



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

LLO.410.002.01.2023

Pan
Robert Telus
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30; 00-930 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Telus, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 6 kwietnia 2023 r.
	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Henryk Kowalczyk, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 26 października 2021 r. do 5 kwietnia 2023 r.– Grzegorz Puda, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.– Jan Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin
Okres objęty kontrolą	1 lipca 2020 - do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1) Magdalena Łysek, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/15/2023 z 4 stycznia 2023 r. 2) Małgorzata Chojnacka, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/40/2023 z 13 lutego 2023 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MRiRW.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizując zadania w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin⁴, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵, przewlekłe prowadził postępowania w sprawie udzielenia bądź cofnięcia pozwolenia na wprowadzanie tych produktów do obrotu (w tym postępowania w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy), w ośmiu przypadkach nawet powyżej 300 dni, tj. z uchybieniem przepisów art. 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Naruszenia powyższych przepisów NIK stwierdziła w przypadku 40 z 53 zbadanych postępowań o wydanie pozwolenia⁷ oraz wszystkich zbadanych dziewięciu postępowaniach w sprawie cofnięcia pozwoleń⁸, a także wszystkich siedmiu postępowaniach o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast w przypadku 37 z 50 spraw zakończonych wydaniem pozwoleń NIK⁹ stwierdziła, że były one prowadzone wbrew zasadzie równego traktowania stron, wynikającej z art. 8 kpa. W publicznie dostępnych wykazach nawozów i środków wspomagających uprawę roślin prowadzonych przez Ministra, ujawniono nierzetelne dane względem siedmiu spośród 50 produktów objętych pozwoleńiami¹⁰. W ocenie NIK, przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było niezapewnienie przez Ministra, jako osoby odpowiedzialnej, zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹¹ – funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 tej ustawy. Zgodnie z ustaleniami NIK, obsługa tych zadań nie była dostosowana do potrzeb. Dopiero w trakcie kontroli NIK, dla usprawnienia procedur, 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.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w zakresie merytorycznym, wynikającym z przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu¹², wszystkie 69 postępowań zbadanych przez NIK prowadzono prawidłowo i rzetelnie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niepodjęcia przez Ministra działań w związku z problemem zgłoszonym przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹³, dotyczącym braków w zakresie możliwości analitycznych laboratoriów okręgowych stacji chemiczno-rolniczych (wykonywania badań parametrów jakościowych wskazywanych w wydawanych przez Ministra pozwoleń). Z kolei w przypadku podnoszonej przez GIORiN konieczności ujednoczenia podejścia do nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów lub śwur, na podstawie zasady wzajemnego uznawania, Minister podjął działania w tym zakresie dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. pół roku po otrzymaniu wniosku z GIORiN. Zdaniem NIK, taka sytuacja ograniczała możliwości prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań nałożonych na organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁴.

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

⁴ Dalej: śwur.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Dz.U.2023.775, dalej: kpa.

⁷ 13 w 2020 r.; dziewięć w 2021 r.; 16 w 2022 r. i dwa w 2023 r.

⁸ Dwa w 2020 r., sześć w 2021 r. i jedno w 2022 r.

⁹ 10 w 2020 r.; dziewięć w 2021 r.; 16 w 2022 r. i dwie w 2023 r.

¹⁰ Dwa w 2021 r.; cztery w 2022 r. i jedno w 2023 r.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹² Dz. U. z 2023 r., poz. 569, dalej: uon.

¹³ Dalej: GIORiN.

¹⁴ Dalej: PIORiN.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd Ministra co do konieczności dokonania zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących wprowadzania do obrotu nawozów i świr, wytworzonych z odpadów, którymi są komunalne osady ściekowe. Wzrost cen za zagospodarowanie takich odpadów sprzyja nieuczciwym praktykom producentów wprowadzających je do obrotu jako nawozy. Z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli NIK wynika, że produkty te mogą stwarzać ryzyko dla zdrowia i życia ludzi lub środowiska ze względu na występujące w nich zanieczyszczenia biologiczne oraz toksyczne metale. Jednak obecny stan prawny umożliwia producentom takich produktów uzyskanie nowych pozwoleń na ich wprowadzanie do obrotu, nawet w przypadku wcześniejszego cofnięcia uprawnień w tym zakresie decyzjami Ministra.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Zadania dotyczące wprowadzania do obrotu nawozów i świr wykonywał w Ministerstwie Wydział Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin¹⁵. Od 17 marca 2020 r. Wydział działał w ramach Departamentu Jakości Żywności i Bezpieczeństwa Produkcji Roślinnej (JPR) i składał się z trzech pracowników. Od 17 sierpnia 2020 r. do Wydziału został przeniesiony dodatkowy pracownik, a od 1 stycznia 2021 r. kolejny¹⁶. Od 12 lipca 2021 r. NS został włączony w strukturę Departamentu Klimatu (KS) i liczył pięciu pracowników, a od 17 lutego 2022 r. Wydział zaczął funkcjonować w ramach Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin (DHR) – w niezmienionym składzie.

W trakcie trwania kontroli NIK, w związku z potrzebą poprawy organizacji pracy w kontrolowanym obszarze, od 1 lutego 2023 r. NS został podzielony na dwie odrębne komórki organizacyjne: Wydział Pozwoleń Nawozowych¹⁷ w składzie: naczelnik, dwóch głównych specjalistów i jeden referendarz (na zastępstwo) oraz Zespół ds. Regulacji Nawozowych¹⁸ w składzie: kierownik, jeden główny specjalista i jeden starszy specjalista.

(akta kontroli str. 4-23)

Nadzór nad prawidłową realizacją zadań PIORiN, w badanym obszarze, opierał się głównie na wymianie korespondencji, w której na bieżąco wydawano organom PIORiN wytyczne dotyczące nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i świr, niemniej w części przypadków nie udzielono organom PIORiN skutecznego wsparcia, i tak:

- W Ministerstwie nie ujednolicono metodyki pobierania próbek nawozów na potrzeby kontroli prowadzonych przez PIORiN, która została opisana w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003¹⁹ oraz przywołana w rozporządzeniu 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

¹⁵ Dalej jako Wydział lub NS.

¹⁶ Ponadto w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. w Wydziale pracował administrator, który realizował zadania związane z weryfikacją wniosków dotyczących wydania pozwoleń.

¹⁷ Którego głównym zadaniem jest prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania i cofania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.

¹⁸ Którego zadaniem jest opracowywanie przepisów nawozowych i prowadzenie procesu legislacyjnego oraz prowadzenie wszelkich dodatkowych spraw dotyczących problematyki nawozowej (interpelacje poselskie, interpretacja przepisów itp.).

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 304, str. 1 z późn. zm.). Uchylone z dniem 16 lipca 2022 r.

nawozowego²⁰. Wskazane metody odnosiły się do pobierania próbek nawozów mineralnych (w tym WE), a obowiązujące przepisy²¹ nie wskazywały sposobu pobierania próbek pozostałych produktów, tj. organicznych i organiczno-mineralnych nawozów i świr, w tym na obecność żywych jaj pasożytów jelitowych i bakterii z rodzaju *Salmonella*²². Jak wskazał, udzielający wyjaśnień z upoważnienia Ministra, Sekretarz Stanu: MRiRW poinformowało Głównego Inspektora (pismem JPR.ns.073.8.2020 z 24 lipca 2020 r.), że „powinien on wykorzystać posiadane uprawnienia (art. 6 ust. 2 ustawy o PIORiN) i określić w wytycznych dla wojewódzkich inspektorów metodykę pobierania prób, która będzie zgodna z zasadą określoną w art. 21 ust. 3 ustawy o PIORiN. W piśmie wskazano, że przygotowując wytyczne można uwzględnić: normę: PN-EN 1482-3 Nawozy i środki wapnujące – Pobieranie i przygotowanie próbek Część 3: Pobieranie próbek z hałd ww. rozporządzenia w sprawie pakowania nawozów mineralnych oraz instrukcję BKJ-01-IR-01 Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych²³”.

- Minister nie poinformował także GIORiN o podjętych działaniach w celu zapewnienia właściwego zaplecza laboratoryjnego dla kontroli nawozów innych niż nawozy oznaczone znakiem NAWÓZ WE oraz świr, w sytuacji, gdy przepisy uon nakazywały prowadzenie tych badań wyłącznie w OSCh-R. Dotyczyło to w szczególności kontroli parametrów biologicznych na obecność żywych jaj pasożytów jelitowych oraz bakterii z rodzaju *Salmonella*, wykonywanych wyłącznie przez OSCh-R w Warszawie²⁴ (brak możliwości przeprowadzenia badania próbki kontrolnej w innym laboratorium) oraz 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 wyjaśnił, że „SCh-R otrzymywały środki finansowe z pomocy technicznej programu rozwoju obszarów wiejskich na doposażenie swoich laboratoriów²⁵. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3a uon „OSCh-R

²⁰ Dz. U. Nr 183, poz. 1229. Dalej: rozporządzenie w sprawie pakowania nawozów mineralnych.

²¹ Przepisy uon, a także rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2008 r. nr 119 poz.765) nie wskazują na konkretne metodyki właściwe do badań organicznych i organiczno-mineralnych nawozów i świr w kierunku żywych jaj pasożytów jelitowych.

²² Poszczególne stacje posiadały zróżnicowane akredytacje badań chemicznych. Żadna nie posiadała akredytacji badań laboratoryjnych na obecność żywych jaj pasożytów jelitowych (z rodzajów *Ascaris* sp., *Trichurus* sp., *Toxocara* sp.), bakterii z rodzaju *Salmonella* oraz z rodziny *Enterobacteriaceae*. Badania dotyczące nawozów i świr wytworzonych z ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych wykonywane były przez Okręgową Stacją Chemiczno-Rolniczą w Warszawie (dalej: OSCh-R).

²³ Jednocześnie pismem JPR.ns.071.5.2020 z dnia 14 sierpnia 2020 r. MRiRW zwróciło się do Państwowego Centrum Akredytacji (PCA) z prośbą o opracowanie sektorowego programu akredytacji dla laboratoriów badawczych pobierających próby i wykonujących badania biologiczne i mikrobiologiczne organicznych i organiczno-mineralnych nawozów i świr wytwarzanych z odpadów w szczególności z ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych. Polskie Centrum Akredytacji poparło tą inicjatywę i pismem znak: D.074.10.2020 z dnia 26.08.2020 r. poinformowało o przystąpieniu do prac nad programem. W związku z tym zorganizowano spotkanie obu urzędów w celu ustalenia szczegółowych potrzeb.

²⁴ Zakres badań wskazywanych przez Krajową Stację Chemiczno - Rolniczą jako możliwych do wykonania nie obejmował szeregu parametrów produktów nawozowych UE określonych przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009, w tym. m.in.: mikroorganizmy (np. *Azotobacter* spp., grzyby mikoryzowe stosowane w biostymulatorach), fosfoniany, chrom sześciowartościowy, chlor, arsen nieorganiczny.

²⁵ 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 sprężonej 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. Wszystkie badania, w tym badania biologiczne, są wykonywane w laboratoriach

wykonywać badania parametrów biologicznych, chemicznych, fizycznych i fizykochemicznych, w ramach kontroli przeprowadzanych przez PIORiN. Ustawa nie wskazuje, że mają być to badania wykonane w laboratoriach akredytowanych. Niemniej jednak laboratorium OSChR w Warszawie, posiadające pracownię biologiczną, złożyło wniosek do PCA o akredytację w zakresie wykrywania obecności Salmonelli spp. i żywych jaj pasożytów (audit PCA zaplanowany został na 24-25 kwietnia 2023 r.). Jednocześnie laboratorium OSChR w Warszawie potwierdzało swoje kompetencje do wykonywania ww. badań poprzez regularny udział w badaniach biegłości, uzyskując pozytywne wyniki”.

- Minister nie przekazał GIORiN dokumentu zawierającego uzasadnienie naukowe lub techniczne, dla przyjętych podczas tworzenia przepisów krajowych, dopuszczalnych wartości, dotyczących zanieczyszczeń oraz parametrów dla wapna nawozowego. Nie przekazano również 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 uon, pomimo że GIORiN wnioskował o to we wrześniu 2022 r. Prośba o opinię w powyższej sprawie skierowana 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 Ekspert 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 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”.
- Minister nie reagował na to, że organy PIORiN nie prowadziły badań procesu technologicznego i warunków produkcji nawozów i śwur z uwagi na brak w obowiązujących przepisach odniesienia do wymagań dla tych procesów i warunków. Dla procesu ubiegania się o pozwolenie, a także w pozostałych przepisach, nie ustalono wymagań dotyczących produkcji (warunków produkcji, procesów technologicznych, rodzaju i ilości wsadu, zastosowanego sprzętu, kolejno następujących po sobie etapów produkcji, monitorowania parametrów). Dlatego organy Inspekcji nie miały możliwości sprawdzenia, czy dany proces technologiczny przebiega prawidłowo i czy spełnione są odpowiednie warunki dotyczące produkcji. Jak wyjaśnił Sekretarz stanu, należy mieć na uwadze, że „nawozy i śwur wytwarzane są w bardzo wielu procesach technologicznych, począwszy od najprostszyc mieszanin kilku surowców, a skończywszy na syntezie związków chemicznych prowadzonych w zaawansowanych technologicznych zakładach chemicznych. Z tego też powodu przypisanie tak dużego zakresu różnych dziedzin technologicznych Inspekcji, która z założenia ma zajmować się środkami produkcji rolniczej nie jest celowe. Natomiast proces

OSChR posiadających wdrożony system zarządzania oparty o normę PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02: Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących.

przetwarzania odpadów, w wyniku którego wytwarzane są nawozy lub śwur, nadzorowany jest w pełnym zakresie na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁶ przez Inspekcję Ochrony Środowiska, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 litera I ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁷”.

- Bez odpowiedzi pozostawiono także pismo GIORIN dotyczące możliwości wprowadzania do obrotu granulowanego wapna nawozowego na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie sposobu pakowania nawozów mineralnych²⁸. Jak poinformowała Dyrektor Departamentu: „w związku z pismem wystąpiono o opinię do IUNG, a następnie Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej. Na tej podstawie przygotowany został projekt stanowiska. Mając na uwadze, że przepisy których dotyczyło zapytanie GIORIN są w kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministerstwo zwróciło się z prośbą o akceptację projektu stanowiska (pismem z dnia 13 lipca 2022 r. znak: DHR.ns.071.22.2022) do Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Mimo prośb i monitów dotychczas nie uzyskano na nie odpowiedzi”.

(akta kontroli str. 24-31, 260-460)

W DHR zidentyfikowano 18 obszarów ryzyka²⁹ dla NS na 2022 r. i dokonano ich analizy. W analizie tych obszarów zasygnalizowano zbyt małą liczbę pracowników w stosunku do ilości wykonywanych zadań. Jako konieczne działanie wyszczególniono: zatrudnienie dodatkowych pracowników; szkolenia branżowe dla pracowników; szkolenia z zakresu zarządzania czasem pracy; wprowadzenie do regulaminu pracy zasad wypłacania premii oraz dodatki motywacyjne dla pracowników. W celu wyeliminowania błędów w dostarczanej do Ministerstwa dokumentacji zaplanowano opracowanie interaktywnej strony internetowej służącej poprawieniu jakości składanych wniosków.

Jako możliwe skutki zmaterializowania się tych obszarów ryzyka wskazano: opóźnienia w terminowym wydaniu decyzji oraz niezadowolenie rolników z powodu braku dostępności nowych środków ochrony roślin/nawozów/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 próbowano zminimalizować nieterminowe wydawanie decyzji administracyjnych w obszarze dotyczącym wprowadzania do obrotu nawozów lub śwur. Przede wszystkim dążono do:

- zwiększenia obsady osobowej w NS - 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; DHR wystąpił również z wnioskiem o dodatkowe etaty do prac związanych z wydawaniem pozwoleń nawozowych, jednak nie zostały one przyznane przez Ministra,
- umożliwienia korzystania ze szkoleń branżowych³⁰,

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1070.

²⁸ Z 13 kwietnia 2022 r. znak: BORIN.550.5.2022.1.

²⁹ W ramach celu operacyjnego: *Zapewnienie środków produkcji dla rolnictwa* zidentyfikowano następujące ryzyka: błędy w otrzymanych dokumentach; brak zastępowalności pracowników; duża liczba niezaplanowanych zadań; niedotrzymanie terminu przewidzianego przepisami prawa, niewystarczające zasoby ludzkie; trudności we współpracy z interesariuszami.

³⁰ Pracownicy mieli możliwość korzystania ze szkoleń branżowych czy szkoleń z zakresu zarządzania czasem, ale natłok obowiązków służbowych mocno ograniczał te możliwości.

- nagradzania w miarę możliwości finansowych pracowników w formie premii i dodatków motywacyjnych w związku z intensyfikacją prac związanych z rozpatrywaniem przedmiotowych wniosków.

Ponadto DHR wystąpił o środki budżetowe na realizację w 2023 r. interaktywnej strony internetowej, będącej elementem procesu cyfryzacji wydawania decyzji administracyjnych na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur. W trakcie trwania kontroli NIK przygotowano także wniosek do Ministra Finansów, dotyczący przyznania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na zwiększenie limitu funduszu wynagrodzeń i nowe etaty, w tym na realizację zadań związanych z wydawaniem pozwoleń nawozowych. Jak poinformował Sekretarz stanu, wniosek zostanie złożony w najbliższym czasie.

W okresie objętym kontrolą, doraźne działania, podejmowane w ramach kontroli zarządczej, nie zapewniały jednak prawidłowej realizacji zadań dotyczących wprowadzania do obrotu nawozów i śwur, tj. terminowo i zgodnie z prawem, o czym stanowi w art. 68 ustawy o finansach publicznych. Szerzej napisano o tym w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 24-200)

W Ministerstwie nie identyfikowano jako ryzyko możliwości obecności pasożytów i mikroorganizmów w substancjach wspomagających uprawę roślin³¹. Nie uznano również za ryzyko bezkosztowego przejścia działań przez PIORiN w trakcie roku budżetowego, którego nie analizowano i dla którego nie przewidziano działań zaradczych, by zminimalizować ryzyko do akceptowalnego poziomu. Takie uwagi zgłaszał GIORiN już na etapie konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Nie zapewniono także PIORiN środków na realizację dodatkowych zadań. Jak wyjaśnił Sekretarz stanu: „prace nad projektem ustawy o nawozach i nawożeniu toczyły się równoległe z pracami prowadzonymi przez Ministra Rozwoju i Technologii nad projektem ustawy ustanawiającej ramy krajowego systemu nadzoru rynku produktów nieżywnościowych objętych unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym, zwanym dalej „projektem ustawy o nadzorze rynku”. Zgodnie z projektem ustawy o nadzorze rynku organy PIORiN będą organami nadzoru rynku i będą prowadziły kontrole nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ UE” i produktów nawozowych UE na podstawie ww. przepisów. W związku z zachodzącymi zmianami dotyczącymi ustanowienia organów PIORiN, jako organów nadzoru rynku, które to zadanie w całości należy uznać za zadanie zupełnie nowe, GIORiN zgłosił do Ministerstwa Rozwoju i Technologii zapotrzebowanie na środki finansowe, niezbędne do realizacji tego zadania. W związku z powyższym koszty wynikające z wejścia w życie rozporządzenia 2019/1009 mają zostać uwzględnione w ustawie o nadzorze rynku i nie zostały uwzględnione przy pracach nad zmianą ustawy o nawozach i nawożeniu”.

(akta kontroli str. 164-200, 1201-1204)

Minister poinformował, że najwięcej problemów dostrzega w „nieuczciwym” zachowaniu producentów związanym z gwałtownym wzrostem cen za odpady wykorzystywane do produkcji, uszczelnieniem systemu zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów oraz faktem, że zastosowanie nawozów i śwur jest jednocześnie najtańszą i najprostszą formą pozbycia się odpadów. W związku z powyższym, by przeciwdziałać temu zjawisku, pod koniec 2022 roku rozpoczęto w Ministerstwie prace eksperckie nad zmianą ustawy o nawozach i nawożeniu oraz związanych z nią aktów wykonawczych.

³¹ Jak poinformowali urzędnicy Ministerstwa, ustawodawca miał świadomość, że takie ryzyko istnieje. W związku z tym ustalono zerowy poziom tolerancji na jaja pasożytów (przepis rozporządzenia) i dlatego po kontrolach wykazujących obecność jaj pozwolenia nawozowe były uchylane. Obecność pasożytów i mikroorganizmów w substancjach wspomagających uprawę roślin była sprawdzana przez odpowiednie służby kontrolne.

(akta kontroli str. 701-732)

2. Zgodnie z przedstawionymi rejestrami, 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 526 wniosków, rozpatrzono 495 (94%), (w tym 48 w II połowie 2020 r., 132 w 2021 r., 233 w 2022 r. i 82 do 24 marca 2023 r.)³², z czego pozytywnie zaopiniowano 479 wniosków (96,8%). Na dzień 24 marca 2023 r. w trakcie rozpatrywania było 31 wniosków a postępowania w tych sprawach trwały od 93 do 764 dni.

(akta kontroli str. 461-695)

Analiza 53 wybranych wniosków³³ (10%) o wydanie pozwolenia na wprowadzanie do obrotu nawozu lub śwur, które wpłynęły do Ministerstwa w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- 50 wniosków rozpatrzono pozytywnie;
- w trzech przypadkach Minister odmówił udzielenia pozwolenia.

W Ministerstwie rzetelnie analizowano wnioski pod kątem spełniania warunków określonych w uon oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu³⁴, a w ramach weryfikacji merytorycznej sprawdzane były wyniki badań, opinie upoważnionych jednostek oraz projekt instrukcji stosowania i przechowywania (jeśli była wymagana).

Negatywna weryfikacja merytoryczna powodowała, w zależności od sytuacji: wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia, umorzenie sprawy, zawieszenie postępowania lub wydanie decyzji odmownej.

(akta kontroli str. 673-700)

Wszystkie badane przez NIK decyzje spełniały wymagania, o których mowa w art. 6 uon oraz art. 107 kpa, jednak prowadząc postępowania administracyjne zakończone ich wydaniem organ naruszył przepisy kpa: art. 8 (w 37 spośród 50 spraw) oraz art. 35 i 36 kpa (w 40 spośród 53 spraw), o czym szerzej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 701-832, 673-700, 833-844)

3. Zgodnie z przedstawionymi rejestrami, w okresie objętym kontrolą wydano trzy decyzje odmawiające wydania pozwolenia na wprowadzanie do obrotu nawozu lub śwur (jedną w 2022 r. oraz dwie w 2023 r.)³⁵. Powodami odmowy wydania pozwolenia były wątpliwości organu co do zastosowanych produktów odpadowych przy wytwarzaniu próbki nawozu lub śwur oraz z powodu stanu faktycznego i prawnego wniosków, których nie uzupełniono w wyznaczonym przez organ terminie. Do 24 marca 2023 r.³⁶, w żadnym z powyższych przypadków nie wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra.

(akta kontroli str. 851-854)

Wszystkie trzy decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 kpa, niemniej wszystkie zostały wydane z przekroczeniem terminu wskazanym w art. 35 ust. 3 kpa, a organ nie informował stron postępowania o powodach wydłużenia terminu rozpatrywania ich wniosków i nie wyznaczał nowego terminu załatwienia sprawy na

³² Z tego w okresie od 1 lipca 2020 r. do dnia rozpoczęcia kontroli tj. 9 stycznia 2023 r. rozpatrzono 422 wnioski, natomiast 73 wnioski rozpatrzono w trakcie trwania kontroli NIK (do 24 marca 2023 r.).

³³ 15 losowo wybranych spraw dotyczących nawozów; 5 losowo wybranych spraw dotyczących stymulatorów; 10 losowo wybranych spraw dotyczących podłoży glebowych; 20 celowo dobranych spraw dotyczących śwur, (w tym 14 wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych) i 3 wnioski rozpatrzone negatywnie.

³⁴ Dz. U. Nr 119, poz. 765 ze zm.

³⁵ Ponadto jedna decyzja odmowna została wydana w 2020 r. w wyniku wyroku WSA w Warszawie.

³⁶ Dzień zakończenia analizy postępowań, w których odmówiono stronom wydania pozwolenia.

podstawie art. 36 kpa, co szerzej zostało opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 851-853)

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

- we wszystkich dziewięciu przypadkach organ nie zawiadomił stron o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczył nowego terminu zgodnie z art. 36 kpa; z kolei w przypadku siedmiu z dziewięciu decyzji skierowano do Ministra wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W każdym z nich organ nie dochował ustawowego terminu zakończenia sprawy. Postępowania prowadzono od 38 do 114 dni, jednocześnie tylko w trzech przypadkach poinformowano podmiot na podstawie art. 36 § 1 Kpa, że wniosek zostanie rozpatrzony w terminie późniejszym, wyznaczając przy tym nowy termin zakończenia sprawy³⁷; przy czym w żadnym przypadku nie dotrzymano wyznaczonego terminu i nie poinformowano stron o jego ponownym przedłużeniu, co szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w ośmiu przypadkach złożono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Wszystkie postępowania sądowe dotyczyły produktów wytworzonych z odpadów. Siedem spraw dotyczących cofnięcia 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 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.).

(akta kontroli str. 855-863)

Każdorazowo wydane decyzje cofające pozwolenie były niezwłocznie przekazywane organom PIORIN w celu ich wyegzekwowania. Dodatkowo w przypadku uczestnictwa innych organów w procesie kontrolnym danego podmiotu gospodarczego, decyzje Ministra były przekazywane również tym podmiotom-do wiadomości.

W przypadku cofnięcia pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i śwur Minister nie podawał tego faktu do publicznej wiadomości. Jak poinformowało Ministerstwo sytuacja taka wynikała z braku podstawy prawnej, natomiast w momencie, gdy decyzja cofająca pozwolenie stawała się wykonalna lub ostateczna wpis usuwano z prowadzonego wykazu.

(akta kontroli str. 864-867)

5. Stosownie do art. 8 uon, Minister prowadził wykazy nawozów i śwur 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;

³⁷ Jak poinformowało Ministerstwo, sprawy cofnięcia pozwoleń Ministra ze względu na rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości są różnorodne i często bardzo skomplikowane. Zgromadzone przez Organ dowody świadczące o naruszeniu prawa są kwestionowane przez strony i wymagają ponownego dogłębnego przeanalizowania przez Organ zgromadzonego materiału lub zasięgnięcia opinii jednostek trzecich lub departamentu prawnego MRiRW, co zasadniczo wydłuża prowadzone postępowania.

– 492 pozycji środków poprawiających właściwości gleby.
Wszystkie wykazy zawierały elementy wskazane w art. 8 ust. 1 uon.

(akta kontroli str. 885-1022)

Informacje zawarte w prowadzonych w Ministerstwie wykazach były co do zasady na bieżąco aktualizowane³⁸ i odpowiadały stanowi faktycznemu, tj. danym wynikającym z wydanych pozwoleń. Tym 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 tych produktów. Ponadto w przypadku jednej decyzji nie odnotowano zmiany: G-1016/21 z 17 lutego 2021 r. (zmiana G-1016a/21 z 30 sierpnia 2021 r.)³⁹, a w przypadku drugiej decyzji G-919/20 z 14 lutego 2020 r. nie odnotowano wprowadzenia dodatkowej nazwy dla środka poprawiającego właściwości gleby (decyzja G-919a/20 z 24 kwietnia 2020 r.)⁴⁰. Szerzej kwestie te opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1023-1030)

6. Zgodnie z wewnętrznym wykazem skarg, w okresie objętym kontrolą do NS wpłynęło osiem skarg, sześć wniosków, pięć petycji, 40 interpelacji, sześć zapytań i jedna interwencja, z czego dwie skargi i 22 interpelacje dotyczyły wprowadzania do obrotu nawozów i śwur. Dotyczyły one głównie wysokich cen nawozów, a jedna dotyczyła produktów wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych.

Minister rozpatrywał skargi zgodnie z wewnętrznymi procedurami⁴¹ 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 administracyjnymi⁴², tj. nieprzekazanie sądowi skargi spółki z dnia 30 września 2022 r. na decyzję administracyjną organu z dnia 21 września 2022 r.⁴³

(akta kontroli str. 1040-1110)

7a. 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 zlecana była kontrola tego typu produktów i ich eliminacja z rynku w trybie art. 7 ust. 2 i ust. 2a uon. Gwałtowne podwyżki cen nawozów mineralnych

³⁸ Ministerstwo poinformowało, że aktualizacja wykazów nawozów i śwur wprowadzana jest, co około 30 dni, w zależności od liczby wydanych pozwoleń lub innych potrzeb. Dane, o których mówi art. 8 ustawy o nawozach i nawożeniu były zamieszczane w tabelach prowadzonych w programie Excel przez wyznaczonego pracownika Wydziału Produktów Nawozowych (wcześniej Wydziału Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin). Aktualizacja polega na dopisywaniu danych kolejno, od ostatniej, wypełnionej pozycji w tabeli, w ostatniej opublikowanej wersji wykazu. Po przygotowaniu nowych plików pn. Rejestr_NAWOZY_dd_mm_rr.xls i Rejestr_SWUR_dd_mm_rr.xlsx były zamieszczane na stronie internetowej urzędu przez pracownika upoważnionego do redagowania stron MRIRW.

³⁹ W przypadku decyzji nr G-1016/21 z 17 lutego 2021 r. wnioskiem z dnia 26 lipca 2021 r. spółka wystąpiła o zmianę decyzji polegającą na rozszerzeniu zakresu stosowania środka o uprawę roślin polowych oraz rekultywację gruntów. Ponieważ zmiana ta nie powodowała zmian, tj. nazwa środka poprawiającego właściwości gleby, nazwy podmiotu wprowadzającego, adresu siedziby, itp. a dotyczyła rozszerzenia zakresu upraw, których nie obejmuje wykaz, dlatego nie została wykazana.

⁴⁰ Zmiana decyzji G-919a/20 wydana w dniu 24 kwietnia 2020 r. na wniosek z dnia 27 marca 2020 r. polegającą na dodaniu kolejnej nazwy nie pojawiła się w wykazie środków. Zmiana ta została wprowadzona do wykazu, ale nie zapisała się w wykazie prawdopodobnie w wyniku usterki technicznej.

⁴¹ 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).

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 259.

⁴³ Znak: DHR.ns.810.39.2022.63).

spowodowały zintensyfikowanie współpracy MRiRW z innymi resortami (Ministerstwem Aktywów Państwowych, Ministerstwem Finansów), organizacjami rolniczymi, agencjami, instytutami badawczymi. Miało to na celu przeciwdziałanie skutkom tych podwyżek dla rolnictwa. Wynikiem tych działań było m.in. opracowanie programu dopłat do zakupu nawozów w 2022 r.

Ponadto z powodu wysokich cen oraz braku dostępności nawozów mineralnych MRiRW pismem z 3 stycznia 2023 r.⁴⁴ zwrócił się do GIORiN o uwzględnienie w przeprowadzanych przez PIORiN kontrolach weryfikacji prawidłowości wprowadzania do obrotu mocznika.

(akta kontroli str. 1111-1119, 1201-1210)

7b. Minister analizował trendy zużycia nawozów w produkcji rolnej, w tym pod kątem osiągnięcia celów zawartych w dokumencie Farm to Fork Strategy. Minister zwrócił jednak uwagę, że „sztywne, zbyt ambitne cele redukcyjne mogą wpłynąć negatywnie na utrzymanie europejskiej suwerenności żywnościowej, co w obliczu walki ze skutkami pandemii COVID -19 oraz obecnej inwazji Rosji na Ukrainę staje się coraz większym wyzwaniem. Zaproponowany na poziomie UE cel redukcyjny, tj. ograniczenie o 50% strat składników pokarmowych bez pogorszenia żyzności gleby, co ma pozwolić na ograniczenie stosowania nawozów o co najmniej 20% do 2030 r. musi być celem elastycznym, który każdy kraj dostosuje do lokalnych potrzeb i możliwości. Efektywne i zrównoważone zarządzanie składnikami odżywczymi w rolnictwie jest jednym z elementów, sprzyjających budowaniu europejskiej suwerenności żywnościowej. Azot, fosfor i potas są niezbędne w produkcji rolniczej jako składniki odżywcze dla roślin i odpowiedzialne za żyzność gleby”.

(akta kontroli str.1120-1166, 1201-1210)

8. 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 Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie nadzoru nad nawozami i świr wytworzonymi z komunalnych osadów ściekowych w celu identyfikacji możliwości współpracy i ewentualnych luk prawnych. Ze spotkania nie został sporządzony protokół. Prace Zespołu nie były kontynuowane jednak, jak poinformowano w Ministerstwie, nawiązano 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. Dyrektor NS wyjaśniła również, że: „w 2022 roku rozpoczęto prace eksperckie nad zmianą ustawy o nawozach i nawożeniu oraz związanych z nią aktów wykonawczych, prace te trwają, a w opracowywanych przepisach MRiRW ma zamiar wprowadzić zapisy eliminujące i ograniczające „nieuczciwe praktyki”. Wraz z postępem prac prawdopodobnie nieodzwonne będzie zintensyfikowanie prac Międzyresortowego zespołu ds. eliminowania przyczyn powstawania nieprawidłowości w wytwarzaniu produktów z odpadów”.

(akta kontroli str. 1173-1210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister, jako osoba odpowiedzialna – w myśl art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 tej ustawy nie zapewnił wystarczających zasobów kadrowych do realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur.

⁴⁴ Znak: DHR.ns.073.1.2023.

Zgodnie z przeprowadzoną w Ministerstwie analizą ryzyka, nieterminowa realizacja zadań nałożonych na NS stwarzała zagrożenie dla opóźnienia w wydaniu decyzji oraz mogła mieć wpływ na niezadowolenie rolników z powodu braku dostępności nowych środków ochrony roślin/nawozów/śwur. Mogła również stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa konsumentów i zły stan fitosanitarny upraw, co mogło przełożyć się na straty finansowe wnioskodawców z powodu braku możliwości sprzedaży produktów i skutkować postępowaniami odszkodowawczymi o utracone korzyści. Wymienione przez NIK nieprawidłowości nr 2 i 3 jednoznacznie wskazują na zmaterializowanie się powyższego ryzyka.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie odpowiedzialny za obszar objęty kontrolą NIK⁴⁵, braki kadrowe i ilość nałożonych zadań utrudniała sprawną i terminową ich realizację, jednakże w związku z potrzebą poprawy organizacji pracy w kontrolowanym obszarze, od 1 lutego 2023 r. NS został podzielony na dwie odrębne komórki organizacyjne: Wydział Pozwoleń Nawozowych oraz Zespół ds. Regulacji Nawozowych.

(akta kontroli str. 24-99, 733-746, 1201-1210)

Z racji terminu wprowadzanych zmian, NIK nie była w stanie ocenić ich skuteczności.

2. Prowadzone w Ministerstwie postępowania dotyczące wydania, odmowy wydania, cofnięcia pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów lub śwur oraz ponowne rozpatrzenie sprawy były procedowane niezgodnie z przepisami art. 8, 35 i 36 Kpa⁴⁶. I tak:

- a) 37 postępowań administracyjnych o wydanie decyzji w sprawie wprowadzenia do obrotu nawozu lub śwur (spośród 50 zakończonych wydaniem pozwoleń) prowadzono 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 załatwione⁴⁷.
- b) 40 powyższych postępowań (75%), Minister zakończył z przekroczeniem terminu dwóch miesięcy, a jednocześnie nie wyznaczył stronom nowego terminu i nie poinformował ich o przyczynach opóźnienia⁴⁸;
- c) we wszystkich dziewięciu, postępowaniach w sprawie cofnięcia pozwolenia przekroczone terminy wskazane w art. 35 § 3 kpa; okres od momentu

⁴⁵ Dalej: Sekretarz Stanu.

⁴⁶ Ponadto 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)”.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

zawiadomienia o wszczęciu postępowania do momentu wydania decyzji, wahał się od 101 do 570 dni, a organ nie zawiadomił stron o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczył nowego terminu zgodnie z art. 36 kpa;

- d) 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 zakończenia. 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 zakończenia sprawy, jednak w żadnym przypadku nie dotrzymano wyznaczonego terminu, jednocześnie nie poinformowano stron o jego ponownym przedłużeniu.

Odnosząc się do kwestii nierównego traktowania wnioskodawców, Sekretarz Stanu wskazał na braki kadrowe oraz różny stopień skomplikowania spraw wpływający na zróżnicowany czas wydawania decyzji. Dodał również, że sposób postępowania dotyczący spraw wpływających do NS był uzależniony od zasobów kadrowych, a pracownicy czekając na materiały i wyjaśnienia w trudniejszych sprawach wydawali w tym czasie prostsze decyzje.

Z kolei wyjaśniając przyczyny opóźnień w prowadzeniu postępowań, Sekretarz Stanu wskazał, że organ ma świadomość zasadności ustaleń kontroli, dotyczących braku zachowania terminowości w części przeprowadzonych postępowań administracyjnych. Wpływ na tę sytuację miało wiele czynników: ogólna trudna i dynamiczna sytuacja na rynku nawozowym, spowodowana epidemią SARS-CoV-2 oraz wojną w Ukrainie; zmiany organizacyjne mające wpływ na znaczne rozszerzenie zakresu przedmiotowego realizowanych zadań przez Wydział; niewystarczający skład osobowy komórki odpowiedzialnej za rozpatrywanie tych spraw, realizującej szeroki zakres różnorodnych zadań związanych z rynkiem nawozów. Sekretarz Stanu wyjaśniając powody nieinformowania wnioskodawcy o późniejszym zakończeniu sprawy, wskazał na niewystarczający skład osobowy komórki odpowiedzialnej za rozpatrywanie tych spraw, realizującej szeroki zakres różnorodnych zadań związanych m.in. z rynkiem nawozów. W związku z tym, w wydziale wypracowano model komunikacji z wnioskodawcami w trakcie postępowania administracyjnego, który miał na celu przyspieszenie rozpatrywania spraw. Z uwagi na konieczność częstego wzywania stron do uzupełniania materiału dowodowego nadano priorytet komunikacji telefonicznej i elektronicznej.

(akta kontroli str. 461-506, 673-746, 827-844, 851-863)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że zgodnie z zasadami kontroli zarządczej, na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem i terminowy. W ocenie NIK przewlekłe prowadzenie postępowań przez Ministerstwo utrudnia przedsiębiorcom wprowadzenie nowych produktów na rynek, co potwierdzili również przedsiębiorcy, którzy udzielili NIK informacji w tej sprawie.

(akta kontroli str. 747-826)

3. Spośród 50 zbadanych pozwoleń, w publicznie dostępnych wykazach nawozów i środków wspomagających uprawę roślin prowadzonych przez Ministra, ujawniono niezetelne dane względem siedmiu produktów (14%), w tym:

- w jednym przypadku błędnie wskazano, że nawóz został wytworzony z produktów ubocznych;
- w jednym przypadku nie odnotowano wprowadzenia dodatkowej nazwy dla środka poprawiającego właściwości gleby⁴⁹;

⁴⁹ Decyzja G-919a/20 z 24 kwietnia 2020 r.

- w pięciu przypadkach błędnie wpisano kraj importera⁵⁰.
- Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w wykazach:
- w wyniku błędu technicznego pojawił się zapis błędnie kwalifikujący nawóz;
 - zmiana decyzji G-919a/20 wydana w dniu 24 kwietnia 2020 r. polegająca na dodaniu kolejnej nazwy, nie pojawiła się w wykazie środków w wyniku usterki technicznej;
 - w wyniku błędu wpisano kraj producenta, a nie importera.

Wskazane błędy w wykazach zostaną skorygowane przy najbliższej aktualizacji.

(akta kontroli str. 733-746, 885-1030)

Przyjmując powyższe wyjaśnienia NIK podkreśla, że ze względu na informacyjny charakter wykazów, które są publicznie dostępne, wszelkie zmiany ich treści powinny być rzetelnie dokonywane.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

W ocenie NIK, Minister nie zapewnił wystarczających zasobów kadrowych, które w latach 2020 – 2022, powinny zagwarantować prawidłową i terminową realizację zadań związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur, wynikającą z kpa. Zwiększenie kadry jest konieczne ze względu na potrzebę przeprowadzenia zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących wprowadzania do obrotu nawozów i śwur, zwłaszcza wytworzonych z komunalnych osadów ściekowych. Z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli NIK wynika, że produkty te mogą stwarzać ryzyko dla zdrowia i życia ludzi lub środowiska ze względu na obecne w nich zanieczyszczenia biologiczne, a także obecność toksycznych metali. Z kolei obecny stan prawny umożliwia producentom takich produktów uzyskanie nowych pozwoleń na ich wprowadzanie do obrotu, pomimo wcześniejszego cofnięcia decyzjami Ministra uprawnień w tym zakresie.

Wnioski

1. Zapewnienie:
 - terminowego prowadzenia postępowań dotyczących wprowadzania na rynek nawozów i śwur;
 - każdorazowego, terminowego informowania stron postępowania o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, ze wskazaniem nowego terminu i przyczyny zwłoki;
 - równego traktowania wnioskodawców w ramach prowadzonych postępowań w sprawie wydania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin.
2. Skorygowanie publicznie dostępnych wykazów nawozów i środków wspomagających uprawę roślin w celu wyeliminowania błędów opisanych w pkt. 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁵⁰ W kolumnie Państwo, (wskazano: dwa razy Chiny, po jeden raz: Brazylię, Mołdawię, Federację Rosyjską zamiast we wszystkich przypadkach: Polskę).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Warszawa, 6 lipca 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow



.....
podpis