



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-07-13/2012
P/12/169

Rzeszów, października 2012 r.

Pani

Maria Banaszkiewicz

Państwowy Powiatowy Inspektor

Sanitarny w Rzeszowie

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie, przeprowadziła w Powiatowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w Rzeszowie (Stacji), kontrolę w zakresie sprawowania nadzoru sanitarnego nad przestrzeganiem przez producentów żywności standardów sanitarnych w województwie podkarpackim, w latach 2009 – I półrocze 2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o *NIK*¹, przekazuje Pani Inspektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia sprawowanie przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Rzeszowie (Inspektora) nadzoru sanitarnego nad przestrzeganiem przez producentów żywności standardów sanitarnych w województwie podkarpackim, w latach 2009 – I połowa 2012.

Ocena ta uzasadniona jest następującymi ocenami cząstkowymi.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rejestrację zakładów, działających na rynku spożywczym oraz na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, w badanym okresie.

¹ w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o *zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. Nr 227 poz. 1482 ze zm.).

W kontroli ustalono, że „rejestr zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej” (Rejestr), prowadzony przez Inspektora, w badanym okresie nie był aktualizowany i nie obejmował wszystkich nadzorowanych przez niego podmiotów. W 2009 r. w Rejestrze nie ujęto 354 zakładów, w 2010 r. – 377 zakładów, w 2011 r. – 203 zakładów, natomiast w I półroczu 2012 r. – 218 zakładów funkcjonujących na obszarze działania Inspektora. Działanie takie naruszało przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o bezpieczeństwie żywności i żywienia* (Dz. U. z 2010 r. Nr 136 poz. 914 ze zm.), zwanej w dalszej treści *ustawą obżiż*, nakazujące uaktualnianie na bieżąco danych, zawartych w rejestrze.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – dane, zawarte w prowadzonym przez Inspektora Rejestrze, w znacznym stopniu utrudniały określenie prawidłowej ilości i właściwego rodzaju decyzji, wydawanych przez Inspektora w stosunku do nadzorowanych zakładów, jak też sporządzanie przez Stację rocznych sprawozdań z działalności w zakresie higieny żywności, żywienia i przedmiotów użytku (MZ-48). Inspektor, z uwagi na brak bieżących wpisów do Rejestru, nie dysponował danymi o ilościach dokonanych wykreśleń zakładów, w badanym okresie.

Kontrola losowo wybranych 40 decyzji w sprawach wykreślenia zakładów z Rejestru wykazała, że 3 z nich wydane zostały na wniosek podmiotu, pozostałe 37 decyzji zostało wydanych z urzędu, w związku z likwidacją prowadzonej działalności, przy czym przedstawiciele tych podmiotów nie złożyli wniosków o ich wykreślenie.

Na podstawie analizy 280 losowo wybranych pozycji z Rejestru ustalono, że był on prowadzony według wzoru, określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2007 r. *w sprawie wzorów dokumentów dotyczących rejestracji i zatwierdzania zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność podlegających urzędowej kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. Nr 106 poz. 730), zwanego dalej rozporządzeniem *w sprawie wzorów dokumentów*. Objęte badaniem wpisy zawierały informacje, wymagane przepisem art. 67 ust. 1 ustawy *obżiż*.

W kontroli ustalono, że Inspektor sprawował nadzór nad 2.381 zakładami w 2009 r., nad 2.610 – w 2010 r., nad 2.217 – w 2011 r. i nad 2.835 – w I połowie 2012 r. Zakładów produkujących żywność było: 187 – w 2009 r. i w 2010 r.; 193 – w 2011 r. oraz 206 –

w I połowie 2012 r., co stanowiło – odpowiednio: 7,8%, 7,2%, 7,1% i 7,2% ogólnej liczby zarejestrowanych zakładów.

W badanym okresie, Inspektor wydał łącznie 2.030 decyzji w sprawach: zatwierdzenia zakładów, warunkowego zatwierdzenia (lub przedłużenia warunkowego zatwierdzenia) zakładów, z czego 126 decyzji – w stosunku do zakładów produkujących żywność.

Analiza 40 takich decyzji oraz 40 decyzji w sprawach wykreślenia zakładów z Rejestru wykazała, że zawierały one elementy, wymagane przepisem art. 107 § 1 *Kpa*.

W 3 przypadkach (na 40 badanych) stwierdzono, że decyzje w sprawach zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia zakładów, nie zostały wpisane do Rejestru. Zaniechanie takie stanowiło naruszenie przepisu art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy *obziż*.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Inspektora, związane z wydawaniem decyzji w sprawach zatwierdzenia oraz warunkowego zatwierdzenia zakładów.

W kontroli ustalono, że badane decyzje zostały wydane na podstawie wniosków przedsiębiorców, złożonych na właściwych drukach, określonych w cyt. rozporządzeniu w sprawie wzorów dokumentów i zawierających wymagane informacje. W każdym badanym przypadku, po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie zakładu, a przed wydaniem decyzji w sprawie jego zatwierdzenia – stosownie do przepisu art. 31 ust. 2 lit b i c rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 191 z 30 kwietnia 2004) – Inspektor przeprowadzał kontrole w tych zakładach.

W badanym okresie, Inspektor wydał 11 decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia zakładów zajmujących się obrotem żywnością. Decyzje te zostały wydane z uwagi na stwierdzone w kontroli nieprawidłowości, dotyczące braku bieżącej wody lub jej nieodpowiedniej jakości, braku wystarczającej ilości toalet, braku procedur HACCP, braku aktualnych orzeczeń lekarskich personelu, braku odpowiedniego zaplecza lub niezbędnych urządzeń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Inspektora, podejmowane wobec zakładów, które nie zgłosiły swojej działalności, nie uzyskały decyzji o zatwierdzeniu i nie zostały wpisane do rejestru.

W badanym okresie Inspektor stwierdził 37 przypadków funkcjonowania takich zakładów. Każdorazowo, na podstawie przepisu art. 103 ustawy *obżiż*, Inspektor kierował do Podkarpackiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Rzeszowie (PPWIS), stosowne wnioski o ukaranie. W 33 sprawach PPWIS wydał decyzje o ukaraniu przedsiębiorców karami pieniężnymi (łącznie 71.800 zł), w 3 przypadkach postępowanie umorzył, natomiast 1 postępowanie nie zostało zakończone.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez Inspektora zapobiegawczego i bieżącego nadzoru nad produkcją żywności oraz podejmowanie stosownych działań w przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania przez producentów żywności standardów sanitarnych.

W badanym okresie, Inspektor – w ramach zapobiegawczego nadzoru – uzgodnił, pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, 41 dokumentacji projektowych, dotyczących budowy oraz sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Pięć z tych dokumentacji dotyczyło zakładów działających na rynku spożywczym lub na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Ponadto, Inspektor – na podstawie art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.) – zajął stanowisko w 871 sprawach pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, w tym w 83 sprawach dotyczących zakładów działających na rynku spożywczym lub na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. W odniesieniu do takich zakładów, Inspektor nie zgłaszał sprzeciwów, natomiast – w 23 sprawach – wniósł uwagi, dotyczące m.in.: wentylacji pomieszczeń, organizacji pracy w pomieszczeniach o niedostatecznym oświetleniu dziennym, zabezpieczeń wejść przed napływem zimnego powietrza, itp.

W kontroli ustalono, że w Stacji funkcjonował Oddział Higieny Żywności i Żywienia (Oddział), w którym zatrudniano od 12 do 13 pracowników. Do zadań Oddziału należało sprawowanie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi: żywności i żywienia, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz kosmetyków.

W każdym roku Inspektor sporządzał roczne plany kontroli w oparciu o analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w nadzorowanych zakładach, wykorzystując w tym zakresie wytyczne zawarte w Instrukcji Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS). W 2009 r. zaplanowano 1.659 kontroli, w 2010 r. – 1.672 kontrole, w 2011 r. – 1.542 kontrole, a w roku

2012 – 1.515 kontroli. W każdym roku planowano kontrole we wszystkich zakładach produkujących żywność.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że plany kontroli w badanym okresie nie zostały zrealizowane.

Ustalono, że w latach 2009, 2010 i 2011 przeprowadzono – odpowiednio: 1.381, 1.334 oraz 1.115 kontroli, co stanowiło – odpowiednio: 83%, 80% i 73% planu. W I półroczu 2012 r. wykonano zaledwie 206 kontroli, tj. 18% zaplanowanych na 2012 r. Realizacja planu kontroli w stosunku do zakładów produkujących żywność kształtowała się na wyższym poziomie i wynosiła: w 2009 r. – 94%, w latach 2010-2011 – 98%, a w I połowie 2012 r. – 39%.

Jak podał Kierownik Oddziału, niepełne wykonanie planów kontroli wynikało głównie z konieczności przeprowadzenia innych kontroli doraźnych, zlecanych przez GIS i PPWIS, oraz z potrzeby podejmowania czynności z innymi służbami, a także z problemów logistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że oprócz kontroli planowanych, w badanym okresie Inspektor przeprowadzał kontrole doraźne – tematyczne w ramach określonych zagadnień, kontrole sprawdzające – wykonania nakazów i wniosków pokontrolnych oraz kontrole interwencyjne – na podstawie zgłoszonych skarg, dotyczących działalności zakładów lub jakości produktów spożywczych, znajdujących się w obrocie.

Ustalono, że Inspektor przeprowadził 353 kontroli na podstawie zgłoszonych skarg, z tego: 142 kontrole – w dniu zgłoszenia skargi, 70 kontroli – w dniu następnym, 133 kontrole – w terminach od 2 do 15 dni po zgłoszeniu skarg, a 8 skarg zostało rozpatrzonych po upływie 15 dni od ich zgłoszenia.

Analiza 37 (losowo wybranych) skarg wykazała, że dotyczyły one: niewłaściwej jakości bądź przeterminowania sprzedawanych produktów żywnościowych, złego stanu sanitarnego obiektów, obecności ciał obcych lub owadów w produktach oraz objawów zatrucia po spożyciu zakupionych artykułów żywnościowych. W 10 sprawach stwierdzono zasadność zgłoszonych skarg i w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami: nałożono 7 grzywien na kierowników zakładów (łącznie 1.250 zł); wydano 5 decyzji nakazujących wycofanie z obrotu środków spożywczych i 2 decyzje nakazujące poprawę stanu technicznego obiektów;

w 1 przypadku ustalono funkcjonowanie baru bez zatwierdzenia i wpisu do rejestru, a w 1 przypadku kwestionowany towar zniszczono na miejscu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Inspektora, podejmowane po otrzymaniu przedmiotowych skarg.

W wyniku kontroli, Inspektor m.in. wydał 131 decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu lub nakazujących wycofanie z obrotu produktów, z tego: 110 decyzji dotyczyło środków spożywczych, a 21 – materiałów lub wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Ponadto, po kontrolach, Inspektor wydał 8 decyzji w sprawach wstrzymania działalności zakładów bądź zaprzestania przez nich określonego rodzaju działalności. Analiza 5 decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu lub nakazujących wycofanie z obrotu produktów oraz decyzji w sprawach wstrzymania działalności zakładów wykazała, że decyzjom tym nadany został rygor natychmiastowej wykonalności. Po wydaniu decyzji, Inspektor przeprowadzał kontrole sprawdzające, które potwierdziły wykonanie nałożonych obowiązków.

W związku z pismami GIS, w okresie od 1 marca do 18 czerwca 2012 r. Inspektor przeprowadził kontrole – w 163 zakładach – w zakresie wykorzystywania soli technicznej do celów spożywczych oraz – w 99 zakładach – w zakresie wykorzystywania do produkcji żywności suszu jajecznego, nieodpowiadającego wymaganiom bezpieczeństwa żywności. W ich wyniku, w 2 hurtowniach i w 1 zakładzie produkującym żywność, stwierdzono łącznie 757 kg wadliwego suszu jajecznego i 295 kg kruszki makaronowej, zawierającej taki susz. Inspektor zabezpieczył te produkty, a następnie wydał decyzje nakazujące ich utylizację. Przeprowadzone kontrole nie wykazały wykorzystywania soli technicznej do produkcji żywności.

Analiza dokumentów, dotyczących kontroli przeprowadzonych u 5 największych producentów żywności wykazała, że Inspektor – po kontrolach, w których stwierdzane były nieprawidłowości – wydawał decyzje w sprawach ich usunięcia, określając jednocześnie termin wykonania decyzji. Po upływie wskazanych terminów, przeprowadzał kontrole sprawdzające, które potwierdziły, że nieprawidłowości zostały usunięte.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przestrzeganie przez pracowników Stacji zakazu wykonywania dodatkowych zajęć, mogących wywoływać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność.

W kontroli ustalono, że Inspektor, jego Zastępca oraz 5 pracowników Stacji, posiadali zgody na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych. Zgodę dla Inspektora wydał PPWIS, a zgodę dla Zastępcy i pracowników Stacji wydał Inspektor. W ramach tych zgód, Inspektor zatrudniony był na podstawie umowy o pracę i pełnił dyżury lekarskie w placówkach służby zdrowia, zaś pozostali pracownicy: wykonywali dodatkowe zajęcia w charakterze agentów ubezpieczeniowych, prowadzili zajęcia z zakresu promocji zdrowia oraz szkolenia z zakresu systemu jakości ISO 9001, HACCP, GMP-GHP, a 1 pracownik prowadził działalność gospodarczą w zakresie małej gastronomii (bufet).

Pracownicy ci nie wykonywali czynności na zlecenie producentów żywności.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia pobieranie, egzekwowanie oraz przekazywanie na rachunek dochodów budżetu państwa opłat – naliczonych w 2011 r. – za czynności wykonywane w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru nad produkcją żywności.

W kontroli ustalono, że dochody budżetowe w 2011 r. z tytułu powyższych opłat wyniosły 91.874,06 zł, z czego kontrolą objęto kwotę 1.938 zł, pobraną tytułem 20 opłat za czynności wykonywane w ramach urzędowych kontroli żywności. Stwierdzono, że wysokość opłat określono stosownie do obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 marca 2010 r. w *sprawie sposobu ustalania wysokości opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. Nr 36 poz. 203), na podstawie bezpośrednich i pośrednich kosztów ich wykonania. Opłaty za czynności wykonywane w ramach urzędowych kontroli żywności ustalano na zasadach i w kwotach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2009 r. w *sprawie opłat za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności* (Dz. U. Nr 78 poz. 656 ze zm.), z uwzględnieniem czasu trwania przeprowadzonych kontroli, stawki ryczałtowej z tytułu przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz stawki ryczałtowej za każdą rozpoczętą godzinę przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Dochody, realizowane w 2011 r., odprowadzane były terminowo na rachunek budżetu państwa, z jednym wyjątkiem. Pobrane przez Inspektora, na dzień 25 lutego 2011 r. dochody budżetowe w kwocie 1.753,40 zł, odprowadzone zostały na rachunek dochodów budżetu państwa z 1-dniowym opóźnieniem. Działanie takie stanowiło naruszenie przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie *szczególowego sposobu wykonywania budżetu państwa* (Dz. U. Nr 245 poz. 1637 ze zm.).

Wg stanu na 31 grudnia 2011 r., zaległości z tytułu opłat za czynności wykonywane w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego oraz za czynności wykonywane w ramach urzędowych kontroli żywności, wyniosły 8.087,75 zł. Zostały one objęte postępowaniami egzekucyjnymi.

W rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych, sporządzonym na koniec 2011 r., błędnie wykazano, że zaległości te wynoszą 6.335,75 zł. Jak wyjaśniła Główna Księgowa Stacji, pomyłka ta powstała w wyniku błędu rachunkowego.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK¹, wnosi o zapewnienie:

- uaktualnienia do dnia 1 stycznia 2013 r. – zgodnie z deklaracją złożoną w toku kontroli – rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *obżiż.*;
- realizacji planu kontroli w 2012 r. i w latach następnych;
- wykazywania w sprawozdaniach budżetowych rzetelnych danych o stanie zaległości z tytułu opłat za czynności wykonywane w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK¹, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Inspektor prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK¹, oczekuje od Pani Inspektor przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o *NIK*¹, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.