



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.06.02.2019

Jerzy Kasprzak
Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy
Dyrektor Wojewódzkiej Stacji
Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy ¹ ul. Kujawska 4, 85-031 Bydgoszcz
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Kasprzak, Dyrektor Stacji ² , od 2 października 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 945-947)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin. 2. Realizacja zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin. 3. Skuteczność systemu kontroli pozostałości w żywności środków ochrony roślin. 4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2018 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/60/2019 z 10 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą PWIS prawidłowo i skutecznie realizował ustawowe zadania oraz zawarte porozumienie związane z systemem bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin⁵, pomimo tego, że działalność w tym zakresie stanowiła niewielki fragment działalności Stacji. Wykonane badania próbek żywności w kierunku pestycydów stanowiły 3,5% wszystkich wykonanych badań. PWIS co do kierunków czy zakresów badań w planie pobierania próbek działań w oparciu o wytyczne Państwowego Zakładu Higieny i Głównego Inspektora Sanitarnego⁶. Działanie Stacji w kontrolowanym zakresie sprowadzało się do planowania pracy i nadzoru nad powiatowymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi⁷, które wykonywały badania próbek żywności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie WSSE do realizacji objętych kontrolą działań. W szczególności PWIS prawidłowo, tj. zgodnie

¹ Dalej „Stacja” lub „WSSE”.

² Dalej „Dyrektor” lub „PWIS”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej „ŚOR”.

⁶ Dalej „GIS”.

⁷ Dalej „PSSE”.

z wytycznym GIS, zaplanował działania w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR. Także odpowiednio przygotowano organizacyjnie Oddział Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku⁸, któremu przypisano sprawy związane z urzędową kontrolą w zakresie pozostałości pestycydów oraz realizacją i koordynowaniem działań w ramach systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach⁹.

PWIS w ograniczony sposób kontrolował przestrzeganie przez podległe PSSE procedur kontroli żywności opracowanych przez GIS pod kątem spełnienia warunków dotyczących pozostałości ŚOR w żywności. W latach 2016-2018 pracownicy Stacji dokonali tylko czterech audytów¹⁰ w podległych PSSE, w dwóch z nich (tj. 50%) stwierdzając nieprawidłowości w dokumentacji, mogące mieć wpływ na gwarancję prawną próbki lub jej zakwestionowanie.

Postępowanie PWIS w przypadku stwierdzenia przekroczenia najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości¹¹ ŚOR w żywności było zgodne z opracowaną przez GIS „Procedurą funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach”. Izba nie wnosi również uwag do realizacji Porozumienia z 20 stycznia 2015 r.¹², które w Stacji realizowano m.in. poprzez wspólne planowanie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak w okresie objętym kontrolą działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości ŚOR. W ocenie NIK podjęcie inicjatyw w tym kierunku służyłoby podniesieniu poziomu wiedzy i bezpieczeństwa wśród społeczeństwa, w tym u producentów i dystrybutorów żywności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR na lata 2016-2018 planowano zgodnie z wytycznymi GIS oraz planem zasadniczych zamierzeń WSSE w Bydgoszczy.

Dyrektor Stacji podał, że sposób realizacji został wskazany w Porozumieniu oraz w „Planach pobierania próbek i badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu w PIS” za 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

1.2. W wytycznych GIS¹⁴ jako główne kierunki działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁵ wymieniono m.in.: 1) Nadzór nad bezpieczeństwem żywności i żywienia

⁸ Dalej „Oddział”.

⁹ Dalej „RASFF”.

¹⁰ Na 19 podległych PSSE.

¹¹ Dalej „NDP”.

¹² Porozumienie zawarte przez GIS, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie współdziałania ww. organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego. Dalej „Porozumienie”.

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Na lata 2016-2018.

zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego oraz 2) Udział we wspólnotowym systemie RASFF. W zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia zobowiązano m.in. do współpracy w ramach RASFF, realizowania „Planu pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu oraz udziału pracowników PIS w szkoleniach organizowanych przez Komisję Europejską¹⁶, GIS i WSSE. W wytycznych GIS na 2017 i 2018 r. dodatkowo zobowiązano do realizacji planu działania w ramach Porozumienia.

Realizując zalecenia z Wytycznych GIS, w Stacji opracowano na każdy rok kontrolowanego okresu „Wytyczne PWIS do planowania działalności PIS województwa kujawsko-pomorskiego”. Zaplanowane zadania były tożsame z działaniami ujętymi w Wytycznych GIS. Na bazie Wytycznych PWIS w Stacji opracowano na każdy rok kontrolowanego okresu „Plan zasadniczych zamierzeń WSSE w Bydgoszczy”. Ujęto w nich „Główne kierunki działania WSSE”, takie jak m.in.: nadzór nad bezpieczeństwem żywności i żywienia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego oraz udział we wspólnotowym systemie RASFF. Dla Oddziału zaplanowano szereg przedsięwzięć¹⁷, w tym m.in.: opracowanie raportu rocznego z urzędowej kontroli i monitoringu żywności w zakresie pozostałości pestycydów, prowadzenie i koordynowanie działań w systemie RASFF. W Planach zasadniczych zamierzeń WSSE nie ujęto zadania dotyczącego realizacji zapisów Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-192)

Dyrektor Stacji podał, że przyczyną nieujęcia w planach zasadniczych zamierzeń WSSE zadań dotyczących realizacji zapisów Porozumienia było przeoczenie. Jednak w latach 2016-2018 wytyczne GIS związane z Porozumieniem były realizowane w całym zakresie. W planie zasadniczych zamierzeń WSSE na rok 2019 został już ujęty odpowiedni zapis, dotyczący realizacji Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 901-933)

Zgodnie z Porozumieniem, w zakresie ustawowych kompetencji oraz w szczególności na potrzeby Porozumienia, PIS przeprowadza m.in. kontrolę zanieczyszczeń chemicznych żywności (w tym pobierania próbek) – po zbiorze, w obrocie (jak najbliżej etapu produkcji pierwotnej)¹⁸. Źródła zagrożeń dla zdrowia i życia konsumentów żywności mogą stanowić m.in. przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości ŚOR (§ 3). Podstawą działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego jest „Plan działania dotyczący produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego”, opracowany przez Zespół, w którego skład będą wchodzić przedstawiciele oddelegowani przez strony Porozumienia (§ 6).

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 303-324)

1.3. Od 29 lutego 2016 r., zgodnie z regulaminem organizacyjnym Stacji¹⁹, zadanie opracowania raportów z urzędowej kontroli i monitoringu w zakresie pozostałości pestycydów, akryloamidu i napromieniania żywności oraz realizacja i koordynowanie działań w ramach systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) oraz współpraca z Krajowym Punktem Kontaktowym w GIS

¹⁵ Dalej „PIS”.

¹⁶ W ramach programu „Better training for safer food”.

¹⁷ Tj. 53 w 2016 r., 51 w 2017 r. i 53 w 2018 r.

¹⁸ § 2, pkt 1.

¹⁹ Zarządzenia Dyrektora nr: 32/2014 z 22 października 2014 r.; 4/2016 z 29 lutego 2016 r.; 29/2016 z 29 grudnia 2016 r.; 9/2018 z 5 marca 2018 r. i 28/2018 z 12 października 2018 r.; dalej „Regulamin organizacyjny Stacji”.

i innymi jednostkami urzędowej kontroli żywności działającymi w ramach tego systemu, przypisane było do Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 342-412)

W 2016 r. w Oddziale zatrudnionych było 10 osób (w tym jedna na urlopie macierzyńskim). Na grudzień 2017 r. stan etatowy wynosił 11 osób (w tym dwie osoby na długotrwałym zwolnieniu lub urlopie macierzyńskim albo wychowawczym). Na koniec 2018 r. w Oddziale zatrudnionych było 13 pracowników (w tym trzy osoby na zwolnieniu lekarskim lub urlopie wychowawczym). Spośród świadczących pracę 10 osób, na koniec okresu kontrolnego w kartach kompetencji dwóch pracowników zapisano obowiązki: 1) obsługi strony internetowej RASFF WINDOW, 2) zbierania, przekazywania informacji oraz koordynacji działań w zakresie RASFF zgodnie z obowiązującymi procedurami, 3) uczestniczenia w spotkaniach zespołu ekspertów ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF. Dwie pracownice zobligowano do uczestniczenia w spotkaniach zespołu ekspertów ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF. Sześciu pozostałych pracowników nie miało przydzielonych żadnych zadań związanych z bezpieczeństwem żywności i jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR.

Każdy spośród dziewięciu pracowników merytorycznych Oddziału posiadał wykształcenie związane z zakresem działania tej komórki, m.in. biotechnologia, technologia żywności i żywienia człowieka, technologia produktów rolno-spożywczych, technologia chemiczna, dietetyka, biologia, zarządzanie jakością i bezpieczeństwem żywności. Ośmiu z nich posiadało wykształcenie wyższe, a jedna osoba średnie.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 193-255)

1.4. W latach 2016-2018 pracownicy Oddziału uczestniczyli w łącznie 13 szkoleniach, których tematyka była związana ze ŚOR.

W 2016 r. szkolenia dotyczyły tematów i objęły następującą liczbę pracowników: 1) Zanieczyszczeń w żywności – sześciu pracowników, 2) Pestycydów w żywności RASFF oraz planu pobierania próbek do badania żywności – wszyscy pracownicy, 3) Aktualnych zagadnień w obszarze bezpieczeństwa żywności i żywienia – jeden pracownik, 4) Planu pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli żywności i monitoringu dla PIS w zakresie pozostałości pestycydów w żywności - opracowanie raportu z ww. planu – jeden pracownik, 5) Wymagań w zakresie bezpieczeństwa żywności (ocena ryzyka związanego z obecnością chemicznych zanieczyszczeń w żywności na przykładzie pestycydów i dioksyn) – jeden pracownik.

W 2017 r. szkolenia dotyczyły: 1) Dodatków do żywności, enzymów, substancji aromatyzujących oraz zagadnień dotyczących rolniczego handlu detalicznego – wszyscy pracownicy, 2) Nadzoru organów PIS nad bezpieczeństwem żywności i żywienia (Praktyczne konsekwencje zmian toksykologicznych wartości odniesienia i definicji pozostałości pestycydu) – trzech pracowników, 3) Nadzoru organów PIS nad bezpieczeństwem żywności importowanej pochodzenia niezwierzęcego – jedna osoba.

W 2018 r. szkolenia dotyczyły: 1) Nadzoru organów PIS nad bezpieczeństwem żywności i żywienia, omówienie najistotniejszych spraw bieżących oraz aktualnych informacji dot. planu pobierania próbek – dwie osoby, 2) Nadzoru organów PIS nad bezpieczeństwem żywności (żywność RTE, mikrobiologia żywności, GMO) – sześć osób, 3) Zagadnień technicznych związanych z realizacją planu pobierania próbek do badań żywności na rok 2018 – osiem osób, 4) Wymagań dotyczących pobierania próbek żywności – jedna osoba, 5) Planu pobierania próbek – jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 256-258, 572-641)

1.5. W latach 2016-2018 corocznie GIS przysyłał do Stacji „Plan pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli²⁰ i monitoringu” – odpowiednio 30 grudnia 2015 r.; 29 grudnia 2016 r. i 28 grudnia 2017 r. Każdorazowo w planach ujęte zostały badania na pozostałości pestycydów. I tak, w latach 2016-2018 planowano przebadать odpowiednio 135²¹, 140²² i 140²³ próbek. W opracowanych planach kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla podległych PSSE uwzględniono badanie pozostałości ŚOR w żywności w liczbie odpowiadającej wytycznym GIS.

Wszystkie 19 PSSE zostały zobowiązane do przeprowadzenia badania pozostałości pestycydów w żywności. Ilość próbek wahała się:

- w 2016 r. – od czterech (Lipno i Wąbrzeźno) do 13 (Bydgoszcz i Toruń),
- w 2017 – od sześciu (Brodnica, Chełmno, Mogilno i Tuchola) do dziewięciu (Bydgoszcz i Świecie),
- w 2018 – od pięciu (Tuchola) do 10 (Bydgoszcz).

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 259, 413-444, 458-571, 796-843, 877-899)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie WSSE do realizacji objętych kontrolą działań, biorąc pod uwagę fakt, że działalność w zakresie pozostałości ŚOR w żywności stanowiła niewielki fragment działalności Stacji. Działanie Stacji w kontrolowanym zakresie sprowadzało się do planowania pracy i nadzoru nad PSSE, które wykonywały badania próbek żywności.

PWIS prawidłowo, tj. zgodnie z wytycznym GIS, zaplanował działania w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR. W zatwierdzonych przez Dyrektora Stacji wytycznych do planu zasadniczych przedsięwzięć dla podległych PSSE na poszczególne lata objęte kontrolą, zawarto zagadnienia związane z kontrolą pozostałości ŚOR w żywności.

W strukturze organizacyjnej Stacji wyznaczono Oddział jako właściwy w sprawach związanych z urzędową kontrolą w zakresie pozostałości pestycydów oraz realizacją i koordynowaniem działań w ramach systemu RASFF. Pracownicy Oddziału byli systematycznie szkoleni w temacie bezpieczeństwa żywności w zakresie pozostałości ŚOR.

OBSZAR

2. Realizacja przez PWIS zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2016-2018 PSSE wykonały badania pozostałości ŚOR w żywności dla odpowiednio 135, 140 i 145 próbek. Zrealizowano zatem założenia określone w wytycznych GIS i plany określone przez WSSE w 100% w latach 2016-2017 i w 103,6%²⁴ w roku 2018. W 2016 r. stwierdzono jedną próbkę, w której wykryto

²⁰ Dalej „UKŻ”.

²¹ Co przy ogólnej liczbie próbek na poziomie 3 857 stanowiło 3,5%.

²² Co przy ogólnej liczbie próbek na poziomie 4 004 stanowiło 3,5%.

²³ Co przy ogólnej liczbie próbek na poziomie 4 079 stanowiło 3,4%.

²⁴ Przebadano 145 próbek. Dodatkowymi badaniami objęto jabłka i maliny.

przekroczenie NDP bądź niedozwolone ŚOR (0,7%), w 2017 r. dwie próbki (1,4%), a w 2018 r. nie stwierdzono takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 259)

2.2. Dyrektor Stacji podał, że analizy ryzyka oraz zmian kierunków i zakresów badań pozostałości ŚOR w żywności w rocznych planach pobierania próbek do badań dokonywał GIS. Zgodnie z zapisem w planie pobierania próbek do badania pozostałości ŚOR, podstawę doboru pestycydów do badań stanowił skoordynowany program monitoringu UE. Dodatkowo, w przypadku urzędowej kontroli i monitoringu krajowego, zakres badań w latach 2016-2018 rozszerzany był o pestycydy zarejestrowane do stosowania w Polsce, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia pozostałości na podstawie zakresu ich stosowania i właściwości fizykochemicznych oraz pestycydy uwzględnione w stosownych rozporządzeniach wykonawczych w sprawie zwiększonego poziomu kontroli urzędowych przywozu niektórych rodzajów pasz i żywności. W okresie objętym kontrolą dobór produktów do badań w ramach krajowego programu kontroli uwzględniał przede wszystkim wielkość spożycia produktu w Polsce i bazował na 40 podstawowych asortymentach badanych co roku. Na podstawie wyników badań z ubiegłych lat w Polsce i UE wprowadzono także dodatkowe asortymenty, w których stwierdzano dużo pozostałości pestycydów, a także przekroczenia wartości NDP (RASFF). W okresie objętym kontrolą wszelkich zmian w planie pobierania próbek do badania żywności w kierunku pozostałości ŚOR dokonywał GIS.

Historyczna analiza wyników prób „rezerwowych” nie miała wpływu na zmianę kierunków, zakresów badań w planie pobierania próbek pod kątem pozostałości ŚOR w latach następnych, ponieważ zawsze analizy ryzyka dokonuje Państwowy Zakład Higieny, a zmiany kierunku badań w planach rocznych dokonuje GIS.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

Ponadto Dyrektor podał, że w ramach tzw. „puli rezerwowej”, PIS z terenu województwa kujawsko-pomorskiego może pobrać ponadplanowo 30% prób. W związku z powiadomieniem alarmowym nr 2017.04 z dnia 27 czerwca 2017 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny²⁵ w Mogilnie podjął decyzję o dodatkowym poborze próbki innej partii brokułów mrożonych tego samego producenta, a PWIS zlecił wykonanie badania przedmiotowej próbki w Laboratorium WSSE w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 901-933)

2.3. Laboratorium WSSE nie badało pozostałości ŚOR w żywności. W okresie objętym kontrolą nie dokonało uaktualnienia lub rozszerzenia akredytacji w takim zakresie. Dyrektor Stacji podał, że badania w powyższym zakresie w latach 2016-2018 wykonywały laboratoria zewnętrzne (WSSE Warszawa, WSSE Łódź, WSSE Opole, WSSE Wrocław).

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

2.4. W latach objętych kontrolą pracownicy WSSE przeprowadzili łącznie cztery audyty wewnętrzne²⁶ w PSSE: Inowrocław w 2016 r., Lipno i Wąbrzeźno w 2017 r. i Mogilno w 2018 r., dotyczące m.in. procedur kontroli żywności. W wyniku auditów PSSE w Inowrocławiu i Mogilnie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁵ Dalej „PPIS”.

²⁶ Dalej „audity”.

Podczas dwóch auditów: w PSSE w Lipnie i w PSSE w Wąbrzeźnie stwierdzono, że w przypadku pobierania próbek żywności w kierunku pozostałości pestycydów w protokole poboru próbek²⁷ w wierszu dotyczącym wielkości próbki (masa, objętość) należy oprócz masy całkowitej próbki zapisać liczbę sztuk, uwzględniając szczegółowe wytyczne dotyczące wielkości próbki poszczególnych asortymentów określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 17 października 2007 r. w sprawie pobierania próbek żywności w celu oznaczania poziomów pozostałości pestycydów²⁸. Brak zapisu dotyczącego liczby sztuk pobranego asortymentu w protokole poboru próbki żywności utrudnia weryfikację wielkości pobranej próbki żywności w odniesieniu do wymagań określonych w ww. rozporządzeniu, co w konsekwencji może mieć wpływ na gwarancję prawną próbki (minimalna wielkość próbki zbiorczej/laboratoryjnej jest uzależniona od rodzaju i rozmiaru produktu).

Ponadto w toku analizy protokołów poboru próbek żywności prowadzonej w ramach wymienionego wyżej auditu w PSSE w Lipnie stwierdzono, iż zapisy w pkt. 2 opis okoliczności pobrania próbek oraz dokumentacji posiadanej przez zakład są niespójne i w niektórych przypadkach niewystraszające. M.in. w protokole poboru próbek żywności nr 63/BŻ/2015 z 26 października 2015 r. w pkt. 2 nie odnotowywano informacji dotyczącej daty dostawy oraz nr dokumentu dostawy, które są istotnymi danymi w aspekcie śledzenia i podążania za pochodzeniem żywności, jest to szczególnie ważne w przypadku, kiedy jest ona niebezpieczna. Wskazano, że kompletność danych w pkt. 2 protokołu poboru próbek żywności zabezpieczy organ PIS przed zakwestionowaniem prawnym pobranej próbki, co jest szczególnie istotne w przypadku badań, które mogą stanowić podstawę do uruchomienia działań w ramach systemu RASFF.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 260-292)

2.5. Dyrektor Stacji podał, że PWIS posiadał wiedzę w zakresie wycofania produktów żywnościowych z obrotu z uwagi na przekroczenie NDP ŚOR, ponieważ podejmował działania wyjaśniające w sprawie powiadomień w systemie RASFF w latach 2016-2018. Jednak analizy ryzyka zawsze dokonuje Państwowy Zakład Higieny, nie robi tego PWIS.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

2.6. Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt. 8 Regulaminu organizacyjnego Stacji, nadzór nad trybem i sposobem załatwiania skarg i wniosków prowadził Dział Organizacji, Ocen i Analiz. Rejestr skarg i wniosków prowadzony był w formie elektronicznej i za kontrolowane lata zawierał łącznie 52 pozycje - 18 w 2016 r.; 18 w 2017 i 16 w 2018 r. Żadna ze skarg nie dotyczyła nieprawidłowości w zakresie jakości zdrowotnej żywności – pod kątem pozostałości ŚOR.

(dowód: akta kontroli str. 342-412, 445-457)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

PWIS nie miał wpływu na zmianę kierunków czy zakresów badań w planie pobierania próbek, z uwagi na fakt, że analizy ryzyka dokonywał Państwowy Zakład Higieny, a zmiany kierunku badań w planach rocznych – GIS. PWIS w ograniczony sposób kontrolował przestrzeganie przez podległe PSSE procedur kontroli żywności opracowanych przez GIS pod kątem spełnienia warunków dotyczących pozostałości ŚOR w żywności. W latach 2016-2018 pracownicy Stacji dokonali tylko czterech

²⁷ W PSSE w Lipnie: Nr 63/BŻ/2015 z 26 października 2015 r. i nr 9/BŻ/2017 z 6 marca 2017 r.; w PSSE w Wąbrzeźnie: Nr 46/BŻ/2016 z 9 sierpnia 2016 r., nr 15/BŻ/2017 z 29 marca 2017 r.

²⁸ Dz. U. Nr 207, poz. 1502

auditów²⁹ w podległych PSSE, w dwóch z nich (tj. 50%) stwierdzając nieprawidłowości w dokumentacji, mogące mieć wpływ na gwarancję prawną próbki lub jej zakwestionowanie.

3. Skuteczność systemu kontroli pozostałości środków ochrony roślin w żywności przeznaczanej do obrotu

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie PWIS zgłosił do Krajowego Punktu Kontaktowego RASFF w GIS³⁰ dwa powiadomienia dotyczące przekroczenia NDP pestycydu. W obu przypadkach powiadomienia dotyczyły żywności wyprodukowanej w Polsce.

I. W dniu 26 czerwca 2017 r. PPIS w Grudziądzu³¹ stwierdził przekroczenie NDP pozostałości pestycydu – chlorpiryfosu w próbce „Brokuły mrożone”. Na okoliczność wykrycia ŚOR w PSSE Grudziądz zebrał się Zespół ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF, który postanowił: wszcząć procedurę w ramach systemu RASFF, podjąć czynności kontrolne w zakładzie, w którym stwierdzono przekroczenie NDP, przekazać informacje do WSSE w Bydgoszczy, z uwagi na adres producenta powiadomić PPIS w Mogilnie³², a w związku z ustaleniem dostawcy – powiadomić PPIS w Poznaniu³³. W tym samym dniu powiadomiono WSSE Bydgoszcz, w której 27 czerwca 2017 r. odbyło się posiedzenie Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF. Postanowiono zgłosić przedmiotową sprawę do KPK jako powiadomienie alarmowe, co uczyniono za pismem NHŻ.9220.29.1.2017. Zgłoszenie RASFF otrzymało numer 2017.04. Tego samego dnia wysłano powiadomienie do Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, z prośbą o ocenę ryzyka. Otrzymana ocena wskazywała na możliwość istnienia zagrożenia dla zdrowia.

Na bazie powiadomienia PSSE Grudziądz, 27 czerwca 2017 r. PSSE Mogilno poinformowała producenta zakwestionowanych warzyw o fakcie przekroczenia NDP oraz przeprowadzono urzędową kontrolę żywności. Producent zobowiązał się do wycofania towaru z rynku i jego unieszkodliwienia. Decyzją nr 108/17 z 28 czerwca 2017 r. PPIS w Mogilnie wszczął procedurę wycofania kwestionowanego produktu z obrotu.

WSSE Bydgoszcz powiadomiła o fakcie przekroczenia NDP Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy³⁴ i w Poznaniu oraz Wielkopolskiego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu i Inowrocławiu. Na bazie powiadomienia WSSE, 4 lipca 2017 r. GIS przekazał informację o zamiarze opublikowania na stronie internetowej ostrzeżenia publicznego dotyczącego przedmiotowego produktu. W ramach urzędowej kontroli żywności 6 lipca 2017 r. przekazano do badania kolejne próbki warzywa pozyskane u dystrybutora. Badania w kierunku pozostałości pestycydów zlecił także dystrybutor warzywa. W dniu 17 lipca 2017 r. uzyskano informację od dystrybutora o wycofaniu produktu z obrotu. Finalnie 17 sierpnia 2017 r. Stacja powiadomiła GIS o negatywnych wynikach badań pozostałych partii brokułów, czym zakończyła postępowanie w sprawie.

²⁹ Na 19 podległych PSSE.

³⁰ Dalej „KPK”.

³¹ Dalej „PSSE Grudziądz”.

³² Dalej „PSSE Mogilno”.

³³ Dalej „PSSE Poznań”.

³⁴ Dalej „WIORiN”.

II. W dniu 25 września 2017 r. PPIS we Włocławku³⁵ stwierdził przekroczenie NDP pozostałości pestycydu – chlorpiryfosu oraz pirymifosu w kapuście włoskiej. Zespół ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF dokonał analizy ryzyka i postanowił wszcząć procedurę w ramach systemu RASFF oraz powiadomić WSSE Bydgoszcz. Jednocześnie tego samego dnia powiadomił sklep, w którym stwierdzono przekroczenie NDP, PPIS w Sieradzu³⁶ i PPIS w Sochaczewie³⁷. Na bazie powiadomienia z PSSE Włocławek 26 września 2017 r. w Stacji odbyło się posiedzenie Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w systemie RASFF, który postanowił zgłosić przedmiotową sprawę do KPK w GIS jako powiadomienie alarmowe, co uczyniono za pismem NHŻ.9220.44.1.2017. W tym samym dniu uzyskano „Ocenę ryzyka” opracowaną przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, która wskazywała na możliwość istnienia zagrożenia dla zdrowia oraz powiadomiono GIS. Zgłoszenie RASFF otrzymało numer 2017.06. Zgodnie z decyzją GIS postępowanie wyjaśniające mające na celu m.in. ustalenie odbiorców kwestionowanego produktu zostało przekazane PWIS w Łodzi, Warszawie i Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 298-299, 642-786)

Powyższe było zgodne z „Procedurą funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach”, opracowaną przez GIS w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 787-795)

Dyrektor podał, że pracownicy Stacji podejmowali ponadto działania wyjaśniające w sprawie powiadomień składanych przez innych PWIS w latach 2016-2018, dotyczących przekroczeń najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów oraz stwierdzenia substancji niedozwolonych.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

3.2. Dyrektor podał, że PWIS nie zna liczby przedsiębiorców, którzy monitorują produkcję żywności badaniami laboratoryjnymi pod kątem pozostałości ŚOR. Nie zna również liczby i kompetencjach laboratoriów, z których korzystają producenci żywności. Przedstawiciele PPIS w czasie kontroli kompleksowej weryfikują m.in. dokumentację GHP/GMP oraz system HACCP³⁸. Kontrole u przedsiębiorców PPIS planuje zgodnie z instrukcją planowania kontroli IK/PK/BŻ/01/01, dokonując oceny ryzyka. Analizę ryzyka dotyczącą pobierania prób przeprowadza Państwowy Zakład Higieny, co jest weryfikowane przez GIS w planach na następne lata.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 300-302)

3.3. W Porozumieniu określono, że strony będą działały w ramach swoich ustawowych kompetencji, w tym PIS w szczególności w zakresie żywności pochodzenia niezwierzęcego produkowanej i wprowadzanej do obrotu, przywożonej z państw trzecich oraz wywożonej i powrotnie wywożonej do tych państw. PIS będzie przeprowadzać m.in. kontrolę zanieczyszczeń chemicznych żywności. Porozumienie dotyczyło m.in. zapewnienia skutecznego obiegu informacji niezbędnej dla zapobiegania i zwalczania zagrożeń dla zdrowia i życia konsumentów żywności, które mogą powstawać na etapie produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego. Współdziałanie i wymiana informacji odbywa się w szczególności między organami sygnatariuszy na szczeblu wojewódzkim

³⁵ Dalej „PSSE Włocławek”.

³⁶ Na terenie tej stacji swoją działalność prowadził dostawca warzywa.

³⁷ Na terenie tej stacji swoją działalność prowadził dystrybutor warzywa.

³⁸ GMP - Dobra Praktyka Produkcyjna; GHP - Dobra Praktyka Higieniczna; HACCP - System Analizy Kontroli i Krytyczne Punkty Kontroli.

(w przypadku PIS z uwzględnieniem także organów powiatowych). Podstawą działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego jest Plan działania dotyczący produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego³⁹, opracowywany przez Zespół, w którego skład będą wchodzić przedstawiciele oddelegowani przez Strony Porozumienia, na potrzeby realizacji Planu działania. PWIS aktualizuje i w miarę potrzeby przekazuje WIORiN listę zarejestrowanych podmiotów działających na rynku spożywczym i prowadzących produkcję pierwotną żywności pochodzenia roślinnego.

(dowód: akta kontroli str. 303-324)

Realizując powyższe Porozumienie oraz pismo GIS z 14 kwietnia 2015 r., 22 kwietnia 2015 r. w Stacji odbyła się narada z udziałem Dyrektora i pracowników Oddziału. Ustalono, że: 1) zostanie powołany Zespół roboczy ds. realizacji planu działania i koordynowania na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, 2) w skład zespołu wejdą pracownicy Stacji oraz przedstawiciele Wojewódzkiego Inspektora: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Ochrony Środowiska⁴⁰, 3) wszystkie uzgodnienia Zespołu będą przekazywane PWIS, 4) wystosowane zostaną pisma do PPIS z terenu województwa kujawsko-pomorskiego o wskazanie producentów będących pod nadzorem PIS, zajmujących się produkcją pierwotną owoców miękkich i warzyw zielonych, 5) realizacja planu pobierania próbek odbywać się będzie zgodnie z wytycznymi GIS przekazanymi również PPIS.

Zarządzeniem nr 2/2015 Dyrektora Stacji z 28 kwietnia 2015 r. powołano „Zespół roboczy ds. realizacji Planu działania dotyczącego produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego”. W skład zespołu weszli pracownicy Stacji oraz przedstawiciele WIORiN, WIOŚ i Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Wymienione organy współpracowały ze sobą i realizowały Porozumienie. Polegało to przede wszystkim na ustalaniu planu wspólnych kontroli oraz opracowywaniu sprawozdań z realizacji tego planu.

W latach 2016-2018 GIS przysyłał do Stacji „Plany działania dotyczące produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego realizowane w ramach Porozumienia. Zgodnie z nim zobowiązano PWIS do wspólnych kontroli z WIORiN oraz z WIOŚ. Realizując ten wymóg PWIS w każdym roku badanego okresu przygotowywał we współpracy z podległymi PPIS plan kontroli wspólnych i przysyłał propozycję do WIORiN i WIOŚ celem akceptacji. Każdorazowo organy te akceptowały plan takich kontroli. Kontrole były realizowane przez powiatowe struktury PWIS, WIORiN i WIOŚ. Zgodnie z zapisami Porozumienia, organy te dwukrotnie w ciągu roku⁴¹ przysyłały do PWIS sprawozdania z realizacji planu kontroli wspólnych, a w Stacji opracowywano zbiorcze sprawozdania, które następnie przesyłano do GIS.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 303-324, 844- 876, 948-996)

Dyrektor podał, że działania związane z realizacją ww. porozumienia prowadzone są w głównej mierze na szczeblu powiatowym, tj. szczegółowe ustalenia dotyczące terminu kontroli, wymiana informacji dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli. Do PWIS w Bydgoszczy przekazywany jest jedynie w ramach raportowania: procent realizacji planu, liczba stwierdzonych nieprawidłowości oraz

³⁹ Dalej „Plan działania”.

⁴⁰ Dalej „WIOŚ”.

⁴¹ Za okres 15 czerwca – 15 lipca 2016 r.; 18 kwietnia – 17 lipca 2017 r.; 20 kwietnia – 13 lipca 2018 r. oraz za 2016, 2017 i 2018 r.

liczba pobranych próbek w ramach urzędowego poboru. Ponadto PWIS w Bydgoszczy nie aktualizuje i nie przekazuje WIORiN oraz WIOŚ listy zarejestrowanych podmiotów działających na rynku spożywczym i prowadzących produkcję pierwotną żywności. Rejestr ww. podmiotów prowadzony jest na szczeblu powiatowym. PWIS w Bydgoszczy, ustalając plan kontroli na dany rok, przekazuje do WIORiN oraz WIOŚ propozycje m.in. częstotliwości kontroli w podmiotach oraz wskazuje obiekty, w których nie została przeprowadzona jeszcze kontrola sanitarna. W związku z powyższym nie ma zasadności przekazywania aktualizacji rejestru podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

3.4 W latach 2016-2018 nie nałożono kar pieniężnych⁴² za czyny, o których mowa w art. 103 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴³.

Dyrektor Stacji podał, że w latach 2016-2018 PPIS podlegli PWIS nie wnioskowali o nałożenie kar pieniężnych związanych z ŚOR.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 900, 997-1041)

3.5. Dyrektor Stacji podał, że w okresie objętym kontrolą nie było zawiadomień do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 96 ustawy⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

3.6. PWIS określił na lata 2016-2018 miernik umożliwiający ocenę stopnia realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywności (bez wyszczególnienia spraw związanych z przekroczeniem NDP ŚOR): liczba załatwionych spraw w zakresie zapewnienia przestrzegania norm higienicznych i zdrowotnych. Wykonanie miernika w 2016 r. wyniosło 947⁴⁵ (111,4%). Przyczyną wysokiego wykonania była duża liczba przekazanych do PWIS informacji o substancjach chemicznych, ich mieszaninach, czynnikach lub procesach technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutogennym, duża liczba stwierdzonych chorób zawodowych oraz przeprowadzonych kontroli sprawdzających, w wyniku których stwierdzono wykonanie nakazów ujętych w decyzjach administracyjnych. Wobec powyższego sprawy zostały ostatecznie zakończone. Wykonanie miernika w 2017 r. wyniosło 766⁴⁶ (90,1%), a w 2018 r. – 753⁴⁷ (92,9%). Brak pełnego wykonania miernika wynikał z mniejszej liczby spraw dotyczących interwencji, prób kwestionowanych oraz działań podjętych w systemie RASFF.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 325-341, 938-944)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowanie PWIS w przypadku stwierdzenia przekroczenia NDP ŚOR w żywności było zgodne z opracowaną przez GIS „Procedurą funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach”. Bez zbędnej zwłoki podejmowano skuteczne działania mające na celu ustalenie źródła zanieczyszczenia, powiadomienie zainteresowanych podmiotów oraz wycofanie zanieczyszczonej żywności z obrotu.

⁴² Związanych z pozostałością ŚOR w żywności.

⁴³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1541, ze zm., dalej „ustawa”.

⁴⁴ Związanych z ŚOR w żywności.

⁴⁵ Przy planowanej liczbie 850.

⁴⁶ Przy planowanej liczbie 850.

⁴⁷ Przy planowanej liczbie 810.

4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości środków ochrony roślin

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 PWIS nie prowadził działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych⁴⁸ w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości ŚOR.

Dyrektor Stacji podał, że prowadzone przez PWIS w Bydgoszczy działania oświatowo-zdrowotne w zakresie edukacji żywieniowej wynikają z wytycznych GIS, a także z własnej inicjatywy; nie dotyczą kwestii związanych z pozostałościami ŚOR w żywności i systemu bezpieczeństwa obrotu ŚOR.

W prowadzonej przez PWIS działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie żywieniowym nacisk kładziony był przede wszystkim na edukację z propagowaniem zasad racjonalnego żywienia (zgodnie z „piramidą zdrowego żywienia i aktywności fizycznej” Instytutu Żywności i Żywienia), z uwzględnieniem bezpieczeństwa i jakości żywności. Działania kierowane były do wszystkich wiekowych grup odbiorców, a szczególnie do dzieci i młodzieży szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

PWIS w okresie objętym kontrolą nie prowadził działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności w aspekcie pozostałości ŚOR. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podjęcie takich działań służyłoby podniesieniu poziomu wiedzy i bezpieczeństwa wśród społeczeństwa, w tym u producentów i dystrybutorów żywności.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

⁴⁸ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 59).

Bydgoszcz, czerwca 2019 r.

Kontroler
Artur Gackowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis