjami, instytucjami badawczymi, która miała na celu przeciwdziałanie skutkom tych podwyżek dla rolnictwa. Wynikiem tych działań było wprowadzenie zerowej stawki podatku VAT na nawozy w okresie od 01.02–31.12.2022 r. oraz opracowanie programu dopłat do zakupu nawozów w 2022 r., na który przeznaczono środki w wysokości niemal 4 mld. zł. Program ten kontynuowany był również w 2023 r., za jego realizację odpowiadała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia powyższą inicjatywę, wskazując jednocześnie, że sama realizacja programu dopłat (w tym terminowość wypłat) przez Agencję nie była przedmiotem niniejszej kontroli.

³⁹ Zarządzenie nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 marca 2020 r. w sprawie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. Urz. z 2020 r. poz. 7).

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634.

Brak skutecznego wsparcia dla GIORiN

Nadzór nad prawidłową realizacją zadań przez PIORiN w kontrolowanym obszarze, opierał się głównie na wymianie korespondencji, w której na bieżąco wydawano organom PIORiN wytyczne i polecenia w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur (np. w sprawie naliczania opłat za badania laboratoryjne czy przekazywania do Ministerstwa informacji o wynikach kontroli nawozów w postaci saletry amonowej). Jednak nadzorując realizację zadań przez organy GIORiN, Minister nie udzielił im skutecznego wsparcia, które w ocenie NIK było niezbędne szczególnie w dwóch przypadkach:

- zapewnienia właściwego zaplecza laboratoryjnego dla kontroli nawozów innych niż nawozy oznaczone znakiem NAWÓZ WE oraz śwur, w sytuacji, gdy przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu nakazywały prowadzenie tych badań wyłącznie w OSChR. Dotyczyło to w szczególności kontroli parametrów jakościowych wskazywanych w wydawanych przez Ministra pozwoleniach na wprowadzenie do obrotu takich jak zawartość wolnych aminokwasów, zawartość kwasów humusowych i fulwowych, zawartość bakterii z rodzaju *Bacillus* czy też zawartość węgla organicznego. Sekretarz Stanu w MRiRW wyjaśnił, że stacje chemiczno-rolnicze otrzymywały środki finansowe z pomocy technicznej programu rozwoju obszarów wiejskich na doposażenie swoich laboratoriów⁴¹. W ocenie NIK nie zmienia to faktu braku możliwości wykonania przez OSChR ww. badań. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że OSChR nie były przygotowane do prowadzenia niektórych badań wynikających z obowiązującego od połowy 2022 r. unijnego rozporządzenia 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającego przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003⁴². Parametry te obejmowały w szczególności mikroorganizmy (np. *Azotobacter spp.*, grzyby mikoryzowe stosowane w biostymulatorach), fosfoniany, chrom sześciowartościowy, chlor, arsen nieorganiczny;
- Ministerstwo nie przekazało GIORiN dokumentu zawierającego uzasadnienie naukowe lub techniczne przyjętych podczas tworzenia przepisów krajowych wartości dopuszczalnych w zakresie zanieczyszczeń oraz parametrów dla wapna nawozowego a także dowodów technicznych lub naukowych, które uzasadniałyby decyzję o zakazie wprowadzania lub nakazie wycofania z obrotu nawozu lub śwur wprowadzanego do obrotu na podstawie wzajemnego uznawania, w przypadku stwierdzenia niespełnienia przez ten produkt wymagań określonych w art. 4 ust. 6 ustawy o nawozach i nawożeniu, pomimo że GIORiN wnioskował o to we wrześniu 2022 r. Prośba o opinię w powyższej sprawie do Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego (IUNG) została wysłana dopiero w trakcie kontroli NIK (9 marca 2023 r.). Wyjaśniając powody powyższej sytuacji Sekretarz Stanu wskazał, że projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu był opracowywany przy współpracy z ekspertami z instytutów naukowych, jednakże Ministerstwu nie udało się dotrzeć do tego dokumentu. Natomiast Ekspertki z IUNG, biorąc pod uwagę swoje doświadczenia w tym zakresie, wskazali na prowadzone badania i doświadczenia nad efektywnością działania nawozów i śwur, podkreślając, że w takich pracach zazwyczaj stosuje się kilka dawek

⁴¹ W 2017 roku została zakupiona aparatura na kwotę: 7 706 999,98 tys. zł. Zakupiona aparatura dla 17 OSChR obejmowała: Analizator węgla całkowitego, Spektrometr emisyjny ze wzbudzeniem w plazmie indukcyjnie sprzężonej oraz Spektrometr UV-VIS. W latach 2021–2022 ze środków ujętych w planie jednostki, KSChR przeznaczyła łącznie kwotę 208 915,33 zł, na wyposażenie pracowni biologicznej OSChR w Warszawie, w tym na zakup aparatury i sprzętu laboratoryjnego 165 463,33 zł oraz na przygotowanie do akredytacji (w zakresie badań biologicznych) 43 453 zł.

⁴² Dz. Urz. UE L 170 z 25.06.2019, str. 1, ze zm.

składników, a następnie ocenia się ich działanie środowiskowe i rolnicze. Szczególną uwagę przywiązuje się zwykle do metali ciężkich, które stosowane w nadmiarze, nie tylko zanieczyszczają glebę, ale również obniżają jakość produktów roślinnych lub eliminują je z wykorzystania jako żywność dla ludzi czy pasza dla zwierząt.

W ocenie NIK sytuacja powyższa ograniczała możliwości prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań nałożonych na organy PIORiN.

5.1.2. Organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa

**Realizacja nowych
zadań przez PIORiN
pomimo
niezwiększenia
dofinansowania**

Główny Inspektor Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przekazał do GIORiN *Program kontroli planowej w zakresie prawidłowości wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin* z grudnia 2019 r., w którym przewidziano przeprowadzenie kontroli planowych mających na celu pobranie w okresie marzec–maj 2020 r. 200 próbek nawozów i śwur. Plan ten został zrealizowany. W związku z powyższym, PIORiN nie wdrażała własnego planu kontroli na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r. Po przejściu zadania przeprowadzane były bieżące kontrole a pozostałe działania miały na celu zapewnienie ciągłości realizowanych zadań (np. w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych jak i wpływających wniosków, skarg i zapytań).

W celu ujednoczenia sposobu działania Inspekcji Główny Inspektor, w drodze zarządzeń, określił procedury kontroli w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin⁴³ oraz pobierania ich próbek⁴⁴.

W latach 2020–2022 zaplanowano przeprowadzenie kontroli dotyczących nadzoru nad wprowadzeniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i śwur w 192 podmiotach. Zrealizowano łącznie 387 kontroli w 347 podmiotach. Kontrolami objęto 464 produkty w tym 202 nawozów i 262 śwur, co stanowiło 30,2 % nawozów i 20,6 % śwur objętych pozwoleniami MRiRW. Ponadto kontrolą objęto 373 nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE”. W 2020 r. organy PIORiN nie przeprowadzały kontroli planowych. W ramach działalności bieżącej przeprowadzono sześć kontroli, w trakcie których nie pobierano próbek. W latach 2021–2022 r. przeprowadzono odpowiednio 128 i 124 kontroli planowych, 28 i 95 kontroli interwencyjnych oraz jedną i pięć kontroli sprawdzających.

W wyniku przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. kontroli stwierdzono w poszczególnych latach odpowiednio jedno, 28 i 85 naruszeń, w konsekwencji, których wydano jedno, 27 i 56 zaleceń pokontrolnych. Naruszenia obejmowały w szczególności:

- niespełnienie wymagań jakościowych w zakresie zawartości składników pokarmowych (azotu, fosforu, potasu i in.), substancji organicznej oraz węgla organicznego, niespełnienie wymagań w zakresie oznakowania;
- nieprawidłowości w zakresie oznakowania oraz pakowania,
- niespełnienie wymagań środków poprawiających właściwości gleby w zakresie zanieczyszczeń niklem, żywymi jajami pasożytów oraz bakteriami z rodzaju *Salmonella*, niespełnienie wymagań jakościowych podłoży do upraw w zakresie zasolenia i pH;
- nieprawidłowości w zakresie wprowadzania do obrotu (brak pozwolenia MRiRW).

⁴³ Zarządzenie nr 15/2020 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 17 listopada 2020 r.

⁴⁴ Zarządzenie nr 12/2021 Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa z dnia 29 kwietnia 2021 r.

W okresie objętym kontrolą organy PIORiN wystawiły 49 mandatów za naruszenia, o których mowa w art. 40–41⁴⁵ ustawy o nawozach i nawożeniu, z czego w 2021 r. – 13 (na łączną kwotę 4,3 tys. zł), a w 2022 r. – 36 (na łączną kwotę 13,9 tys. zł). Średnia kwota nałożonego mandatu kształtowała się następująco: w 2021 r. – 331 zł, a w 2022 – 386 zł. Udzielono również 11 pouczeń, z czego w 2021 r. – trzy, a w 2022 r. – osiem. W 2022 r. skierowano jeden wniosek o ukaranie za ww. naruszenia. Organy PIORiN wydały również:

- 17 decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, z czego w 2021 r. – pięć a w 2022 r. – 12;
- trzy decyzje administracyjne, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o nawozach i nawożeniu, z czego w 2021 r. – dwie a w 2022 r. – jedną;
- 12 decyzji w trybie art. 37 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu⁴⁶, z czego w II półroczu 2020 r. – jedną a w 2022 r. – 11.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że przejęcie w 2020 r. przez PIORiN od IJHARS kompetencji w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWOZ WE” i śwur nastąpiło bez przyznania PIORiN środków finansowych na realizację tego zadania oraz bez przeniesienia pracowników zatrudnionych w IJHARS do PIORiN. Wszystkie powyższe zadania zostały zrealizowane bez zwiększenia finansowania organów PIORiN.

Znaczne dofinansowanie PIORiN w 2023 r.

W wytycznych na rok 2023 WIORiN przewidziano przeprowadzenie minimum 1450 kontroli (sześć jednostek – po 70 kontroli, siedem jednostek po 90 kontroli, jedna jednostka 120 kontroli, dwie jednostki po 140 kontroli. Kontrole dotyczyć miały zróżnicowanego asortymentu u producentów, importerów, podmiotów wprowadzających produkty jak i ich dystrybutorów (nie więcej niż 40 %). Tak znaczne zwiększenie liczby zaplanowanych kontroli nastąpiło w związku z powierzeniem organom PIORiN nowych zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu i udostępnianiem na rynku produktów nawozowych UE, określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającym przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2003/2003. Zadania te zostały nałożone na PIORiN ustawą z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, która weszła w życie z dniem 3 grudnia 2022 r. W związku z tym, w ustawie budżetowej na 2023 r. organom PIORiN zostały przyznane środki finansowe na realizację tego zadania w wysokości 15 724 tys. zł. Przyznane środki finansowe na zwiększenie liczby etatów w WIORiN-ach o ponad 130, umożliwią realizację zadania, zapewniając możliwość przeprowadzania przez WIORiN-y kontroli na poziomie niemal 1,5 tys. rocznie. Powyższe zmiany NIK ocenia pozytywnie.

Co piąta próbka nawozów i śwur nie spełniała wymagań

Na 353 przebadane w latach 2021–2022 próbki (w tym odpowiednio: 116 w zakresie nawozów, 125 nawozów oznaczonych znakiem „NAWOZ WE” oraz 112 śwur), w 73 próbkach (odpowiednio: 33, 13 i 27), tj. w 21 % wykryto niespełnianie wymagań jakościowych i wymagań w zakresie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, przy czym zauważalny jest wzrost liczby próbek niespełniających wymagań w 2022 r. I tak na 166 przebadanych w 2021 r. próbek (w tym odpowiednio: 50 w zakresie nawozów, 79 nawozów oznaczonych znakiem „NAWOZ WE” oraz 37 śwur), w 18 próbkach (po sześć w każdej kategorii), tj. w 10,8 % wykryto niespełnianie wymagań jakościowych i wymagań w zakresie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. Z kolei w 2022 r. na 187 przebadanych próbek (w tym odpowiednio: 66 w zakresie nawozów, 46 nawozów oznaczonych znakiem „NAWOZ WE” oraz 75 śwur),

⁴⁵ M.in. brak właściwych informacji na etykietach produktów, deklarowanie nieprawdziwych wymagań jakościowych nawozu albo śwur, wprowadzanie do obrotu nawozów lub śwur niespełniających wymagań jakościowych.

⁴⁶ Dotyczących opłat sankcyjnych.

w 55 próbkach (odpowiednio w 27, siedem i 21), tj. w 29,4 % wykryto niespełnianie wymagań jakościowych i wymagań w zakresie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

Jednocześnie NIK stwierdził, że Główny Inspektor nie nadzorował wykonywania przez wojewódzkich inspektorów obowiązku, który wynikał z przyjętych przez niego procedur kontroli i poboru próbek, tj. zlecenia w trakcie prowadzonych kontroli badań w zakresie dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń oraz ich wartości w nawozach i świr, określonych na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu. Biorąc pod uwagę fakt, że sześć spośród dziewięciu skontrolowanych WIORiN-ów nie zlecało każdorazowo wykonania badań dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w nawozach i świr⁴⁷ – w świetle powyższych danych zasadne jest coroczne, rutynowe zlecenie ich badania przez wszystkich wojewódzkich inspektorów. Zanieczyszczenia w nawozach i świr mogą bowiem występować zarówno w wyniku wytwarzania ich z odpadów (w tym z komunalnych osadów ściekowych), ale też w wyniku naturalnie występujących zanieczyszczeń kopalin stosowanych do ich produkcji (np. kadm w fosforytach, z których wytwarzane są nawozy fosforowe, nikiel w magnezytach, z których wytwarzane są nawozy zawierające magnez). Z kolei w trakcie kontroli zleconych przez NIK wojewódzkim inspektorom w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK w dwóch przypadkach – na siedemnaście zbadanych produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych – stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń.

Przykład

W trakcie kontroli świr zleconej przez NIK **Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie**, w jednym z podmiotów komunalnych wytwarzającym świr z osadów ściekowych stwierdzono ponad dwukrotne przekroczenie dopuszczalnego poziomu niklu – 136 mg/kilogram suchej masy przy dozwolonej zawartości 60 mg/kilogram suchej masy.

Z kolei w trakcie kontroli zleconej **Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu**, w świr wytwarzanym przez podmiot komunalny z osadów ściekowych wykryto obecność żywych jaj pasożytów jelitowych z rodzaju *Toxocara* sp. (rodzaj ten obejmuje glisty kocie i psie), których obecność jest niedopuszczalna.

Przyjęta procedura poboru próbek nieadekwatna dla wskaźników biologicznych

Zgodnie z przyjętą przez GIORiN procedurą pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin, zarówno w przypadku poboru próbek do badań fizykochemicznych, jak i biologicznych (tj. obecności żywych jaj pasożytów jelitowych oraz bakterii z rodzaju *Salmonella*), oprócz przekazania do badań próbki końcowej laboratoryjnej, zabezpieczane były również:

- próbka końcowa kontrolna – pozostawiana wraz z protokołem jej pobrania w jednostce kontrolowanej, kierowana do analizy w przypadku, kiedy analiza próbki końcowej laboratoryjnej wykazała niespełnianie wymagań, a kontrolowany podmiot zawniósł o przeprowadzenie kolejnego badania,
- próbka końcowa dodatkowa – przechowywana przez organy PIORiN, przekazywana z urzędu do badań laboratoryjnych, w przypadku stwierdzenia, że przeprowadzone badania próbki końcowej kontrolnej nie wykazały nieprawidłowości (pomimo, że badania próbki końcowej laboratoryjnej taką nieprawidłowość wykazały).

Metodologia pobierania próbek nawozów na potrzeby kontroli została opisana w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 oraz przywołana w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 września 2010 r. w sprawie sposobu pakowania

⁴⁷ W Białymstoku, Gdańsku, Koszalinie, Opolu, Poznaniu i Warszawie.

nawozów mineralnych, umieszczania informacji o składnikach nawozowych na tych opakowaniach, sposobu badania nawozów mineralnych oraz typów wapna nawozowego. Niemniej jednak, wskazane metody odnosiły się do pobierania próbek nawozów mineralnych. Obowiązujące przepisy nie wskazywały sposobu pobierania próbek pozostałych produktów, tj. organicznych i organiczno-mineralnych nawozów i śwur. Z uwagi na brak przepisów w ww. zakresie, mając na uwadze jednolitość prowadzonych działań przez organy PIORiN i brak rozróżnienia w dotychczasowych przepisach trybów kontrolnych dla poszczególnych rodzajów nawozów, śwur i nawozów WE, GIORiN przygotowując procedury opierał się na ogólnodostępnych dokumentach, w tym także uwzględnionym w przepisach załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 2003/2003. Ze względu na fakt, że w załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 wskazano konieczność przygotowania trzech próbek końcowych, do pobierania próbek pozostałych nawozów i śwur zastosowano tożsamą zasadę. Wyznaczenie innej organizacji badania próbek nawozów i śwur, aniżeli przyjętej do prowadzenia badań nawozów mineralnych, w przypadku braku uregulowania ww. kwestii w obowiązujących przepisach, w opinii GIORiN nie miało swojego uzasadnienia merytorycznego.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej opinii. Z ustaleń NIK w ramach kontroli prowadzonych w WIORiN-ach wynika, że próbki kontrolne/dodatkowe przekazywane były do badań biologicznych po upływie 21 dni od daty ich pobrania (niekiedy okres ten wynosił ponad dwa miesiące) – nie zawsze stwierdzano wtedy obecność żywych jaj pasożytów jelitowych bądź bakterii z rodzaju *Salmonella*.

Jak wynika z informacji udzielonych NIK przez Zastępcę Dyrektora Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, nawozy i śwur mogą nie stanowić korzystnego środowiska życia dla bakterii *Salmonella* spp., co powoduje w efekcie całkowitą lub częściową eliminację tych drobnoustrojów. Wzrost temperatury przechowywania tego typu próbek skraca żywotność patogenów. Ważnym wskazaniem jest spadek liczebności pałeczek *Salmonella* już w temperaturze 20–25 °C, która w polskiej strefie klimatycznej występuje w dużej części roku. Mogło to w znacznym stopniu oddziaływać na stan sanitarny nawozów organicznych i polepszaczy glebowych. Jakkolwiek w przypadku obecności jaj pasożytów jelitowych podwyższona temperatura miała mniejszy wpływ na skrócenie czasu ich przeżywalności, to ostatecznie czas wykonywania analiz mógł z całą pewnością mieć znaczenie dla zwiększenia wiarygodności oznaczeń i dalszych decyzji. W swojej Instrukcji wypełnienia zlecenia, Główne Laboratorium Analiz Chemicznych Instytutu wskazało, że do badań mikrobiologicznych i parazytologicznych nie przyjmowano próbek dostarczonych przez klientów powyżej 21 dni od pobrania. Jak wskazał Zastępca Dyrektora Instytutu, czas 21 dni został określony jako optymalny na podstawie własnych badań Laboratorium.

W ocenie NIK sytuacja powyższa dowodzi, że przyjęta przez GIORiN metodyka była nieadekwatna do badań biologicznych nawozów i śwur. Potwierdziło się to również podczas kontroli śwur zleconej przez NIK Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu. Pierwsze badanie próbki końcowej laboratoryjnej pobranej w dniu 31 stycznia i dostarczonej 3 lutego 2023 r. wykazało obecność *Salmonelli*. W kolejnym badaniu próbki (końcowej kontrolnej), dostarczonej do laboratorium 24 lutego, a zatem po ponad trzech tygodniach od daty jej pobrania, *Salmonelli* już nie wykryto.

W ocenie NIK świadczy to o konieczności rewizji przyjętej przez GIORiN metodyki poboru próbek. Jednocześnie w opinii NIK zasadne wydaje się przyjęcie referencyjnej metodyki poboru i badania próbek produktów wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych na drodze legislacyjnej, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku badań samych komunalnych osadów ściekowych. W tym przypadku metodyki takie zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie

stosowania komunalnych osadów ściekowych⁴⁸. Zgodnie z § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia, próbkę komunalnego osadu ściekowego, przeznaczoną do badań uzyskuje się przez połączenie i dokładne zmieszanie próbek pobranych w tym samym czasie z różnych miejsc przeznaczonych do badań metodami referencyjnymi komunalnych osadów ściekowych⁴⁹. Biorąc pod uwagę specyfikę nawozów i śwur wytwarzanych z osadów ściekowych (często gotowe produkty magazynowane są w przyzmacach o dużej objętości), a także fakt oznaczania w nich tych samych parametrów biologicznych, które są oznaczane w osadach ściekowych, zapewniłoby to jednolite podejście również w przypadku nawozów i śwur. Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, że w przypadku komunalnych osadów ściekowych nie ma konieczności badania próbek końcowych kontrolnych i dodatkowych, uniknięto by problemów z zapewnieniem miarodajności otrzymanych wyników badań.

Wzrost cen nawozów nie wpłynął na wzrost szarej strefy w ich obrocie

W przeprowadzanej w GIORiN analizie ryzyka nie uwzględniano wpływu gwałtownego wzrostu ceny nawozów w latach 2021–2022 na rynek nawozów i ewentualną szarą strefę (np. podróbki, nawozy wprowadzane na rynek bez zezwolenia).

Jak wynika z wyjaśnień Głównego Inspektora, gwałtowny wzrost cen nawozów na przełomie 2021 i 2022 r. dotyczył nawozów mineralnych a obecnie następuje spadek tych cen. Wytyczne do planów pracy WIORiN na 2022 r. określały, aby kontrolą objęte były podmioty, u których podejrzewa się wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie nawozów, śwur lub produktów nawozowych niezgodnie z przepisami, a także aby przeprowadzać doraźne kontrole miejsc, co do których istnieje podejrzenie, że wprowadzane są do obrotu i udostępniane produkty niezgodnie z obowiązującymi przepisami oraz podejmować niezwłocznie działania w przypadku otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu wprowadzania do obrotu lub udostępnienia produktów niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Powyższe wytyczne odnosiły się do wszystkich nielegalnych form sprzedaży nawozów, bez względu na przyczynę jej powstania, w związku z powyższym nie było potrzeby wprowadzania zmian do wytycznych. GIORiN nie zaobserwował, na podstawie działań własnych, otrzymywanych skarg, zgłoszeń od podmiotów zewnętrznych, w tym Policji, aby wzrost cen nawozów mineralnych wpłynął na obniżenie jakości tych nawozów czy wzrost nieprawidłowości w tej grupie asortymentu. GIORiN, zawarł w dniu 24 stycznia 2022 r. porozumienie z Policją, określające także zasady współdziałania w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur, jak również w ramach Rady Konsultacyjnej GIORiN ze środowiskiem dystrybutorów nawozów, reprezentowanych przez Stowarzyszenie POLSOR. W opinii GIORiN, nawozy mineralne są grupą produktów, w której stwierdza się niski odsetek niezgodności i dlatego nie ma uzasadnienia, aby na tym etapie, w tej grupie intensyfikować działania kontrolne. Jednocześnie GIORiN na bieżąco analizował sytuację na rynku nawozów w powyższym zakresie w przypadku konieczności podjęcia doraźnych działań.

Najwyższa Izba Kontroli podziela powyższą opinię, wskazując jednocześnie, że również z danych Krajowej Administracji Skarbowej wynika, że w latach 2020–2022 organy KAS zidentyfikowały tylko 20 przypadków prób nielegalnego wprowadzenia do obrotu na terytorium RP nawozów lub śwur. W ocenie NIK była to niewielka liczba, o czym świadczy porównanie chociażby z danymi dotyczącymi środków ochrony roślin za 2021 r., w którym KAS we współpracy z PIORiN ujawniła 186 przypadków nieprawidłowości polegających na ich nielegalnym przywozie lub na niedopełnieniu obowiązków dokumentacyjnych⁵⁰.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 23.

⁴⁹ Liczba tych próbek wynosi co najmniej:
1) 10 – przy objętości osadów ściekowych do 50 m³;
2) 15 – przy objętości osadów ściekowych powyżej 50 m³ do 100 m³;
3) 30 – przy objętości osadów ściekowych powyżej 100 m³.

⁵⁰ Źródło: <https://www.gov.pl/web/kas/az-zal-nie-skorzystac-rolniku-uwazaj-na-okazyjne-oferty-srodkow-ochrony-roslin> (data odstłony: 24 lipca 2023 r.).

W trakcie obsługi zgłoszeń celnych prowadzona była bieżąca analiza ryzyka pod kątem ograniczeń i wymogów związanych z wprowadzaniem towarów na obszar celny Unii Europejskiej, w tym także w zakresie wymogów dotyczących przywozu nawozów i śwur. Przesyłki były kierowane do kontroli na podstawie wyników analizy ryzyka, głównie w oparciu o zastrzeżenia dyspozytorskie. Dodatkowo w sytuacji stwierdzonych powtarzających się nieprawidłowości w stosunku do konkretnych podmiotów/towarów Wydział Strategiczny Centrum Analiz w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach dokonywał zastrzeżeń lokalnych lub centralnych w systemach celnych na wskazane podmioty lub towary. KAS prowadziła czynności weryfikacyjne m.in. w zakresie: kontroli tożsamości zgłoszonego towaru-ogłędziny, analizy wymaganej dokumentacji oraz oznakowania. Dodatkowo w sytuacji podejrzenia nieprawidłowości w zakresie klasyfikacji taryfowej pobierane były próbki towarów do badań w laboratoriach celnych.

**WIORiN-y
dostosowały
struktury do nowych
zadań i je
zrealizowały**

Pomimo obaw związanych z możliwościami w zakresie realizacji obowiązków w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem na rynek nawozów i śwur od połowy 2020 r., wszystkie skontrolowane WIORiN-y dostosowały swoją strukturę do nowych zadań, choć większość⁵¹ z nich dopiero w I poł. 2021 r. Zadania te były realizowane przez pracowników Działów Ochrony Roślin i Nawozów oraz przez oddziały terenowe poszczególnych inspektoratów. Jednocześnie NIK ustalił, że w WIORiN we Wrocławiu nie zaktualizowano zakresu obowiązków dla 37 spośród 44 pracowników realizujących zadania wynikające z ustawy o nawozach i nawożeniu⁵², co Izba oceniła jako działanie nierzetelne, wbrew standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

We wszystkich dziewięciu WIORiN-ach przeprowadzono łącznie 223 kontrole przy zaplanowanej liczbie 135 kontroli. Kontrole pozaplanowe obejmowały kontrole interwencyjne i problemowe. Najwięcej kontroli przeprowadził WIORiN w Warszawie (42, z czego 28 stanowiły kontrole pozaplanowe), najmniej – WIORiN w Białymstoku, który przeprowadził łącznie 12 kontroli planowych. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 65 kontroli i obejmowały one w szczególności:

- nieprawidłowe etykietowanie i oznakowanie nawozów i śwur,
- nieprawidłowy sposób pakowania produktów,
- braki w dokumentacji produktu,
- wprowadzanie do obrotu śwur bez wymaganego pozwolenia,
- konfekcjonowanie produktu bez wymaganej zgody producenta.

W skontrolowanych inspektoratach pobrano łącznie 204 próbek ogólnych⁵³ nawozów i śwur, tj. o 23 więcej niż pierwotnie zaplanowano (dodatkowe próbki pobierano w szczególności w związku z kontrolami interwencyjnymi). Najwięcej próbek pobrano w WIORiN w Warszawie (32) i Łodzi (26), w pozostałych inspektoratach liczba pobranych próbek wynosiła od 20 do 22. Niezgodności stwierdzono w 37 przypadkach (17 %), przy czym:

- 34 z nich dotyczyły niespełniania wymagań jakościowych,
- trzy z nich dotyczyły przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń⁵⁴.

We wszystkich przypadkach, w których istniała możliwość skorzystania przez wojewódzkich inspektorów z przepisów art. 31 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, wszczynali oni postępowania administracyjne w przedmiocie zakazu wprowadzenia do obrotu nawozu oznaczonego znakiem „NAWÓZ WE”

⁵¹ Jedynie WIORiN we Wrocławiu zaktualizował regulamin organizacyjny w październiku 2020 r., ujmując w nim zadania z kontrolowanego obszaru.

⁵² Wg stanu na koniec 2022 r.

⁵³ Z próbek tych wydzielano następnie próbki końcowe laboratoryjne, kontrolne oraz dodatkowe.

⁵⁴ W jednym przypadku – obecności żywych jaj pasożytów jelitowych, w drugim – żywych jaj pasożytów jelitowych i *Salmonelli*, w trzecim – przekroczenia dopuszczalnej zawartości niklu.

lub śwur bądź wycofania produktu będącego w obrocie⁵⁵. Należy podkreślić, że podjęcie tych działań było możliwe zasadniczo tylko w przypadku producenta lub importera nawozu lub śwur⁵⁶ (zgodnie z definicją wprowadzenia do obrotu wskazaną w art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy o nawozach i nawożeniu). Jeżeli natomiast WIORiN stwierdził np. niespełnianie wymagań jakościowych w trakcie kontroli produktu u sprzedawcy, niebędącego jego producentem/importerem, był zobowiązany zawiadomić WIORiN właściwy terytorialnie do przeprowadzenia kontroli w tym podmiocie.

W pięciu inspektoratach⁵⁷ objętych kontrolą NIK wydano łącznie 11 decyzji w trybie art. 31 ust. 1, przy czym dziesięć dotyczyło pkt 1 (zakaz wprowadzania do obrotu), a jedna pkt 2 (nakaz wycofania z obrotu) ustawy o nawozach i nawożeniu. W czterech inspektoratach⁵⁸ wydano łącznie siedem decyzji w trybie art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. w sprawie nałożenia opłaty sankcyjnej w związku z wprowadzeniem do obrotu nawozów lub śwur niezgodnie z warunkami określonymi w art. 3 lub 5 ustawy. Ponadto w związku ze stwierdzonymi naruszeniami inspektorzy z siedmiu WIORiN-ów wystawili łącznie 24 mandaty na kwotę ogółem 9,3 tys. zł za naruszenia, o których mowa w art. 40–41 ustawy o nawozach i nawożeniu.

Kontrole w większości przypadków prawidłowo i rzetelnie prowadzone

Kontrole prowadzone przez WIORiN-y były na ogół prowadzone, zgodnie z procedurą kontroli przyjętą przez GIORiN, przepisami ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o PIORiN. Stwierdzone przypadki nierzetelnego sporządzenia protokołów kontroli w WIORiN w Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie miały głównie charakter formalny i obejmowały brak wymaganych załączników do protokołów kontroli, nieudokumentowania reakcji na stwierdzone wykroczenie czy niewskazania w protokołach kontroli wszystkich upoważnień do jej przeprowadzenia.

Przykład

W jednym z protokołów kontroli przeprowadzonej przez **WIORiN w Poznaniu**, wykreślono punkt dotyczący sankcji, pomimo stwierdzenia naruszenia przepisów art. 9 ust. 1 lit. a i art. 23 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2003/2003 z 13 października 2003 r. w sprawie nawozów, co stanowiło wykroczenie z art. 40 ustawy o nawozach i nawożeniu. W stosunku do sprawy czynu porzeczano na ustnym pouczeniu sprawcy czynu. Zdaniem NIK informacja o reakcji na stwierdzone wykroczenie powinna być udokumentowana, tym bardziej, że protokół kontroli przewidywał taką możliwość.

W **WIORiN w Gdańsku** jeden z protokołów kontroli został sporządzony nierzetelnie przez inspektora, ponieważ pomimo stwierdzenia rozbieżności pomiędzy nazwą producenta i produktu na etykiecie śwur a nazwą określoną w decyzji MRiRW, nie odnotowano tego faktu jako nieprawidłowości, pomimo jej penalizacji na gruncie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o nawozach i nawożeniu. Z kolei w trzech protokołach z kontroli interwencyjnych omyłkowo określono rodzaj kontroli jako planowe. Ponadto do trzech protokołów kontroli nie dołączono wymaganych procedurą GIORiN wykazów kontrolowanych produktów oraz produktów zakwestionowanych. Nieprawidłowość powyższa miała wyłącznie formalny charakter, ponieważ zarówno kontrolowane jak i zakwestionowane produkty były szczegółowo opisane w samych protokołach kontroli.

⁵⁵ Liczba próbek, w których stwierdzono niezgodności będące podstawą wydania takich decyzji nie odpowiadała liczbie wydanych decyzji. Wynika to m.in. z faktu, że w niektórych przypadkach niezgodności w badanych próbkach stwierdzano w trakcie kontroli u podmiotów, które nie dokonywały wprowadzenia nawozów do obrotu, np. u sprzedawców.

⁵⁶ A także inny podmiot wprowadzający nawóz lub środek wspomagający uprawę roślin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku nawozu/śwur wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu na terytorium innego państwa UE.

⁵⁷ WIORiN w Koszalinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu.

⁵⁸ WIORiN w Gdańsku, Koszalinie, Opolu, Wrocławiu.

**Przypadki
naruszenia Prawa
przedsiębiorców
przy prowadzeniu
kontroli**

Analogiczna sytuacja wystąpiła w **WIORiN w Warszawie**, gdzie powyższych załączników nie sporządzono w przypadku 10 kontroli. Ponadto w pięciu protokołach kontroli nie odnotowano wszystkich upoważnień do przeprowadzenia kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również naruszenia przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców w przypadku czterech skontrolowanych inspektoratów, tj. w Gdańsku, Olsztynie, Warszawie i Wrocławiu. Dotyczyły one przeprowadzenia kontroli bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze jej wszczęcia (art. 48 ust. 2 i 5 ustawy), rozpoczęcia kontroli z przekroczeniem obowiązującego 30 dniowego terminu na jej rozpoczęcie od daty doręczenia zawiadomienia (art. 48 ust. 2 ustawy), niewskazania przyczyn braku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 ust. 10 ustawy), błędnej podstawy prawnej w upoważnieniach do kontroli i braku pouczenia kontrolowanego o jego prawach i obowiązkach (art. 49 ust. 7 pkt 1 i 9 ustawy), a także podpisania protokołów kontroli po upływie okresu ważności upoważnienia pomimo, że stanowiło ono czynność kontrolną w myśl art. 56 Prawa przedsiębiorców.

Przykład

Siedem protokołów kontroli przeprowadzonych przez **WIORiN w Gdańsku** podpisanych zostało po upływie okresu ważności upoważnień do przeprowadzenia kontroli. Kierownik Wydziału Ochrony Roślin i Nawozów wyjaśnił, że uznano, iż do samej czynności podpisania protokołów nie było wymagane upoważnienie. Zdaniem NIK przepis art. 56 ust. 1 Prawa przedsiębiorców jednoznacznie wskazuje, że sporządzenie protokołu kontroli jest czynnością kontrolną, którą kończy jego podpisanie przez kontrolowanego i kontrolującego.

W **WIORiN w Olsztynie** w dwóch przypadkach czynności kontrolne przeprowadzono przed doręczeniem kontrolowanemu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W jednym przypadku oględziny magazynu nawozów przeprowadzono sześć dni wcześniej – przyczyną było wcześniejsze doręczenie upoważnienia do kontroli niewłaściwej osobie, co w konsekwencji wpłynęło na konieczność ponownego wysłania zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia kontroli. W drugiej sprawie kontrolę przeprowadzono w październiku 2022 r. w związku z otrzymaniem przez WIORiN wyników badań nawozu, który nie spełniał parametrów jakościowych, natomiast w protokole kontroli przywołano upoważnienie o zamiarze wszczęcia kontroli, która odbyła się w lipcu 2022 r. Inspektorzy prowadzący ww. kontrolę wyjaśnili, że dokonali zawiadomienia przedsiębiorcy o kontroli drogą telefoniczną, choć art. 48 Prawa przedsiębiorców nie przewidywał takiej możliwości. Ponadto w trzech protokołach kontroli interwencyjnych przeprowadzonych przez Inspektorat omyłkowo nie wskazano przyczyn braku zawiadomienia przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli, choć nakazywał to art. 48 ust. 10 Prawa przedsiębiorców.

WIORiN we Wrocławiu wszczął kontrolę przedsiębiorcy w 32 dniu od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Termin 30 dni upłynął w sobotę, więc inspektorzy rozpoczęli kontrolę w kolejnym dniu roboczym, tj. w poniedziałek. NIK nie podzielił powyższych argumentów wskazując, że art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców dokładnie określa konieczność wszczęcia kontroli przed upływem 30 dnia od chwili doręczenia zawiadomienia, nie przewidując w tej materii wyjątków.

W trzech kontrolach przeprowadzonych przez **WIORiN w Warszawie** stwierdzono, że upoważnienia do kontroli nie zawierały prawidłowej podstawy prawnej oraz pouczenia kontrolowanego o jego prawach i obowiązkach. NIK podkreśla, że zgodnie z art. 49 ust. 8 Prawa przedsiębiorców dokument, który nie spełnia powyższych wymagań, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

Naruszenia przepisów Prawa przedsiębiorców NIK ocenia jako istotne, ponieważ w świetle art. 46 ust. 3 tej ustawy, dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub

z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy. Dlatego wszelkie nieprawidłowości w powyższym zakresie mogą być później kwestionowane przez kontrolowanych chociażby w przypadku prowadzenia przez WIORiN postępowań administracyjnych na podstawie ustaleń kontroli.

Z wyjątkiem WIORiN we Wrocławiu, w inspektoratach monitorowano na bieżąco wykonanie wydanych w trakcie kontroli zaleceń pokontrolnych. We wrocławskim Inspektoracie zalecenia sformułowano w 13 z 37 przeprowadzonych w latach 2020–2022 kontroli, przy czym tylko od jednego podmiotu WIORiN otrzymał informację o ich wykonaniu. W WIORiN we Wrocławiu przyjęto praktykę oceniania wykonania zaleceń podczas kolejnej kontroli, co NIK ocenił jako działanie nierzetelne, bowiem niepoinformowanie wojewódzkiego inspektora o sposobie wykonania zaleceń zagrożone jest karą grzywny zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy o PIORiN.

Ograniczone możliwości badawcze stacji chemiczno-rolniczych

Badania pobranych próbek nawozów i śwur zlecano co do zasady właściwym miejscowo OSChR, na mocy *Porozumienia w sprawie współpracy w zakresie kontroli jakości nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „Nawóz WE” i środków wspomagających uprawę roślin* z dnia 8 września 2020 r. zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa, a Dyrektorem KSChR. W myśl przepisów rozdziału 5 ustawy o nawozach i nawożeniu, nie pobierają one opłat za badania wykonywane na potrzeby organów administracji rządowej. Nie mniej jednak badań niektórych parametrów nie wykonywano, ponieważ OSChR-y, do których skontrolowane WIORiN-y przekazywały pobrane próbki, ich nie przeprowadzały. Dotyczyło to w szczególności składników pokarmowych takich jak molibden, żelazo, bor (ich zawartość w nawozach określały pozwolenia wydane przez MRiRW) a także innych parametrów (np. biuret – tj. organiczny związek azotowy będący produktem kondensacji mocznika, chlor czy miedź, które były wymienione we wspomnianym już rozporządzeniu unijnym nr 2003/2003 i dotyczyły nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE”) czy uziarnienia (badanego poprzez odsiew na sicie), tj. parametru wymaganego dla środków wapnujących. Sytuacja powyższa wystąpiła w WIORiN w Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Wrocławiu. W wyjątkowych sytuacjach, tj. w przypadku konieczności wykonywania wysoce specjalistycznych badań, których OSChR-y z zasady nie wykonywały (np. badania cyklu termicznego w nawozach wyprodukowanych na bazie saletry amonowej czy retencję oleju), badania na rzecz organów PIORiN prowadziły odpłatnie laboratoria innych wyspecjalizowanych instytucji – np. Laboratorium Badawczego Instytutu Nowych Syntez Chemicznych w Puławach.

Przykład

Inspektorzy **WIORiN w Łodzi** pobrali do badań próbki nawozu oznaczonego znakiem „NAWÓZ WE”. Zgodnie z deklaracją producenta dla tego nawozu oznaczonego „NAWÓZ WE” określono, wynikającą z pozwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. zawartość molibdenu oraz biuretu zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 2003/2003. Po powzięciu informacji, że OSChR w Łodzi nie wykonuje badań biuretu nie zlecono badania tego parametru. Natomiast zgodnie z tabelą z *Harmonogramu pobierania próbek nawozów, nawozów WE oraz śwur na 2021 r.*, żadna OSChR nie wykonywała badania zawartości molibdenu w nawozach.

W ocenie NIK, jakkolwiek brak badań niektórych parametrów jakościowych nie stwarza istotnego zagrożenia dla konsumentów żywności wyprodukowanej z nawożonych roślin, to jednak uniemożliwia pełną kontrolę ich jakości, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia podmiotów stosujących nawozy. Niedobór lub nadmiar poszczególnych makro- i mikroskładników pokarmowych może bowiem wpływać na zdrowie uprawianych roślin.

**Przypadki
niezlecenia badań
zanieczyszczeń
 nawozów i śwur**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie natomiast ocenia fakt, że sześć spośród dziewięciu skontrolowanych WIORiN-ów (w Białymstoku, Gdańsku, Koszalinie, Opolu, Poznaniu i Warszawie) zlecając przeprowadzenie badań pobranych próbek, ograniczało się zasadniczo do zlecenia badań parametrów jakościowych, nie zawsze wskazując na konieczność zbadania dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. Przyczyną takiej sytuacji było w szczególności przyjęcie w WIORiN-ach błędnej interpretacji, że parametry jakościowe należy badać tylko pod kątem parametrów i wskaźników określonych w deklaracjach producentów (głównie zawartości składników pokarmowych), które nie obejmowały zanieczyszczeń. Tymczasem rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu normuje dopuszczalne wartości zanieczyszczeń z grupy toksycznych metali (chrom, kadm, nikiel, ołów, rtęć i arsen), jak też wskazuje, że niedopuszczalne jest występowanie w nawozach organicznych, organiczno-mineralnych oraz organicznych i organiczno-mineralnych śwur występowanie żywych jaj pasożytów jelitowych z *Ascaris* sp., *Trichuris* sp., *Toxocara* sp. oraz bakterii z rodzaju *Salmonella*.

W ocenie NIK takie działanie ww. WIORiN-ów było nierzetelne, ponieważ przyjęte wytyczne w zakresie kontroli laboratoryjnej zawarte w Zarządzeniu GIORiN nr 12/2021 w sprawie procedury pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz harmonogramach pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz śwur na 2021 r. oraz na 2022 r. słusznie wskazywały, iż zakres kontroli wprowadzania nawozów oraz śwur obejmować miał m.in. spełnienie wymagań jakościowych deklarowanych przez wprowadzającego do obrotu oraz spełnienie wymagań w zakresie dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń.

Przykład

W **WIORiN Białymstoku** w żadnej z 12 przeprowadzonych w latach 2021–2022 w kontroli nie zlecono badania zanieczyszczeń w pobranych 20 próbkach nawozów i śwur. Pracownicy ustalali zakres badań zgodnie ze swoją wiedzą i przyjęli założenie, że obligatoryjne jest pobranie prób na określenie parametrów wynikających wyłącznie z pozwoleń wydanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przyjęto założenie, że sygnałem do przeprowadzenia badań w kierunku metali bądź obecności żywych jaj pasożytów mogła być skarga złożona do WIORiN bądź proces produkcyjny budzący wątpliwości co do zachowania jednolitych i bezpiecznych parametrów produktów.

Z kolei w **WIORiN w Koszalinie**, podczas dziewięciu przeprowadzonych kontroli nawozów i śwur w analogicznym okresie, nie zlecono badań zanieczyszczeń w 11 z 12 pobranych próbek. Przyjęto również interpretację, że wszystkie zlecane parametry do badań podawano zgodnie z deklaracją producenta uznając, że rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu dotyczy zakresu badań dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń i ich poziomów do uzyskania pozwolenia na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur.

WIORiN w Opolu w czterech z 10 kontroli nie zlecił w ogóle badań zanieczyszczeń, z kolei w trzech kontrolach ograniczono ich zakres do parametrów biologicznych, chociaż do kontrolowanych produktów miały zastosowanie również normy w zakresie zawartości metali: chromu, ołowiu, rtęci, niklu i kadmu. Także w Opolu przyczyną było przyjęcie w WIORiN interpretacji, że badania należy wykonywać w zakresie wynikającym z pozwoleń na wprowadzanie nawozów i śwur do obrotu, a ponadto niedopatrzienie i pominięcie zlecenia badań zawartości metali w przypadku trzech kontroli.

**Zbyt długi
czas badań próbek**

Najwyższa Izba Kontroli zbadała również czas wykonywania badań pobranych próbek nawozów i śwur. Czas ten (od dnia pobrania próbki przez laboratorium do dnia otrzymania wyników z analiz) wynosił w przypadku poszczególnych od 8 do nawet 151 dni i był zróżnicowany w przypadku poszczególnych inspektoratów.

Infografika nr 7

Minimalny i maksymalny czas badania próbek nawozów i śwur pobranych przez skontrolowane WIORiN-y



WIORiN w Białymstoku: **od 10 do 77 dni,**

WIORiN w Gdańsku: **od 14 do 55 dni,**

WIORiN w Koszalinie: **od 8 do 55 dni,**

WIORiN w Łodzi: **od 8 do 151 dni,**

WIORiN w Olsztynie: **od 19 do 63 dni,**

WIORiN w Opolu: **od 10 do 61 dni,**

WIORiN w Poznaniu: **od 29 do 55 dni,**

WIORiN w Warszawie: **od 23 do 68 dni,**

WIORiN we Wrocławiu: **od 21 do 96 dni.**

Źródło: oprac. własne na podstawie ustaleń kontroli.

W ocenie NIK, czas ten, jakkolwiek w większości przypadków niezależny od WIORiN⁵⁹, wymaga skrócenia, ponieważ w przypadku wydłużenia oczekiwania na wyniki badań nawozy i śwur, które nie spełniają wymagań mogą zostać wprowadzone do obrotu i ostatecznie trafić do końcowych użytkowników, co uniemożliwi ich wycofanie z obrotu (w szczególności w przypadku ich sprzedaży w oparciu o paragony, bez możliwości identyfikacji kupujących). Takie przypadki NIK stwierdziła w WIORiN w Gdańsku, przy czym dotyczyły one wyłącznie niespełnienia wymogów jakościowych przez kontrolowane produkty. Również przewidziane w procedurze kontrolnej zabezpieczenie partii badanych nawozów i śwur na czas prowadzenia kontroli (w trybie art. 21 i 25 ustawy o PIORiN), nie uniemożliwia w praktyce ich sprzedaży w trakcie kontroli, ponieważ zakaz wprowadzenia do obrotu nawozu lub śwur, bądź nakaz ich usunięcia z obrotu, może być wydany przez wojewódzkiego inspektora w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu dopiero w przypadku stwierdzenia niespełnienia przez takie produkty wymagań jakościowych bądź przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń⁶⁰.

⁵⁹ W WIORiN w Gdańsku NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na zbyt długim okresie (nawet 12 dni) pomiędzy pobraniem próbek a ich przekazaniem do laboratorium. Dotyczyło to 14 próbek z 20 badanych.

⁶⁰ Jednak samo naruszenie zabezpieczeń w postaci plomb lub opieczętowania jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny zgodnie z art. 43 ustawy o PIORiN.

Przykład

W latach 2021–2022 wystąpiły trzy przypadki stwierdzenia niespełnienia wymagań jakościowych przez **WIORiN w Gdańsku**: jeden dotyczył śwur, który nie zawierał deklarowanej przez producenta ilości substancji organicznej i azotu ogólnego, dwa pozostałe nawozów: jeden nie zawierał deklarowanej zawartości azotu amonowego i ogólnego, drugi – deklarowanej ilości potasu. Wojewódzki Inspektor nie wydał w powyższych przypadkach decyzji w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, ponieważ w każdym przypadku produkty zostały sprzedane w trakcie oczekiwania na wyniki badań. W dwóch przypadkach brak było możliwości ustalenia nabywców, ponieważ sprzedaż była udokumentowana paragonami fiskalnymi. W jednym przypadku na podstawie posiadanych przez WIORiN informacji stwierdzono, że produkt nie był już oferowany do dalszej sprzedaży (trafił do nabywców ostatecznych). Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że nie zabezpieczano w trakcie kontroli partii nawozów (przed otrzymaniem wyników badań), które nie stwarzały zagrożenia dla środowiska.

Problem zbyt długiego czasu badań dostrzegł również GIORiN, który w trakcie kontroli NIK, w przekazanym WIORiN-om *Harmonogramie poboru próbek na 2023 r.* wskazał, że ustalając termin wykonania badań, należy dążyć do jak najkrótszego czasu oczekiwania na wyniki – dla parametrów fizyko-chemicznych powinien on wynosić do 20 dni roboczych⁶¹.

**Jednoznaczne
podejście WIORiN
w przypadku
wydawania decyzji
w trybie art. 31 ust.1
ustawy o nawozach
i nawożeniu**

We wszystkich Inspektoratach, które prowadziły postępowania w przedmiocie zakazu wprowadzenia do obrotu nawozów lub śwur bądź nakazu wycofania z obrotu takich produktów w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu (WIORiN-y w Koszalinie, Łodzi Olsztynie, Opolu i Poznaniu), stwierdzono stosowanie w tych postępowaniach jednoznacznych kryteriów wydawania decyzji. Pomimo, że stosowanie powyższego przepisu jest fakultatywne, w przypadku stwierdzenia niespełnienia przez kontrolowane produkty wymagań jakościowych lub przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń, wojewódzcy inspektorzy wydawali takie decyzje. Łącznie zostało wydanych 11 decyzji⁶² – przy czym tylko jedną z nich⁶³ nakazano wycofanie produktu z obrotu, pozostałe obejmowały zakaz wprowadzania nawozów bądź śwur do obrotu.

Przykład

WIORiN w Poznaniu stwierdził w jednej z prowadzonych kontroli, że w próbce pobranej do badań z partii nawozu organicznego o objętości 1000 litrów nie potwierdzono deklarowanej zawartości składników pokarmowych, tj. azotu, fosforu i potasu. Ponieważ na dzień zakończenia kontroli partia produktu znajdowała się w dalszym ciągu na terenie kontrolowanego podmiotu, Wojewódzki Inspektor wydał decyzję zakazującą jego wprowadzenia do obrotu.

WIORiN w Łodzi w trakcie dwóch prowadzonych kontroli śwur stwierdził, że w jednym produkcie przekroczony został niemal dwukrotnie dopuszczalny poziom niklu, z kolei drugi produkt nie spełniał wymagań jakościowych ze względu na niższą od deklarowanej zawartość fosforu. W obydwu przypadkach Wojewódzki Inspektor wydał decyzje zakazujące wprowadzenia tych produktów do obrotu.

⁶¹ W przypadku badań biologicznych, w szczególności obecności żywych jaj pasożytów jelitowych czas inkubacji jaj wynosi 14 dni.

⁶² Odpowiednio przez WIORiN: w Koszalinie – trzy, Olsztynie – dwie, Łodzi – dwie, Opolu – trzy, Poznaniu – jedną.

⁶³ Wydaną przez WIORiN w Opolu.

Przypadki przewlekłego prowadzenia postępowania oraz niemonitorowania wydanych decyzji

Jednocześnie NIK stwierdził przewlekłe prowadzenie trzech postępowań w WIORiN w Koszalinie i Olsztynie. W Koszalinie jedno z postępowań zakończyło się po upływie 45 dni od daty jego wszczęcia, pomimo że fakty i dowody (ustalenia kontroli) były znane organowi już w chwili jego wszczęcia i nie było potrzeby przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W ocenie NIK stanowiło to naruszenia art. 12 i art. 35 § 1 kpa. Przyczyną było oczekiwanie przez organ na wniesienie przez stronę opłaty za przeprowadzenie przez WIORiN czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych, co w ocenie NIK nie miało związku z prowadzonym postępowaniem. Z kolei w WIORiN w Olsztynie w dwóch przypadkach postępowania zakończono po upływie 84 i 88 dni od daty ich wszczęcia, a w jednym przypadku w trakcie kontroli NIK nadal trwało postępowanie pomimo upływu 71 dni od chwili jego wszczęcia. Opóźnienia były spowodowane brakami kadrowymi, w tym m.in. rotacją pracowników.

Za wyjątkiem dwóch WIORiN-ów (w Koszalinie i Opolu), monitorowano wykonanie wydanych decyzji. W Koszalinie, pomimo wydania trzech decyzji w 2022 r. o zakazie wprowadzania do obrotu nawozów i śwur, kontrole w celu sprawdzenia ich wykonania przeprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK. Z kolei w Opolu w przypadku trzech decyzji, zaplanowano przeprowadzenie u przedsiębiorców kontroli planowych w 2023 r. W obydwu przypadkach NIK uznał to za działanie nierzetelne, ponieważ zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu decyzje takie podlegają natychmiastowemu wykonaniu, a zatem na WIORiN ciążył obowiązek bieżącego monitorowania tego wykonania.

Decyzje w sprawie opłat sankcyjnych wydawane na ogół prawidłowo

Cztery WIORiN-y wydały łącznie siedem decyzji w trybie art. 37 ust 2 ustawy o nawozach i nawożeniu w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorców opłat sankcyjnych za wprowadzenie do obrotu produktów bez wymaganego pozwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- WIORiN w Gdańsku – jedną decyzję na kwotę 10,2 tys. zł,
- WIORiN w Koszalinie – jedną decyzję na kwotę 211 tys. zł,
- WIORiN w Opolu – jedną decyzję na kwotę 1,5 tys. zł,
- WIORiN we Wrocławiu – cztery decyzje na łączną kwotę 31 tys. zł.

Z wyjątkiem WIORiN w Gdańsku, w którym wskutek oczywistej omyłki rachunkowej zaniżono należną kwotę opłaty o 130 zł, pozostałe decyzje zostały wydane prawidłowo. Jednocześnie w przypadku decyzji wydanych przez gdański i opolski Inspektorat, nie określono w nich terminu wycofania śwur z obrotu (zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o nawozach i nawożeniu)⁶⁴. W pierwszym przypadku produkt, który nie został jeszcze sprzedany przedsiębiorca wykorzystał w całości na własne potrzeby i nie był dalej oferowany w celu zbycia; w drugim przypadku na podstawie okazanych przez przedsiębiorców faktur i paragonów ustalono, że produkt sprzedano nabywcom ostatecznych do całkowitego wykorzystania (produkt sprzedany w niewielkich ilościach jednostkowych) i nie było już praktycznej możliwości jego wycofania z obrotu.

⁶⁴ Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 37 ustawy o nawozach i nawożeniu, który obowiązuje od 3 grudnia 2022 r.: Kto wprowadza do obrotu nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin niezgodnie z warunkami określonymi w art. 3 lub art. 5 – wycofuje je z obrotu na własny koszt oraz podlega karze pieniężnej w wysokości do 100 % kwoty należnej za sprzedane nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin, a w przypadku innej formy zbycia nawozów lub środków wspomagających uprawę roślin – do 100 % wartości korzyści majątkowej, którą uzyskał lub którą mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin, jednak nie mniej niż 5000 zł.

Brak podstawy prawnej do upubliczniania informacji o wydanych decyzjach dotyczących nawozów i śwur

W żadnym ze skontrolowanych inspektoratów nie upubliczniano informacji o wydanych decyzjach w trybie art. 31 ust. 1 i art. 37 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu. Wojewódzcy inspektorzy słusznie wskazywali, że obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiej możliwości. Zdaniem NIK, zasadna jest zmiana przepisów w kierunku upubliczniania takich informacji, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku działalności organów Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁶⁵, informacje zawarte w wydawanych przez organy tej Inspekcji decyzjach, dotyczących zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, podaje się do publicznej wiadomości, z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz inne tajemnice podlegające ochronie na podstawie przepisów odrębnych. W przypadku wydania decyzji w trybie ustawy o nawozach i nawożeniu przez organy PIORiN, przyjęcie analogicznego pełniłoby z jednej strony dodatkową funkcję prewencyjną wobec podmiotów wprowadzających na rynek nawozy i śwur niespełniające wymagań, z drugiej pełniłoby istotną funkcję informacyjną dla użytkowników takich produktów.

Przypadki nieprawidłowego naliczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych

Skontrolowane inspektoraty naliczały opłaty za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badania laboratoryjne w przypadku, kiedy w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że nawozy i śwur nie spełniały wymagań jakościowych bądź zawierały przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń. Stawki tych opłat zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i przeprowadzenie badań laboratoryjnych nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin. Dziewięć skontrolowanych WIORiN-ów naliczyło łącznie 14 125 zł, które przedsiębiorcy byli obowiązani wnieść na konta właściwych miejscowo urzędów skarbowych. W trzech inspektoratach (w Gdańsku, Łodzi i Warszawie), wskutek omyłek i błędnych interpretacji przepisów stwierdzono pojedyncze przypadki nieprawidłowego naliczenia tych opłat, wskutek czego przedsiębiorcy uiszcili je w kwocie zawyżonej łącznie o 2,7 tys. zł.

Przykład

W **WIORiN w Warszawie** naliczono opłatę w wysokości 2354,42 zł za przeprowadzenie czynności kontrolnych przez Inspekcję i przeprowadzenie badań laboratoryjnych, pomimo że, wyniki badań kolejnych próbek nie potwierdziły obecności w kontrolowanym produkcie zanieczyszczeń biologicznych (bakterii z rodzaju *Salmonella*). Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że opłata ta została naliczona w związku z otrzymaniem pierwszych wyników badań (próbki końcowej laboratoryjnej), w której stwierdzono obecność bakterii. W ocenie NIK była to sytuacja sprzeczna z art. 38 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, ponieważ w myśl tego przepisu podmioty wprowadzające na rynek nawozy bądź śwur winny wносить takie opłaty tylko w przypadku niespełniania przez te produkty wymagań jakościowych bądź przekroczenia dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

W przypadku dwóch wezwań do zapłaty wystawionych przez **WIORiN w Gdańsku**, opłaty za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych, zostały wyliczone niezgodnie z § 1 ust. 1 lit. a rozporządzenia w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłat, gdyż stawkę opłaty za dojazd osób kontrolujących do miejsca przeprowadzenia kontroli wyliczono od osoby, podczas gdy w ww. rozporządzeniu określono stawki za „dojazd osób kontrolujących”. Powyższe skutkowało zawyżeniem kwoty opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych łącznie o 40 zł.

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1688, ze zm.

Rozbieżne interpretacje w zakresie egzekucji opłat przez WIORiN-y

Podmioty skontrolowane przez WIORiN-y uiściły naliczone opłaty, jednak w przypadku Inspektoratów w Gdańsku i Olsztynie nie monitorowano na bieżąco wykonania tego obowiązku, choć w myśl przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji były one wierzycielami tych należności. Konieczność weryfikacji uiszczenia tych opłat na konta właściwych miejscowo urzędów skarbowych wynikała również z przyjętej przez GIORiN *Procedury przeprowadzania kontroli*.

Przykład

W **WIORiN w Gdańsku** dopiero w trakcie kontroli NIK ustalono, że dwóch skontrolowanych przedsiębiorców uiściło nałożone opłaty w łącznej kwocie 986 zł. Brak monitorowania uiszczenia nałożonych opłat, wynikał z dokonanej interpretacji obowiązujących przepisów, oraz faktu że zarządzenie GIORiN, zgodnie z którym kontrolowany powinien przedstawić wojewódzkiemu inspektorowi potwierdzenie jej wniesienia, nie było wykładnią dla przedsiębiorców.

Najwyższa Izba Kontroli nie ma wątpliwości, że organy PIORiN miały obowiązek – jako wierzyciele należności – monitorowania ich uiszczenia na konta urzędów skarbowych. Tym nie mniej wskazuje, że obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy⁶⁶ faktycznie były rozbieżnie interpretowane, jeśli chodzi o kwestie egzekucji przedmiotowych należności. Ministerstwo Finansów w swoim stanowisku, w odpowiedzi udzielonej na wątpliwości GIORiN podniesione w lutym 2021 r., wskazało, że wprawdzie w myśl przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wojewódzcy inspektorzy byli wierzycielami tych należności, jednak w świetle przepisów tej ustawy nie podlegały one egzekucji, ponieważ nie wynikały wprost z przepisów, jak również z decyzji bądź postanowień nakładanych przez WIORiN. Z dniem 11 września 2023 r. weszły w życie przepisy dokonane nowelizacją ustawy o nawozach i nawożeniu, tj. art. 32a ust. 2a⁶⁷, a wysokość opłat będzie ustalana w drodze decyzji przez wojewódzkich inspektorów i będą one wnoszone na rachunki właściwych miejscowo WIORiN-ów. Powyższą zmianę przepisów ustawy NIK ocenia pozytywnie, ponieważ nie będzie już budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Współpraca PIORiN z innymi organami głównie na szczeblu wojewódzkim w zależności od potrzeb

Współpraca organów PIORiN z innymi organami kontrolnymi i celnymi przy realizacji zadań z zakresu wprowadzania do obrotu nawozów i śwur odbywała się głównie na szczeblu wojewódzkim. Organy PIORiN współpracowały w szczególności z organami Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, od której przejęły powyższe zadania, WIOŚ-ami (szczególnie w sprawach dotyczących nawozów i śwur wytwarzanych z odpadów, w tym z komunalnych osadów ściekowych), Policją i organami KAS. W ramach współpracy następowała wymiana informacji – w szczególności w zakresie ustaleń kontroli dokonanych przez poszczególne organy, a także wspólne kontrole (np. z Policją przy kontrolach interwencyjnych), wspólne szkolenia⁶⁸. Współpraca odbywała się głównie na zasadach doraźnych, w zależności od aktualnych potrzeb, co NIK oceniła jako działanie rzetelne. Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała również dobrą praktykę w zakresie współpracy między WIORiN w Gdańsku a KAS.

⁶⁶ Rozporządzenie z 16 stycznia 2008 r. zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 kwietnia 2023 r. w sprawie wysokości i sposobu ustalania opłat za wykonywanie czynności kontrolnych i przeprowadzenie badań laboratoryjnych nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (Dz. U. z 2023 r. poz. 888), które weszło w życie 10 maja 2023 r.

⁶⁷ Wprowadzonej ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1597).

⁶⁸ Przykładowo: w dniu 29 czerwca 2022 r. szkolenia online dla pracowników PIORiN dotyczące zasad kontroli importowanych do Polski z krajów trzecich produktów nawozowych UE a w dniu 6 lipca 2022 r. przeprowadzone zostało szkolenie dla pracowników KAS z zakresu wymogów jakie powinny spełniać obejmowane procedurą dopuszczenia do obrotu nawozy oraz produkty nawozowe UE.

Dobra praktyka

WIORiN w Gdańsku współpracował z Krajową Administracją Skarbową w zakresie identyfikacji, znakowania, wprowadzenia do obrotu, pozyskania danych producenta lub importera nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin. Współpraca odbywała się na podstawie porozumienia⁶⁹ zawartego pomiędzy Izbą Administracji Skarbowej w Gdańsku i WIORiN. Obszarem tej współpracy było pozyskiwanie informacji dotyczących wprowadzenia na terytorium RP drogą morską wyrobów spoza obszaru Unii Europejskiej, kwalifikujących się do nadzoru w zakresie wprowadzania nawozów do obrotu. Kierunek sprzedaży wyrobów determinował podejmowanie współdziałań z innymi jednostkami wchodzącymi w struktury PIORiN w celu monitorowania legalności ich późniejszego zastosowania. W okresie objętym kontrolą wystąpiło łącznie 14 przypadków takiej współpracy.

**Konieczność
zacieśnienia
współpracy
z organami Inspekcji
Ochrony Środowiska**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia powyższe formy współpracy. Jednocześnie zdaniem NIK zasadne jest sformalizowanie współpracy w zakresie nadzoru nad nawozami i śwur pomiędzy organami PIORiN a organami Inspekcji Ochrony Środowiska. Inspekcja ta ustawowo wykonuje kontrole stosowania i przechowywania nawozów, zatem jest organem właściwym do podjęcia działań w chwili, w której kończą się możliwości działalności organów PIORiN. W przypadku produktów wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych, może kontrolować proces technologiczny ich wytwarzania, których to uprawnień nie posiada PIORiN. W ocenie NIK zasadna wydaje się współpraca dwóch Inspekcji w szczególności w obszarze wprowadzania do obrotu nawozów bądź śwur wytworzonych z odpadów, w tym z komunalnych osadów ściekowych. Współpraca z WIOŚ byłaby szczególnie pomocna w przypadku, kiedy ich producent – trakcie kontroli WIORiN – oświadcza, że nawóz bądź śwur nie jest jeszcze produktem gotowym do wprowadzenia na rynek, a WIORiN nie posiada możliwości weryfikacji takiego oświadczenia.

Przykład

Na zlecenie NIK w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, **WIORiN we Wrocławiu** przeprowadził trzy kontrole doraźne w podmiotach komunalnych będących producentami nawozów i śwur wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych. Podmioty te nie były uprzednio kontrolowane przez WIORiN. W trakcie przeprowadzonych kontroli nie było możliwości pobrania próbek, ponieważ zgodnie z oświadczeniami producentów, produkty te nie były jeszcze gotowe do sprzedaży, lecz znajdowały się trakcie procesu produkcyjnego. Poza przeprowadzeniem oględzin produktów, WIORiN nie miał innej możliwości weryfikacji prawdziwości oświadczeń złożonych przez producentów.

Zdaniem NIK, w przypadku wystąpienia powyższej sytuacji i wspólnej kontroli dwóch organów, ustalenia WIOŚ byłyby komplementarne do ustaleń WIORiN-ów, a także umożliwiłyby weryfikację faktycznego etapu technologicznego produkcji nawozów bądź śwur z odpadów. Współpraca w powyższym zakresie mogłaby również obejmować uzgadnianie list podmiotów wytwarzających nawozy i śwur z odpadów, ponieważ Inspekcja Ochrony Środowiska posiada dostęp do Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Odpadami (BDO).

⁶⁹ Porozumienie z 4 kwietnia 2022 r. o współdziałaniu Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku w celu zapewnienia efektywnego i skutecznego wykonywania zadań w zakresie egzekwowania ograniczeń dotyczących wprowadzanych bezpośrednio z państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej roślin, produktów roślinnych i przedmiotów, nadzoru nad przemieszczaniem i wprowadzeniem do obrotu środków ochrony roślin oraz nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy organy administracji państwowej prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 11 jednostek: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, dziewięć wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	1 lipca 2020–19 kwietnia 2023.
Terminy realizacji kontroli	9 stycznia 2020–6 lipca 2023.
Działania na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK	W trakcie kontroli zasięgnięto informacji od Głównego Inspektora Sanitarnego, wybranych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, dyrektora Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK	Dziewięć Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa przeprowadziło na zlecenie NIK kontrole doraźne w podmiotach komunalnych wytwarzających nawozy i śwur z komunalnych osadów ściekowych.
Pozostałe informacje	Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 11 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny badanej działalności oraz sformułowano łącznie 41 wniosków pokontrolnych, z czego 37 zrealizowano, jeden pozostaje w trakcie realizacji. Wnioski dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ zapewnienia: <ul style="list-style-type: none"> – równego traktowania wnioskodawców w ramach prowadzonych postępowań w sprawie wydania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, – terminowego prowadzenia postępowań w zakresie wprowadzania na rynek nawozów i śwur, – każdorazowego informowania stron postępowania o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, ze wskazaniem nowego terminu i przyczyny zwłoki, – nadzoru nad realizacją przez wojewódzkich inspektorów obowiązków w zakresie przeprowadzania wymaganych badań dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń występujących w nawozach i śwur oraz ich wartości, ▪ zlecenia badania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „Nawóz WE” i środków wspomagających uprawę roślin w zakresie umożliwiającym weryfikację zgodności parametrów jakościowych i zanieczyszczeń z przepisami prawa oraz wynikającym z obowiązujących wytycznych GIORiN; ▪ przekazywania pobranych próbek do odpowiednich laboratoriów bez zbędnej zwłoki; ▪ podjęcia działania w celu zwrotu opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych, którą pobrano w wysokości wyższej od należnej;

- niezwłocznego załatwiania spraw prowadzonych w związku z nieprawidłowościami związanymi z niespełnieniem przez nawozy norm jakościowych oraz przekroczeniem poziomu zanieczyszczeń;
- niezwłocznego podejmowania działań w celu weryfikacji prawidłowości wykonania decyzji wydanych na podstawie art. 31 ust.1 ustawy o nawozach i nawożeniu, podlegających natychmiastowemu wykonaniu.

Do trzech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 21 zastrzeżeń, z których 14 zostało oddalonych, pięć przyjętych w całości, dwa – przyjęte częściowo.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Robert Telus
2.		Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Andrzej Chodkowski
3.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi	Andrzej Kwiatkowski
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku	Rafał Lewoc
5.	Delegatura NIK w Gdańsku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku	Andrzej Kania
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie	Bartłomiej Wasilewski
7.	Delegatura NIK w Opolu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu	Izabela Kik
8.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu	Adam Błochowiak
9.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie	Barbara Hawrył
10.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie	Andrzej Kiljański
11.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu	Bernadeta Kucharska

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	w formie opisowej	Prawidłowe prowadzenie postępowań w zakresie merytorycznym tj. wynikającym z wymogów ustawy o nawozach i nawożeniu, wydzielenie odrębnych komórek organizacyjnych ds. pozwoleń nawozowych i regulacji nawozowych w trakcie kontroli NIK	Niedostosowanie zasobów kadrowych do aktualnych celów i zadań, przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych, nierzetelne dane w publicznie dostępnych wykazach nawozów i śwur
2.	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	w formie opisowej	Rzetelne ustalenie zadań do realizacji przez PIORiN, niezwłoczne reakcje w sytuacjach zagrożenia ich wykonania	Niepełny nadzór nad WIORiN w zakresie wykonywania badań dopuszczalnych rodzajów zanieczyszczeń występujących w nawozach i śwur
3.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Białymstoku	w formie opisowej	Realizacja planów kontroli	Niezlecenie badań zanieczyszczeń w nawozach i śwur
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku	w formie opisowej	Realizacja planów kontroli, współpraca z innymi organami	Niezlecenie badań zanieczyszczeń i wszystkich parametrów jakościowych w nawozach i śwur, nieprawidłowe naliczenie opłat za dojazd do jednostki kontrolowanej w dwóch przypadkach
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie	w formie opisowej	Realizacja planów kontroli, prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych	Niezlecenie badań zanieczyszczeń w nawozach i śwur w 92 % pobranych próbek

6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi	w formie opisowej	Realizacja planów kontroli i poboru próbek, prowadzenie postępowań administracyjnych	Nieprawidłowe naliczenie opłat za pobór próbek śwur
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie	w formie opisowej	Realizacja planu kontroli i poboru próbek	Nieprawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych, nałożenie mandatu karnego z naruszeniem ustawowych kompetencji (1 przypadek)
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Opolu	w formie opisowej	Realizacja planu kontroli i poboru próbek, prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych	Niezlecenie badań zanieczyszczeń w 36 % pobranych próbek, Brak niezwłocznej weryfikacji nałożonego obowiązku wycofania produktu z obrotu i zakazu wprowadzania produktu do obrotu (dwa przypadki)
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu	w formie opisowej	Realizacja planu kontroli i poboru próbek	Niezlecenie badań wszystkich parametrów jakościowych i zanieczyszczeń w niektórych kontrolach
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie	w formie opisowej	Realizacja planu kontroli i poboru próbek, współpraca z innymi podmiotami	Niezlecenie badań wszystkich parametrów jakościowych i zanieczyszczeń w 36 % pobranych próbek, Nieprawidłowe naliczenie opłat za pobór próbek
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu	w formie opisowej	Realizacja planów kontroli i poboru próbek, Prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych	Brak bieżącego monitorowania wydanych zaleceń pokontrolnych, Brak niezwłocznej weryfikacji nałożonego obowiązku wycofania produktu z obrotu (w jednym przypadku)

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o nawozach i nawożeniu

W analizie stanu prawnego wskazano przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 grudnia 2022 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, ponieważ kontrola NIK rozpoczęła się w styczniu 2023 r. i ocena działalności podmiotów kontrolowanych nastąpiła z uwzględnieniem przepisów przed ww. nowelizacją. Okres obowiązywania nowych przepisów był bowiem zbyt krótki w celu sformułowania obiektywnej oceny kontrolowanej działalności. Warto tu wskazać, że jedną z najbardziej istotnych zmian, które zostały wprowadzone powyższą nowelą, stanowi znaczne ograniczenie możliwości stosowania kar grzywny na rzecz administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych przez organy GIORiN, których najniższa wysokość wynosi 2 tys. zł, najwyższa – nawet 150 tys. zł.

Warunki i tryb wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, zadania i właściwość organów oraz jednostek organizacyjnych w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, stosowanie nawozów i środków wspomagających uprawę roślin oraz zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, które mogą powstać w wyniku przewozu, przechowywania i stosowania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin reguluje ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu.

Zgodnie z przepisami tej ustawy, nawozy oraz środki wspomagające uprawę roślin wprowadzane są do obrotu na podstawie pozwolenia, które wydaje minister właściwy do spraw rolnictwa w drodze decyzji na wniosek producenta, importera lub innego podmiotu wprowadzającego nawóz na terytorium RP (art. 4 ust. 2). Pozwolenie to wydawane jest na czas nieokreślony, jednakże w przypadkach określonych w ustawie może ono zostać cofnięte (art. 7 ust. 2 i 2a). Minister właściwy do spraw rolnictwa prowadzi wykazy nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, które mogą być wprowadzone do obrotu na podstawie ww. pozwoleń (art. 8 ust. 1). Kwestię natomiast stosowania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin regulują przepisy rozdziału 3 ustawy o nawozach i nawożeniu (art. 17–22a), zaś przewóz i przechowywanie nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin – rozdziału 4 (art. 23–24).

W Polsce nadzór nad wprowadzaniem nawozów na rynek, ich przechowywaniem i stosowaniem został zasadniczo podzielony na podstawie ustawy o nawozach i nawożeniu pomiędzy dwie instytucje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (wprowadzanie do obrotu) oraz Inspekcję Ochrony Środowiska (przechowywanie i stosowanie). Pierwsza z nich przejęła te obowiązki od Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych od 1 lipca 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2020 roku o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Ustawa o nawozach i nawożeniu przypisała również jedno zadanie organom Inspekcji Weterynaryjnej.

Kwestię nadzoru nad **wprowadzaniem do obrotu** nawozów i środków ochrony roślin reguluje ustawa o nawozach i nawożeniu w rozdziale 6 – „Nadzór i kontrola w zakresie nawozów, nawożenia oraz środków wspomagających uprawę roślin” stanowiąc, że nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i środków wspomagających uprawę roślin sprawuje Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (art. 30 ust. 1).

Organami Inspekcji są Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa i wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 ust. 2 ustawy o PIORiN).

W ramach sprawowanego nadzoru, organy Inspekcji oraz upoważnieni pracownicy Inspekcji są uprawnieni m.in. do:

- wstępu na grunty;
- dokonywania inwentaryzacji nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i środków wspomagających uprawę roślin;
- przeprowadzania kontroli w zakresie: zgodności nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” z typami tych nawozów określonymi w rozporządzeniu nr 2003/2003, spełniania przez nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” i środki wspomagające uprawę roślin wymagań jakościowych oraz wymagań, jakie powinny one spełniać w zakresie dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń – dokonywanej na podstawie badań ich parametrów chemicznych, fizycznych, fizykochemicznych i biologicznych, przestrzegania przepisów dotyczących obrotu nawozami, nawozami oznaczonymi znakiem „NAWÓZ WE” oraz środkami wspomagającymi uprawę roślin;
- wstępu do obiektów, w których są przechowywane nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” lub środki wspomagające uprawę roślin;
- nieodpłatnego pobierania do badań próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin (art. 30 ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu⁷⁰).

Samo prowadzenie kontroli przedsiębiorców wprowadzających na rynek nawozy i śwur odbywa się na podstawie Prawa przedsiębiorców. Zasadniczo organ kontroli zawiadamia przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 ust. 1 i 2 Prawa przedsiębiorców). Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, m.in. w przypadku kiedy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska (art. 48 ust. 11 pkt 4 ustawy). Zgodnie z art. 49 ust. 1 prawa przedsiębiorców, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że odrębne przepisy przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. W myśl art. 50 ust 1 Prawa przedsiębiorców, czynności kontrolne wykonuje się w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Analogicznie, zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, przewidziano tu wyjątek w przypadku przeprowadzenia kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.

Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli zostanie stwierdzone, że nie są spełnione wymagania jakościowe lub zostały przekroczone dopuszczalne wartości zanieczyszczeń lub nie są spełnione warunki dotyczące wprowadzania do obrotu, wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa może w drodze decyzji:

- 1) zakazać wprowadzenia do obrotu nawozu, nawozu oznaczonego znakiem „NAWÓZ WE” albo środka wspomagającego uprawę roślin;
- 2) nakazać wycofanie z obrotu nawozu, nawozu oznaczonego znakiem „NAWÓZ WE” albo środka wspomagającego uprawę roślin.

Decyzje te podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 31 ustawy o nawozach i nawożeniu⁷¹).

⁷⁰ W brzmieniu do 2 grudnia 2022 r.

⁷¹ W brzmieniu do 2 grudnia 2022 r.

Przepis art. 37 ustawy⁷² wprowadza obowiązek wycofania środka z obrotu i wniesienia opłaty sankcyjnej. Zgodnie z tym przepisem, kto wprowadza do obrotu:

- 1) nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE”, nienależące do typów nawozów wyszczególnionych w załączniku nr I do rozporządzenia nr 2003/2003 lub niespełniające wymagań jakościowych określonych dla danego typu nawozu w tym załączniku;
- 2) nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin niezgodnie z warunkami określonymi w art. 3 lub 5

– wycofuje je z obrotu, na własny koszt, oraz wnosi na rachunek urzędu skarbowego, właściwego ze względu na siedzibę albo miejsce zamieszkania podmiotu wprowadzającego do obrotu nawóz, nawóz oznaczony znakiem „NAWÓZ WE” lub środek wspomagający uprawę roślin, opłatę sankcyjną stanowiącą 100 % kwoty należnej za sprzedane nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” lub środki wspomagające uprawę roślin, a w przypadku innej formy zbycia nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” lub środków wspomagających uprawę roślin – 100 % wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” lub środki wspomagające uprawę roślin. Opłata ta stanowi dochód budżetu państwa⁷³.

Zasady wykonywania zadań przez Inspekcję, w szczególności przeprowadzania kontroli i wykonywania innych czynności urzędowych określają przepisy rozdziału 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (art. 21–33).

Kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących warunków **stosowania i przechowywania** nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin przeprowadzają natomiast wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska w sposób określony w przepisach o Inspekcji Ochrony Środowiska. Kontrola ta polega na sprawdzeniu podmiotów stosujących i przechowujących nawozy i środki wspomagające uprawę roślin oraz jest przeprowadzana w oparciu o coroczną analizę ryzyka albo na wniosek zainteresowanych podmiotów (art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu).

Zmiany w prawie unijnym

Od 16 lipca 2022 r. w pełni obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 – uchyla ono rozporządzenie (WE) 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz. Urz. UE L 170 z 25.06.2019, str. 1, ze zm.), w związku z tym obowiązują przepisy przejściowe.

Zgodnie z art. 52 rozporządzenia (UE) 2019/1009, możliwe jest udostępnianie na rynku nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE”, które zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z rozporządzeniem (WE) 2003/2003 przed dniem 16 lipca 2022 r. Nawozy te mogą pozostać w obrocie handlowym do upływu terminu ich ważności.

Wprowadzony do obrotu nawóz WE przed dniem 16 lipca 2022 r. oznacza, że:

- nawóz został faktycznie wyprodukowany i jest już w pełni zgodny z rozporządzeniem (WE) 2003/2003 przed tą datą; oraz
- został faktycznie dostarczony, odpłatnie lub nieodpłatnie w wyniku złożenia oferty lub zawarcia umowy (pisemnej lub ustnej) pomiędzy dwiema lub więcej osobami prawnymi lub fizycznymi zobowiązująca do przeniesienia własności, posiadania lub innego prawa po zakończeniu produkcji, lub

⁷² W brzmieniu do 2 grudnia 2022 r.

⁷³ Art. 39 obowiązywał w przedstawionym brzmieniu do 2 grudnia 2022 r.

- jest przechowywany w celu dostawy zarówno luzem jak i w opakowaniach, nawet jeśli faktyczna dostawa ma miejsce dopiero po 16 lipca 2022 roku, lub
- zaimportowany na obszar celny UE.

W przypadku produktów nawozowych wprowadzonych na rynek na podstawie prawa krajowego tj. ustawy o nawozach i nawożeniu, a które uzyskały pozwolenie MRiRW na wprowadzenie do obrotu, zawierających w swoim składzie nawozy mineralne oznaczone znakiem WE będzie niezbędny przegląd tych pozwoleń w celu możliwości pozostawienia ich w obrocie prawnym. Ustawa o nawozach i nawożeniu przypisała również jedno zadanie organom Inspekcji Weterynaryjnej – zgodnie z art. 36, Inspekcja Weterynaryjna przeprowadza kontrolę w zakresie spełniania przez nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin, które zostały wytworzone z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, lub zawierają w swoim składzie produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, wymagań określonych w rozporządzeniu nr 1069/2009, w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia lub w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁷⁴.

**Liczby produktów
– nawozów i śwur**

Zgodnie z danymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na dzień rozpoczęcia kontroli NIK tj. 9 stycznia 2023 r. w wykazie znajdowało się:

- 667 pozycji nawozów,
- 96 pozycji stymulatorów wzrostu,
- 679 pozycji podłoży do upraw,
- 492 pozycje środków poprawiających właściwości gleby.

**Produkty
wytwarzane
z komunalnych
osadów ściekowych**

Nawozy obejmowały zarówno produkty mineralne, jak również organiczne – w tym różnego rodzaju oborniki i kompost. Z kolei środki wspomagające uprawę gleby obejmowały m.in. zarówno użyźniacze wytwarzane przy udziale organizmów (np. różnego rodzaju humusy, w tym płynne), mączki nieorganiczne (np. bazaltową), jak również produkty wyprodukowane przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne na bazie powstających w nich w dużych ilościach komunalnych osadów ściekowych, będących odpadami powstałymi w trakcie oczyszczania ścieków komunalnych⁷⁵. Szczególnie tym ostatnim warto poświęcić szczególną uwagę, z kilku powodów. Pierwszym z nich jest fakt, że same komunalne osady ściekowe mogą być przeznaczone do rolniczego wykorzystania. Jednak na gruncie przepisów ustawy o odpadach (w szczególności art. 20, 66, 96) wykorzystanie takie wiąże się z szeregiem obostrzeń i wymogów, w tym:

- koniecznością przestrzegania tzw. zasady bliskości, z której wynika obowiązek zastosowania tych osadów na obszarze województwa, na którym zostały wytworzone (z pewnymi wyjątkami);
- koniecznością prowadzenia kart ewidencji i kart przekazania odpadów, które zawierają szczegółowe dane, w tym imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby władającego powierzchnią ziemi, na której są stosowane komunalne osady ściekowe (ułatwia to ewentualną kontrolę ich stosowania organom Inspekcji Ochrony Środowiska);
- koniecznością przekazywania komunalnych osadów ściekowych, które mogą być przekazywane do stosowania władającemu powierzchnią ziemi wyłącznie przez wytwórcę tych osadów (wylimitowanie pośredników);
- faktem spoczywania odpowiedzialności za prawidłowe stosowanie komunalnych osadów ściekowych chociażby w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, na wytwórcy tych osadów (innymi słowy to w przypadku nieprawidłowego ich zastosowania, ewentualne konsekwencje karne poniósłby nie rolnik, lecz wytwórca osadu).

⁷⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1075.

⁷⁵ W myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.), przez komunalne osady ściekowe rozumie się pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych.

Szczególny nadzór nad osadami ściekowymi

Objęcie odpadów jakimi są komunalne osady ściekowe szczególnym nadzorem prawnym wynika wprost z zagrożeń jakie potencjalnie może nieść ich zastosowanie. Komunalne osady ściekowe wytwarzane w procesie technologicznym oczyszczania ścieków komunalnych (a te obejmują zarówno ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych⁷⁶), zatem mogą zawierać zarówno metale ciężkie jak również pasożyty i ich jaja (takie jak chociażby glisty czy tasiemce) oraz bakterie chorobotwórcze (np. z rodzaju *Salmonella*). Ponieważ do ścieków trafiają również ekskrementy ze szpitali mnogość bakterii chorobotwórczych i pasożytów się zwiększa. Patogeny są w stanie przeżywać w ściekach, osadach ściekowych czy glebach dość długi czas i przez cały ten okres być zdolne do zarażania, możliwe jest zarażenie się takimi chorobami jak: węglik, cholera, zapalenie wątroby, czerwonka czy różne zakażenia pasożytnicze. W związku z powyższym, niezależnie od wymogów prawnych wskazanych powyżej, dopuszczalna zawartość substancji oraz różnego rodzaju organizmów bądź ich jaj została uregulowana rozporządzeniem Ministra Środowiska z 6 lutego 2015 r. w sprawie stosowania komunalnych osadów ściekowych⁷⁷, a organizmy, które wskazuje ten akt to: bakterie rodzaju *Salmonella* oraz pasożyty: włosogłówka, glista ludzka oraz glista kocia/psia. Przykładowo: łączna liczba żywych jaj pasożytów jelitowych *Ascaris* sp., *Trichuris* sp., *Toxocara* sp. w 1 kg suchej masy osadów stosowanych jako nawóz rolniczy w rolnictwie – musi wynosić 0, gdy stosuje się osady ściekowe do rekultywacji terenów, liczba ta nie może być większa niż 300.

Liberalne prawo nawozowe dla produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych

Zatem z perspektywy wytwórcy komunalnych osadów ściekowych, na którym ciąży szereg obowiązków prawnych, racjonalnym działaniem będzie chęć ich minimalizacji. Wytworzenie polepszacza glebowego z osadów (co w praktyce sprowadza się do higienizowania osadów wapnem/temperaturą oraz zapakowania ich w jednostkowe opakowania handlowe) i wprowadzenie go na rynek po uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozwiązuje szereg problemów, w tym chociażby ewentualnej odpowiedzialności za ich niewłaściwe wykorzystanie. Bowiem zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu, odpowiedzialność za stosowanie nawozów i środków wspomagających uprawę roślin ciąży na tym, kto je stosuje. Natomiast podmiot, który chce wprowadzić je do obrotu musi oczywiście uzyskać zezwolenie ministra właściwego ds. rolnictwa, przedkładając mu uprzednio wyniki badań nawozu albo środka wspomagającego uprawę roślin (zgodnie z art. 4 ustawy o nawozach i nawożeniu), ale jest to niejako procedura jednorazowa, a na końcowym użytkowniku ciąży obowiązek właściwego stosowania tych produktów, zgodnie z instrukcją stosowania i przechowywania (art. 17 ust. 4 ustawy o nawozach i nawożeniu).

Sygnalizowane braki kadrowe w PIORiN

O ile samo stosowanie zarówno komunalnych osadów ściekowych, jak i samych nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin, od wielu już lat podlega nadzorowi ze strony organów Inspekcji Ochrony Środowiska, to wprowadzanie ich do obrotu zostało przypisane w połowie 2020 r. organom Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (wcześniej obowiązki w tym zakresie realizowała Inspekcja Jakości Artykułów Rolno-Spożywczych). W trakcie procedowania ustawy z dnia 7 maja 2020 roku o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa odniósł się do kwestii proponowanego bez kosztowego przejęcia przez PIORiN kompetencji w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, wskazując, że PIORiN jest służbą realizującą szereg istotnych zadań z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa fitosanitarnego kraju, nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin i zagwarantowania odpowiedniej jakości materiału siewnego. Zadania wykonywane przez PIORiN

⁷⁶ Zgodnie z art. 16 pkt 63 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).

⁷⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 23.

mają bezpośrednie przełożenie na wielkość plonów, bezpieczeństwo produkowanej żywności, jej eksport oraz zaopatrzenie rolników w wysokiej jakości materiał siewny. Tak ważne zadania Inspekcja ta realizuje w oparciu o relatywnie niewielkie zasoby kadrowe i sprzętowe, co w sposób oczywisty wymusza bardzo racjonalne planowanie w czasie i wykorzystywanie posiadanych zasobów w sposób optymalny. W szczególności powyższy aspekt nabiera jeszcze większego znaczenia, ponieważ wdrożenie w 2020 roku nowej legislacji w zakresie zdrowia roślin oraz urzędowych kontroli, które znacznie rozszerzyły obszar realizowanego przez PIORiN nadzoru, musiało zostać przeprowadzone w formule bez kosztowej. Oznacza to, że zasoby kadrowe i finansowe są w pełni już zaangażowane do realizacji obecnych zadań PIORiN. W tej sytuacji Inspekcja ta nie dysponuje możliwościami zwiększenia liczby kontroli. Zaproponowane zatem w uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji projektu prowadzenie kontroli w zakresie nawozów i środków wspomagających uprawę roślin w ramach niezmienionych środków finansowych faktycznie będzie oznaczało osłabienie nadzoru realizowanego w ramach aktualnych kompetencji oraz niezapewnienie właściwych kontroli w odniesieniu do obszaru, którego dotyczy ww. projekt. GIORiN oszacował koszt wdrożenia realizacji nowych zadań na 4 mln zł (koszty te obejmowałyby zarówno zwiększenie zatrudnienia o 38,5 etatów, wyposażenia miejsc pracy dla nowo przyjętych pracowników oraz szkoleń dla pracowników). Uwagi w podobnym tonie zgłosił również Krajowy Sekretariat Rolnictwa Niezależny Samorządny Związek Zawodowy *SOLIDARNOŚĆ*. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które odniosło się do nich dość enigmatycznie. Wskazano, że trwają prace Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemów Oceny Zgodności i Nadzoru Rynku nad reformą systemu nadzoru rynku, dlatego też nie ma potrzeby regulowania w chwili obecnej spraw dotyczących organów nadzoru rynku. Przekazanie kompetencji nastąpi tylko w zakresie uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. Konieczne i uzasadnione było nawiązanie współpracy obu Inspekcji w zakresie przejmowanych obowiązków (szkolenia pracowników, przekazywanie wiedzy praktycznej, itp.).

Zmiany cen nawozów w latach 2020–2023

Istotnym problemem dla rolnictwa stał się znaczny wzrost kosztów nawozów na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Przykładowo, cena saletry amonowej wzrosła od stycznia 2020 r. z 1000 zł za tonę do 3890 zł w lipcu 2022 r., a cena soli potasowej w analogicznym okresie – z 1450 zł za tonę do 4260 zł⁷⁸. Wg portalu branżowego⁷⁹, w minionym roku różne firmy zaimportowały do Polski ponad 3,53 mln ton nawozów. Głównie przyjeżdżały one do naszego kraju z Rosji, Niemiec, Białorusi i Litwy. Import nawozów z tych krajów stanowił blisko 80 % całego wolumenu sprowadzonych nawozów (2,8 mln t). Pierwsze miejsce przypadło Rosji. Z tego kraju zakupiliśmy 26,7 % nawozów, czyli niespełna milion ton. Na drugim miejscu plasowały się Niemcy (19,2 %), na trzecim Białoruś (15,2 %), a na czwartym Litwa (12 %). Tymczasem w sierpniu 2022 r. – nie tylko polskie, ale także europejskie firmy nawozowe licznie wstrzymały produkcję nawozów azotowych, a przyczyną był drastyczny wzrost ceny gazu ziemnego niezbędnego do ich produkcji⁸⁰. Taka sytuacja stwarzała ryzyko wpływu na wzrost szarej strefy na rynku nawozów, tym bardziej, że takie przypadki pojawiały się już wcześniej, o czym donosiły media⁸¹. Jednak w 2023 r. ceny nawozów zaczęły się ponownie obniżać w ślad za obniżkami gazu ziemnego obniżyć – przykładowo jeden z polskich producentów oferował w połowie roku saletrę amonową w cenie 1590 zł za tonę, a sól potasową po 2980 zł za tonę⁸².

⁷⁸ Dane z portalu www.farmer.pl.

⁷⁹ <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/nawozy/jakie-sa-ceny-nawozow-lipiec-2022-r,121572.html>

⁸⁰ Źródło: <https://businessinsider.com.pl/biznes/nie-tylko-grupa-azoty-produkcje-nawozow-ogranicza-wiele-firm-w-europie-to-wrozy/zb67hr5>.

⁸¹ Przykład: <https://lublin.tvp.pl/47042789/uwaga-na-podrabiane-nawozy>.

⁸² Dane z portalu www.cenyrolnicze.pl.

Ceny nawozów mają zatem bezpośrednie i znaczące przełożenie na wzrost cen wytwarzanej w kraju żywności. Wg danych ARiMR⁸³ 291,5 tys. rolników otrzymało do 17 sierpnia 2022 r. 1,79 mld zł z tytułu pomocy do zakupu nawozów mineralnych. Dofinansowanie miało zrekompenzować wyższe koszty zakupu nawozów, nabytych między 1 września 2021 r. a 15 maja 2022 r. O taką pomoc mógł ubiegać się jedynie rolnik, który złożył wniosek o przyznanie dopłat bezpośrednich za 2022 rok. Z kolei w połowie czerwca 2023 r. ruszył nabór wniosków o przyznanie dofinansowania do zakupionych między 16 maja 2022 r. a 31 marca 2023 r. nawozów mineralnych. Wg danych ARiMR⁸⁴, wpłynęło ich blisko 300 tys. – najwięcej na Mazowszu, Lubelszczyźnie i w Wielkopolsce.

⁸³ Stan na dzień 17.08.2022 r.

⁸⁴ Stan na dzień 18.07.2023 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów – Dz. Urz. UE L 304 z 21.11.2003, str. 1.
2. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy – Dz. Urz. UE L 54 z 26.02.2011, str. 1.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 – Dz. Urz. UE L 170 z 25.06.2019, str. 1, ze zm.
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2023 r. poz. 775.
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.
7. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu – Dz. U. z 2023 r. poz. 569, ze zm.
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.
9. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców – Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.
10. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa – Dz. U. z 2023 r. poz. 288, ze zm.
11. Ustawa z dnia 7 maja 2020 roku o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa – Dz. U. z 2020 r. poz. 1069.
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu – Dz. U. Nr 119, poz. 765.
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i przeprowadzenie badań laboratoryjnych nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin – Dz. U. z 2008 r. Nr 17, poz. 108, ze zm.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie wysokości i sposobu ustalania opłat za wykonywanie czynności kontrolnych i przeprowadzanie badań laboratoryjnych nawozów i środków wspomagających uprawę roślin – Dz. U. z 2023 r. poz. 888.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie stosowania komunalnych osadów ściekowych – Dz. U. z 2023 r. poz. 23.
16. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Minister Klimatu i Środowiska
13. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa
15. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
16. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Robert Telus

Warszawa, 15 listopada 2023 r.
znak sprawy: DKA.on.0910.3.2023
telefon: 22 623-16-20
e-mail: Sylwia.Witenberg@minrol.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji NIK o wynikach kontroli Wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) z 30 października br. znak LLO.431.2.2023 przekazujące Informację NIK o wynikach kontroli *Wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin*, uprzejmie informuję, że z zadowoleniem przyjmuję ogólną ocenę działań podejmowanych przez jednostki resortu w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (dalej: śwur).

Pozytywna ocena odzwierciedla wysoki poziom wiedzy urzędników resortu, jak również potwierdza duże zaangażowanie pracowników w wykonywane zadania. Odnosząc się do terminowości prowadzonych postępowań informuję, że podjąłem działania w celu rozwiązania tego problemu.

W jednostce obsługującej pozwolenia nawozowe została przeprowadzona reorganizacja w celu usprawnienia pracy i wystąpiłem o przyznanie dodatkowych etatów z rezerwy celowej na realizację zadań nawozowych. Wnioskowane etaty zostały przyznane przez KPRM w listopadzie 2023 r.

Obecnie trwają procedury zwiększania etatowego w wydziale pozwoleń.

Odpowiadając na stwierdzenie NIK, że *„nawozy i śwur wytwarzane z komunalnych osadów ściekowych mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka i środowiska, ze względu na obecność w nich zanieczyszczeń biologicznych oraz toksycznie oddziałujących metali. Dlatego niezbędne jest dokonanie pilnych zmian legislacyjnych w obszarze nadzoru nad takimi produktami. Obecny stan prawny pozwala na uzyskanie nowych pozwoleń na wprowadzanie tych produktów do obrotu, choćby pod inną nazwą przy niewielkiej zmianie technologii produkcji, pomimo uprzedniego cofnięcia uprawnień w tym zakresie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”* informuję co następuje.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18

kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

Obecny rynek nawozów organicznych i organiczno - mineralnych rozwija się bardzo dynamicznie, m.in. z wykorzystaniem komunalnych osadów ściekowych oraz odpadów. Jest to korzystne zjawisko, biorąc pod uwagę gospodarkę obiegu zamkniętego, ale wymagające od organów państwowych szczególnego nadzoru i kontroli, również w procesie wydawania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu takich produktów nawozowych, w tym mając na uwadze konieczność ciągłego dostosowywania prawa w celu zapewnienia bezpieczeństwa środowiskowego, a co za tym idzie - bezpieczeństwa żywnościowego.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministra RiRW), dotyczą wypracowania zmian legislacyjnych oraz kwestii prowadzenia badań laboratoryjnych przez Krajową Stację Chemiczno - Rolniczą (dalej: Krajową Stację).

Odnosząc się do zmian legislacyjnych dotyczących wprowadzania do obrotu produktów nawozowych potwierdzam konieczność opracowania nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie i podjąłem już działania przygotowawcze. Zmiany legislacyjne są niezbędne biorąc pod uwagę dynamicznie rozwijający się rynek nawozowy, jak również zmiany przepisów unijnych w tym zakresie. NIK zaproponowała wypracowanie rozwiązań legislacyjnych umożliwiających upublicznianie informacji o nawozach i środkach wspomagających uprawę roślin wprowadzonych do obrotu, które nie spełniają wymagań jakościowych bądź dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. Należy zauważyć, że zalecenie to jest już obecnie realizowane w oparciu o art. 8 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. Naruszenie wskazanych wymagań stanowi bowiem przesłanki obligatoryjnego cofnięcia przez Ministra RiRW wydanego pozwolenia, co po przeprowadzeniu postępowania i uprawomocnieniu się takiej decyzji skutkuje jego usunięciem z publicznego wykazu, o którym jest mowa w art. 8 ww. ustawy. W zakresie wprowadzenia okresu karencji przy ubieganiu się o wydanie pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur przez przedsiębiorców, którzy uprzednio wprowadzali produkty niespełniające wymagań, będę analizował możliwości legislacyjne w tym zakresie, w szczególności biorąc pod uwagę rozwiązania prawne przygotowane w zakresie gospodarki odpadami.

Odnosząc się do określenia metodyki referencyjnej pobierania próbek i badań produktów, dla których obowiązują wymogi w zakresie wskaźników biologicznych (w tym wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych) informuję, że oczekujemy na opracowanie przez Polski Komitet Normalizacyjny norm w tym zakresie. Proces trwa i pod koniec 2024 r. część norm dla badania kryteriów jakościowych (w tym wymagań mikrobiologicznych) produktów nawozowych CE będzie przyjęta. Przepisy prawne dotyczące nałożenia na producentów nawozów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych obowiązku okresowego prowadzenia badań takich produktów w zależności od charakterystyki ścieków, z których powstają osady ściekowe będzie analizowane pod kątem z jednej strony zapewnienia bezpieczeństwa środowiskowego, a z drugiej obciążeń dla przedsiębiorców. W tym zakresie znajdują się już rozwiązania prawne, które mogą być podstawą do dalszych analiz.

Odpowiadając na wniosek NIK w zakresie „zobowiązania Dyrektora Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej do zapewnienia wykonywania przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze badań parametrów jakościowych i zanieczyszczeń w nawozach i środkach wspomagających uprawę roślin, dla których normy wynikają z obowiązujących przepisów”, zapewniam, że jestem w stałym kontakcie z Dyrektorem Krajowej Stacji w ramach sprawowanego nadzoru i prowadzone są rozmowy dotyczące wykonywania badań produktów nawozowych przez tę jednostkę. Prowadzenie badań laboratoryjnych w coraz szerszym zakresie wynika z dynamicznie rozwijającego się rynku nawozowego, w tym również związanego z wytwarzaniem nawozów z produktów odpadowych. Sprawdzanie tych produktów pod kątem występowania różnego typu zanieczyszczeń wymaga zakupu specjalistycznego sprzętu, przeszkolenia osób oraz wypracowania stosownych metodyk. Jest to proces kosztowny i długotrwały. Jednak Dyrektor Krajowej Stacji podejmuje działania w zakresie sprawnej i skutecznej realizacji swoich obowiązków dotyczących kontroli parametrów jakościowych i zanieczyszczeń w produktach nawozowych. Zapewniam również, że nadal będę zabiegał o środki finansowe i wspomagał Krajową Stację w rozwijaniu możliwości prowadzenia zaawansowanych badań laboratoryjnych.

Podsumowując, przyjmuję do realizacji wnioski zawarte w Informacji o wynikach kontroli, biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Robert Telus
/podpisano elektronicznie/

Klauzula informacyjna o zasadach przetwarzania Państwa/Pani/Pana danych osobowych dostępna jest pod adresem:
www.gov.pl/rolnictwo/polityka-przetwarzania-danych-osobowych

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.431.2.2023
93/2023/P/23/070/LLO

Warszawa, 22 listopada 2023 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Informacji o wynikach kontroli
P/23/070 Wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2023 r., znak: DKA.on.0910.3.2023.

Z satysfakcją przyjmuję Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi potwierdzające istotne ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w obszarze nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, i podjęcie działań zmierzających do realizacji wniosków NIK, w tym niezbędnych zmian prawa, szczególnie w zakresie dotyczącym produktów wytwarzanych z komunalnych osadów ściekowych.

Biorąc pod uwagę nieuczciwe praktyki stosowane przez przedsiębiorców, które zidentyfikowała NIK w trakcie niniejszej kontroli, uważam za bardzo istotne do realizacji wnioski de lege ferenda sformułowane przez Izbę. Szczególnie wprowadzenie okresu karencji w możliwości ubiegania się o wydanie kolejnych pozwoleń na wprowadzanie nawozów do obrotu przez przedsiębiorców, którzy uprzednio wprowadzali do obrotu produkty niespełniające wymagań, przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów produktów nawożonych nawozami niespełniającymi wymagań w zakresie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń.

Nie mniej istotna jest konieczność przyjęcia odpowiednich metodyk badawczych nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, w szczególności pod kątem wskaźników biologicznych, dlatego wyrażam przekonanie, że Ministerstwo w pełni wykorzysta normy opracowane przez Polski Komitet Normalizacyjny, na którego prowadzone prace w tym zakresie Pan Minister wskazał.

Przyjęcie rozwiązań wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli przyczyni się do minimalizacji ryzyka zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi ze strony nawozów i środków wspomagających uprawę roślin oraz sprawnego funkcjonowania państwa w obszarze nadzoru nad ich wprowadzaniem do obrotu.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 poz. 623.