



Wydział Finansów i Kontroli
FK-IV.1611.1.2023

Szanowny Pan
Bartłomiej Wasilewski
Wojewódzki Inspektor Ochrony
Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie
(e-puap)

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020 poz. 224), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, ul. Kołobrzaska 11A, 10-444 Olsztyn, NIP: 7393277480, REGON: 511451448.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych kierownikiem jednostki kontrolowanej był Pan Bartłomiej Wasilewski - Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, powołany na stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 28 stycznia 2021 r., znak: OK-III.0040.1.2021. Wykonywał on zadania i kompetencje w zakresie ochrony roślin i nasiennictwa przy pomocy swojego Zastępcy - Pani Marioli Osińskiej-Zduniuk, powołanej na to stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 15 maja 2018 r., znak: OK-III.0040.1.2018 oraz kierowników komórek organizacyjnych wchodzących w skład Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie:

- Pani Iwona Zając-Kulesza – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 43/2021 wydaną przez Dyrektora

Strona 1 z 15

Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.315.2023 z 4 kwietnia 2023 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego;

- Pani Dorota Kusiewicz-Lauter – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 19/2022 wydaną przez Dyrektora Generalnego ww. Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.316.2023 z 4 kwietnia 2023 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 12 kwietnia 2023 r., a zakończono 28 kwietnia 2023 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2023. W dniach 12, 18, 21 i w okresie od 24 do 28 kwietnia 2023 r. czynności kontrolne były prowadzone w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie, zwanym dalej: „WIORiN / Inspektoratem”, natomiast w pozostałe dni w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego na oryginałach dokumentów przekazanych protokolarnie przez jednostkę kontrolowaną.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r., o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej” oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.).

Przedmiotem kontroli była ocena przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), zwanej dalej: „kpa”, w postępowaniach prowadzonych przez Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, zwanego dalej: „Wojewódzkim Inspektorem”.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

Działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą została oceniona **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia:

I. Ustalenia ogólne

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do pisma Wojewódzkiego Inspektora z 9 marca 2023 r., znak: WI.1610.2.2023 w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. w Inspektoracie prowadzono łącznie 915 postępowań administracyjnych, w których były

stosowane przepisy kpa. Zgodnie z założeniami programu kontroli, czynności kontrolne zostały przeprowadzone na próbie składającej się z 15% wszystkich postępowań administracyjnych prowadzonych przez jednostkę kontrolowaną w 2022 r., wykazanych w ww. załączniku. Próbę wytypowano na podstawie spisów spraw przekazanych ww. pismem przez Wojewódzkiego Inspektora. W skład próby weszło 138 postępowań, w tym:

- 1) 89 postępowań rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej;
- 2) 48 postępowań rozstrzyganych w drodze zaświadczenia w oparciu o art. 217 § 1 kpa;
- 3) 1 postępowanie rozstrzygane w trybie milczącego załatwienia sprawy (art. 122a § 1 i 2 kpa).

Dodatkowo, z uwagi na fakt, że w aktach jednej sprawy¹ wytypowanej do próby znajdowała się dokumentacja dotycząca 2 odrębnych postępowań, tj. postępowania w przedmiocie wydania decyzji w przedmiocie zakazu wprowadzania do obrotu nawozu oraz postępowania w sprawie uchylenia ww. decyzji na wniosek strony, kontroli poddano obydwie postępowanie.

[akta kontroli poz. 7 – 14 i 27]

II. Ustalenia związane z przedmiotem kontroli

1. Prawidłowość i terminowość załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej.

W wyniku przeprowadzonych postępowań objętych badaniem kontrolnym Wojewódzki Inspektor wydał łącznie 90 decyzji administracyjnych. Powyższe decyzje zostały wydane w związku z realizacją zadań ustawowych w zakresie następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami (Dz. U. z 2023 r., poz. 301) – 26 decyzji, w tym:
 - 10 decyzji w sprawie nałożenia obowiązków na miejsce produkcji w związku z potwierdzeniem wykrycia agrofaga kwarantannowego;
 - 9 decyzji w sprawie zakazu przemieszczania z miejsca produkcji w związku z podejrzeniem wystąpienia agrofaga kwarantannowego;
 - 3 decyzje zmieniające dotychczasową decyzję w przedmiocie nałożenia obowiązków na miejsce produkcji w związku z potwierdzeniem wykrycia agrofaga kwarantannowego;
 - 1 decyzję umarzającą postępowanie w związku z jego bezprzedmiotowością;

¹ Dotyczy sprawy znak: DORiN.7140.15.1.2022.

- 1 decyzję udzielającą upoważnienia do znakowania drewnianego materiału opakowaniowego;
 - 1 decyzję nakładającą administracyjną karę pieniężną za prowadzenie działalności wymagającej wpisu do urzędowego rejestru podmiotów profesjonalnych bez uzyskania tego wpisu;
 - 1 decyzję w sprawie wydania nakazu zatrzymania i odmowy wprowadzenia przesyłki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. z 2021 r. poz. 129) – 10 decyzji, w tym:
- 1 decyzję odstępującą od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za prowadzenie obrotu materiałem siewnym bez zgłoszenia właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi takiego zamiaru;
 - 1 decyzję w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za prowadzenie obrotu materiałem siewnym bez zgłoszenia właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi takiego zamiaru;
 - 3 decyzje w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji udzielającej akredytacji dla kwalifikatora;
 - 1 decyzję w sprawie udzielenia akredytacji dla kwalifikatora;
 - 3 decyzje w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji udzielającej akredytacji dla próbobiorky;
 - 1 decyzję w sprawie udzielenia akredytacji dla próbobiorky;
- 3) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz. U. z 2023 r. poz. 340 ze zm.) – 3 decyzje, w tym:
- 1 decyzję w sprawie wycofania z obrotu środków ochrony roślin;
 - 2 decyzje w sprawie naliczenia opłaty sankcyjnej za prowadzenie sprzedaży środka ochrony roślin bez wymaganego zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa;
- 4) - od 1 lipca 2022 r. - ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1370 ze zm.); do 29 czerwca 2022 r. - ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1324) – 48 decyzji, w tym:
- 47 zezwoleń na zastosowanie nieekologicznego materiału siewnego przeznaczonego do reprodukcji w rolnictwie ekologicznym;
 - 1 decyzję o odmowie wydania zezwolenia w ww. zakresie;
- 5) ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2023 r. poz. 569) – 3 decyzje, w tym:

- 2 decyzje w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem "NAWÓZ WE" oraz środków wspomagających uprawę roślin;
- 1 decyzję uchylającą decyzję o charakterze zakazującym wprowadzania do obrotu nawozu.

Na podstawie weryfikacji postępowań wchodzących w skład próby ustalono, że w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu strony były pisemnie informowane o tym fakcie zgodnie z art. 61 § 4 kpa. Jednocześnie tym samym pismem Inspektor Wojewódzki informował strony o przysługującym im prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także zapoznania się z aktami sprawy, sporządzania z nich notatek lub odpisów. W omawianych postępowaniach w zdecydowanej większości spraw (28 na 31) strony zawiadamiane były o zakończeniu postępowania administracyjnego wraz z ponownym pouczeniem wynikającym z art. 10 § 1 kpa. W przypadku pozostałych 3 spraw odstąpiono od powyższej czynności z uwagi na fakt, że do wydania decyzji wystarczający był materiał posiadany przez WIORiN już w chwili sporządzenia i przekazania stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wraz z pouczeniem w trybie art. 10 § 1 kpa. W sprawach tych organ nie prowadził postępowania wyjaśniającego, a strony nie zgłaszały żadnych żądań w sprawie.

Ponadto w powyższym obszarze stwierdzono, że instytucję zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz jego zakończeniu nie stosowano w przypadku postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek strony, kiedy stroną postępowania był tylko wnioskodawca². Jednakże w sytuacji wystąpienia przesłanek do rozstrzygnięcia postępowania w drodze decyzji odmownej organ - stosownie do art. 10 § 1 w związku z art. 79a kpa – informował stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań wraz ze wskazaniem przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane.

Na podstawie zbadanej próby ustalono, że wszystkie decyzje wydane zostały przez Wojewódzkiego Inspektora bądź osoby działające na podstawie oraz w granicach upoważnień nadanych im przez Wojewódzkiego Inspektora.

Równocześnie ustalono, że decyzje zawierały następujące elementy określone w art. 107 § 1 pkt 1-5 i 7-8 oraz § 3 kpa: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania,

² Dot. postępowań prowadzonych w zakresie udzielenia zezwolenia na zastosowanie nieekologicznego materiału siewnego przeznaczonego do reprodukcji w rolnictwie ekologicznym.

oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a także pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W zdecydowanej większości przypadków decyzje administracyjne zawierały również uzasadnienie faktyczne i prawne. Wyjątek stanowiły zezwolenia na zastosowanie nieekologicznego materiału siewnego przeznaczonego do reprodukcji w rolnictwie ekologicznym, w przypadku których odstąpiono od uzasadnienia decyzji w trybie art. 107 § 4 kpa. Ponadto - stosownie do § 2 ww. artykułu kpa - niektóre decyzje zawierały także dodatkowe elementy określone w przepisach szczególnych, takie jak np.: klauzula o jej natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy czy określenie obowiązków, nakazów lub zakazów nakładanych na stronę, ze wskazaniem terminu ich wykonania. Analiza decyzji wytypowanych do próby wykazała, że ich podstawy prawne nie były ograniczone tylko do przepisów kpa, tj. art. 104 § 1, lecz zawierały również przepisy prawa materialnego dotyczące rozstrzyganej sprawy wraz z powołaniem źródła ich publikacji.

Ponadto w powyższym obszarze ustalono, że 86 decyzji wydano z zachowaniem terminu określonego w art. 35 § 3 kpa, tj. w ciągu miesiąca od wszczęcia postępowania administracyjnego. W 1 przypadku rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Stosownie do ww. przepisu, w przypadku niemożności dotrzymania ustawowego terminu załatwienia sprawy, Wojewódzki Inspektor zawiadomił stronę o powyższym fakcie, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Analiza postępowań objętych badaniem kontrolnym wykazała również, że Wojewódzki Inspektor doręczał stronom decyzje nakładające obowiązek, nakaz lub zakaz oraz nadające, odmawiające lub cofające uprawnienia - zgodnie z art. 39 § 3 pkt. 1 lub 42 § 2 kpa. W przypadku ustanowienia przez stronę pełnomocnika pisma doręczano temu pełnomocnikowi. Zgodnie z art. 46 § 1 kpa każdorazowo odbierający decyzję potwierdzał doręczenie mu pisma odręcznym podpisem wraz ze wskazaniem daty doręczenia.

Ponadto na podstawie zbadanych spraw stwierdzono, że organ wywiązał się z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2000, zgodnie z art. 61 § 5 i 61a § 1 kpa.

[akta kontroli poz. 53]

W powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W przypadku sprawy znak: DNF.7140.3.1.2022 zawieszono postępowanie administracyjne w trybie art. 97 § 1 pkt 4 kpa pomimo braku przesłanek do zastosowania w niniejszej sprawie ww. instytucji.

W przypadku ww. sprawy z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do znakowania drewnianego materiału opakowaniowego zgodnie ze standardem ISPM 15 wystąpił przedsiębiorca SIELANKOWO Anna Sielicka. Wojewódzki Inspektor po dokonaniu formalnej oceny danych zawartych we wniosku i potwierdzeniu, że podmiot wpisany jest do urzędowego rejestru podmiotów profesjonalnych, zgodnie z upoważnieniem Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa Nr GI.012.21/2020 z 22 października 2020 r., przekazał informacje o złożonym wniosku do Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytut Technologii Drewna w Poznaniu celem przeprowadzenia przez ten podmiot kontroli urzędowej w zakresie sprawdzenia, czy wnioskodawca spełnia warunki techniczne do przeprowadzenia zabiegów zapewniających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 98 ust. 2 rozporządzenia 2016/2031. Z uwagi na fakt, że bez ww. kontroli wydanie decyzji w sprawie nie było możliwe, Wojewódzki Inspektor na czas otrzymania jej wyników, postanowieniem z 28 czerwca 2022 r., znak: DNF.7140.3.1.2022, zawiesił postępowanie w trybie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Pismem z 28 kwietnia 2023 r., znak: FK-IV.1611.1.2023 kontrolerzy zwrócili się do Wojewódzkiego Inspektora o wyjaśnienie dlaczego w przypadku sprawy znak: DNF.7140.3.1.2022 zastosowano instytucję zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, podczas gdy przepisy szczególne wskazują na Wojewódzkiego Inspektora jako organ właściwy do przeprowadzenia ww. kontroli urzędowej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że cyt.: „(...) Wojewódzki Inspektor nie ma merytorycznych kompetencji do oceny czy podmiot spełnia warunki techniczne do przeprowadzenia zabiegów zapewniających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 98 ust. 2 rozporządzenia 2016/2031.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz rozporządzenia 2017/625, Główny Inspektor może upoważniać osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej do wykonywania zadań Inspekcji, w tym jest właściwym organem, o którym mowa w art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2017 /625. Główny Inspektor upoważnił Sieć Badawczą Łukasiewicz - Instytut Technologii Drewna (...) do przeprowadzania w jego imieniu kontroli

spełnienia warunków określonych w art. 98 ust. 1 rozporządzenia 2016/2031 (Upoważnienie NR GI.012.21/2020 z 22.10.2020 r. (...)).

Mając na uwadze art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa i wskazanie, jako jeden z organów inspekcji Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa uznano, że Sieć Badawcza Łukasiewicz - Instytut Technologii Drewna działa z upoważnienia i w imieniu Organu. Wojewódzki Inspektor nie jest właściwy jako Organ prowadzący postępowanie do przeprowadzenia takiej kontroli, a rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest koniecznym warunkiem wydania decyzji. Z tego też względu przyjęto tryb zawieszenia postępowania do czasu przeprowadzenia kontroli przez Sieć Badawczą Łukasiewicz - Instytut Technologii Drewna jako podmiot działający w imieniu Organu (...)."

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że błędne jest przyjęcie założenia, że organem właściwym do przeprowadzenia przedmiotowej kontroli był Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, zwany dalej: "GIORiN", w imieniu którego działał ww. instytut. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 5 ustawy o ochronie roślin przed agrofagami, to wojewódzki inspektor przed wydaniem decyzji, o której mowa w ust. 1, przeprowadza kontrolę urzędową w celu sprawdzenia, czy wnioskodawca spełnia wymagania, o których mowa w art. 98 ust. 1 rozporządzenia 2016/2031, a w przypadku, gdy wnioskodawca zamierza wykonywać działalność określoną w art. 97 lub art. 98 ust. 2 rozporządzenia 2016/2031 – także wymagania określone w tych przepisach. W związku z brakiem przez Wojewódzkiego Inspektora kompetencji merytorycznych, tj. wiedzy i umiejętności, które są potrzebne do prowadzenia ww. kontroli urzędowych koniecznym było upoważnienie w ww. zakresie innego podmiotu, tj. Sieci Badawczej Łukasiewicz - Instytut Technologii Drewna. W świetle obowiązujących przepisów prawnych tylko GIORiN posiadał uprawnienia do delegowania zadań Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, w tym w zakresie przedmiotowych kontroli. Należy podkreślić, że GIORiN upoważniając Sieć Badawczą Łukasiewicz - Instytut Technologii Drewna do prowadzenia ww. kontroli urzędowych nie przejął roli kontrolera. Organem właściwym ustawowo do prowadzenia czynności kontrolnych nadal był Wojewódzki Inspektor, który na podstawie pkt 3 lit C upoważnienia Nr GI.012.21/2020 z 22 października 2020 r. zlecił ww. instytutowi przeprowadzenie kontroli na jego rzecz w omawianej sprawie. W związku z powyższym nie można uznać, że w sprawie znak: DNF.7140.3.1.2022 zaszła konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ, a co za tym idzie, że zaszły przesłanki uzasadniające zawieszenie postępowania w trybie art. 97 § 1 pkt 4 kpa. Zastosowanie przez Wojewódzkiego Inspektora ww. instytucji skutkowało tym, że w omawianej sprawie wtrzymano bieg terminów i tym samym pozbawiono stronę możliwości skorzystania z prawa do wniesienia ponaglenia w momencie nie załatwienia jej sprawy w terminie

Strona 8 z 15

określonym w art. 35 § 3 kpa, tj. w ciągu miesiąca od wszczęcia postępowania administracyjnego (rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło 60 dni po wpłynięciu wniosku do Inspektoratu).

[akta kontroli poz. 26 str. 1, poz. 29 str. 3-4, poz. 34 i 47]

- W 5 przypadkach, co stanowi 5,55% wszystkich postępowań poddanych analizie, nie zawiadomiono wszystkich stron postępowania o jego wszczęciu. Przedmiotowe postępowania dotyczyły spraw w zakresie:
 - udzielenia akredytacji kwalifikatorowi lub próbobiorcy (sprawa znak: DNN.7140.10.10.2022 i DNN.7140.16.9.2022);
 - stwierdzenia wygaśnięcia akredytacji kwalifikatorowi lub próbobiorcy w związku z rozwiązaniem przez wnioskodawcę (prowadzącego obrót) umowy o pracę z pracownikiem, którego dotyczy akredytacja (sprawa znak: DNN.7140.16.1.2022 i DNN.7140.10.1.2022);
 - stwierdzenia wygaśnięcia akredytacji próbobiorcy w związku ze zmianą stanowiska pracy osoby, której dotyczy akredytacja (sprawa znak: DNN.7140.16.5.2022).

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o nasiennictwie podmiotem wnioskującym o wszczęcie postępowania każdorazowo był prowadzący obrót materiałem siewnym (zatrudniający osobę, dla której wniósł o udzielenie / wycofanie akredytacji). Jak wynika z akt ww. spraw Wojewódzki Inspektor po wpłynięciu kompletnego wniosku wydał stosowną decyzję administracyjną, którą następnie przekazał stronom postępowania, tj. prowadzącemu obrót materiałem siewnym oraz osobie, której została udzielana / wygaszana akredytacja. Nie podjęto w tych przypadkach należytych czynności w celu zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim jego stronom poprzez doręczenie im zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że złożenie kompletnego wniosku o udzielenie akredytacji skutkuje wydaniem decyzji w całości uwzględniającej żądanie strony „bez wszczynania postępowania”. Natomiast w przypadku spraw w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia akredytacji wskazano, że ogólnie przyjętą zasadą postępowania jest zawiadamianie wszystkich stron, tj. prowadzącego obrót oraz osobę, której dotyczy akredytacja tylko i wyłącznie w przypadku wpłynięcia do Inspektoratu wniosku prowadzącego obrót o wycofanie akredytacji dla pracownika w związku z rozwiązaniem z nim umowy o pracę. Dodatkowo w przypadku sprawy znak: DNN.7140.16.1.2022 oraz DNN.7140.10.1.2022, tj. do których powinien znaleźć zastosowanie ww. sposób postępowania wyjaśniono, że w sprawach tych nie zawiadomiono strono o wszczęciu

postępowania z uwagi na fakt prowadzenia tych spraw przez osobę zastępującą pracownika merytorycznego.

Należy podkreślić, że w przypadku wszczęcia postępowania na żądanie jednej ze stron przepis art. 61 § 4 kpa nakłada na organ prowadzący to postępowanie obowiązek zawiadomienia wszystkich osób będącymi – zgodnie z art. 28 kpa – stronami w sprawie. Wojewódzki Inspektor nie miał żadnej podstawy, aby w przypadku postępowań wszczynanych w omawianych sprawach zaniechać takiej czynności. Brak przedmiotowego zawiadomienia w ww. sprawach skutkuje naruszeniem art. 61 § 4 oraz 10 § 1 kpa.

[akta kontroli poz. 26 str. 2, poz. 29 str. 9 i 10, poz. 39-41 i 53 arkusz 7 i 9]

- W przypadku 4 postępowań³, co stanowi 4,44% wszystkich postępowań poddanych analizie, wydanie decyzji nastąpiło z przekroczeniem ustawowego terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa, przy jednoczesnym niezastosowaniu procedury wynikającej z art. 36 § 1 kpa. Przedmiotowe decyzje wydane zostały w ciągu od 38 do 98 dni od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że powyższe miało miejsce z uwagi na dużą rotację kadrową w Inspektoracie, w szczególności w Dziale Ochrony Roślin i Nawozów spowodowaną m.in. odejściem wielu pracowników na emeryturę, rezygnacją z zatrudnienia grupy pracowników z uwagi na niezadowalające wynagrodzenie, przeniesienie do oddziału terenowego pracownika, który zajmował się nawozami, przebywaniem na długotrwałych zwolnieniach lekarskich osoby zatrudnionej na miejsce ww. pracownika, a także osoby pełniącej funkcję kierownika działu. Ponadto podkreślono w wyjaśnieniach, cyt.: „(...) wdrożenie pracowników w nowe obowiązki oraz zaznajomienie ich ze specyfiką pracy administracyjnej wymaga czasu i niestety rzutowało na sposób realizacji obowiązków przez Dział Ochrony Roślin i Nawozów, w tym między innymi na szybkość realizacji zadań (...)”.

Mając na względzie wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora należy wskazać, że w toku prowadzonych postępowań, w przypadku gdy sprawa nie mogła być załatwiona w terminie jednego miesiąca, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy, zastosowanie powinien znaleźć art. 36 § 1 kpa, z którego wynika, że o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin

³ Dotyczy postępowań znak: DORiN.7140.6.3.2022, DORiN.7140.15.1.2022 (dot. decyzji z 07.04.2022 r. i 31.08.2022 r.), DORiN.7140.15.3.2022.

załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ww. nieprawidłowość skutkuje naruszeniem art. 35 § 3 i art. 36 § 1 kpa.

[akta kontroli poz. 26 str. 2, poz. 29 str. 7-8, poz. 42-44 i 53 arkusz 4 i 5]

- W przypadku 47 zezwoleń na zastosowanie nieekologicznego materiału siewnego przeznaczonego do reprodukcji w rolnictwie ekologicznym, co stanowi 52,22 % wszystkich decyzji poddanych analizie, wysyłka decyzji realizowana była w formie listu zwykłego, tj. niezgodnie z art. 39 kpa.

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że cyt.: „(...) wysyłka decyzji administracyjnych realizowana była w formie listu zwykłego, z uwagi na kwestie oszczędnościowe. Pracownicy WIORiN w Olsztynie, mając na uwadze konieczność racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz ciągle zwiększające się koszty działalności Inspektoratu, przy sporządzaniu korespondencji wychodzącej weryfikują charakter wysyłanej dokumentacji oraz ryzyko wiążące się z niedostarczeniem korespondencji za pośrednictwem listu poleconego za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w postaci tzw. białej zwrotki (...)”. Podkreślono również, że wszystkie przedmiotowe zezwolenia uwzględniały w całości żądanie strony, a wnioskodawca każdorazowo był informowany telefonicznie o wydaniu decyzji.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że przepis art. 39 kpa ustanawia wiążącą organ kolejność sposobu doręczania pism. Zgodnie z § 1 ww. artykułu kpa podstawowym sposobem jest doręczanie pism na adres do doręczeń elektronicznych z zastrzeżeniem pierwszeństwa dopuszczalności doręczania pism na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w jego siedzibie. W przypadku braku możliwości zastosowania trybu podstawowego doręczenie pism powinno nastąpić przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Zgodnie z art. 39 § 3 kpa, po wykluczeniu wyżej wskazanych sposobów doręczenia pism, organ administracji publicznej doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Istotne jest by doręczenie pism odbywało się za odpowiednim pokwitowaniem czyli za pisemnym potwierdzeniem odbioru pisma przez adresata lub inną osobę odbierającą pismo w jego zastępstwie, w którego treści wskazana jest data doręczenia pisma. Należy wskazać, że z datą tą są związane różnego rodzaju skutki prawne jak np. rozpoczęcie biegu niektórych terminów dokonania czynności proceduralnych. Organ zobowiązany jest doręczać pisma tak, by dysponować potwierdzeniem odbioru. Leży to w interesie organu, albowiem dysponując takim potwierdzeniem, nie naraża się on na zarzut braku doręczenia udzielonej informacji

Strona 11 z 15

(w omawianym przypadku zezwoleń). Ścisłe przestrzeganie wymagań kpa odnośnie doręczeń pism, w tym jego sposobu należy do obowiązków organu, dlatego też ponoszenie przez jednostkę wysokich kosztów związanych z wysyłką korespondencji oraz telefoniczne informowanie stron o wydaniu decyzji nie może stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania doręczania pism zgodnie z wymogami art. 39 kpa. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że stosownie do art. 110 § 1 kpa, organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Brak potwierdzenia doręczenia decyzji stronom uniemożliwia organowi określenie od kiedy jest nią związany.

[akta kontroli poz. 26 str. 1, poz. 29 str. 1-2 i poz. 53 arkusz 4 i 8]

W powyższym obszarze stwierdzono następujące uchybienie:

- W przypadku 4 postępowań⁴, co stanowi 4,44% wszystkich postępowań poddanych analizie, stwierdzono naruszenie art. 14 § 1a w związku z art. 64 § 2 kpa poprzez nieutrwalenie w aktach sprawy w formie pisemnej czynności wezwania strony do uzupełnienia wniosku o braki merytoryczne. W aktach spraw znajdowały się dowody (np. maile, pisma) świadczące o uzupełnieniu przez stronę wniosku w terminie późniejszym niż dzień jego wpłynięcia do Inspektoratu. Brakowało natomiast dowodu na wezwanie strony do usunięcia braków w podaniu.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że cyt.: „(...) wezwanie Strony do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, w trybie art. 64 kpa wiązało się z niebezpieczeństwem wydania decyzji po planowanym przez wnioskodawcę terminie siewu, co de facto powodowałoby, że Wnioskodawca otrzymałby odmowę na zastosowanie nieekologicznego materiału przeznaczanego do reprodukcji roślin w rolnictwie ekologicznym.” Zamiast tego – jak wskazano w ww. wyjaśnieniach - telefonicznie informowano wnioskodawców o konieczności dostarczenia organowi żądanych danych. Podkreślono również, że zastosowanie takiego rozwiązania skracało czas uzyskania przez organ uzupełnień do wniosku, pozwalając mu tym samym na wydanie decyzji przed wskazanym we wniosku planowanym terminem siewu.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 § 2 kpa sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą

⁴ Dotyczy postępowań znak: DNN.7140.9.22.2022, DNN.7140.9.261.2022, DNN.7140.9.268.2022 oraz DNN.7140.9.275.2022.

elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Jednakże treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (czego w omawianych sprawach nie uczyniono). Brak udokumentowania w sposób określony w art. 14 § 2 kpa ww. czynności powoduje konieczność składania wyjaśnień pomimo wezwanie strony do uzupełnienia wniosku o braki merytoryczne.

[akta kontroli poz. 26 str. 1, poz. 29 str. 2 i poz. 53 arkusz 6]

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowości i uchybienie stwierdzone w powyższym obszarze są pracownicy prowadzący przedmiotowe postępowania oraz osoby bezpośrednio nadzorujące.

[akta kontroli poz. 30]

2. Wydawanie zaświadczeń w oparciu o art. 217 § 1 kpa

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w badanym okresie Wojewódzki Inspektor prowadził łącznie 438 postępowań o wydanie zaświadczenia, z czego kontrolą objęto 48 z nich. Na podstawie analizowanych spraw Wojewódzki Inspektor wydał:

- 49 fitosanitarnych świadectw eksportu na podstawie art. 47 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami (Dz. U. z 2023 r., poz. 301);
- 6 zaświadczeń o niewystępowaniu bakteriozy pierścieniowej ziemniaka w bulwach ziemniaków przemieszczanych do krajów członkowskich Unii Europejskiej na podstawie § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie szczegółowych sposobów postępowania przy zwalczaniu i zapobieganiu rozprzestrzenianiu się bakterii *Clavibacter michiganensis* ssp. *sepedonicus* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1270).

Analiza wytypowanych do próby postępowań wykazała, że były one wydawane przez osoby działające na podstawie oraz w granicach upoważnień nadanych im przez Wojewódzkiego Inspektora. We wszystkich postępowaniach w sprawie wydania zaświadczenia o niewystępowaniu bakteriozy pierścieniowej ziemniaka w bulwach ziemniaków przemieszczanych do krajów członkowskich Unii Europejskiej załatwienie sprawy nastąpiło w terminie wynikającym z art. 217 § 3 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni.

Kontrola wykazała również, że zarówno ww. zaświadczenia jak i fitosanitarne świadectwa

Strona 13 z 15

eksportu w zdecydowanej większości spraw doręczane były stronie bądź też upoważnionej przez nią osobie w lokalu Inspektoratu podczas jej pobytu w siedzibie organu. Powyższa czynność każdorazowo była potwierdzana przez adresata podpisem ze wskazaniem daty doręczenia, stosownie do art. 46 § 1 kpa.

Ponadto na podstawie zbadanych spraw stwierdzono, że organ wywiązał się z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2000, zgodnie z art. 217a kpa.

[akta kontroli poz. poz. 26 str. 2, poz. 29 str. 4-7, poz. 35-36 i 53 arkusz 12 i 13]

3. Rozstrzygnięcie sprawy w trybie milczącego jej załatwienia

Zgodnie z art. 122a § 1 kpa sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

Badaniu kontrolnemu podlegało 1 postępowanie⁵ rozpatrywane przez Wojewódzkiego Inspektora w trybie milczącego załatwienia sprawy.

Analiza ww. postępowania wykazała, że przed upływem terminu na załatwienie sprawy Wojewódzki Inspektor zawiadomił stronę o braku sprzeciwu do pozytywnego załatwienia jego wniosku, wskazując jednocześnie, że skutek milczącej zgody następuje w dniu doręczenia stronie tego zawiadomienia.

W zakresie tym nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień.

[akta kontroli poz. 53 arkusz 10]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Odstąpienie od zawieszania postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa na czas przeprowadzenia kontroli urzędowej, o której mowa w art. 29 ust. 5 ustawy o ochronie roślin przed agrofagami przez Sieć Badawczą Łukasiewicz – Instytut Technologii Drewna.
2. W przypadku wszczęcia postępowania na żądanie jednej ze stron zawiadomienie

⁵ Dotyczy sprawy znak: DNN.7140.17.1.2022.

- wszystkich osób będącymi stronami w sprawie, zgodnie z art. 61 § 4 kpa.
3. Przestrzeganie terminów wydawania decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 35 kpa, a w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie – zawiadamianie strony o powyższym fakcie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia – zgodnie z postanowieniem art. 36 § 1 kpa.
 4. Każdorazowe doręczanie decyzji administracyjnych zgodnie z dyspozycją art. 39 kpa, ze szczególnym uwzględnieniem § 3 powołanego artykułu stanowiącego, że w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i § 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma przesyłką rejestrowaną albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.
 5. Dokumentowanie - w sposób określony w art. 14 § 2 kpa - czynności w zakresie wezwania strony do uzupełnienia wniosku o braki merytoryczne.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki
(podpisano podpisem elektronicznym)