



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.005.03.2020

Lek. wet. Jarosław Sułek
Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Kielcach
ul. P. Ściegiennego 205
25-116 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/013 Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Kielcach (dalej: PIW lub Inspektorat), ul. P. Ściegiennego 205, 25-116 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	lek. wet. Jarosław Sulek, Powiatowy Lekarz Weterynarii od 1 kwietnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił lek. wet. Wiesław Wyszkowski, Powiatowy Lekarz Weterynarii od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych. 2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2020 r. (z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Roman Wilk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/43/2020 z 15 czerwca 2020 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W PIW podejmowano skuteczne działania w zakresie ewidencjonowania podmiotów, planowania i wykonywania zadań kontrolnych, zapewniając pełną realizację praw i obowiązków przedsiębiorcom objętym nadzorem. W prowadzonych ewidencjach nie stosowano podziału na podmioty będące przedsiębiorstwami i podmioty nie mające takiego statusu, z uwagi na brak wymogów ustawowych dokonywania takiego podziału. Podział taki w praktyce nie miałby wpływu na działania Inspektoratu, bowiem wobec wszystkich podmiotów podlegających nadzorowi stosowano takie same wymogi. W związku z tym prowadzone ewidencje podmiotów oraz dokonywane wobec nich analizy ryzyka pozwalały na pełne rozeznanie w strukturze podmiotów podlegających kontroli oraz zapewniały opracowanie odpowiednich planów kontroli. Kontrole planowe przeprowadzano z wymaganą częstotliwością. Podejmowano także kontrole pozaplanowe (doraźne), zarówno na zlecenie organu nadrzędnego, jak również w reakcji na zgłaszane przez obywateli lub organizacje społeczne nieprawidłowości. Działania kontrolne podejmowano wówczas stosownie do wymagań określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wyniki kontroli ujmowano w terminowo składanych sprawozdaniach z realizacji zadań inspekcji weterynaryjnej.

Inspektorat prowadził działania kontrolne zgodnie z obowiązującymi instrukcjami opracowanymi przez Głównego Lekarza Weterynarii (dalej: GLW). Prowadzone przez Inspektorat działania kontrolne zapewniały poszanowanie praw przedsiębiorców. Nie stwierdzono przypadków pozbawienia ich praw do wniesienia zastrzeżeń (odwołania) do ustaleń kontroli lub nieuzasadnionego nieuwzględnienia takich zastrzeżeń. Złożone przez przedsiębiorców zastrzeżenia zostały wnikliwie rozpatrzone, odniesiono się do wszystkich podnoszonych przez odwołującego się kwestii, w każdym przypadku zamieszczone zostało uzasadnienie prawne i faktyczne, często bardzo obszerne.

We wszystkich zbadanych przypadkach kontrole przeprowadzane były przez pracowników Inspektoratu legitymujących się stosownym (i ważnym) upoważnieniem do ich przeprowadzania. Osoba kontrolowana każdorazowo była informowana przed rozpoczęciem czynności o przysługujących mu prawach i obowiązkach, a wzmianka o tym fakcie była umieszczana w protokole kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z zarządzeniem nr 13.09.2013.ZAR Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kielcach z 4 września 2013 r., do którego załącznikiem był tekst jednolity regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, w skład Powiatowego Inspektoratu Weterynarii wchodziły m.in. zespół ds. zdrowia

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ 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.

zwierząt i ochrony zwierząt oraz zespół ds. bezpieczeństwa żywności, pasz oraz ubocznych produktów zwierzęcych.

Jednym z zadań zespołu ds. zdrowia zwierząt i ochrony zwierząt było prowadzenie rejestru i kontrola spełniania warunków weterynaryjnych przez podmioty zajmujące się działalnością określoną w art. 1 ust. 1 lit. a-n oraz p ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Do zadań zespołu ds. bezpieczeństwa żywności, pasz oraz ubocznych produktów zwierzęcych należało m.in. prowadzenie i aktualizacja rejestrów, wykazów, list oraz prowadzenie kontroli spełniania warunków weterynaryjnych przez podmioty:

- a) zajmujące się ubojem zwierząt rzeźnych lub skupem zwierząt łownych, rozbiorem i przetwórstwem mięsa;
- b) zajmujące się pozyskiwaniem i przetwórstwem mleka, ryb, jaj konsumpcyjnych i innych środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego;
- c) objęte nadzorem zgodnie z ustawą o paszach i rozporządzeniem 183/2005⁴.

(akta kontroli str. 4-60)

Zarządzeniem nr 2.01.2017.ZAR Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kielcach z 13 stycznia 2017 r., którym zmieniono ustalenia dotyczące regulaminu organizacyjnego, wprowadzono trzeci zespół – ds. pasz oraz ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. Jednym z jego zadań było prowadzenie i aktualizacja rejestrów, wykazów, list oraz prowadzenie kontroli spełniania warunków weterynaryjnych przez podmioty objęte nadzorem zgodnie z ustawą o paszach i rozporządzeniem 183/2005.

(akta kontroli str. 4-60)

W PIW nie był prowadzony ogólny rejestr zawierający wszystkie nadzorowane podmioty. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, każdy zespół prowadził rejestr podmiotów, które podlegają kontroli tego zespołu. W Inspektoracie prowadzone były następujące rejestry podmiotów podlegających kontroli weterynaryjnej:

- rejestr podmiotów nadzorowanych, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a–l, n, p oraz w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych⁵ oraz przedsiębiorstw i zakładów zatwierdzonych lub warunkowo zatwierdzonych na podstawie art. 24 ust. 1 lub art. 44 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)⁶, na obszarze jego właściwości, a także rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną na podstawie przepisów o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁷. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej (program Vetlink) i obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. zdrowia i ochrony zwierząt. Dostęp do rejestru posiadali pracownicy zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt oraz pracownik zespołu ds. administracyjnych.
- wykaz zatwierdzonych pośredników i zarejestrowanych pomieszczeń wykorzystywanych przez pośredników w ich działalności (zgodnie z Dyrektywą 64/432/EWG i 91/68/EWG). Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej (program Vetlink) i obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. zdrowia

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiające wymagania dotyczące higieny pasz (dalej: rozporządzenie 183/2005).

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 ze zm.

⁶ Dz. U. UE. L.2009.300.1.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 818.

i ochrony zwierząt. Dostęp do rejestru posiadali pracownicy zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt oraz pracownik zespołu ds. administracyjnych.

- rejestr przewoźników spełniających wymagania określone w art. 10 i 11 rozporządzenia Rady (WE) 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej (program Vetlink) i obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. zdrowia i ochrony zwierząt. Dostęp do rejestru posiadali pracownicy zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt oraz pracownik zespołu ds. administracyjnych.
- rejestr zakładów produkujących produkty pochodzenia zwierzęcego lub wprowadzających na rynek te produkty, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie rejestru zakładów produkujących produkty pochodzenia zwierzęcego lub wprowadzających na rynek te produkty oraz wykazów takich zakładów⁸. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej (program „Rejestr Podmiotów Paszowych, Utylizacyjnych i Żywnościowych”) i obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. bezpieczeństwa żywności. Dostęp do rejestru posiadali pracownicy zespołu ds. bezpieczeństwa żywności.
- rejestr podmiotów działających na rynku pasz, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach⁹ oraz rozporządzeniem WE 183/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającym wymagania dotyczące higieny pasz. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej (program „Rejestr Podmiotów Paszowych, Utylizacyjnych i Żywnościowych”) i obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. pasz i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. Dostęp do rejestru posiadał pracownik zespołu.
- rejestr podmiotów sektora utylizacyjnego, zgodnie z rozporządzeniem WE 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego). Rejestr obejmował podmioty nadzorowane przez zespół ds. pasz i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. Dostęp do rejestru posiadał pracownik zespołu.

(akta kontroli str. 61-62)

Na potrzeby kontroli NIK pracownicy Inspektoratu sporządzili zestawienie obejmujące wszystkie podmioty będące przedsiębiorcami. Wykaz zawierał 468 pozycji, z tym, że część przedsiębiorców wykonywało kilka rodzajów działalności nadzorowanej i w związku z tym byli oni wpisani do kilku ewidencji.

(akta kontroli str. 63-83)

Porównanie trzech ewidencji zawierających największą liczbę przedsiębiorców¹⁰ z zestawieniem zawierającym wyłącznie przedsiębiorców nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 84-119, 120-146, 147-152)

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 2192.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 269 ze zm.

¹⁰ Rejestry: zarobkowy przewóz zwierząt lub przewóz zwierząt wykonywany w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej – oznaczone kodem 28; obrót zwierzętami, pośrednictwo w tym obrocie lub skup zwierząt – oznaczone kodem 61; rejestr zakładów produkujących produkty pochodzenia zwierzęcego lub wprowadzających na rynek te produkty – prowadzony przez zespół ds. bezpieczeństwa żywności.

W żadnym z rejestrów prowadzonych w PIW nie dokonywano podziału na przedsiębiorców i podmioty nie będące przedsiębiorcami oraz nie dokonywano podziału na mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Jak wyjaśnił Powiatowy Lekarz Weterynarii, nie dokonuje się takich podziałów, bowiem obowiązujące przepisy weterynaryjne nie nakładają takiego obowiązku. Ponadto, przeprowadzane czynności kontrolne są tożsame zarówno w stosunku do przedsiębiorców, jak i osób nie będących nimi.

(akta kontroli str. 61-62)

Brak podziału na przedsiębiorców i podmioty nie będące przedsiębiorstwami mógł powodować problemy przy stosowaniu domniemań prawnych wprowadzonych przez ustawę z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹¹:

1. co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone (art. 8) - przedsiębiorca może prowadzić biznes w sposób wolny, jeśli nie łamie wskazanych wyraźnie w prawie zakazów lub ograniczeń;
2. domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, rozstrzyganie wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10) - przedsiębiorca nie musi udowadniać swojej uczciwości, wątpliwości co do okoliczności konkretnej sprawy mają być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy;
3. przyjazna interpretacja przepisów (art. 11) - niejasne przepisy mają być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorców;
4. zasada proporcjonalności (art. 12) oznaczająca, że urząd nie może nakładać na przedsiębiorcę nieuzasadnionych obciążeń, np. nie może żądać dokumentów, którymi już dysponuje.

Powiatowy Lekarz Weterynarii wyjaśnił, że *powyższe zasady znajdują odzwierciedlenie, w szerszym nawet zakresie, w zasadach ogólnych wymienionych w Kodeksie postępowania administracyjnego w rozdziale 2 w art. 6-13. [...]*

W związku z tym, iż pracownicy Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach zobligowani są do stosowania przepisów KPA powyższe zasady stosowane są do wszystkich kontrolowanych podmiotów niezależnie czy posiadają one status przedsiębiorcy czy też nie mają takiego statusu, stąd też podczas kontroli inspektorzy weterynarii nie muszą posiadać informacji w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 153-157)

1.2. W Inspektoracie prowadzony był od 2017 r. „Rejestr interwencji” (dalej: rejestr) obejmujący wpływające skargi i wnioski od instytucji, stowarzyszeń, osób fizycznych.

W 2017 r. rejestr zawierał 49 wpisów, z czego 33 sprawy zostały wyjaśnione poprzez przeprowadzenie kontroli, siedem spraw zostało skierowanych do organów ścigania, a pozostałe zostały wyjaśnione w ramach prowadzonej korespondencji. W trzech przypadkach przeprowadzona została rekontrola. Ostatecznie dziewięć skarg okazało się zasadnych.

W 2018 r. rejestr zawierał 41 wpisów, z czego 30 spraw zostało wyjaśnione poprzez przeprowadzenie kontroli, pięć spraw przekazano do organów ścigania, pozostałe zostały załatwione we własnym zakresie. Za zasadne, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, uznano 14 skarg.

W 2019 r. rejestr zawierał 23 wpisy, z czego 19 zostało wyjaśnionych poprzez przeprowadzenie kontroli, a jedną skargę przekazano do organów ścigania. Pozostałe skargi załatwiono we własnym zakresie. Za zasadne uznano dziewięć skarg.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

W 2020 r. (do 31 marca) rejestr zawierał 4 wpisy – wszystkie sprawy zostały wyjaśnione poprzez przeprowadzenie kontroli. Dwie skargi okazały się zasadne.

(akta kontroli str. 158-169)

Powiatowy Lekarz Weterynarii wyjaśnił, że skargi wpisywane do rejestru załatwiane są na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹².

(akta kontroli str. 170)

Do rejestru nie były wpisywane polecenia Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii przeprowadzenia kontroli doraźnej.

Zgodnie z art. 19b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej¹³, kontrolujący przeprowadzają kontrole okresowe na podstawie planów kontroli sporządzanych przez powiatowego lub wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz doraźne – podjęte poza planem kontroli. Powiatowy i wojewódzki lekarz weterynarii przeprowadzają kontrole doraźne na polecenie Głównego Lekarza Weterynarii, w zakresie przez niego określonym, natomiast powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza kontrole doraźne również na polecenie wojewódzkiego lekarza weterynarii w zakresie przez niego określonym.

Powiatowy Lekarz Weterynarii wyjaśnił w powyższej sprawie: *Polecenia Głównego i Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii dotyczące przeprowadzania doraźnych kontroli nie są wpisywane do rejestru interwencji. Trafiają one do poszczególnych zespołów merytorycznych działających w PIW, które przeprowadzają kontrole, a ich ustalenia przekazywane są do Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii lub Głównego Lekarza Weterynarii. Kontrole doraźne zlecone przez Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii przeprowadzane są na podstawie aktualnych przepisów weterynaryjnych, tj. art. 19b ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Jak stwierdził, przeprowadzanie kontroli na podstawie kpa nie kłóci się z zapisami zawartymi w art. 19b ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁴.*

(akta kontroli str. 170)

Analiza 12 spraw, w których na skutek złożenia skarg przez organizacje społeczne lub osoby fizyczne przeprowadzone zostały kontrole wykazała, że każdorazowo przeprowadzano je na podstawie upoważnienia i legitymacji służbowej. W czterech przypadkach zarzuty podnoszone w skargach potwierdziły się, co skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego i wymierzeniem kary pieniężnej, w jednym przypadku sprawę skierowano do prokuratury z uwagi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.

We wszystkich zbadanych przypadkach po przeprowadzeniu kontroli informowano osoby zgłaszające problem o ich wyniku.

(akta kontroli str. 180-181)

W okresie objętym kontrolą do PIW wpłynęły 63 polecenia i wnioski Wojewódzkiego i Głównego Lekarza Weterynarii, dotyczące przeprowadzenia kontroli w podmiotach będących przedsiębiorcami, w tym pięć od Głównego Lekarza Weterynarii, jeden od dziennikarza, trzy od podmiotów prywatnych i jeden ze Świętokrzyskiego Oddziału Regionalnego ARiMR¹⁵. Podstawą wszczęcia kontroli po wnioskach dziennikarza, osób fizycznych oraz ARiMR były przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Część poleceń od Głównego (pięć) i Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (dziewięć) nie dotyczyła konkretnego przedsiębiorcy, lecz szerszego zjawiska na określonym terenie. Wówczas polecenie takie wprowadzano do planu

¹² Pismo PIW-K.0910.9.2020 z 22 lipca 2020 r.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1557 (dalej: ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej).

¹⁴ Pismo PIW-K.0910.9.2020 z 22 lipca 2020 r.

¹⁵ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

kontroli i badano je u wielu podmiotów. Wszystkie polecenia i wnioski zostały zrealizowane poprzez przeprowadzenie kontroli.

O wynikach kontroli informowani byli zlecający kontrolę Główny lub Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

(akta kontroli str. 171-179)

1.3. W Inspektoracie obowiązywały przepisy dotyczące przeprowadzania analizy ryzyka, opracowane przez Głównego Lekarza Weterynarii.

Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii Nr GIWbż-500-2/11 z dnia 1 września 2011 r. w sprawie określenia, na podstawie analizy ryzyka, częstotliwości kontroli podmiotów sektora spożywczego objętych urzędowym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej ustaliła sposób oceny ryzyka oraz określenia częstotliwości kontroli¹⁶. W instrukcji tej określono następujące kategorie ocen ryzyka:

- organizacja zakładu, na którą składały się dokumentacja zakładu; zarządzanie zakładem, kompetencje, zaangażowanie kierownictwa i gotowość współpracy; kontrola wewnętrzna; badania właścicielskie; gospodarka odpadami; działalność produkcyjna i technologia produkcji;
- struktura zakładu, na którą składały się szczelność zewnętrzna zakładu; konstrukcja i stan techniczny zakładu; wentylacja i kondensacja; instalacja wodno-kanalizacyjna; drogi technologiczne.

W każdej kategorii określono warunki, jakie muszą zachodzić, aby zakwalifikować ją jako ryzyko niskie, ryzyko średnie i ryzyko wysokie. Częścią składową instrukcji były określone punktacja i tabele. Założono, że podczas analizy ryzyka dla danego zakładu minimalna liczba przyznanych punktów może wynieść 0, zaś maksymalna 100,5 punktu. Ponieważ poszczególne kategorie niosły za sobą różne ryzyko wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa żywności przyjęto, że średni stopień ryzyka może wynosić od 0,5 do 3 punktów, zaś wysoki stopień ryzyka od 1 do 6 punktów.

(akta kontroli str. 182-218)

W pozostałych zakresach działalności PIW (pasze i sektor utylizacyjny oraz przewoźnicy, obrót i pośrednictwo oraz skup zwierząt gospodarskich) nie zostały opracowane wewnętrzne procedury dotyczące analizy ryzyka.

Jak wyjaśnił Powiatowy Lekarz Weterynarii, w takich przypadkach inspektorzy posługiwali się instrukcjami Głównego Lekarza Weterynarii, w których określona jest wymagana częstotliwość kontroli. Kontrole dotyczące sektora paszowego odbywały się z częstotliwością wynikającą z corocznego „Planu Urzędowej Kontroli Pasz”, opracowywanego przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii. Częstotliwość kontroli podmiotów utylizacyjnych wynikała z instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii nr GIWpr-02010-11/2014 z 30 grudnia 2014 r.

Częstotliwość kontroli podmiotów zajmujących się przewozem żywych zwierząt regulowała instrukcja GLW nr GIWpr-02010-13/2019 z 2 grudnia 2019 r., zgodnie z którą, w ramach sprawowanego nadzoru, powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza w ciągu roku kontrole obejmujące co najmniej 20% podmiotów zajmujących się tą działalnością. Częstotliwość kontroli podmiotów zajmujących się obrotem, pośrednictwem w obrocie lub skupem zwierząt gospodarskich określa instrukcja GLW nr GIWpr-02010-12/2019 z 9 grudnia 2019 r., na podstawie której

¹⁶ 1) kontroli okresowych, kompleksowych przez PIW, podmiotów objętych urzędowym nadzorem organów Inspekcji Weterynaryjnej zajmujących się produkcją środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, opartych na oszacowaniu, zarządzaniu i komunikacji ryzyka; 2) weryfikacji przez wojewódzkich lekarzy weterynarii (WLW) postępowania powiatowych lekarzy weterynarii w zakresie oceny ryzyka w przedsiębiorstwach sektora spożywczego objętych urzędowym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej.

powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza cykliczne kontrole, nie rzadziej niż raz w roku, u wszystkich pośredników.

(akta kontroli str. 219-220, 221-247, 248-372, 373-398)

1.4. Powiatowy Lekarz Weterynarii sporządzał roczne sprawozdania z realizacji zadań Inspektoratu na terenie powiatu kieleckiego, wykazując w nich stan realizacji planów kontroli urzędowych w danym roku. W sprawozdaniach składanych do Głównego Inspektoratu Weterynarii ujęto te informacje w rozbiciu na nadzorowane obszary – w zakresie bezpieczeństwa żywności (w wymaganej przez GLW sprawozdawczości mowa jest nie o liczbie kontroli, lecz skontrolowanych obiektów), pasz i utylizacji oraz dobrostanu zwierząt (ochrona zdrowia i zwierząt), w tym podając liczbę kontroli i ich wyniki (liczbę ustalonych nieprawidłowości). Ze sprawozdań tych wynikało, że PIW zrealizował wszystkie planowe kontrole w latach 2016-2019, tj. ogółem:

- w dziale dotyczącym bezpieczeństwa żywności w 2016 r. skontrolowano 192 obiekty, wobec zaplanowanych 90, w 2017 r. skontrolowano 180 obiektów przy planie obejmującym 102 obiekty, w 2018 r. skontrolowano 178 obiektów przy planie 108 i w 2019 r. skontrolowano 134 obiekty, przy planie obejmującym 114 obiektów. W sprawozdaniach nie podawano liczby przeprowadzonych kontroli;
- w dziale pasze i utylizacja w 2016 r. skontrolowano 177 obiektów przeprowadzając 238 kontroli, przy planowanych 211 kontrolach; w 2017 r. skontrolowano 194 obiekty przeprowadzając 248 kontroli, przy planowanych 215 kontrolach; w 2018 r. skontrolowano 175 obiektów przeprowadzając 220 kontroli, przy planowanych 224 kontrolach i w 2019 r. skontrolowano 209 obiektów przeprowadzając 243 kontrole, przy planowanych 193 kontrolach;
- w dziale zdrowie i ochrona zwierząt w 2016 r. skontrolowano 1 314 podmiotów przeprowadzając 1 495 kontroli, przy planie 1 281 kontroli; w 2017 r. skontrolowano 1 187 podmiotów przeprowadzając 1 365 kontroli, przy planie 1 098 kontroli, w 2018 r. skontrolowano 1 078 podmiotów przeprowadzając 1 365 kontroli, przy planie 1 052 kontroli i w 2019 r. skontrolowano 994 podmiotów przeprowadzając 1 284 kontroli, przy planie 1 008 kontroli.

Spośród zaplanowanych na 2020 r. kontroli z zakresu bezpieczeństwa żywności w pierwszym kwartale zrealizowano 11 kontroli, z zakresu pasz i utylizacji 10 kontroli (plan 197) i z zakresu zdrowia i ochrony zwierząt 167 kontroli (plan 618).

Ogółem w 2016 r. skontrolowano 262 przedsiębiorców, 270 w 2017 r., 269 w 2018 r., 272 w 2019 r. i 77 w I kw. 2020 r.

(akta kontroli str. 399-575)

1.5. W latach 2016-2020 (I kwartał) Inspektorat przeprowadził u przedsiębiorców ogółem 4 564 kontroli, w tym 3 562 planowych i 1 002 doraźne, z tego w 2016 r. 880 planowych i 239 doraźnych, w 2017 r. odpowiednio 918 i 198 kontroli, w 2019 r. 838 i 275 kontroli oraz w I kwartale 2020 r. 46 i 57 kontroli.

W okresie objętym kontrolą, kontrolami nie objęto 96 podmiotów. Jak wyjaśnił Powiatowy Lekarz Weterynarii, spośród podmiotów podlegających kontroli zespołu ds. zdrowia i ochrony zwierząt, zgodnie z instrukcją GLW dotyczącą kontroli podmiotów przewożących zwierzęta¹⁷, powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza kontrolę co najmniej 20% podmiotów w ciągu roku. W związku z powyższym, 16 podmiotów nie znalazło się w puli wytypowanych do kontroli w okresie objętym kontrolą. Cztery podmioty zawiesiły działalność i taka sama liczba została wykreślona z rejestrów. Jeden podmiot był organizatorem wystaw zwierząt, i w takiej

¹⁷ Nr GIWpr-02010-132019.

sytuacji kontrolę przeprowadza się na wniosek (wniosku nie zgłoszono). Zespół ds. bezpieczeństwa żywności, pasz oraz ubocznych produktów zwierzęcych – trzy podmioty przewidziane są do kontroli w 2020 r. Z kolei 59 podmiotów zajmowało się transportem zwierząt i pośrednictwem w obrocie i podlegały one tylko kontrolom interwencyjnym. Osiem podmiotów nie prowadziło działalności (zawiesiły ją lub zostały wykreślone z rejestrów).

(akta kontroli str. 576-577)

1.6. Badanie dokumentacji 30 postępowań kontrolnych dotyczyło kontroli planowych.

W 2016 r. w rejestrach Inspektoratu ujęto 399 przedsiębiorców, z czego skontrolowano 262 przedsiębiorców (65,7%). U 136 przedsiębiorców przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a maksymalna liczba kontroli u jednego przedsiębiorcy wyniosła 16.

W 2017 r. liczba przedsiębiorców wpisanych do rejestrów wynosiła 428, z czego skontrolowano 270 przedsiębiorców (63,18%), u 148 przedsiębiorców przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a największa liczba kontroli u jednego przedsiębiorcy wyniosła 16.

W 2018 r. na 441 przedsiębiorców wpisanych do rejestrów, skontrolowano 269 (70,0%), u 153 przedsiębiorców przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a maksymalna liczba kontroli u jednego przedsiębiorcy wyniosła 15.

W 2019 r. na 449 przedsiębiorców skontrolowano 272 (60,6%), u 145 przedsiębiorców przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a największa liczba kontroli u jednego przedsiębiorcy wyniosła 19.

W I kwartale 2020 r. na 453 przedsiębiorców wpisanych do rejestrów skontrolowano 77 (17,0%), u 17 przedsiębiorców przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a maksymalna liczba kontroli u jednego przedsiębiorcy wyniosła 4.

(akta kontroli str. 578-586, 587)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat prawidłowo realizował zadania kontrolne w zakresie prowadzonej działalności, wynikającej z ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Prowadzone były rejestry podmiotów objętych nadzorem weterynaryjnym. Brak podziału w tych rejestrach na przedsiębiorców i podmioty nie będące przedsiębiorcami wynikał z braku obowiązku wprowadzenia takiego rozróżnienia. W praktyce nie powodowało to żadnych skutków, ponieważ zakres prowadzonych kontroli oraz wymagań był tożsamy w stosunku do obu grup. Pracownicy Inspektoratu opracowywali roczne plany kontroli w oparciu o analizę ryzyka. Kontrole wszczynane były każdorazowo w ramach swoich uprawnień i wytycznych GLW. Jednocześnie zapewniona była odpowiednia częstotliwość kontroli. Podejmowane były działania w ramach prowadzonych postępowań wobec kontrolowanych podmiotów i terminowo składano sprawozdania z wykonanych zadań.

OBSZAR

2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na podstawie analizy dokumentacji czynności kontrolnych objętych próbą ustalono, że osoby przeprowadzające kontrole (starsi inspektorzy weterynaryjni) byli etatowymi pracownikami PIW i posiadali stosowne upoważnienia do ich przeprowadzania. Upoważnienia te spełniały wymogi formalne określone w art. 19 ust. 1b ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Powiatowy Lekarz Weterynarii wyjaśnił w powyższej sprawie: *Upoważnienia do nadzoru i kontroli dla pracowników Powiatowego Inspektoratu Weterynarii*

w Kielcach wydawane są na czas trwania zatrudnienia na zajmowanym stanowisku. Wydanie nowego upoważnienia następuje w przypadku zmiany stanowiska, bądź zmiany danych zawartych w upoważnieniu takich jak nr legitymacji służbowej lub numer dowodu osobistego. W przypadku rozwiązania stosunku pracy, pracownik zwraca upoważnienie wraz z odznaką.

(akta kontroli str. 588, 589-601)

2.2. W sprawach objętych szczegółową analizą nie wystąpiły przypadki przeprowadzania przez Inspektorat kontroli, które miałyby dotyczyć przedmiotu objętego uprzednio zakończoną kontrolą. Nie odnotowano również przypadków, aby przedsiębiorca informował Inspektorat o fakcie, że kontrola ma dotyczyć przedmiotu objętego uprzednio zakończoną kontrolą przez PIW oraz aby kontrolowany przedsiębiorca składał sprzeciw wobec takich czynności.

(akta kontroli str. 578-586)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęło dziewięć sprzeciwów od decyzji: jeden w 2016 r., dwa w 2017 r., jeden w 2018 r. i pięć w 2019 r.

W jednym przypadku, decyzją nr 125/BŻ/18 z 20 grudnia 2018 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kielcach nałożył na Okręgową Spółdzielnię Mleczarską w Końskich karę pieniężną w wysokości 1000 zł zgodnie z § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego¹⁸, w związku ze stwierdzeniem niezgodności w zakresie braku procedur nadzoru właścicielskiego wchodzącego w skład systemu kontroli wewnętrznej na podstawie zasad HACCP, dotyczących stacji niskiego chłodzenia mleka surowego, co potwierdziła kontrola weterynaryjna w dniu 16 listopada 2018 r.

Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska w Końskich odwołała się od powyższej decyzji podnosząc, iż kontrola została przeprowadzona w obecności osoby nieuprawnionej, która nie miała wiedzy i możliwości złożenia stosownych wyjaśnień oraz faktem posiadania przez punkt stosownej dokumentacji, co było potwierdzone kontrolą Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kielcach przeprowadzoną w sierpniu 2017 r. Strona podkreśliła także w odwołaniu fakt zamknięcia punktu skupu mleka surowego w Zachybiu.

Świętokrzyski Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Kielcach uchylił zaskarżoną decyzję¹⁹ i umorzył postępowanie w pierwszej instancji w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że decyzja Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kielcach wydana została w oparciu o niedostateczne ustalenia faktyczne. Zwrócono również uwagę na fakt, że prowadzenie kontroli bez udziału osoby prowadzącej punkt było niezgodne z wymogiem art. 19c ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej określającym procedurę kontroli prowadzonej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej.

Decyzją nr 149/BŻ/2019 z 27 sierpnia 2019 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kielcach nałożył na PPH „Foksdrob” Sp. z o.o. w Kajetanowie karę pieniężną w wysokości 2000 zł w związku ze stwierdzeniem złego stanu technicznego i sanitarnego wytwornicy lodu, pomieszczenia żołądków i przyległych pomieszczeń (WC, magazynek), rdzy na instalacji hydraulicznej w korytarzu technologicznym, zabrudzonych dźwigarów, ubytku płytek, brudnego sufitu oraz dziury w ścianie w pomieszczeniu patroszenia, złego stanu technicznego i sanitarnego pomieszczeń w części brudnej zakładu oraz karę pieniężną w wysokości 1000 zł w związku ze stwierdzeniem braku aktualnych procedur i norm zakładowych oraz rejestrów dotyczących zamrażania żywności pochodzenia zwierzęcego i jej składowania, braku udokumentowanych działań po otrzymaniu wyników badania

¹⁸ Dz. U. poz. 1182.

¹⁹ Decyzją WIW.9211.1.2019 nr 5.2019 z 8 lutego 2019 r.

mikrobiologicznego niezgodnych z rozporządzeniem 2073/2005²⁰, nieprzestrzegania częstotliwości badań mikrobiologicznych elementów drobiowych oraz skórek szynnych drobiowych – potwierdzone ustaleniami kontroli z dnia 6 sierpnia 2019 r. Jednostka złożyła odwołanie od decyzji, a następnie uściśliła, że chodzi jej o zmniejszenie kary pieniężnej. Wniosek nie został uwzględniony z uwagi na fakt, że nałożona kara była najniższą z możliwych do wymierzenia za stwierdzone nieprawidłowości.

W pozostałych przypadkach złożone odwołania nie zostały uwzględnione przez ŚWIW.

We wszystkich przypadkach rozpoznawania sprawy przez organ drugiej instancji decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne. Nie stwierdzono przypadków, aby argumenty podnoszone przez stronę w odwołaniu nie zostały przez organ omówione i uzasadnione dlatego zostały uwzględnione lub dlatego nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 602-605, 606-633)

2.4. W trzech przypadkach spośród 30 analizowanych protokołów kontroli inspektorzy PIW stwierdzili nieprawidłowości. Wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie czynności kontrolnych lub w bardzo krótkim okresie po ich zakończeniu.

Porównanie protokołów we wszystkich 30 zbadanych sprawach wykazało, że decyzje i zalecenia będące wynikiem kontroli formułowane były na właściwych podstawach prawnych. Środki prawne (kary pieniężne wymierzone w dwóch sprawach) zostały zastosowane z zachowaniem zasady proporcjonalności i równego traktowania przedsiębiorców. Nie stwierdzono przypadków, aby przy tym samym stanie faktycznym i prawnym na jednego przedsiębiorcę nałożono mandat, a wobec innego zastosowano tylko pouczenie. Nie stwierdzono również, aby w przypadku wątpliwości, interpretowano je na niekorzyść przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 578-586)

2.5. We wszystkich skontrolowanych 30 postępowaniach kontrolnych sporządzono protokół kontroli. Wszystkie protokoły spełniały wymagania formalne²¹, określone w art. 19d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

(akta kontroli str. 578-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzone przez Inspektorat działania kontrolne zapewniały poszanowanie praw przedsiębiorców. Nie stwierdzono przypadków pozbawienia ich praw do wniesienia zastrzeżeń (odwołania) do ustaleń kontroli lub nieuzasadnionego nieuwzględnienia takich zastrzeżeń. Złożone przez przedsiębiorców zastrzeżenia zostały wnikliwie rozpatrzone, odniesiono się do wszystkich podnoszonych przez odwołującego się kwestii, w każdym przypadku zamieszczone zostało uzasadnienie prawne i faktyczne, często bardzo obszerne. Nie stwierdzono przypadków występowania do sądu o odszkodowanie za poniesione w wyniku kontroli szkody. We wszystkich zbadanych przypadkach kontrolę przeprowadzali pracownicy Inspektoratu

²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych.

²¹ Tj. oznaczenie podmiotu kontrolowanego, jego siedzibę i adres, imię i nazwisko kierownika podmiotu kontrolowanego, z uwzględnieniem zmian zaistniałych w okresie objętym kontrolą, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolującego oraz numer i datę wystawienia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli; datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli, ze wskazaniem dni przerw w kontroli; określenie przedmiotu kontroli; opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości oraz ich zakresu i skutków; pouczenie o prawie, sposobie i terminie wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli i złożenia wyjaśnień oraz o prawie odmowy podpisania protokołu kontroli; omówienie skreśleń; podpisy kontrolującego i kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej.

legitymując się stosownym (i ważnym) upoważnieniem do ich przeprowadzenia. Zarówno protokoły, jak i upoważnienia spełniały wymagania określone w art. 19 ust. 1b ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie przedstawia 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 Kielcach. 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.

Kielce, września 2020 r.

Kontroler
Roman Wilk
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis