



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.03.2015
P/15/050

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/050 – <i>Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności</i> . Kontrola obejmuje lata 2013-2015 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Zbigniew Łabęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97877 z dnia 2 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi, 90-730 Łódź, u. Gdańska 30, REGON 000053947.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Fraszka, Łódzki Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi¹ sprawował powierzony mu nadzór nad jakością handlową żywności, wynikający z przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych². Do zadań WIJHARS, realizowanych w okresie objętym kontrolą, należało głównie: wykonywanie kontroli planowych i doraźnych, kontroli artykułów rolno-spożywczych przywożonych z zagranicy, poświadczanie jakości handlowej artykułów, zwalnianie producentów (w uzasadnionych przypadkach) z obowiązku znakowania jaj, a także prowadzenie rejestru rzeczoznawców i ewidencji działalności gospodarczej dla nadzorowanych podmiotów.

W I kwartale 2013 r. nie wykonano planu kontroli klasyfikacji tusz wołowych w systemie Europ. Wykonane zostały natomiast wszystkie inne kontrole, ujęte w kwartalnych planach pracy Inspektoratu za lata 2013 – 2015 (I półrocze).

Pomimo niezawarcia szczegółowych porozumień, WIJHARS współpracował z innymi inspekcjami³, m.in. poprzez wzajemne przekazywanie informacji o wynikach kontroli, które ze względu na właściwość rzeczową i miejscową mogły być wykorzystane przez inną inspekcję.

Uwagi NIK dotyczą głównie:

- niepodejmowania działań w celu ustalenia, czy przedsiębiorcy wykonali obowiązki wynikające z ww. decyzji,
- niejednorodnych zasad przy wyznaczaniu rocznego czasu wydawania decyzji w sprawie zwolnienia z obowiązku znakowania jaj, w stosunku do daty wydania tych decyzji,
- niewyposażenia inspektorów WIJHARS w urządzenie do badania świeżości jaj⁴.

¹ Zw. dalej „Inspektoratem” lub „WIJHARS”.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 678 ze zm., zw. dalej „ustawą o jhars”.

³ M.in. Inspekcją Sanitarną i Weterynaryjną.

⁴ Badanie przeprowadzane przez WIJHARS rutynowo, podczas kontroli jakości handlowej jaj.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność WIJHARS w zakresie zgodności z prawem.

Opis stanu
faktycznego

1. Zasady planowania kontroli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁵ zostały określone w Instrukcji BKJ-01-IR-01 *w sprawie organizacji, planowania oraz szczegółowych zasad i trybu postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników IJHARS*, wydanej⁶ przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁷.

Planowanie kontroli odbywało się zgodnie z ww. Instrukcją. Kontrole planowane były w okresach rocznych i kwartalnych. W kontrolowanym okresie WIJHARS w Łodzi - w obowiązującym terminie do 5 września roku poprzedzającego dany rok - przekazywał Głównemu Inspektorowi propozycje tematów kontroli na dany rok, w celu opracowania przez GIJHARS *Rocznego ramowego planu kontroli*. Propozycje tematów kontroli uzasadniano ustalonymi we wcześniejszych okresach nieprawidłowościami w danej branży, jak np. branża wędliniarska, czy też liczbą podmiotów w województwie łódzkim z danej branży (np. przetwórstwo owocowo-warzywne).

WIJHARS otrzymywał roczne ramowe plany kontroli, zatwierdzone przez Głównego Inspektora, uwzględniające m.in. zgłoszone propozycje, oraz wytyczne kwortalne do planów kontroli. Na podstawie wytycznych, w WIJHARS opracowane zostały i przekazane Głównemu Inspektorowi kwortalne plany pracy Inspektoratu, w obowiązującym terminie do 20-go dnia miesiąca poprzedzającego kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 4-327)

Ewidencja zgłoszeń w zakresie podjęcia i zaprzestania działalności gospodarczej w zakresie produkcji składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolno-spożywczymi prowadzona była w formie elektronicznej, w Zintegrowanym Programie Informatycznym⁸ oraz podręcznie w pliku Excel. Według stanu na dzień 19 października 2015 r., do rejestru wpisano 1.106 podmiotów, z podziałem według grup artykułów rolno-spożywczych.

Wykorzystując dane o podmiotach gospodarczych z wydanych w latach 2013-2015 (I półrocze) decyzji Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁹, w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego sprawdzono, czy kontrolowane podmioty zgłosiły prowadzenie działalności i czy zostały ujęte w ewidencji. Na 15-stu sprawdzonych przedsiębiorców, dwóch nie dokonało stosownego zgłoszenia. Z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że w obu przypadkach kontrolowani przedsiębiorcy zostali z tego tytułu ukarani grzywnami, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 5 ustawy o jhars.

Analizie poddano wszystkie przypadki ukarania mandatami osób, które nie zgłosiły działalności w WIJHARS. Takich przypadków było: 14 w 2013 r. (z tego siedem osób zgłosiło działalność w WIJHARS po ukaraniu mandatem, a siedem takiego zgłoszenia nie dokonało), 10 w 2014 r. (po ukaraniu mandatem wszyscy dokonali zgłoszenia działalności w WIJHARS) i sześć w I połowie 2015 r. (trzy osoby zgłosiły działalność w WIJHARS, a pozostałe trzy zgłoszenia takiego nie dokonały).

Poza grzywnami, WIJHARS nie posiada prawnych możliwości uzyskania stosownego zgłoszenia i dokonania wpisu do przedmiotowej ewidencji. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że: *podmioty, które nie zgłosiły prowadzenia działalności*,

⁵ Zw. dalej „IJHARS”.

⁶ Data ostatniego wydania 25.07.2014 r.

⁷ Zw. dalej „Głównym Inspektorem” lub „GIJHARS”.

⁸ Narzędzie informatyczne IJHARS, opisane w instrukcji GIJHARS nr BKW-04-IR-01, zwane dalej „ZSI”.

⁹ Zw. dalej „Wojewódzkim Inspektorem” lub „ŁWIJHARS”.

a były kontrolowane przez tut. Inspektorat znajdują się w bazie danych (ZSI), a ponadto ich zakres działalności jest znany.

ŁWIJHARS wyjaśnił także, że podmioty, które nie zgłosiły działalności w Inspektoracie identyfikowane są (w celu przeprowadzania kontroli) m.in. następującymi metodami:

- rozeznanie rynku (np. podczas zakupów dokonywanych przez pracowników),
- informacje od inspektorów w terenie,
- za pośrednictwem internetu,
- informacje z innych inspekcji (np. Inspekcja Handlowa, Okręgowy Urząd Miar)
- skargi konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 4, 352-354, 1320-1322, 1415-1416, 1420)

2. W latach 2013 – 2015 (I połowa) WIJHARS realizował zadania z zakresu nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a-c ustawy o jhars, tj. kontrole w zakresie nadzoru jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę, kontrole jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych spoza państw członkowskich Unii Europejskiej oraz dokonywał oceny i wydawał świadectwa w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

W ww. okresie nie wykonywano natomiast pozostałych zadań kontrolnych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. e-g¹⁰ ustawy o jhars, ze względu na niezidentyfikowanie na terenie województwa łódzkiego podmiotów prowadzących działalność określoną w ww. przepisie.

Realizacja kontroli planowych WIJHARS, ustalona na podstawie programu ZSI, przedstawiała się następująco:

- w 2013 r. zaplanowano 744 kontrole, wykonano 725 kontroli (97,4%),
- w 2014 r. zaplanowano 694 kontrole, wykonano 682 (98,3%)
- w I połowie 2015 r. zaplanowano 305 kontroli, wykonano 304 (99,7%)

Różnice pomiędzy planem a liczbą zrealizowanych kontroli wynikały z niewykonania wszystkich wymaganych kontroli prawidłowości klasyfikacji tusz wołowych w systemie EUROP w I kw. 2013 r. Niewykonanie tych kontroli wykazała kontrola przeprowadzona w 2013 r. przez Wojewodę Łódzkiego¹¹.

W innych przypadkach różnica wynikała ze specyfiki programu ZSI, który odczytuje liczbę podmiotów w ramach kontroli planowych, jako liczbę kontroli w danym zakresie tematycznym. Ponieważ niektóre podmioty mają szerszy zakres produkcji, występują przypadki przeprowadzenia jednej kontroli w dwóch zakresach tematycznych u tego samego podmiotu.

Tematy realizowanych kontroli oraz ilość podmiotów, w których przeprowadzano kontrole, odpowiadały - w latach 2013-2015 (I połowa) - wytycznym do planów i planom kontroli.

W 2013 r. WIJHARS przeprowadził 32 kontrole doraźne zlecone przez GIJHARS. W kolejnych okresach takich kontroli przeprowadzono: 17 w 2014 r. i trzy w I połowie 2015 r.

Ponadto realizowane były kontrole doraźne WIJHARS. Takich kontroli zrealizowano: 2.079 w 2013 r., 2.538 w 2014 r. i 1.868 w I połowie 2015 r. Były to głównie tzw. „kontrole na zgłoszenie” i dotyczyły głównie artykułów przywożonych i wywożonych poza strefę Unii Europejskiej, a także przypadków dokonywania oceny i wydawania świadectw w zakresie jakości handlowej.

¹⁰ - kontrola artykułów rolno-spożywczych, wyrobów winiarskich i napojów spirytusowych oznakowanych m.in. chronionymi nazwami pochodzenia i/lub chronionymi oznaczeniami geograficznymi.

¹¹ Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że niepełne wykonanie ww. kontroli: związane było z tzw. aferą końską, a w związku z tym, z obciążeniem tut. Inspektoratu dodatkowymi kontrolami zleconymi przez Komisję Europejską. Kontrole te wykonywały te same osoby które dokonują kontroli prawidłowości klasyfikacji tusz wołowych w systemie EUROP, gdyż te osoby posiadały wiedzę i doświadczenie w przedmiotowym zakresie.

Wszystkie kontrole planowe i doraźne zlecone przez GIJHARS dotyczyły jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o jhars). Kontrole doraźne WIJHARS dotyczyły ww. obszaru oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych spoza UE (art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o jhars), a także dokonywania oceny i wydawania świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. c ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 4, 328-351, 355-374, 986-1004, 1416, 1420-1421, 1570-1573, 1675-1678)

Po realizacji każdego z tematów planowych kontroli, WIJHARS przekazywał Głównemu Inspektorowi informacje o wynikach kontroli, w oparciu o które GIJHARS opracowywał informacje zbiorcze. Ponadto WIJHARS przekazywał Województwu Łódzkiemu sprawozdania z realizacji zadań w danym roku. Sprawozdania te obejmowały m.in. dane statystyczne dotyczące przeprowadzonych kontroli planowych i doraźnych, wydanych decyzji administracyjnych oraz zastosowanych sankcji (kary pieniężne i mandaty).

Dane odnośnie zrealizowanych kontroli ujęte zostały także w ZSI.

(dowód: akta kontroli str. 4, 375-407)

3. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor wydał 29 decyzji zakazujących wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o jhars, z tego osiem decyzji w 2013 r. (w tym cztery uchylone przez Głównego Inspektora), 10 decyzji w 2014 r. i 11 decyzji w I połowie 2015 r. (w tym jedna uchylona przez Głównego Inspektora). Przyczyny uchylenia decyzji przedstawiono w pkt 11 niniejszego wystąpienia.

Powodem wydania ww. decyzji było głównie zafałszowanie oznakowania produktu poprzez podanie składu niezgodnego ze stanem faktycznym.

W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor nie wydawał decyzji w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o jhars¹².

(dowód: akta kontroli str. 408-421)

Spośród 13 kontroli, których ustalenia skutkowały wydaniem decyzji zakazujących wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych niespełniających wymagań jakości handlowej¹³ (art. 29 ustawy o jhars), w przypadku dziewięciu kontroli wydano 12 decyzji, w terminach od ośmiu do 50 dni po dacie podpisania protokołów kontroli¹⁴, w tym w przypadku trzech kontroli wydano cztery decyzje w terminach od pięciu do 33 dni od daty wystosowania zaleceń pokontrolnych¹⁵.

Wojewódzki Inspektor w wyjaśnieniach wskazywał m.in., że przed wydaniem decyzji: *zasadne jest by strona zapoznała się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i miała możliwość wniesienia uwag oraz zastrzeżeń, co wynika z art. 10. § 1 k.p.a.¹⁶ stanowiącego, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem*

¹² Wojewódzki inspektor w drodze decyzji może: pkt 2 - nakazać poddanie artykułu określonym zabiegom; pkt 3 - zakazać składowania artykułu w nieodpowiednich warunkach albo jego transportowania środkami transportu nienadającymi się do tego celu; pkt 4 - przeklasyfikować artykuł do niższej klasy, jeżeli artykuł ten nie spełnia wymagań jakościowych dla danej klasy jakości handlowej; pkt 5 - nakazać zniszczenie artykułu rolno-spożywczego, o którym mowa w pkt 1, na koszt jego posiadacza.

¹³ Nr spraw: KO.8230.9.46.2013, NA.8230.2.45.2013, KO.8230.5.12.2014, KO.8230.5.33.2014, KO.8230.5.84.2014, KO.8230.5.115.2014, KO.8230.5.116.2014, KO.8230.5.120.2014, KO.8230.5.134.1.2014, KO.8230.3.1.2015, KO.8230.3.8.2015, KO.8230.3.24.2015, KO.8230.3.27.2015. Są to kontrole, w wyniku których ŁWIJHARS wydał decyzje na pdst. art. 29 ustawy o jhars, do których kontrolowani nie wniesli odwołań lub w wyniku odwołań, GIJHARS wydał decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje ŁWIJHARS.

¹⁴ osiem dni (KO.8230.3.24.2015), 12 dni (KO.8230.5.115.2014, KO.8230.5.116.2014), 14 dni (KO.8230.3.1.2015), 16 dni (KO.8230.5.33.2014), 18 dni (KO.8230.3.27.2015), 19 dni (KO.8230.5.120.2014), 43 dni (KO.8230.5.84.2014), 50 dni (KO.8230.3.8.2015).

¹⁵ pięć dni (KO.8230.5.120.2014), 20 dni (KO.8230.5.84.2014), 33 dni (KO.8230.3.8.2015).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zw. dalej „k.p.a.”

decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

NIK wskazuje, że zasadniczy materiał dowodowy, na podstawie którego wydawane są ww. decyzje stanowi materiał z przeprowadzonej kontroli, w której uczestniczy strona kontrolowana.

NIK wskazuje, że w pozostałych czterech z 13-tu badanych postępowań, decyzje zostały wydane w dniu podpisania protokołu kontroli¹⁷.

NIK zauważa, że wydane decyzje każdorazowo dotyczyły artykułów rolno-spożywczych o długotrwałym okresie ważności, a ich czasowe zabezpieczenie przez WIJHARS, nie skutkowało utratą jakości i wartości, w przypadku późniejszego podjęcia działań przez przedsiębiorców, jak np. zmiana wadliwego oznakowania artykułu.

(dowód: akta kontroli str. 422-904, 1414, 1418, 1728)

4. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor wydał, na podstawie art. 17d ust 2 ustawy o jhars, 13 decyzji w sprawie zwolnienia producentów z obowiązku znakowania jaj dostarczanych do przemysłu spożywczego bezpośrednio z miejsca produkcji, z tego cztery decyzje w 2013 r., pięć decyzji w 2014 r. i cztery decyzje w I połowie 2015 r. O wydanych decyzjach każdorazowo informowano Głównego Inspektora oraz właściwego miejscowo lekarza weterynarii.

Żadna z wydanych decyzji nie została cofnięta, a powiatowi lekarze weterynarii nie informowali WIJHARS o wydaniu decyzji ograniczającej lub zakazującej produkcji jaj.

(dowód: akta kontroli str. 905-919, 1403, 1410, 1679-1703)

5. W badanym okresie WIJHARS wydał 159-ciu podmiotom łącznie 226 świadectw jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, z tego: w 2013 r. - 81 podmiotom wydano 118 świadectw, w 2014 r. - 64 podmiotom, 84 świadectwa, w I połowie 2015 r. - 14 podmiotom, 24 świadectwa. Świadectwa wydane zostały głównie dla następujących artykułów: jabłka (38 świadectw), warzywa i pozostałe owoce (36 świadectw), mleko w proszku (29 świadectw), mleko (30 świadectw), przetwory, mrożonki, koncentraty i pasty owocowo-warzywne (30 świadectw), tusze wieprzowe (27 świadectw).

W ww. okresie wydano cztery świadectwa o niespełnieniu wymagań jakości handlowej artykułów. Powodem wydania takich świadectw było:

- niespełnienie wymaganej wielkości moreli suszonych,
- niespełnienie wymaganej zawartości ekstraktu całkowitego w destylacie zbożowym,
- widoczna pleśń w siemieniu lnianym,
- zaniżona wartość tłuszczu w maśle ekstra.

(dowód: akta kontroli str. 926-966)

6. Informacje o podmiotach zajmujących się ubojem świń i bydła, zobowiązanych do dokonywania klasyfikacji tusz, WIJHARS uzyskiwał corocznie od Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (ŁWLW). W sprawie listy ww. podmiotów ŁWLW występował do ŁWLW w pierwszych dniach stycznia danego roku i uzyskiwał dane za rok poprzedni. W WIJHARS wykorzystywano również informacje z własnych kontroli klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych.

WIJHARS przeprowadził 558 ww. kontroli w 2013 r. (w tym w 13 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości), 519 w 2014 r. (w 29 stwierdzono nieprawidłowości) i 243 w I połowie 2015 r. (nieprawidłowości stwierdzono w ośmiu kontrolach).

¹⁷ Sprawy: KO.8230.9.46.2013, NA.8230.2.45.2013, KO.8230.5.12.2014, KO.8230.5.134.1.2014.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzone zostały następujące nieprawidłowości: niezłożenie informacji o wielkości uboju, niesklasyfikowanie i/lub nieoznakowanie tusz klasami jakości wg systemu EUROP, brak aktualnej legalizacji wagi, za pomocą której ustalana była masa tusz, nieprzechowywanie dokumentacji z czynności nadawania klas tuszom wieprzowym, oznakowanie tusz przez osoby nieposiadające uprawnień rzeczoznawcy, niezgłoszenie działalności gospodarczej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, do przedsiębiorców kierowano zalecenia pokontrolne oraz nakładano mandaty karne.

(dowód: akta kontroli str. 4, 967-1013, 1386-1397, 1416, 1422)

7. Rejestr rzeczoznawców, o którym mowa w art. 35 ustawy o jhars, prowadzony był przez WIJHARS w układzie tabelarycznym zgodnym z Instrukcją GIJHARS Nr BOL-04-IR-01 w sprawie działań Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych w zakresie przeprowadzania egzaminów na rzeczoznawców i nadzorowania ich działalności. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej w pliku Excel. W rejestrze tym, na dzień 7 października 2015 r. odnotowanych zostało 250 ważnych wpisów (250 rzeczoznawców). Specjalizacje rzeczoznawców przedstawiały się następująco:

- pobieranie próbek mięsa i jego przetworów – siedmiu rzeczoznawców,
- ustalanie klas jakości handlowej tusz wieprzowych – 75 rzeczoznawców,
- ustalanie klas jakości handlowej tusz wołowych – 51 rzeczoznawców,
- pobieranie próbek drobiu i jego przetworów – siedmiu rzeczoznawców,
- sposobu produkcji gęsi owsianej – jeden rzeczoznawca,
- pobieranie próbek mleka i jego przetworów – ośmiu rzeczoznawców,
- pobieranie próbek ziarna zbóż i roślin strączkowych – 30 rzeczoznawców,
- pobieranie próbek nasion roślin oleistych – 30 rzeczoznawców,
- pobieranie próbek buraków cukrowych i ich przetworów – dziewięciu rzeczoznawców,
- pobieranie próbek i/lub ustalanie klas jakości handlowej owoców i warzyw świeżych – 77 rzeczoznawców,
- pobieranie próbek i/lub ustalanie klas jakości handlowej owoców i warzyw przetworzonych – 18 rzeczoznawców¹⁸.

Analiza pięciu wybranych pozycji w rejestrze¹⁹ wykazała, że przypisane im decyzje wydawane były na podstawie przeprowadzonego postępowania, po otrzymaniu pisemnych informacji przekazywanych przez GIJHARS, zawierających listę osób, które zdały egzamin kwalifikacyjny w danym zakresie specjalizacji oraz datę i miejsce egzaminu.

(dowód: akta kontroli str. 4, 1014-1055)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Niejednolicie określano czas wydawania decyzji w sprawie zwolnienia z obowiązku znakowania jaj dostarczanych do przemysłu spożywczego bezpośrednio z miejsca produkcji²⁰, w stosunku do daty decyzji. Spośród 13 decyzji wydanych w latach 2013 – 2015 (I połowa), w ośmiu określono termin ważności począwszy od dnia wydania decyzji²¹, w jednym przypadku termin

¹⁸ Mniejsza liczba ogólna rzeczoznawców (250) od sumy w rozbiці szczegółowym (313) wynika z faktu, że część rzeczoznawców posiada nadane uprawnienia do więcej niż jednej specjalizacji.

¹⁹ wpis nr 541/100102/2/3 - decyzja z dnia 29.03.2013 r., wpis nr 544/106301/2, 1/13, 14 - decyzja z dnia 29.03.2013 r., wpis nr 560/101010/2/2 - decyzja z dnia 6.03.2014, wpis nr 610/101601/1/13, 9, 10 - decyzja z dnia 19.08.2014 r., wpis nr 665/102103/1/1, 4 - decyzja z dnia 12.06.2015

²⁰ Zalecany okres ważności decyzji (nie dłuższy niż rok), określony został w instrukcji GIJHARS nr BKJ-09-IR-01 Tryb postępowania przy zwalnianiu podmiotów z obowiązku znakowania jaj (...).

²¹ Decyzje wydane w dniach: 4.12.2013 r., 24.01.2014 r. (dwie decyzje), 2.07.2014 r. (trzy decyzje) i 28.01.2015 r. (dwie decyzje).

ważności określono od dnia następnego po dniu wydania decyzji²², trzy decyzje wydano z terminem ważności od 10 dnia po dacie ich wydania²³, a w jednym przypadku rozpoczęcie terminu ważności decyzji określono na dwa dni przed datą jej wydania²⁴. Ponadto w czterech przypadkach przyjęto okres ważności decyzji krótszy o jeden²⁵ i cztery dni²⁶ od okresu jednego roku.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, m.in., że z k.p.a. (art. 104 § 2) wynika, że: *decyzja stanowi rozstrzygnięcie w danej konkretnej sprawie i jest kierowana do konkretnej strony (lub stron). Brak jest podstaw do oczekiwania by decyzje wydawane przez organ były jednakowe dla wszystkich.*

W odniesieniu do decyzji, której rozpoczęcie czasu na jaki została wydana określono na dwa dni przed datą jej wydania, Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że było to spowodowane późniejszym podpisaniem decyzji, niż data przygotowanego projektu²⁷.

W ocenie NIK, niejednolite przyjmowanie okresu wydawania jednorodnych decyzji, względem daty ich podjęcia wskazuje na brak określenia w WIJHARS zasad w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 913-914, 1403, 1409, 1679-1703, 1731-1732)

2. W pliku głównym rejestru rzeczoznawców oprócz 250 wpisów dotyczących rzeczoznawców posiadających ważne uprawnienia, odnotowane były 172 wpisy, których 3-letni okres ważności upłynął. Część rzeczoznawców, których dotyczyły te wpisy, ponownie zdało stosowny egzamin, co zostało potwierdzone 88 „odnowionymi” wpisami w dalszych pozycjach rejestru. Wpisom tym nie nadano kolejnego numeru.

Pozostawienie nieaktualnych wpisów w ww. rejestrze było niezgodne z wytycznymi instrukcji Nr BOL-04-IR-01 w sprawie działań Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych w zakresie przeprowadzania egzaminów na rzeczoznawców i nadzorowania ich działalności. W pkt 3.7. ww. instrukcji, podano, co następuje: *„Istotne jest, aby dane osób wykreślonych z rejestru rzeczoznawców pozostawały w oddzielnym pliku i każdorazowo były porównywane z danymi osób ubiegających się o wpis do rejestru. Osoby ponownie ubiegające się o wpis do rejestru rzeczoznawców są rejestrowane pod tym samym numerem który został nadany przy pierwszej rejestracji”.*

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że dane rzeczoznawców, którzy utracili uprawnienia zostali wydzieleni w osobnej zakładce, a osoby, które nabyły uprawnienia ponownie są wpisywane pod tym samym numerem, co jest widoczne w kolumnie „numer zaświadczenia”. Nie zmienia to jednak faktu, że osoby, które utraciły uprawnienia rzeczoznawcy nie zostały fizycznie wykreślone z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 4, 1014-1055, 1403-1404, 1411)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²² Decyzja wydana w dniu 19.03.2015 r., termin ważności od 20.03.2015 r.

²³ Decyzje wydane w dniu 21.05.2013 r., termin ważności od 1.06.2013 r.

²⁴ Decyzja wydana w dniu 26.01.2015 r., termin ważności od 24.01.2015 r.

²⁵ Trzy decyzje wydane w dniu 2.07.2014 r. termin ważności od 2.07.2014 r. do 30.06.2015 r.

²⁶ Decyzja wydana w dniu 4.12.2013 r., termin ważności od 4.12.2013 r. do 30.11.2014 r.

²⁷ Przedłożona decyzja nie została podpisana w dniu jej przedłożenia (piątek), tylko w kolejny dzień roboczy (poniedziałek).

2. Egzekwowanie przez WIJHARS wydanych zaleceń pokontrolnych.

Opis stanu faktycznego

8. Główne nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli jakości artykułów rolno-spożywczych, przeprowadzanych przez WIJHARS, dotyczyły wprowadzania do obrotu artykułów zafalszowanych lub nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów oraz niepoddawania klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych. Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: obowiązku zgłoszenia podjęcia lub prowadzenia działalności rejestrowanej w WIJHARS, znakowania jaj kodem producenta, prowadzenia klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych, znakowania tusz wieprzowych i wołowych, klasyfikowania bydła w wieku poniżej 12-go miesiąca życia.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości WIJHARS wydał:

- w 2013 r. – dziewięć decyzji zakazujących wprowadzenia artykułu do obrotu, w tym osiem na podstawie art. 29 ust.1 pkt 1 ustawy o jhars i jedną na podstawie art. 30 ust. 1 ww. ustawy (cztery z ww. decyzji zostały uchylone przez GIJHARS) oraz 80 decyzji w sprawie nałożenia kar na podstawie art. 40a ww. ustawy (w tym sześć uchylonych przez GIJHARS),
- w 2014 r. – 10 decyzji zakazujących wprowadzenia artykułu do obrotu, na podstawie art. 29 ust.1 pkt 1 ustawy o jhars, oraz 59 decyzji w sprawie nałożenia kar na podstawie art. 40a ww. ustawy (w tym cztery uchylone przez GIJHARS),
- w I połowie 2015 r. – 12 decyzji zakazujących wprowadzenia artykułu do obrotu, w tym 11 na podstawie art. 29 ust.1 pkt 1 ustawy o jhars i jedną na podstawie art. 30 ust. 1 ww. ustawy (w tym jedna uchylona przez GIJHARS), oraz 17 decyzji w sprawie nałożenia kar na podstawie art. 40a ww. ustawy (w tym jedna uchylona przez GIJHARS)

(dowód: akta kontroli str. 408-421, 1335-1366)

9. W sprawie kontroli jakości handlowej artykułów rolno spożywczych wprowadzone zostały procedury określone w następujących instrukcjach Głównego Inspektora:

- BKJ-01-IR-01 - Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników IJHARS,
- BKJ-01-IR-02 – Zasady i tryb postępowania podczas przeprowadzania kontroli wyrobów winiarskich,
- BKJ-06-IR-01 – Tryb postępowania przy wykonywaniu nadzoru nad mięsem wołowym pochodzącym z dorosłego bydła płci męskiej,
- BKJ-07-IR-01 - Tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli prawidłowości klasyfikacji tusz wołowych w systemie EUROP,
- BKJ-07-IR-02 - Tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli prawidłowości klasyfikacji tusz wieprzowych w systemie EUROP,
- BKJ-07-IR-03 - Tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli warunków wprowadzania do obrotu wołowiny pochodzącej z bydła w wieku do 12 miesięcy,
- BRE-06-IR-01 – Instrukcja przeprowadzania kontroli produktów ChNP (chroniona nazwa pochodzenia), ChOG (chronione oznaczenie geograficzne), GTS (gwarantowana tradycyjna specjalność).

W kontrolowanym okresie WIJHARS wystąpił do Głównego Inspektora z jednym wnioskiem (w 2013 r.) o odstąpienie w obowiązującym Systemie Zarządzania

Jakością, dotyczącym zmniejszenia ilości kontroli przeprowadzanych w ubojniach tusz wieprzowych i wołowych wg systemu EUROP. Wniosek został rozpatrzony negatywnie.

Analizie poddano pięć programów kontroli z lat 2013 – 2015 (I połowa)²⁸. Programy te zostały zatwierdzone przez Głównego Inspektora JHARS i zapewniały realizację zadań WIJHARS w ramach tematu objętego kontrolą. Kontrole w wybranych podmiotach zostały przeprowadzone w oparciu o ww. programy przez kontrolerów, którym ŁWIJHARS wydał stosowne upoważnienia do kontroli.²⁹

(dowód: akta kontroli str. 4, 1056-1166)

W dniach 6 i 9 listopada 2015 r., przeprowadzone zostały, przez inspektora NIK, oględziny z czynności kontrolnych WIJHARS, w dwóch podmiotach: w fermie kur niosek (kontrola planowa dotycząca jakości handlowej jaj) oraz w spółce z o.o. zajmującej się m.in. importem artykułów rolno-spożywczych z krajów nienależących do Unii Europejskiej (tzw. kontrola „na zgłoszenie”). W obu przypadkach ŁWIJHARS wydał kontrolerom stosowne upoważnienia, które wraz z legitymacjami zostały okazane kontrolowanym przedsiębiorcom.

Planową kontrolę jakości handlowej jaj przeprowadzono w oparciu o program kontroli zatwierdzony przez GIJHARS. Głównym ustaleniem kontroli było zafalszowanie badanej partii produktu (jaj pakowanych w pudełka po 10 szt.), poprzez podanie na opakowaniach wydłużonej minimalnej daty trwałości³⁰. Podczas czynności w kontrolowanej jednostce, jaja z badanej próbki kontrolerzy WIJHARS poddali ważeniu (wagą należącą do WIJHARS, posiadającą ważne świadectwo legalizacji) oraz badaniu cech organoleptycznych (świeżości) za pomocą owoskopu należącego do kontrolowanego. Na miejscu kontrolerzy WIJHARS sporządzili protokół oględzin badanej próbki artykułu oraz protokół pobrania próbek w celu sprawdzenia oznakowania. Protokół kontroli WIJHARS został sporządzony oraz podpisany przez obie strony w dniu 12.11.2015 r.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w ww. sprawie właściciela fermy jaj będzie wszczęte postępowanie administracyjne mające na celu nałożenie kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu zafalszowanego artykułu rolno-spożywczego.

Druga z kontroli objętych oględzinami NIK, przeprowadzona została w związku ze zgłoszeniem do kontroli jakości handlowej artykułu przywiezionego z zagranicy³¹. Na miejscu kontroli, upoważniony pracownik WIJHARS dokonał wyboru próbki artykułu do laboratorium (w celu zbadania zgodności z etykietą jego masy netto i masy netto po odsączeniu oraz cech organoleptycznych), oraz próbki w celu sprawdzenia oznakowania artykułu w siedzibie WIJHARS. Po otrzymaniu sprawozdań z badań laboratoryjnych, sporządzony został protokół kontroli (podpisany przez obie strony postępowania).

Każdorazowo próbki artykułów, zarówno pobrane, jak i arbitrażowe (pozostawione u kontrolowanych), zostały właściwie zabezpieczone³².

(dowód: akta kontroli str. 1167-1217, 1675-1678)

²⁸ GI-BRE-re-4301-3/13 – Program kontroli w przetwórcach produktów ekologicznych i u ich podwykonawców w ramach sprawowanego przez JHARS nadzoru w rolnictwie ekologicznym, GI-BKJ-403-13/14 – Program kontroli doraźnej w zakresie jakości handlowej lodów, GI-BKJ-403-9/14 – Program kontroli planowej w zakresie jakości handlowej przetworów mięsnych, GI-BKJ-403-22/14 – Program kontroli planowej w zakresie jakości handlowej napojów spirytusowych, GI-BKJ-403-21/14 – Program kontroli planowej w zakresie jakości handlowej chrzanu, musztardy i majonezów.

²⁹ Dotyczy spraw: NA.8230.2.45.2013, KO.8230.5.84.2014, KO.8230.5.116.2014, KO.8230.3.1.2015, KO.8230.3.8.2015.

³⁰ Kontrolerzy odstąpili od zabezpieczenia całej partii zafalszowanego produktu, ponieważ w trakcie trwania kontroli, kontrolowany przepakował wadliwie oznakowany produkt do właściwych opakowań.

³¹ Partia 1.300 kartonów z puszkami ananasów, 17,6 tys. kg netto, pochodząca z Tajlandii.

³² Próbkę zostały zafoliowane, oklejone taśmą firmową WIJHARS, ostemplowane i oparafowane.

10. W 2013 r. i w I połowie 2015 r. WIJHARS nie przeprowadzał kontroli w zakresie zwolnienia z obowiązku znakowania jaj (wydanych na podstawie art. 17 d ust. 2 ustawy o jhars), ponieważ ww. kontrola nie była uwzględniona w wytycznych kwartalnych GIJHARS do planu kontroli. W 2014 r. kontrolę taką przeprowadzono we wszystkich podmiotach, które zostały zwolnione z obowiązku znakowania jaj dostarczanych do przemysłu spożywczego w 2013 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

Ponadto ww. kontrole zaplanowane zostały na IV kw. 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 920-925, 1169-1182, 1403, 1410)

Działania WIJHARS w celu sprawdzenia wykonania decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu artykułów rolno-spożywczych przedstawiono w dalszej treści wystąpienia (pkt 1 uwag kontrolowanej działalności).

11. W badanym okresie kontrolowane podmioty odwołały się od 41 decyzji dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, z tego: od 23 decyzji w 2013 r., od dziewięciu decyzji w 2014 r. i od dziewięciu decyzji w I połowie 2015 r. Odwołania dotyczyły 29 decyzji nakładających kary pieniężne za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych o niewłaściwej jakości handlowej, bądź zafałszowanych (19 decyzji w 2013 r., siedem w 2014 r. i trzy w I połowie 2015 r.) oraz 12 decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu ww. artykułów (cztery decyzje w 2013 r., dwie w 2014 r. i sześć w I połowie 2015 r.). Z ogólnej liczby 41 zaskarżonych decyzji, GIJHARS utrzymał w mocy 18 decyzji, uchylił 21 decyzji (z tego umorzył 12 postępowań, rozpatrzył w II instancji siedem spraw, w dwóch przypadkach przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia), a w dwóch przypadkach stwierdził przekroczenie terminu przysługującego stronie na wniesienie odwołania od decyzji i odmówił przywrócenia terminu.

Sprawy rozpatrzone przez organ II instancji, poza jednym przypadkiem, dotyczyły decyzji w sprawie nałożenia kar i kończyły się obniżeniem wysokości kary wymierzonej przez WIJHARS.

Sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji dotyczyły:

- decyzji w sprawie kary w wysokości 3.500 zł z tytułu wprowadzenia do obrotu artykułów zafałszowanych (dwie partie jogurtów)³³. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy nałożono karę w wysokości 1.000 zł,
- decyzji w sprawie kary w wysokości 190.000 zł z tytułu wprowadzenia do obrotu dwóch partii serów zafałszowanych obcym tłuszczem³⁴. Rozpatrzenie sprawy, wg organu II instancji, wymagało ponownego przeprowadzenia kontroli u skarżącego w celu uzupełnienia materiału dowodowego. Do chwili obecnej taka kontrola nie odbyła się, a postępowanie zostało zawieszone, gdyż na dwa wystosowane zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, przedsiębiorca wnosił każdorazowo sprzeciw, uzasadniając to trwającą kontrolą innego organu³⁵. Trzecie zawiadomienie wystosowane zostało w 26.11.2015 r.

Analizie poddano ponadto wszystkie przypadki odwołań od decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu artykułów rolno-spożywczych. Z ogólnej liczby takich przypadków (12), GIJHARS utrzymał w mocy sześć decyzji, umorzył cztery postępowania, w jednym przypadku rozpatrzył sprawę w II instancji, a w jednym przypadku odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji I instancji.

³³ Sprawa KO.8230.3.8.2012, decyzja z dnia 22.02.2013 r.

³⁴ Sprawa KO.8230.13.2.2013, decyzja z dnia 26.07.2013 r.

³⁵ Sprzeciw w trybie ustawy z dnia 2 lipca 14 r. o swobodzie działalności gospodarczej - obecnie Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm. (art. 84c w związku z art. 82 ustawy).

Umorzone postępowania organu I instancji dotyczyły:

- trzech decyzji wydanych w 2013 r. w związku z kontrolą jednego przedsiębiorcy³⁶. Umorzenia dokonano głównie w związku z przeprowadzeniem postępowania dowodowego niezgodnie z k.p.a.³⁷ oraz z faktem częściowej niewykonalności decyzji³⁸,
- decyzji wydanej w 2015 r.³⁹ - umorzenie w związku ze stwierdzeniem przez organ II instancji, że na podstawie wyników badań laboratoryjnych nie ma podstaw do uznania, że partia zakwestionowanego produktu była zafałszowana.

W sprawie działań na rzecz ograniczenia możliwości wystąpienia ww. sytuacji (umorzenie decyzji wydanej ŁWIJHARS przez organ II instancji), Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: wszyscy inspektorzy Wydziału Kontroli WIJHARS mają dostęp do skanów decyzji GIJHARS oraz wyroków sądowych. Wyjaśnił ponadto, że przyjęty został następujący tryb postępowania: pracownik Wydziału Kontroli sporządza projekt decyzji, który zostaje zweryfikowany przez kierownika tego wydziału (lub inną osobę z wydziału, gdy projekt sporządza kierownik); projekt zostaje zatwierdzony przez kierownika Wydziału Kontroli lub jego zastępcę, następnie jest akceptowany przez radcę prawnego. Tak przygotowana decyzja zostaje podpisana przez ŁWIJHARS lub inną upoważnioną osobę.

(dowód: akta kontroli str. 4, 408-421, 1218-1319, 1675-1678, 1731-1752)

12. W 2013 r. spośród 37 skarg konsumenckich na jakość handlową artykułów rolno-spożywczych: 19 skarg załatwiono bezpośrednio (w 14 przypadkach przeprowadzono kontrole), 18 skarg przekazano według rzeczowej właściwości innym inspekcjom. W przypadku skarg załatwionych bezpośrednio stwierdzono: zasadność siedmiu skarg, niezasadność siedmiu skarg, a w przypadku pięciu skarg stwierdzono brak możliwości ich potwierdzenia.

W 2014 r. z 17 skarg konsumenckich ww. typu: 10 załatwiono bezpośrednio (w tym w pięciu przypadkach przeprowadzono kontrole), a siedem skarg przekazano według właściwości rzeczowej innym inspekcjom. W przypadku spraw załatwionych bezpośrednio, w siedmiu przypadkach stwierdzono niezasadność skargi, potwierdzono zasadność lub częściową zasadność dwóch skarg, a anonimową skargę pozostawiono bez rozstrzygnięcia.

Na 17 skarg konsumenckich na jakość handlową artykułów rolno-spożywczych, które wpłynęły do WIJHARS w I połowie 2015 r., 15 załatwiono bezpośrednio (w ośmiu przypadkach przeprowadzono kontrole), a dwie skargi przekazano innym właściwym rzeczowo inspekcjom. W przypadku spraw załatwionych bezpośrednio, w ośmiu przypadkach stwierdzono niezasadność skargi, w jednym przypadku potwierdzono zasadność skargi, w dwóch przypadkach stwierdzono brak możliwości potwierdzenia lub niepotwierdzenia zasadności skargi⁴⁰, a cztery anonimowe skargi pozostawiono bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1704-1726)

³⁶ Sprawa nr. KO.8230.19.1.2013, trzy decyzje z dnia 17.10.2013 r., dotyczące partii koncentratów spożywczych niespełniających wymagań jakości handlowej w zakresie oznakowania opakowania.

³⁷ Zawiadomienie strony postępowania o wszczęciu postępowania, zebraniu dowodów oraz zakończeniu postępowania dowodowego odbyło się w ciągu jednego dnia, przy czym stronę poinformowano, że ma ona jeden dzień od daty otrzymania ww. zawiadomienia na wykonanie wszystkich czynności możliwych do wykonania w toku postępowania, tj.: zapoznanie się ze zgromadzoną dokumentacją, złożenie wyjaśnień, wniosków i zastrzeżeń, co uniemożliwiło stronie zgłoszenie tych wniosków. (art. 10 i art. 81 k.p.a.)

³⁸ Zabezpieczona partia produktu, której zakaz wprowadzenia do obrotu mógł dotyczyć, była faktycznie mniejsza niż wskazana w sentencji wydanych decyzji.

³⁹ Sprawa nr KO.8230.3.4.2015, decyzja z dnia 25.02.2015 r., dotycząca mrożonki warzywnej. Stwierdzono niezgodne z prawdą dane w zakresie składu podanego na opakowaniu produktu.

⁴⁰ Kwestionowane partie produktów zostały rozchodowane.

13. W kontrolowanym okresie, w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości WIJHARS nakładał na kontrolowanych grzywny i obciążał ich karami pieniężnymi na podstawie art. 40 i 40a ustawy o jhars.

Wydanych zostało 145 ostatecznych decyzji na podstawie art. 40a ww. ustawy, na łączną kwotę 402.500 zł, z tego: w 2013 r. w związku z ustaleniami 64 kontroli jednostkowych - 74 decyzje na łączną kwotę 254.500 zł, w 2014 r. w wyniku 49 kontroli jednostkowych - 55 decyzji na łączną kwotę 90.300 zł, w I połowie 2015 r. po 14 kontrolach jednostkowych - 16 decyzji na kwotę 57.700 zł.

Decyzje powyższe wydane zostały w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości polegających głównie na wprowadzaniu do obrotu artykułów zafałszowanych lub nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów oraz niepoddawania klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych.

Wystawiono 110 mandatów karnych na podstawie art. 40 ustawy o jhars, na łączną kwotę 11.580 zł, z tego: w 2013 r. – 39 mandatów na łączną kwotę 5.460 zł, w 2014 r. – 49 mandatów na łączną kwotę 3.870 zł, w I połowie 2015 r. – 22 mandaty na łączną kwotę 2.250 zł.

Główne przyczyny nałożenia mandatów karnych dotyczyły nieprawidłowości w zakresie: obowiązku zgłoszenia podjęcia lub prowadzenia działalności rejestrowanej w WIJHARS, znakowania jaj kodem producenta, prowadzenia klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych, znakowania tusz wieprzowych i wołowych, klasyfikowania bydła w wieku poniżej 12-go miesiąca życia.

(dowód: akta kontroli str. 1320-1366)

Uzyskane przez WIJHARS dochody budżetowe (w tym dochody z tytułu ww. decyzji w sprawie nałożenia kar) zostały w całości odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1367-1385, 1727)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. WIJHARS nie podejmował lub podejmował w ograniczonym zakresie działania w celu kontroli realizacji wydanych decyzji administracyjnych. Spośród 13-stu postępowań zakończonych wydaniem 18-stu ostatecznych decyzji zakazujących wprowadzania artykułu do obrotu, w przypadku:

- pięciu decyzji (27,8%) - przedsiębiorcy poinformowali o zmianie oznakowania zakwestionowanych partii artykułów (sprawy KO.8230.5.115.2014, KO.8230.3.1.2015, KO.8230.3.24.2015),
- sześciu decyzji (33,3%) - przedsiębiorcy zapowiedzieli planowane ich wykonanie (np. zmianę etykiet, czy utylizację zakwestionowanych partii artykułów rolno-spożywczych). Nie poinformowali jednak o wykonaniu decyzji (sprawy KO.8230.9.46.2013, KO.8230.5.33.2014, KO.8230.5.113.2014, KO.8230.3.27.2015),
- dwóch decyzji (11,1%) - przedsiębiorca poinformował o zniszczeniu zapasów magazynowych błędnych etykiet, nie poinformował natomiast o wykonaniu decyzji dotyczącej kwestionowanej partii artykułów (sprawa KO.8230.5.120.2014),
- jednej decyzji (5,6%) - przedsiębiorca poinformował, że zmiana etykiet na nowe nastąpi po wyczerpaniu starych zapasów, nie poinformował natomiast o wykonaniu decyzji (sprawa KO.8230.5.59.2014),

- dwóch decyzji (11,1%) - przedsiębiorcy poinformowali o przekazaniu artykułu do ponownego przerobu (NA.8230.2.45.2013) i zużyciu artykułu na własne potrzeby (KO.8230.5.116.2014),
- dwóch decyzji (11,1% ogółu) - kontrolowani nie poinformowali o wykonaniu decyzji (sprawy: KO.8230.5.84.2014, KO.8230.3.12.2015) w tym jeden z kontrolowanych nie odpowiedział na zalecenia pokontrolne (KO.8230.5.84.2014),

W żadnym z ww. przypadków WIJHARS nie przeprowadzał rekontroli przedsiębiorcy.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że WIJHARS (cyt.) *wykonuje coraz więcej zadań przy ograniczonym składzie osobowym. (...) Realizacja działań planowych i doraźnych praktycznie uniemożliwia dokonywanie powtórnych kontroli w tych samych podmiotach. Aby wykonywać wszystkie rekontrole mające na celu sprawdzenie wykonania zaleceń lub wykonania decyzji tut. Inspektorat musiałby dysponować liczniejszą o połowę załogą oraz dodatkowymi trzema samochodami służbowymi.*

W ocenie NIK, rekontrole podmiotów, które dopuścili się wprowadzenia do obrotu artykułów nieodpowiadających jakości handlowej lub zafałszowanych są celowe. W przypadku braku możliwości ich wykonywania należałoby uzyskać pełną informację od kontrolowanego (np. poświadczające dokumenty), czy i w jaki sposób przedmiotowe decyzje zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 470-904, 1415, 1419-1420, 1729-1730, 1753-1812)

2. Inspektorat nie został wyposażony w przenośny owoskop, tj. urządzenie służące do prześwietlania jaj, w celu zbadania ich cech organoleptycznych, poprzez określenie wysokości komory powietrznej, wyglądu białka i żółtka, obecności ciał obcych i widoczności tarczki zarodkowej. Badanie takie służy ustaleniu świeżości jaj i jest przeprowadzane rutynowo podczas kontroli jakości handlowej jaj, w miejscu kontroli. Do takiego badania kontrolerzy WIJHARS wykorzystywali owoskop użyczony przez kontrolowanego. Było to urządzenie starszego typu, posiadało żarowe źródło światła, silnie nagrzewało się i dymilo, nie dając przy tym dostatecznej mocy świetlnej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, m.in. że: *wszystkie pakownie jaj dotychczas objęte kontrolą dysponowały owoskopami, które chętnie udostępniały inspektorom WIJHARS w toku kontroli w związku z czym nie podejmowano decyzji o zakupie tego urządzenia. W sprawie zakupu owoskopów nie występowano do GIJHARS, ponieważ – jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor – tego rodzaju artykuły są kupowane we własnym zakresie.*

Zdaniem NIK, inspektorzy WIJHARS powinni wykonywać badania kontrolne za pomocą sprawdzonego sprzętu, będącego własnością Inspekcji. Niewłaściwym jest - w aspekcie niezależności organu kontrolnego - przeprowadzanie badań i dokonywanie ustaleń w oparciu o sprzęt użyczony przez kontrolowanego.

W toku niniejszej kontroli, w dniu 26.11.2015 r., Wojewódzki Inspektor zaakceptował wniosek Kierownika Wydziału Kontroli WIJHARS w sprawie zakupu 1 szt. owoskopu.

(dowód: akta kontroli str. 1167-1168, 1416, 1420, 1731-1734)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Współpraca pomiędzy inspekcjami.

14. WIJHARS zawarł porozumienia z następującymi inspekcjami szczebla wojewódzkiego:

- porozumienie o współpracy z dnia 14.05.2009 r. z Łódzkim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii. Strony ustaliły, że będą współpracować na rzecz ochrony zdrowia publicznego, przy działaniach związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (w tym chorób odzwierzęcych) oraz przy realizacji innych zadań, w tym: wzajemne informowanie o podejrzeniu wystąpienia lub wystąpieniu choroby zakaźnej u zwierząt, wymiana i udostępnienie informacji oraz dokumentów, w tym wyników badań laboratoryjnych, podejmowanie działań kontrolnych na podstawie informacji uzyskanej od drugiej strony porozumienia, wzajemne udzielanie pomocy merytorycznej.
- porozumienie z dnia 11.05.2011 r. z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa (WIORiN) i Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym (PWIS) w sprawie zasad wymiany informacji o podmiotach i produktach eksportowanych z Rzeczypospolitej Polskiej do Federacji Rosyjskiej (FR). Porozumienie określało, że WIJHARS przekazuje do PWIS i WIORiN informacje uzyskane podczas kontroli zgodności partii świeżych owoców i warzyw eksportowanych do FR w zakresie ich zgodności z wymaganiami Wspólnoty Europejskiej; WIORiN przekazuje do PWIS i WIJHARS informacje uzyskane podczas kontroli fitosanitarnej produktów roślinnych eksportowanych do FR; PWIS przekazuje do WIORiN i WIJHARS wykaz podmiotów zarejestrowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), prowadzących wyłącznie eksport świeżych owoców i warzyw do FR oraz wykaz podmiotów zarejestrowanych przez organy PIS, prowadzących działalność w zakresie handlu świeżych owoców i warzyw na rynku wspólnotowym (w tym krajowym), jak i do FR.

ŁWIJHARS był także uczestnikiem porozumienia o współpracy pomiędzy Agencją Rynku Rolnego (ARR) a Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z dnia 8.09.2014 r., 29.10.2014 r. i 15 lutego 2015 r. (podpisane ze strony IJHARS przez Głównego Inspektora i wszystkich wojewódzkich inspektorów). Porozumienia dotyczyły powierzenia IJHARS przez ARR zadań w zakresie kontroli owoców i warzyw wycofanych z rynku (w ramach bezpłatnej dystrybucji oraz na inne przeznaczenie) w ramach mechanizmów „Tymczasowe nadzwyczajne wsparcie producentów owoców i warzyw”⁴¹ i „Dalsze tymczasowe nadzwyczajne wsparcie producentów owoców i warzyw”⁴².

Ponadto WIJHARS otrzymał do stosowania porozumienie zawarte w dniu 20.01.2015 r. pomiędzy Głównymi Inspektorami: Sanitarnym, Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Ochrony Środowiska, w zakresie bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego.

(dowód: akta kontroli str. 1425-1485)

ŁWIJHARS nie zawarł porozumień z innymi inspekcjami szczebla wojewódzkiego, które w sposób kompleksowy i szczegółowy określałyby zasady wzajemnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności (w przypadku WIJHARS - jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych), w tym wymiany informacji o podmiotach prowadzących działalność na terenie województwa łódzkiego.

⁴¹ Kompleksowe kontrole określone w art. 7 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 932/2014 z dnia 29.08.2014 r. (dot. wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw w związku z zakazem ich wywozu z UE do FR)

⁴² Kompleksowe kontrole określone w art. 8 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1031/2014 z dnia 29.09.2014 r. (dot. jw.)

Porozumienie o współpracy zawarte w dniu 14.05.2009 r. pomiędzy ŁWIJHARS a Łódzkim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii nie zawiera żadnych szczegółów dotyczących wzajemnej współpracy.

Z kolei porozumienie zawarte w dniu 11.05.2011 r. pomiędzy WIORiN, PWIS i WIJHARS jest porozumieniem szczególnym i dotyczy wyłącznie wymiany informacji o podmiotach i ich produktach eksportowanych z Polski do Federacji Rosyjskiej (jest następstwem porozumienia zawartego pomiędzy ww. inspekcjami na poziomie centralnym).

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że do zadań inspekcji należy współdziałanie m.in. z organami innych inspekcji (art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o WIJHARS). *W związku z powyższym do współdziałania z innymi instytucjami nie trzeba zawierać porozumień. Porozumienia zawierane są w sprawach szczególnej wagi, a brak zawarcia porozumienia nie wyklucza współpracy pomiędzy jednostkami.*

(dowód: akta kontroli str. 1416-1417, 1423-1428, 1675-1678)

Współpraca WIJHARS z innymi jednostkami w ramach czynności kontrolnych polegała głównie na wzajemnym przekazywaniu informacji o wynikach kontroli, które ze względu na właściwość rzeczową i miejscową mogły być wykorzystane przez inne inspekcje. Przykładowo, w I połowie 2015 r. do WIJHARS wpłynęły 23 informacje o wynikach kontroli innych inspekcji, przekazane do wykorzystania służbowego. Autorami tych informacji byli wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej (19 przypadków, w tym pięć od WIIW w Łodzi), Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Łodzi i powiatowi inspektorzy sanitarni z terenu województwa łódzkiego (trzy przypadki) oraz Powiatowy Lekarz Weterynarii w Łowiczu (1 przypadek).

Wykorzystując takie informacje, WIJHARS wszczynał kontrole doraźne oraz uwzględniał producentów kwestionowanych artykułów w ramach kontroli planowych.

Przykładowo:

- w 2013 r., po otrzymaniu informacji od Powiatowego Lekarza Weterynarii w Łodzi, WIJHARS przeprowadził kontrolę, w wyniku której stwierdzona została obecność koniny w mięsie wołowym. Kontrolowanemu wydane zostały trzy decyzje o zakazie wprowadzania do obrotu partii zafałszowanego mięsa oraz decyzja w sprawie wymiaru kary pieniężnej (20.000 zł)⁴³,
- w 2013, po otrzymaniu informacji z WIIH w Krakowie i Białymstoku, WIJHARS przeprowadził kontrolę, w wyniku której ustalono niewłaściwą jakość handlową win i napojów winnych. Nie wydano decyzji zakazującej wprowadzania artykułu do obrotu, ponieważ producent wcześniej dokonał zmiany etykiety produktów. Wydano decyzję wymierzającą karę pieniężną (10.000 zł)⁴⁴,
- w 2014 r., po otrzymaniu informacji z WIIH w Kielcach, przeprowadzono kontrolę, w wyniku której stwierdzono zafałszowanie chrzanu. WIJHARS wydał decyzję zakazującą wprowadzania do obrotu partii ww. artykułu⁴⁵. Wymiar kary nie został jeszcze ustalony, ze względu na niezakończone postępowanie odwoławcze,
- po otrzymaniu w 2014 r. informacji z WIIH w Warszawie i WIIH w Siedlcach dotyczących oznakowania pasztetu drobiowego, WIJHARS przeprowadził kontrolę u producenta, w wyniku której ustalił, że ww. artykuł został wycofany z produkcji.
- w 2015 r., po otrzymaniu informacji z WIIH w Katowicach, WIIH w Białymstoku i WIIH w Rzeszowie, WIJHARS przeprowadził kontrolę, w wyniku której

⁴³ Sprawa nr KO.8230.9.46.2013.

⁴⁴ Sprawa KO.8230.10.9.2013.

⁴⁵ Sprawa nr KO.8230.3.8.2015.

stwierdził zafałszowanie oznakowania przetworów warzywnych. (sprawa w toku).

Ponadto w ramach zawartego porozumienia, WIJHARS występował corocznie do Łódzkiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii o informacje o podmiotach zajmujących się ubojem świń i bydła, zobowiązanych do dokonywania klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych. Informacje te wykorzystywano przy planowaniu kontroli ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 424-469, 798-827, 903-904, 967-985, 1386-1397, 1486-1559)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W toku kontroli prowadzonej w temacie P/15/050 w jednostkach Inspekcji Weterynaryjnej, NIK ustaliła, że trzy podmioty z terenu województwa łódzkiego (dwie ubojnie drobiu k. Tomaszowa Mazowieckiego i zakład garmażeryjny w Piotrkowie Trybunalskim⁴⁶) prowadziły niezarejestrowaną działalność wykrytą przez Inspekcję Weterynaryjną w ramach Programu „Zero tolerancji”. O działalności ww. podmiotów WIW w Łodzi powiadomiła Głównego Lekarza Weterynarii oraz organy ścigania w dniach: 22.04.2013 r. (sprawa ubojni drobiu), 29.04.2013 r. (sprawa ubojni drobiu) oraz 31.07.2014 r. (sprawa zakładu garmażeryjnego).

(dowód: akta kontroli str. 1560-1569)

Żaden z ww. podmiotów nie zgłosił działalności w WIJHARS. Inspektorat nie został również powiadomiony o zidentyfikowaniu dwóch z tych podmiotów przez organy weterynarii (dot. jednej z ubojni drobiu⁴⁷) oraz Inspekcji Sanitarnej (dot. zakładu garmażeryjnego), pomimo że zakład garmażeryjny figuruje w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o czym poinformował NIK, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Piotrkowie Trybunalskim.

(dowód: akta kontroli str. 1398-1401, 1416-1417, 1423, 1562)

Powyższy przykład potwierdza celowość zawarcia - przez inspekcje, takie jak WIJHARS, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, czy Państwowa Inspekcja Sanitarna - szczegółowego porozumienia o współpracy, w tym w zakresie wzajemnej wymiany informacji o podmiotach prowadzących działalność na terenie województwa łódzkiego. Zidentyfikowanie podmiotu, który prowadzi działalność niezarejestrowaną przez daną inspekcję, powinno skutkować poinformowaniem o tym fakcie pozostałych stron porozumienia, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że podmiot taki nie zgłosił działalności innym inspekcjom, pomimo takiego obowiązku.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

⁴⁶ Dokładne nazwy i adresy jednostek w toku niniejszej kontroli przekazano ŁWIJHARS.

⁴⁷ O działalności drugiej z ubojni WIJHARS został powiadomiony przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Tomaszowie Maz.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸, wnosi o przyjmowanie w decyzjach ŁWIJHARS w sprawach zwolnienia producentów jaj z obowiązku ich znakowania, jednolitych zasad określania czasu na jaki wydawana jest decyzja, względem daty jej podjęcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 4 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096