



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.01.2023

**Pani
Bernadeta Kucharska
Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony
Roślin i Nasiennictwa**

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin
i Nasiennictwa we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15-17
50-044 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/070 – „Wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu ¹ , ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernadeta Kucharska, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa ² – od 10 maja 2021 r. Upřednio stanowisko kierownika jednostki zajmował Zbigniew Michalewski, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa od 14 lipca 2016 r. do 9 maja 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce ³ , z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/8/2023 z 9 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: t. I str. 1, 3-4)

¹ Dalej: WIORiN.

² Dalej: Wojewódzki Inspektor.

³ Do 24 marca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą WIORiN prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem NAWÓZ WE⁶ oraz środków wspomagających uprawę roślin, które to zadania powierzone zostały Działowi Ochrony Roślin i Nawozów⁷. W pełni zrealizowano roczne plany kontroli w tym zakresie, jak również właściwie prowadzono związaną z tym dokumentację. W wymaganych sytuacjach wydawano zalecenia, wystawiano mandaty, wezwania do zapłaty, a także decyzje⁸ w sprawie nakazu wycofania produktu z obrotu i nałożenia opłaty sankcyjnej. Badanie próbek produktów odbywało się zgodnie z wymogami ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁹, tj. pobierano je w wymaganej liczbie i kierowano do okręgowych stacji chemiczno-rolniczych¹⁰ w terminach od jednego do ośmiu dni od dnia ich pobrania. Realizując zadania nadzoru WIORiN współpracował na bieżąco z innymi organami.

Zidentyfikowane nieprawidłowości miały charakter incydentalny, jednak ich wystąpienie wymaga – w ocenie NIK – wzmożenia nadzoru nad realizacją stosunkowo nowego dla WIORiN zadania, związanego z kontrolą wprowadzania do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin. Z uwagi na ograniczenia techniczne oraz zakres udzielonych OSCh-R akredytacji, WIORiN nie miał możliwości zlecenia badań zawartości wszystkich składników nawozów, nawozów WE lub środków wspomagających uprawę roślin. Ponadto, inicjowany przez OSCh-R proces uzgadniania z WIORiN metod i zakresu badań, skutkowało przekazywaniem ich wyników średnio po 50 dniach, co utrudniało niezwłoczne eliminowanie z obrotu produktu niespełniającego wymagań jakościowych. Czas ten wydłużany był o kolejne dni w związku z koniecznością powtórzenia procedury wszczęcia kontroli w celu przekazania przedsiębiorcy wyników badań laboratoryjnych¹¹.

WIORiN nie posiadał skutecznych narzędzi prawnych do kontroli produktów pochodzących z osadów ściekowych. We wszystkich bowiem trzech przypadkach zleconych przez NIK¹² kontroli wprowadzania do obrotu takich produktów ich producenci oświadczyli, że nie jest on jeszcze gotowy, co w praktyce oznaczało konieczność odstąpienia od kontroli w tym zakresie. Poza przyjęciem oświadczenia oraz oględzinami przym przyszłego produktu (mierzonego w tonach) WIORiN nie posiadał innej możliwości weryfikacji prawdziwości takiego oświadczenia.

Stwierdzono również, że wprowadzenie zmian w regulaminie organizacyjnym WIORiN nie skutkowało zmianą zakresów obowiązków jej pracowników. Zaktualizowano je jedynie dla siedmiu z około 40 pracowników, co było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej nr A.3. *Struktura organizacyjna*, określonym w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: nawozy WE.

⁷ Dalej: DORiN. Do 25 lutego 2021 r. funkcjonujący pod nazwą „Dział Ochrony Roślin i Techniki”.

⁸ Wyłącznie na podstawie art. 37 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2021 r. poz. 76). Dalej: ustawa o nawozach i nawożeniu. Podejmowane według stanu prawnego obowiązującego do 3 grudnia 2022 r.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 228, ze zm. Dalej: ustawa o PIORiN.

¹⁰ Dalej: OSCh-R.

¹¹ Pominięcie procedury zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy nie będą podejmowane żadne dodatkowe czynności, jak np. weryfikacja dokumentacji w celu ustalenia ilości produktu wprowadzonego do obrotu po pobraniu próbek ale przed uzyskaniem wyniku.

¹² Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

w sprawie standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych¹³.

W odniesieniu do niewielkiej, bo wynoszącej sześć rocznie¹⁴, liczby planowanych kontroli z zakresu wprowadzania do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin, WIORiN posiadał wystarczające zasoby kadrowe do realizacji zadania o takiej skali. Niemniej w ocenie NIK w przypadku potrzeby zwiększenia liczby kontroli zasoby te nie będą wystarczające. Niesatysfakcjonujące będą również zasoby sprzętowe, o czym świadczy fakt zakupienia dla 23 oddziałów terenowych WIORiN tylko jednego kompletu sprzętu do pobierania próbek produktów. W ocenie NIK rodziło to ryzyko braku dostępu do sprzętu w sytuacji zbiegu terminów pobierania próbek w kilku oddziałach terenowych. Był to także jeden z powodów, dla których WIORiN nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 48 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁵, umożliwiającego pobór próbek w dniu doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Ponadto WIORiN nie monitorował na bieżąco wykonania zaleceń pokontrolnych sformułowanych w protokołach kontroli, gdyż od 2020 r. nie wyegzekwował od kontrolowanych realizacji ustawowego obowiązku poinformowania o sposobie wykonania takich zaleceń. W przypadku jednej z czterech decyzji Wojewódzkiego Inspektora nie wyegzekwowano również wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym.

III. Opis stanu faktycznego kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1. Zadania WIORiN dotyczące nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin wprowadzono do regulaminu organizacyjnego jednostki w 2020 r.¹⁶, a do jej statutu w 2021 r.¹⁷. W ramach tego nadzoru WIORiN prowadził przede wszystkim czynności kontrolne w powyższym zakresie. Liczbę oraz rodzaj kontroli ustalano w rocznych planach kontroli, przygotowanych w oparciu o wytyczne Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁸. Pierwsze kontrole z tego zakresu uwzględnione zostały w wytycznych na 2021 r. Według prowadzonego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁹ wykazu, w dniu 15 grudnia 2022 r. na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 25 producentów nawozów oraz 36 producentów środków wspomagających uprawę roślin. Zaplanowane na lata 2021-2022 czynności kontrolne obejmowały w sumie 12 pomiotów, tj. 19,7% łącznej liczby powyższych producentów.

¹³ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84. Dalej: Komunikat nr 23.

¹⁴ Liczba planowanych kontroli wynikająca z wytycznych Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa na rok 2021 i 2022.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm. Dalej: Prawo przedsiębiorców.

¹⁶ Zarządzenie nr 324 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 października 2020 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu.

¹⁷ Załącznik do zarządzenia nr 61 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa we Wrocławiu.

¹⁸ Dalej: GIORiN.

¹⁹ Dalej: MRiRW.

Zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego i obowiązującym od 29 października 2020 r. regulaminem organizacyjnym WIORiN, zagadnienia związane z obrotem nawozami, nawozami WE i środkami wspomagającymi uprawę roślin przypisane zostały do zakresu działania DORiN. Zadania te polegały w szczególności na: [1] nadzorze nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin, [2] przygotowywaniu projektów decyzji w zakresie środków ochrony roślin i nawozów, [3] rozpatrywaniu odwołań, skarg, wniosków i petycji wnoszonych do Wojewódzkiego Inspektora w zakresie dotyczącym środków ochrony roślin i nawozów, [4] prowadzeniu szkoleń z zakresu środków ochrony roślin i nawozów, [5] nadzorze nad oddziałami w zakresie prowadzonych spraw, a także [6] współpracy z jednostkami naukowymi, organami administracji rządowej i samorządowej oraz innymi instytucjami w zakresie środków ochrony roślin i nawozów. Natomiast 23 oddziały²⁰ terenowe WIORiN zobowiązane zostały do kontroli wprowadzania do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin. W wyniku zmiany regulaminu organizacyjnego²¹ od 25 lutego 2021 r. do zadań DORiN wprowadzono także nadzór nad pobieraniem próbek takich produktów do badań laboratoryjnych, a w przypadku oddziałów terenowych WIORiN – pobór próbek.

Liczba pracowników DORiN (w tym również oddziałów terenowych) przewidzianych do wykonywania zadań związanych z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin wyniosła w latach 2020-2022²² kolejno: siedmiu, 40 i 44, a na realizację przez nich tych zadań przeznaczono w sumie około 10% czasu pracy.

Po wejściu w życie od 1 lipca 2020 r. ustawy z dnia 7 maja 2020 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa²³, skutkującej obowiązującą od 29 października 2020 r. zmianą regulaminu organizacyjnego WIORiN, nie zaktualizowano zakresów czynności pracowników WIORiN, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W latach 2021-2022 zadania wynikające z ustawy o nawozach i nawożeniu zawarto w zakresach czynności trzech²⁴ spośród 40 osób wskazanych przez kierownika DORiN jako osoby wykonujące zadania z tego zakresu na koniec 2021 r., oraz kolejnych czterech osób²⁵ zatrudnionych w WIORiN po 1 lipca 2020 r. W latach 2020-2022 czynności kontrolne związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin realizowały faktycznie w sumie 34 osoby. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, kontrole prowadziły dwuosobowe zespoły, tj. osoba wiodąca i wspierająca.

Od 2020 r. pracownicy WIORiN uczestniczyli łącznie w 10 szkoleniach i jednym dwudniowym warsztacie dotyczących nadzoru nad obrotem nawozami, nawozami WE i środkami wspomagającymi uprawę roślin. Pierwsze szkolenie przeprowadzono 29 czerwca 2020 r. w zakresie dotyczącym procedur kontrolnych, obowiązujących

²⁰ Przed 29 października 2020 r. w strukturze organizacyjnej WIORiN funkcjonowały trzy delegatury (Dzierżoniów, Legnica, Lwówek Śląski) i 20 oddziałów. Po zmianie regulaminu organizacyjnego delegatury przekształciły się w oddziały. Utworzono oddziały w: Dzierżoniowie, Górze, Głogowie, Jaworze, Jeleniej Górze, Kłodzku, Legnicy, Lubaniu, Lubinie, Lwówku Śląskim, Miliczu, Oleśnicy, Oławie, Strzelinie, Środzie Śląskiej, Świdnicy, Trzebnicy, Wołowie, Wałbrzychu, Wrocławiu, Ząbkowicach Śląskich, Zgorzelcu i Złotoryi.

²¹ Zarządzenie nr 70 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego WIORiN we Wrocławiu.

²² Na 31 grudnia.

²³ Dz. U. poz. 1069. Ustawa od 1 lipca 2020 r. nałożyła na Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa zadania związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu.

²⁴ Pracownicy oddziałów terenowych w Górze oraz w Świdnicy.

²⁵ Dwóch pracowników oddziału terenowego we Wrocławiu oraz pracownik oddziału terenowego w Środzie Śląskiej i oddziału terenowego w Głogowie.

w Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolnych i Spożywczych²⁶. W szkoleniach zorganizowanych w 2020 r. udział wzięło 51 osób, zorganizowanych w 2021 r. – 61 osób, a zorganizowanych w 2022 r. – 46 osób.

Poza corocznymi wytycznymi GIORiN wydał także dwa zarządzenia, tj. w sprawie procedury kontroli nawozów, nawozów oznaczonych znakiem NAWÓZ WE oraz środków wspomagających uprawę roślin²⁷, a także w sprawie pobierania próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem NAWÓZ WE oraz środków wspomagających uprawę roślin²⁸. Zarządzenia te precyzowały metodologię postępowania oraz zasady dokumentowania czynności kontrolnych.

(akta kontroli: t. I str. 5-35, 75-230; t. III str. 133-185)

Zidentyfikowane przez WIORiN w latach 2020-2022 ryzyka odnosiły się do ogólnej działalności jednostki, w tym m.in.: [1] niedostatecznego budżetu na realizację ustawowych zadań Inspekcji, [2] niedostosowania poziomu zatrudnienia do zakresu realizowanych zadań, [3] zmiany przepisów prawa, przepisy nieprecyzyjne, brak szczegółowych wytycznych, nieznamość uregulowań prawnych koniecznych do realizacji zadań. W związku z przejęciem w 2020 r. nowego zadania, obejmującego nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin, WIORiN nie zidentyfikował oddzielnych ryzyk dla tego zakresu. Natomiast zidentyfikowanym ryzykom WIORiN przypisał umiarkowany i akceptowalny poziom istotności. Zaplanowane przez WIORiN reakcje to: [1] zabezpieczenie środków finansowych poprzez zwrócenie się do Wojewody Dolnośląskiego i GIORiN o dodatkowe środki finansowe, [2] analiza zatrudnienia z lat ubiegłych w stosunku do zadań z planu pracy, oraz [3] wypracowanie procedur wewnętrznych (konsultacje z prawnikiem i z GIORiN, opiniowanie aktów prawnych oraz wnioskowanie o wprowadzenie stosownych zmian), a także szkolenia pracowników.

Z oświadczeń o stanie kontroli zarządczej wynikało, że w latach 2020-2022 kontrola ta funkcjonowała w WIORiN w stopniu wystarczającym. W raportach z funkcjonowania kontroli zarządczej wskazano, że łączna liczba zrealizowanych przez WIORiN kontroli spadła z 15 392 w 2020 r. do 8535 w 2021 r. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor do liczby kontroli wliczano kontrole wykonywane w laboratorium będącym w strukturach WIORiN. W wyniku zmiany organizacji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa laboratoria zostały wyłączone spod nadzoru WIORiN, a z planów i sprawozdawczości wyłączono kontrole prowadzone przez pracowników laboratorium.

W związku z przejęciem zadania polegającego na nadzorze nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin WIORiN realizował to zadanie w 2020 r. w ramach środków finansowych zaplanowanych w budżecie na ten rok. Natomiast w latach 2021-2022 WIORiN zwracał się do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o zwiększenie środków finansowych, m.in. z uwagi na koszty zakupu paliwa niezbędnego do realizacji czynności kontrolnych, a także sprzętu do pobierania próbek nawozów i środków ochrony roślin²⁹. W ramach posiadanych środków WIORiN zakupił dla 23 oddziałów terenowych jeden komplet sprzętu niezbędnego do pobierania takich próbek. Jak wskazała Wojewódzki Inspektor, liczba zaplanowanych do realizacji przez WIORiN kontroli (po sześć w roku) oraz próbek do pobrania (po 10 rocznie) nie uzasadniała

²⁶ Dalej: IJHAR-S.

²⁷ Nr 15/2020 z 17 listopada 2020 r.

²⁸ Nr 12/2021 z 29 kwietnia 2021 r.

²⁹ Ponadto Wojewódzki Inspektor wskazała na konieczność zabezpieczenia środków na wpłaty do Pracowniczych Planów Kapitałowych, a także wymianę zużytego sprzętu komputerowego.

zakupu większej liczby tego sprzętu. Wskazała także, iż kompletuje kolejne cztery jego zestawy.

(akta kontroli: t. I str. 314-369, 417-460, 462-467; t. III str. 50-53, 78-80, 208-213)

2. WIORiN w latach 2020-2022 zrealizował łącznie 37 kontroli z zakresu wprowadzania do obrotu nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin, z czego 17 to kontrole planowane, 15 kontrole interwencyjne, a pięć to kontrole problemowe. W latach 2021-2022 WIORiN był zobowiązany do realizacji w sumie 12 kontroli (po sześć w każdym roku), co wynikało z wytycznych GIORiN. Pomimo nieuwzględnienia w planie pracy na 2020 r. kontroli w zakresie nawozów, nawozów WE i środków wspomagających uprawę roślin, WIORiN przeprowadził w tym okresie dwie kontrole interwencyjne. Było to efektem przejęcia spraw od Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej i Artykułów Rolno-Spożywczych³⁰. Ponadto, na zlecenie NIK, w 2023 r. WIORiN przeprowadził kontrole u trzech producentów środków wspomagających uprawę roślin oraz nawozów pochodzących z osadów ściekowych³¹. Informacje o podmiotach uwzględnianych w planach kontroli WIORiN pozyskiwał od IJHAR-S, Krajowej Administracji Skarbowej, z wykazu prowadzonego przez MRiRW, a także z wykazu prowadzonego przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach.

Próbki do badań laboratoryjnych pobrano w 17 z 37³² kontroli. Łącznie pobrano 22 próbki, z czego pobór 20 był obligatoryjny, tj. wynikał z wytycznych GIORiN. W przypadku braku produktu określonego w ww. wytycznych WIORiN zobligowany był do poinformowania o tym GIORiN oraz do wyboru innego typu produktu (np. w 2021 r. nie pobrano produktu o wysokiej zawartości azotu na bazie azotanu amonu).

W wyniku przeprowadzenia 17 kontroli planowanych nieprawidłowości stwierdzono w jednej z nich. Spośród 15 kontroli interwencyjnych nieprawidłowości stwierdzono w 10, tj. 66,7% z nich, natomiast realizacja pięciu kontroli problemowych skutkowałą sformułowaniem nieprawidłowości w jednym przypadku. Zidentyfikowane nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim wprowadzania do obrotu nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin bez pozwolenia MRiRW, nieprawidłowego etykietowania produktów, braku wymaganych informacji w dokumentach towarzyszących, konfekcjonowania produktu bez pisemnej zgody producenta oraz niespełnienia wymogów jakościowych. Sprawozdania z badań laboratoryjnych wskazywały na nieprawidłowe wartości składników w przypadku trzech z 22 pobranych próbek, tj. 13,6%, w tym: w dwóch stwierdzono przekroczenie (w stosunku do norm określonych w pozwoleniu MRiRW) dopuszczalnej normy pH w H₂O, a w kolejnej nieprawidłowe wartości czterech badanych parametrów (P₂O₂ rozpuszczalny w obojętnym cytrynianie sodu, P₂O₂ rozpuszczalny w wodzie, CaO rozpuszczalny w wodzie oraz MgO rozpuszczalny w wodzie).

W wyniku przeprowadzonych kontroli WIORiN wydał łącznie 26 zaleceń pokontrolnych, z czego dwa zostały wykonane w trakcie czynności kontrolnych NIK. Sposób wykonania sformułowanych zaleceń pokontrolnych nie był na bieżąco monitorowany, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2021-2022, wskutek stwierdzenia nieprawidłowości, na podstawie art. 40-41 ustawy o nawozach i nawożeniu, Wojewódzki Inspektor nałożył ogółem siedem

³⁰ Na mocy porozumienia z 7 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania akt spraw.

³¹ Kontrole przeprowadzone w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK. Zlecenie kontroli zawierało konieczność pobrania próbek produktu w celu stwierdzenia spełniania wymagań jakościowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli u wskazanych przez NIK producentów nie było możliwości pobrania próbek – produkty te nie były gotowe do sprzedaży. Producenci ci nie byli dotychczas, tj. w latach 2020-2022, kontrolowani przez WIORiN.

³² Bez uwzględnienia trzech kontroli przeprowadzonych w 2023 r. na zlecenie NIK.

mandatów w łącznej wysokości 2200 zł (średnia wysokość mandatu to 314,29 zł). Najniższy mandat opiewał na kwotę 200 zł, a najwyższy na kwotę 500 zł. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, pracownicy na szkoleniach informowani byli, że wystawione mandaty powinny być adekwatne do popełnionego czynu, uwzględniając wagę naruszenia, jego powtarzalność, okres w jakim wprowadzano produkt oraz jego ilość. Po stwierdzeniu niespełnienia wymagań jakościowych dla badanych produktów WIORiN, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, skierował do trzech podmiotów wezwania do zapłaty na łączną kwotę 1644,59 zł.

W przypadku czterech podmiotów Wojewódzki Inspektor wydała, na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu, decyzje stwierdzające wprowadzanie do obrotu nawozów lub środków wspomagających uprawę roślin niezgodnie z art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 ustawy o nawozach i nawożeniu. Wydane decyzje skutkowały nałożeniem opłat sankcyjnych na skontrolowane podmioty. Łączna wartość opłat sankcyjnych, naliczona w powyższych czterech przypadkach, wyniosła 31 297,85 zł. Ponadto Wojewódzki Inspektor wydała jedną decyzję o odstąpieniu od nałożenia opłaty sankcyjnej³³, oraz jedną o umorzeniu postępowania wszczętego wobec kontrolowanego podmiotu³⁴.

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor nie wydała decyzji na podstawie art. 31 ustawy o nawozach i nawożeniu. Pomimo stwierdzenia niespełniania wymagań jakościowych w stosunku do trzech produktów powstrzymano się od wydania decyzji w oparciu o wskazany przepis, ponieważ w momencie dokonywania kontroli w dwóch przypadkach produkty zostały sprzedane, a w kolejnym przypadku zostały wykorzystane na własnym polu doświadczalnym.

Kontrole interwencyjne przeprowadzano przede wszystkim w związku z przekazaniem informacji z: innych jednostek Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Krajowej Administracji Skarbowej, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu, IJHAR-S, jak również w wyniku skargi rolnika, czy otrzymania sprawozdania OSCh-R stwierdzającego niespełnienie wymogu jakościowego badanego produktu. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, WIORiN musi ponownie wszcząć kontrolę, gdyż nie może nałożyć kary grzywny, jeżeli nie przeprowadził w danym podmiocie kontroli, w której zidentyfikował nieprawidłowość dającą podstawę do nałożenia powyższej kary.

(akta kontroli: t. I str. 468-563; t. II str. 1-491; t. III str. 50-75)

3. Analiza dokumentacji 37 kontroli z lat 2020-2022 oraz trzech przeprowadzonych na zlecenie NIK w 2023 r.³⁵ wykazała, że czynności kontrolne odbywały się zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 i 23 ustawy o PIORiN, a w przypadku 39, tj. 97,5% z nich, również z uwzględnieniem terminów wskazanych w Prawie przedsiębiorców. W jednym przypadku kontrolę przedsiębiorcy wszczęto niezgodnie z art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, tj. po upływie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Spośród 37 kontroli z lat 2020-2022 w czterech przypadkach, na wniosek podmiotów kontrolowanych, czynności rozpoczęły się przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o kontroli, a w jednym przypadku, korzystając z możliwości przewidzianej w art. 48 ust. 11 Prawa przedsiębiorców, kontrolę przeprowadzono bez uprzedniego zawiadomienia kontrolowanego o takim zamiarze.

³³ Na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.). Dalej: Kpa.

³⁴ Na podstawie art. 105 § 1 Kpa.

³⁵ Art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

W powyższych kontrolach weryfikacji podlegała dokumentacja będąca w posiadaniu podmiotów kontrolowanych. Pobór próbek, zgodnie z wymogami określonymi przez GIORiN, dokonywany był każdorazowo³⁶ podczas kontroli planowanych (kompleksowych), natomiast w pozostałych kontrolach pobór próbek uzależniony był od zidentyfikowanego ryzyka. W przypadku produkcji nawozów, nawozów WE lub środków wspomagających uprawę roślin z osadów ściekowych, brak możliwości poboru próbki, w związku z trwającym procesem produkcji (np. kompostowania), dokumentowano poprzez przyjęcie oświadczenia producenta oraz dokonanie oględzin pryzm, na których kompostowano osady³⁷. Przeprowadzone oględziny miały określić postać produktu w odniesieniu do pozwolenia lub innej dokumentacji dopuszczającej go do obrotu, np. przy ocenie postaci sypkiej produktu wizualnie sprawdzano, czy zawiera zbrylenia lub zanieczyszczenia (patyki itp.). WIORiN nie zwracał się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu o pomoc w weryfikacji jakości osadów służących do produkcji nawozu czy środka wspomagającego uprawę roślin.

WIORiN, w trakcie realizacji czynności kontrolnych, nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy o PIORiN, tj. nie zabezpieczał dowodów. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor nie wystąpiły sytuacje, w których inspektorzy WIORiN stwierdzili taką konieczność. Podczas jednej kontroli próbki pobrano w dniu doręczenia zawiadomienia, a pozostałe 20 próbek w terminie od jednego do 30 dni.

Weryfikacja sposobu wykorzystania zaleceń pokontrolnych odbywała się przy okazji następnej kontroli danego podmiotu (tj. w kolejnym roku kalendarzowym).

(akta kontroli: t. I str. 468-563; t. II str. 1-491; t. III str. 50-75, 121-122)

4. Pobrane podczas kontroli próbki nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin przekazywane były do stacji chemiczno-rolniczych, tj. stacji we Wrocławiu oraz w Warszawie, a także w Opolu i w Bydgoszczy. W przypadku przekazywania próbek do stacji w Warszawie zlecenia obejmowały badanie obecności żywych jaj pasożytów jelitowych, a także bakterii z rodzaju *Salmonella* oraz z rodziny *Enterobacteriaceae*. Ponadto każdorazowo zlecano badania zawartości zanieczyszczeń (metali). Przekazanie próbek do badań do OSCh-R w Bydgoszczy dotyczyło badania zawartości chlorków, a do OSCh-R w Opolu przekazano do badania próbkę końcową³⁸. Pobrane próbki przekazywane były za pośrednictwem operatora pocztowego (OSCh-R w Warszawie, Bydgoszczy i Opolu) lub osobiście (OSCh-R we Wrocławiu) w dniu pobrania lub do ośmiu dni po pobraniu ich od podmiotu kontrolowanego. Termin uzyskania sprawozdań z przeprowadzonych badań w przypadku stacji w Warszawie wyniósł od 21 do 49 dni, licząc od dnia pobrania próbki, oraz od 17 do 43 dni, licząc od dnia przyjęcia próbki w stacji. W przypadku stacji we Wrocławiu terminy te wynosiły odpowiednio od 39 do 96 dni i od 24 do 95 dni. Stacja w Bydgoszczy przekazała sprawozdanie 18 dni po dniu poboru próbki i 11 dni po dacie przyjęcia próbki do badań. Stacja w Opolu przekazała sprawozdanie z badania próbki sześć dni po jej otrzymaniu i 65 dni po dacie poboru próbki³⁹. Zlecenia przekazywane OSCh-R w przypadku 13 na 17 kontroli były tożsame z danymi wskazanymi w pkt 7.2. protokołów pobrania próbek,

³⁶ O ile dostępny był w miejscu i czasie prowadzenia czynności kontrolnych.

³⁷ W przypadku trzech kontroli z 2023 r., w których na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono pobór próbek produktów powstających z osadów ściekowych. W wyniku przeprowadzenia oględzin oraz poboru oświadczeń osób reprezentujących podmioty kontrolowane ustalono, że produkt, na dzień doręczenia zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, nie był gotowy.

³⁸ Na wniosek podmiotu kontrolowanego przeprowadza się badanie próbki końcowej. Zgodnie z przyjętymi w WIORiN rozwiązaniami do stacji innej niż ta, która badała próbki podstawowe.

³⁹ Termin ten wynikał ze skorzystania przez kontrolowanego z prawa wnioskowania o przebadanie próbki końcowej, tj. w sytuacji, gdy wyniki badań produktu były już dostępne wcześniej, jednak kontrolowany nie zgadzał się z nimi.

tj. z zakresem badań pobranych próbek. W pozostałych czterech przypadkach w zleceniach wykreślone zostały badania niektórych składników, tj. np. zawartości boru, wolnego kwasu siarkowego, żelaza, manganu, molibdenu⁴⁰, czy też uziarnienia „na mokro”, postaci produktu, albo zawartości wody.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor w protokołach pobrania próbek wskazywano, że zakres badań może ulec zmianie, a zgodnie z art. 27 pkt 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, to do stacji należy określenie sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że gdy OSCh-R we Wrocławiu nie mogła wykonać konkretnego badania informowała o tym fakcie WIORiN, a następnie uzgadniano wykonanie badania pozostałych parametrów. W przypadku 12 na 17 kontroli (w trakcie których pobrano próbki) w sprawozdaniu z badań laboratoryjnych wskazano, że badanie poszczególnych składników⁴¹ przeprowadzono metodami nieakredytowanymi, a w przypadku dwóch kolejnych kontroli⁴² metodą niereferencyjną⁴³. Jak wyjaśniły Wojewódzki Inspektor oraz Dyrektor OSCh-R we Wrocławiu⁴⁴, przepisy nie nakazują przeprowadzania badań jedynie metodami akredytowanymi, a zastosowane metody objęte są systemem zarządzania zgodnym z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02. Ponadto Dyrektor OSCh-R we Wrocławiu wskazała, że *ze względów technicznych niemożliwe jest objęcie wszystkich wykonywanych przez laboratorium Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej we Wrocławiu badań i obiektów zakresem akredytacji.*

Na zleceniach przeprowadzenia badań widniały (w czterech z 17 przypadków) adnotacje o telefonicznym uzgodnieniu procedur badawczych, których to ustaleń dokonano w terminie od siedmiu do 48 dni po przekazaniu próbki przez WIORiN.

W wyniku stwierdzenia niespełniania wymagań jakościowych badanych produktów, w trzech przypadkach do podmiotów kontrolowanych skierowano wezwania do zapłaty obejmujące koszty przeprowadzenia kontroli oraz badań laboratoryjnych. W jednym z trzech wezwań w specyfikacji wysokości kosztów w kolumnie „ilość” wskazano dwukrotne naliczenie kosztów dojazdu oraz kosztów kontroli dokumentacji, w drugim przypadku dwukrotne koszty kontroli dokumentacji, a w trzecim przypadku do kosztów ogólnych nie wliczono kosztów pobrania próbki⁴⁵. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, koszty dojazdu oraz kontroli dokumentacji wynikały z dwukrotnego przeprowadzenia kontroli, tj. pierwszej, w której pobrano próbki oraz drugiej, w której przedkładano sprawozdanie z laboratorium oraz weryfikowano dokumentację stanu magazynowego kontrolowanego produktu. Jedna z kontroli odbyła się w siedzibie podmiotu kontrolowanego, a druga w oddziale WIORiN.

(akta kontroli: t. I str. 468-563; t. II str. 1-491; t. III str. 50-75)

5. WIORiN nie informował MRiRW o ustaleniach kontroli mogących skutkować cofnięciem wydanego pozwolenia. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, powyższe informacje, zgodnie z wymogami zarządzenia nr 15/2020 GIORiN, mają być przekazywane do niego, jeżeli w wyniku powtórnej kontroli zostanie stwierdzone ponowne niespełnianie norm jakościowych przez dany podmiot. Dodała, że ponowne kontrole zaplanowane zostały w kolejnym roku kalendarzowym⁴⁶. GIORiN wyjaśnił natomiast, że konstrukcja przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o nawozach i nawożeniu,

⁴⁰ Sprawa znak: OZŁ.7123.31.2021.

⁴¹ Badanie zawartości ołowiu, kadmu, miedzi, cynku, chromu, niklu, arsenu, rtęci, pH, tlenku magnezu, zasolenia, pH w H₂O, węgla organicznego, przewodnictwa elektrycznego EC.

⁴² Sprawy znak: OOL.7123.3.1.2021 i OZŁ.7123.3.1.2021.

⁴³ Badanie zawartości kadmu.

⁴⁴ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁵ Tj. 23 zł.

⁴⁶ Tj. w roku następującym po roku w którym przeprowadzono kontrolę. Do 31 marca 2023 r. takich kontroli nie przeprowadzano.

używa pojęcia „nie są przestrzegane”, co wskazuje na zasadność zawiadomienia MRiRW przy powtarzającym się naruszaniu tychże norm.

(akta kontroli: t. III str. 50-75, 129-132)

6. WIORiN nie opracował osobnych zasad ani wewnętrznych regulacji w zakresie dotyczącym wydawania decyzji administracyjnych. Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor decyzje wydawane były w oparciu o przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu oraz Kpa. W okresie objętym kontrolą WIORiN zgodnie z wymogami wynikającymi z Kpa wszczynał i prowadził postępowanie administracyjne poprzedzające wydanie decyzji. W związku z brakiem decyzji wydanych w oparciu o art. 31 ustawy o nawozach i nawożeniu, które to decyzje podlegają natychmiastowemu wykonaniu, WIORiN nie prowadził postępowań egzekucyjnych w administracji. Zgodnie z przepisami ustawy o nawozach i nawożeniu wszelkie kary finansowe (w postaci mandatu, wezwania do zapłaty lub nałożenia opłaty sankcyjnej) wnoszone były na rachunek bankowy urzędu skarbowego właściwego dla miejsca prowadzenia działalności przez podmiot, na który taką karę nałożono.

(akta kontroli: t. III str. 1-7, 40-75)

7. Spośród w sumie sześciu decyzji⁴⁷ wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora, opłatę sankcyjną nałożono w czterech przypadkach na łączną kwotę 31 297,85 zł. Kolejna decyzja dotyczyła odstąpienia od nałożenia opłaty sankcyjnej⁴⁸, a ostatnia umorzenia postępowania w całości⁴⁹. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. żadna z decyzji nakładających opłatę sankcyjną nie była ostateczna, na 31 grudnia 2022 r. ostateczne były dwie, a w styczniu 2023 r. pozostałe dwie⁵⁰. Przekazanie do właściwych urzędów skarbowych czterech decyzji nakładających opłaty sankcyjne odbyło się w terminie od dziewięciu do 13 dni od dnia stwierdzenia ostateczności decyzji.

W przypadku jednej decyzji Wojewódzkiego Inspektora, tj. nr WOR.7140.10.2022 z 14 października 2022 r., WIORiN nie zweryfikował wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, tj. wycofania produktu z obrotu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III str. 1-7)

8. WIORiN nie upubliczniał informacji o decyzjach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu. Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że nie ma takiego obowiązku. WIORiN kontrolując producentów nawozów objętych ww. decyzjami we wszystkich przypadkach pozyskał informacje o kontrahentach dokonujących zakupu danego produktu, niemniej część z nich stanowiły osoby fizyczne dokonujące zakupu za pośrednictwem platformy sprzedażowej.

(akta kontroli: t. III str. 50-75)

9. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu, w związku z § 1 i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczenia opłaty za przeprowadzenie czynności kontrolnych i przeprowadzenie badań laboratoryjnych nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin⁵¹,

⁴⁷ DLW.7140.210.2020 z 29 stycznia 2021 r., WOR.7140.2.2022 z 27 kwietnia 2022 r., WOR.7140.10.2022 z 14 października 2022 r., WOR.7140.11.2022 z 21 grudnia 2022 r., WOR.7140.12.2022 z 28 grudnia 2022 r. i WOR.4170.16.2022 z 14 grudnia 2022 r.

⁴⁸ DLW.7140.210.2020 z 29 stycznia 2021 r.

⁴⁹ WOR.7140.11.2022 z 21 grudnia 2022 r.

⁵⁰ W związku z odwołaniem złożonym do GIORiN według stanu na 10 lutego 2023 r. WIORiN nie posiadał wiedzy o skorzystaniu przez stronę z uprawnienia polegającego na wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

⁵¹ Dz. U. Nr 17 poz. 108, ze zm. Dalej: rozporządzenie MRiRW w sprawie wysokości i sposobu naliczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych.

przekroczenie dopuszczalnych norm składników nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin skutkowało skierowaniem przez WIORiN trzech wezwań do zapłaty na łączną kwotę 1644,59 zł. Kwota ta obejmowała koszty przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz koszty badań laboratoryjnych. Wysokość kosztów badań każdorazowo uzgadniano z OSCh-R, która przeprowadzała analizę składu produktu. Egzekucja powyższej kwoty kosztów nie była prowadzona przez WIORiN ponieważ, zgodnie z ustawą o nawozach i nawożeniu, podmioty, w których stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych, środki w ustalonej wysokości wnoszą na rachunek bankowy właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Kwota naliczonych przez WIORiN łącznych kosztów przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz kosztów badań laboratoryjnych została zaniżona o 23 zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III str. 1-7, 199-201)

10. Z przedłożonego rejestru skarg oraz rejestru petycji wynikało, że w okresie objętym kontrolą do WIORiN wpłynęła jedna skarga obejmująca problematykę nawozów. Sprawa przekazana została przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i dotyczyła zastrzeżeń rolnika co do właściwości zakupionego nawozu. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych WIORiN uznał skargę za bezzasadną, a w procesie odwoławczym podtrzymał GIORiN. Zgodnie ze stanowiskiem WIORiN w tej sprawie Inspekcja upoważniona jest – w oparciu o przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu – do sprawowania nadzoru nad „wprowadzaniem do obrotu”, które definiowane jest jako oferowanie w celu zbycia, sprzedaż oraz inna odpłatna albo nieodpłatna forma zbycia przez producenta, importera, producenta lub inny podmiot wprowadzający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższa definicja nie obejmuje sytuacji zgłoszonej w skardze rolnika.

WIORiN zidentyfikował jednak producenta nawozu, którego siedziba znajdowała się poza jego obszarem działania. W tej sytuacji WIORiN zwrócił się do właściwej miejscowo jednostki organizacyjnej Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa o przeprowadzenie kontroli u producenta. Wyniki kontroli potwierdziły spełnienie wymagań jakościowych produktu.

(akta kontroli: t. I str. 36-41, 373-416; t. III str. 214-216)

11. W ramach realizacji zadań wynikających z ustawy o nawozach i nawożeniu, WIORiN współpracował m.in. z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Krajową Administracją Skarbową. Współpraca ta nie została sformalizowana w postaci zawartego porozumienia czy umowy o współpracy. Porozumienie zawarto natomiast z Wojewódzkim Komendantem Policji we Wrocławiu. Dotyczyło ono współdziałania w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z obrotem roślinami i produktami pochodzenia roślinnego, w tym materiałem siewnym, wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin oraz wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin. Ponadto WIORiN realizował zadania związane z badaniem jakości nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin w oparciu o porozumienie zawarte pomiędzy GIORiN a Krajową Stacją Chemiczno-Rolniczą w Warszawie.

Na podstawie informacji przekazanych z Krajowej Administracji Skarbowej oraz od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwie kontrole interwencyjne.

WIORiN na bieżąco współpracował z innymi wojewódzkimi inspektoratami ochrony roślin i nasiennictwa.

(akta kontroli: t. III str. 50-75)

12. Poziom realizacji zadań oraz wykonania mierników budżetu zadaniowego (liczba kontroli, nieprawidłowości) podlegał sprawozdawczości kwartalnej i rocznej. Zmiana ustawy o PIORiN⁵² nie skutkowała określeniem nowych zadań czy rozszerzeniem już istniejących. W latach 2020-2022 wyznaczone przez Ministra Finansów⁵³ zadania: 21.1.3. *Ochrona roślin i nasiennictwo*, oraz 21.3.3. *Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin* – były realizowane m.in. przez DORiN. Ustalone mierniki budżetu zadaniowego na lata 2020-2021 dotyczyły natomiast: [1] stosunku liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów potencjalnie poddanych kontroli, [2] stosunku liczby stwierdzonych nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych badań i kontroli, [3] stosunku liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby pracowników wykonujących kontrole i badania, oraz [4] stosunku liczby kontroli i badań laboratoryjnych do liczby podmiotów podlegających kontroli. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że nie wystąpiły przypadki, w których realizacja zadania lub osiągnięcie miernika było zagrożone. WIORiN w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin, nie podlegał kontroli organów zewnętrznych. Nie wystąpiła zatem konieczność monitorowania wykonania zaleceń wydanych przez te organy.

(akta kontroli: t. I str. 417-460; t. III str. 50-75, 217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WIORiN, według stanu na 31 grudnia 2022 r., nie zaktualizował zakresów obowiązków dla 37 spośród 44 pracowników DORiN i oddziałów terenowych realizujących zadania wynikające z ustawy o nawozach i nawożeniu. Stanowiło to naruszenie wymogów określonych w załączniku nr 1 do Komunikatu nr 23 w części II.A. pkt 3 Standardy kontroli zarządczej, Środowisko wewnętrzne, Struktura organizacyjna.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, zadania pracowników Działu Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz oddziałów WIORiN określono w Regulaminie organizacyjnym, który to regulamin został podany pracownikom do wiadomości. W § 18 przywołanego aktu – obowiązki szczegółowe pracownika, wskazano zadanie: *Wykonywanie innych zadań zleconych przez Wojewódzkiego Inspektora*. Jak dalej wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, w 2020 r. nie był znany dokładny plan i założenia do kontroli, co pozwoliłoby na ustalenie racjonalnej liczby osób odpowiedzialnych za nałożone zadanie. Dodała, że wydawało się zasadne poczekać niż upoważniać pochopnie losowo wybranych pracowników.

(akta kontroli: t. I str. 314-369, 417-421)

W ocenie NIK regulacje ustanowione przez Ministra Finansów w zakresie standardów kontroli zarządczej jednoznacznie wskazują, że zakresy czynności dla każdego pracownika powinny być aktualne. Zadania związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin zostały nałożone na WIORiN w lipcu 2020 r. zmianą ustawy o PIORiN. O ile 2020 r. był okresem wdrażania nowego zadania, o tyle nic nie stało na przeszkodzie, aby taką aktualizację wykonać od 2021 r. Stanowisko to uzasadnia fakt, że siedmiu pracowników, których zobligowano do przestrzegania regulaminu organizacyjnego

⁵² Weszła w życie od 1 lipca 2020 r.

⁵³ Zadania zgodne z katalogiem funkcji, zadań i podzadań i działań budżetowych na 2021 r. i na 2022 r.

WIORiN posiadało równocześnie powierzone, wyszczególnione w zakresach czynności, zadanie związane z nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin.

2. WIORiN w 2020 r. wszczął kontrolę przedsiębiorcy⁵⁴ w 32 dniu od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co było niezgodne z art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, termin 30 dni upływał w sobotę, więc inspektorzy WIORiN rozpoczęli kontrolę w poniedziałek, będąc przekonanym, że wykonują tę czynność terminowo.

(akta kontroli: t. II str. 39-72, 462-502; t. III str. 51, 56)

Prawo przedsiębiorców w art. 48 ust. 2 precyzyjnie określa konieczność wszczęcia kontroli przed upływem 30 dnia od dnia doręczenia przedmiotowego zawiadomienia, co daje możliwość przewidzenia dni ustawowo wolnych od pracy. Ponadto operator pocztowy za pośrednictwem, którego przekazywane jest zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli umożliwia WIORiN weryfikację daty doręczenia zawiadomienia, co ma znaczący wpływ na termin rozpoczęcia kontroli WIORiN.

3. WIORiN w jednym z trzech przypadków błędnie naliczył skontrolowanemu podmiotowi wysokość opłat za przeprowadzone czynności kontrolne oraz badania laboratoryjne.

W wezwaniu do zapłaty nr WOR.7123.5.14.2021 do łącznych kosztów prowadzenia kontroli oraz badań laboratoryjnych nie doliczył kwoty 23 zł, stanowiącej równowartość kosztów pobrania próbki. Było to niezgodne z § 1 pkt 1a i 1b rozporządzenia MRiRW w sprawie wysokości i sposobu naliczania opłat za przeprowadzenie czynności kontrolnych i badań laboratoryjnych.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor wynikało to z przeoczenia i 7 marca 2023 r. skierowano do podmiotu kontrolowanego pismo o uiszczenie powyższej kwoty.

(akta kontroli: t. III str. 1-7, 186-190)

4. WIORiN nie monitorował na bieżąco sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli, w wyniku czego nie dysponował wiedzą o realizacji dwóch zaleceń wydanych w 2020 r., 11 z 13 zaleceń wydanych w 2021 r. oraz 11 zaleceń wydanych w 2022 r.

W latach 2020-2022 zalecenia pokontrolne sformułowano w przypadku 13 z 37 przeprowadzonych kontroli, przy czym jeden z podmiotów objętych kontrolą wykonał dwa zalecenia w trakcie kontroli. Od pozostałych 12 skontrolowanych podmiotów WIORiN nie otrzymał informacji wymaganych art. 26 ust. 8 ustawy o PIORiN, tj. o sposobie wykonania zaleceń. Zgodnie zaś z art. 43 ust. 1 pkt 4 powyższej ustawy, niepoinformowanie o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych jest zagrożone karą grzywny.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, WIORiN nie otrzymał informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych sformułowanych w protokołach z kontroli. Wydawane zalecenia miały charakter ogólny, np. do obrotu należy wprowadzać (...) spełniający wymagania jakościowe, stąd nie zawsze istniała możliwość udokumentowania ich realizacji przez przedsiębiorcę. Realizację tego typu zaleceń ocenia inspektor podczas kolejnej kontroli.

(akta kontroli: t. I str. 468-563; t. II str. 1-502; t. III str. 50-106, 199-201)

NIK wskazuje że sposób sformułowania zaleceń nie ma znaczenia dla realizacji obowiązku poinformowania WIORiN o ich wykonaniu. Zalecenia mają służyć

⁵⁴ Sprawa nr DLW.7123.3.1.2020.

wyeliminowaniu nieprawidłowości podczas wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin. W ocenie NIK niemonitorowanie wykonania zaleceń stanowiło o nierzetelności działania, czego skutkiem było nieskorzystanie z możliwości nałożenia kary grzywny na podmioty uchylające się od realizacji ustawowego obowiązku informacyjnego.

5. WIORiN nie zweryfikował niezwłocznie wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, tj. wycofania z obrotu produktu w terminie określonym w decyzji Wojewódzkiego Inspektora z 14 października 2022 r., nr WOR.7140.10.2022. Wynikiem tego produkt niespełniający wymagań jakościowych, wprowadzony bez pozwolenia MRiRW, pozostawał w obrocie.

Powyższa decyzja stała się prawomocna 2 listopada 2022 r., a termin na wycofanie produktu z obrotu upłynął 2 grudnia 2022 r.

Jak wyjaśniła Wojewódzki Inspektor, 22-23 marca 2023 r. przeprowadzono u przedsiębiorcy kontrolę planowaną, podczas której zweryfikowano wykonanie decyzji. Przedsiębiorca podczas kontroli oświadczył, że nie było możliwości wycofania produktu z obrotu (10 szt. podłoży do upraw), ponieważ trafiły one do osób prywatnych.

(akta kontroli: t. III str. 1-6, 202-203, 205-206)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 1a pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁵, organ egzekucyjny to organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków. Wojewódzki Inspektor jako organ właściwy do wydania decyzji w pierwszej instancji jest organem egzekucyjnym (art. 5 § 1 pkt 1 ww. ustawy) i w przedmiotowym przypadku powinien wyegzekwować obowiązek o charakterze niepieniężnym.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zaktualizowanie zakresów obowiązków pracowników realizujących zadania dotyczące nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów WE oraz środków wspomagających uprawę roślin.
 2. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego, tj. niezgodnego z przepisami Prawa przedsiębiorców, wszczynania kontroli.
 3. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego naliczania opłat za przeprowadzenie kontroli i badań laboratoryjnych w sytuacjach wskazanych w ustawie o nawozach i nawożeniu.
 4. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu bieżące monitorowanie realizacji, wydanych przez WIORiN, zaleceń pokontrolnych.
 5. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu bieżące monitorowanie wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym, określonych w wydanych decyzjach administracyjnych.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Kontroler:
Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis