



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.003.02.2019

Arkadiusz Chelstowski
p.o. Państwowego Wojewódzkiego Inspektora
Sanitarnego w Warszawie

Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Warszawie
00-875 Warszawa, ul. Żelazna 79

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/084 – Bezpieczeństwo żywności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie ¹ , 00-875 Warszawa, ul. Żelazna 79.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Chelstowski, p.o. Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie ² , od 1 stycznia 2019 r. ³ Poprzednio funkcję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie oraz Dyrektora WSSE ⁴ pełniła Maria Pawlak, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności. 2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i jakości konsumowanej żywności. 3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności. 4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2018.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Jerzy Tchórzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr 31/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. (akta kontroli tom I str. 1-4, 155-158)

¹ Dalej: WSSE lub Wojewódzka Stacja.

² Dalej także: p.o. Wojewódzkiego Inspektora.

³ Na podstawie powierzenia przez Wojewodę Mazowieckiego - pismo z 28 grudnia 2018 r.

⁴ Dalej także: Wojewódzki Inspektor, PWIS lub Dyrektor WSSE.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2018 Wojewódzki Inspektor prawidłowo realizował zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności określone w obowiązujących przepisach prawa.

Struktura organizacyjna WSSE została dostosowana do realizacji celów i zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷ na szczeblu wojewódzkim. Pracownicy Wojewódzkiej Stacji posiadali wymagane kwalifikacje, a także możliwość ich podnoszenia poprzez udział w szkoleniach dotyczących bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności.

PWIS określał kierunki działań WSSE oraz przedsięwzięcia do wykonania w poszczególnych latach, uwzględniając ogólne kierunki działania Inspekcji Sanitarnej wskazywane przez Głównego Inspektora Sanitarnego⁸. Przeprowadzał kontrole dotyczące prawidłowości wykonywania przez Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych⁹ z terenu województwa mazowieckiego zadań dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności. Koordynował współpracę PPIS z innymi inspekcjami przy realizacji zadań kontrolnych dotyczących ww. zagadnień. Opracowywał co roku plany pobierania próbek żywności, w ramach urzędowej kontroli i monitoringu, w podziale na poszczególne powiaty z terenu województwa mazowieckiego, a następnie monitorował i kontrolował ich realizację przez Powiatowe Stacje Sanitarne-Epidemiologiczne¹⁰. Niezwłocznie reagował na otrzymywane informacje (m.in. od konsumentów) oraz powiadomienia PPIS (w ramach systemu RASFF¹¹) o nieprawidłowościach w zakresie bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Rozpatrywał wnioski o wymierzenie kar z tytułu stwierdzonych przez PPIS nieprawidłowości w zakresie produkcji i wprowadzania do obrotu żywności i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz odwołania od decyzji wydawanych przez PPIS w tych sprawach. Opracował wewnętrzne uregulowania określające zasady postępowania w przypadku różnego rodzaju zagrożeń, w tym związanych z bioterroryzmem.

Wojewódzki Inspektor podejmował również działania informacyjne i edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności oraz zdrowego stylu życia. Określił, w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym, wskaźniki/mierniki służące do oceny realizacji celów WSSE w zakresie bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności, które zostały osiągnięte.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności

Opis stanu faktycznego

1.1. Główne kierunki działania Wojewódzkiej Stacji, określone w Planach zasadniczych przedsięwzięć WSSE na 2017 r. i 2018 r., w zakresie zagadnień

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej także: Inspekcja Sanitarna.

⁸ Dalej także: GIS.

⁹ Dalej także: PPIS.

¹⁰ Dalej także: PSSE.

¹¹ System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (Rapid Alert System for Food and Feed).

¹² 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.

dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności, obejmowały m.in.:

- prowadzenie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i żywienia;
- prowadzenie nadzoru nad materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością;
- kontynuowanie doskonalenia systemu RASFF, w szczególności przepływu informacji oraz współpracy w tym zakresie z innymi jednostkami;
- prowadzenie ścisłej współpracy z inspekcjami urzędowej kontroli żywności;
- podnoszenie kwalifikacji pracowników, poprzez udział w szkoleniach w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia.

Przedsięwzięcia wyznaczone w ww. Planach (dla Oddziału Nadzoru Bezpieczeństwa Żywności, Żywienia i Kosmetyków¹³), to m.in.:

- opracowywanie rocznego planu pobierania próbek do badania żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością w ramach urzędowej kontroli żywności i monitoringu oraz sprawozdań z realizacji ww. planu;
- przeprowadzenie kontroli merytorycznych w wybranych PSSE zgodnie z planem kontroli;
- zapewnienie udziału pracowników Oddziału w praktycznych szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa żywności i żywienia;
- organizacja konferencji szkoleniowych dla pracowników PSSE;
- opracowywanie różnego rodzaju raportów zawierających omówienie wyników prowadzonego monitoringu i kontroli żywności (np. w zakresie pozostałości pestycydów, napromieniowania żywności).

Ww. główne kierunki działań i przedsięwzięcia WSSE były zgodne z ogólnymi kierunkami działania Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa żywności, określonymi przez GIS w *Wytycznych do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej na lata 2017-2018*¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 193-304, 286-289, 291-296; tom III str. 93-146, 217-224)

1.2. Zgodnie z Regulaminami Organizacyjnymi WSSE z 2015 r.¹⁵ oraz 2017 r.¹⁶, zadania PWIS w zakresie sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego nad jakością zdrowotną żywności oraz produkcją i obrotem materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością przypisane zostały do realizacji Oddziałowi Nadzoru Bezpieczeństwa Żywności, wchodzącemu w skład Działu Nadzoru. Do zadań tego Oddziału należało w szczególności:

- opracowywanie głównych kierunków i przedsięwzięć dotyczących działań Inspekcji Sanitarnej na terenie województwa mazowieckiego;
- opracowywanie rocznych planów pobierania próbek żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością w ramach urzędowej kontroli i monitoringu;
- zbieranie informacji o niebezpiecznej żywności w ramach systemu RASFF i dokonywanie oceny ryzyka;
- rozpatrywanie w II instancji odwołań od decyzji PPIS;
- sprawowanie merytorycznego nadzoru nad działalnością oddziałów/sekcji higieny żywności, żywienia i przedmiotów użytku PSSE;
- rozpatrywanie wniosków i interwencji konsumentów;
- sprawowanie nadzoru nad realizacją porozumień zawartych z Państwową Inspekcją Weterynaryjną, Państwową Inspekcją Farmaceutyczną, Państwową

¹³ Dalej także: Oddział Nadzoru Bezpieczeństwa Żywności lub Oddział NBŻŻiK.

¹⁴ Odpowiednio z dnia: 21 września 2016 r. (Wytyczne na 2017 r.); 25 września 2017 r. (Wytyczne na 2018 r.).

¹⁵ Wprowadzonym zarządzeniem nr 22/2015 Dyrektora WSSE z dnia 18 listopada 2015 r.

¹⁶ Wprowadzony zarządzeniem NR 11/2017 Dyrektora WSSE z dnia 2 października 2017 r.

- Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcją Ochrony Środowiska oraz z Państwową Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- prowadzenie szkoleń, konsultacji i instruktażu dla pracowników Inspekcji Sanitarnej z terenu województwa mazowieckiego w zakresie zagadnień objętych zadaniami Oddziału;
 - zbieranie i opracowywanie informacji z zagadnień objętych zadaniami Oddziału, w tym sporządzanie analiz i opracowań dotyczących m.in. obrotu i jakości zdrowotnej żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

(akta kontroli tom I str. 32-64, 488-518; tom III str. 4)

W badanym okresie, w relacji do 2016 r., stan zatrudnienia w WSSE wg danych podanych w sprawozdaniach Rb-70 kształtował się następująco (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych):

- plan zatrudnienia: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. – 328;
- przeciętne zatrudnienie: 2016 r. – 296; 2017 r. – 282,4; 2018 r. – 277,8;
- zatrudnienie wg stanu na koniec roku: 2016 r. – 296; 2017 r. – 291; 2018 r. – 295.

(akta kontroli tom III str. 178-180)

Zastępca Dyrektora WSSE ds. Ekonomiczno-Administracyjnych wyjaśnił m.in., że niepełne wykorzystanie przez Wojewódzką Stację posiadanych etatów na zatrudnienie wynika m.in. z problemu pozyskania pracowników w miejsce pracowników odchodzących na emeryturę lub zmieniających miejsce pracy. Odezwy na ogłoszenia rekrutacyjne były niewielkie, a wymagania finansowe kandydatów były często wyższe od warunków, jakie może zaoferować WSSE.

(akta kontroli tom IV str. 450-451)

Liczba pracowników Oddziału Nadzoru Bezpieczeństwa Żywności zajmujących się bezpieczeństwem żywności i żywienia kształtowała się, wg stanu na koniec roku, następująco (w osobach oraz w przeliczeniu na pełnozatrudnionych): 2016 - 26 (25,5); 2017 – 27 (27), 2018 – 26 (25,5).

Wszyscy pracownicy Oddziału NBŻŻiK posiadali wymagane kwalifikacje do zatrudnienia na zajmowanych stanowiskach (w zakresie wykształcenia, dodatkowych kwalifikacji zawodowych, specjalizacji i szkoleń oraz stażu pracy), określone w *rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej*¹⁷.

(akta kontroli tom IV str. 457-485; tom V str. 73-79 i 489)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że liczba pracowników zatrudnionych w ww. Oddziale była, w jego ocenie, wystarczająca do realizacji zadań przydzielonych tej komórce.

(akta kontroli tom V str. 467)

1.3. W objętym kontrolą okresie 13 pracowników Oddziału NBŻŻiK wzięło udział w 22 szkoleniach zewnętrznych (ośmiu w 2017 r. oraz 14 w 2018 r.), których tematyka dotyczyła zagadnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, takich m.in. jak: „Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności i żywienia”; „Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności importowanej pochodzenia niezwierzęcego”; „Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad rolniczym handlem detalicznym”; „Znakowanie żywności z uwzględnieniem substancji dodatkowych, aromatów i enzymów”; „Szkolenie w zakresie aktualnych

¹⁷ Dz. U. Nr 48, poz. 283.

przepisów prawnych dotyczących zawartości akryloamidu w żywności”; „Wyroby i opakowania do kontaktu z żywnością – interpretacja wymagań Rozporządzenia UE nr 10/2011 i postępowania w praktyce”; „Zanieczyszczenia w żywności”; „Kontrola zanieczyszczeń w żywności - poziom rozszerzony”; „Zarządzanie ogniskami zatruc pokarmowych”.

Spośród 15 pracowników zatrudnionych w Oddziale NBŻŻiK w ww. okresie, które nie wzięły udziału w żadnym szkoleniu zewnętrznym dotyczącym ww. zagadnień: dwie odeszły z pracy w WSSE w 2017 r.; dwie kolejne przebywały w latach 2017-2018 na urlopach wychowawczych; jedna osoba (zatrudniona na stanowisku administracyjno-biurowym) nie realizowała zadań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności; cztery osoby posiadały ponad 30 letni staż pracy w Inspekcji Sanitarnej.

W 2017 r. w 13 szkoleniach wewnętrznych dotyczących ww. zagadnień udział wzięło łącznie 19 pracowników Oddziału NBŻŻiK a w 2018 r. – 22 pracowników tego Oddziału. W ww. szkoleniach wewnętrznych uczestniczyli również pracownicy PSSE z terenu województwa mazowieckiego.

(akta kontroli tom I str. 117-125, 132-136; tom IV str. 452-454)

Zastępca Dyrektora WSSE ds. Ekonomiczno-Administracyjnych wyjaśnił m.in., że Wojewódzki Inspektor zapewniał pracownikom równy dostęp do podnoszenia kwalifikacji poprzez uczestniczenie w szkoleniach zewnętrznych na podstawie procedury wewnętrznej PON-02 „Szkolenia”, z którą wszyscy pracownicy WSSE się zapoznali. Typowanie pracowników do uczestnictwa w merytorycznych szkoleniach zewnętrznych odbywało się zgodnie z ich kompetencjami i obowiązkami służbowymi. Po każdym szkoleniu materiały udostępniane były wszystkim pracownikom celem zapoznania się i wykorzystania służbowego. W latach 2017-2018 żaden ze skierowanych do Dyrekcji WSSE wniosków o udzielenie zgody na szkolenie zewnętrzne nie został odrzucony. Problemem była natomiast kwestia niedostatecznej liczby szkoleń skierowanych przez firmy zewnętrzne do pracowników Inspekcji Sanitarnej, uwzględniających specyfikę pracy oraz działalność statutową.

(akta kontroli tom IV str. 454-455, 500-501)

Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w Procedurze ogólnej PON-02 „Szkolenia”, z dnia 2 lipca 2018 r., w celu wzięcia udziału w szkoleniach zewnętrznych pracownicy WSSE zobowiązani byli do wypełnienia zapotrzebowania na szkolenie (wg wzoru określonego w załączniku do Procedury) i przekazania go do kierownika komórki organizacyjnej. Kierownik komórki organizacyjnej, po zaakceptowaniu, powinien przekazać zapotrzebowanie do Kierownika Sekcji Organizacji w Oddziale Organizacji, Kadr i Szkoleń, który to Oddział powinien wybrać firmę do przeprowadzenia szkolenia oraz, w przypadku zaakceptowania zapotrzebowania przez Dyrektora, poinformować o tym uczestnika szkolenia.

(akta kontroli tom I str. 126-131; tom V str. 12-72)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor zapewnił właściwą organizację realizacji przez WSSE zadań ustawowych dotyczących sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności. Określał co roku kierunki działań Wojewódzkiej Stacji oraz przedsięwzięcia do realizacji, które były zgodne z ogólnymi kierunkami działania Inspekcji Sanitarnej wskazywanymi przez GIS. Struktura organizacyjna WSSE była dostosowana do realizacji ww. zadań. Pracownicy, do których obowiązków należała ich realizacja, posiadali wymagane kwalifikacje oraz, w zależności od potrzeb, brali udział w szkoleniach dotyczących ww. zagadnień. W Wojewódzkim Inspektoracie wprowadzono wewnętrzne uregulowania określające zasady organizacji szkoleń dla

pracowników tej jednostki, zapewniające równy dostęp do możliwości podnoszenia kwalifikacji.

OBSZAR

2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej konsumowanej żywności

Opis stanu faktycznego

2.1. Zasady opracowywania przez państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych rocznych planów pobierania próbek do badań dla poszczególnych województw określone zostały przez GIS w Procedurze pobierania próbek żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz próbek sanitarnych. W badanym okresie obowiązywały kolejno procedury dotyczące tego zagadnienia, wprowadzone zarządzeniami GIS nr 133/2014 z dnia 6 czerwca 2014 r.¹⁸ oraz nr 146/17 z dnia 7 lipca 2017 r.¹⁹ Zgodnie z Procedurą pobierania próbek z 2017 r. próbki do badań powinny być pobierane zgodnie z rocznym planem pobierania próbek, opracowywanym na podstawie wytycznych, wskazań i kryteriów przekazywanych przez GIS. Wojewódzki inspektor zobowiązany był do opracowania rocznego planu pobierania próbek dla województwa, sporządzonego w podziale na poszczególne powiaty, z określaniem kierunków i zakresów badań, grup i podgrup asortymentu oraz liczby próbek do pobrania. Próbkę produktów mogły być pobierane poza ustalonym planem próbek w każdym przypadku podejrzenia lub powzięcia wiadomości o nieprzestrzeganiu wymagań zdrowotnych lub wymagań higienicznych przy produkcji i w obrocie żywnością oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.

(akta kontroli tom II str. 416-425)

Opracowane w badanym okresie przez Wojewódzkiego Inspektora plany pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu na terenie województwa mazowieckiego oparte były na przekazanych przez GIS planach poboru próbek na dany rok, uszczegółowionych dla poszczególnych województw. W pismach przekazujących ww. plany GIS poinformował państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, że zawarte w planie liczby próbek stanowią obligatoryjne minimum, które należy zrealizować w 100%. Natomiast przydzielenie 25-30% puli ponad plan pozostaje w kompetencji państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W ramach puli rezerwowej próbek należy uwzględnić rezerwę umożliwiającą pobieranie próbek podejrzanych i losowych oraz właściwą kontrolę produktów importowanych.

(akta kontroli tom IV str. 41-54; tom V str. 102-130)

GIS przekazywał do WSSE plany pobierania próbek do badań w częściach. Pierwszą część Planu na 2017 r., dotyczącą siedmiu kierunków badań, GIS przekazał przy piśmie z 29 grudnia 2016 r., informując, że z uwagi na opóźnienie w przekazaniu do Głównego Inspektoratu Sanitarnego propozycji do ww. Planu przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, ww. dokument będzie przekazywany sukcesywnie, w postaci wkładów obejmujących kolejne kierunki badań. Kolejne części ww. Planu GIS przekazał do WSSE przy pismach z 24 stycznia i 10 lutego 2017 r.

Pierwszą część Planu na 2018 r., dotyczącą 14 kierunków badań, GIS przekazał do Wojewódzkiej Stacji przy piśmie z 28 grudnia 2017 r., informując, że ww. dokument będzie sukcesywnie przesyłany w postaci wkładów obejmujących kolejne kierunki badań, i że takie rozwiązanie pozwoli na rozpoczęcie prac nad weryfikacją

¹⁸ Dalej także: Procedura pobierania próbek z 2014 r.

¹⁹ Dalej także: Procedura pobierania próbek z 2017 r.

dokumentu i zgłaszanie ewentualnych uwag w trybie roboczym. Pozostałą część ww. Planu GIS przekazał do WSSE przy piśmie z dnia 6 lutego 2018 r. Zarówno w 2017 r. jak i w 2018 r. GIS kilkakrotnie wprowadzał zmiany do ww. Planów²⁰.

(akta kontroli tom IV str. 41-66, 501-502, 506-509)

W opracowanych przez Wojewódzkiego Inspektora planach pobierania próbek do badania żywności przez poszczególne PSSE z terenu województwa mazowieckiego uwzględniono wyłącznie wskazane przez GIS kierunki badań i minimalne limity próbek, które należy pobrać do badania na terenie województwa mazowieckiego. Wprowadzane w poszczególnych latach przez WSSE zmiany do ww. planów wynikały wyłącznie ze zmian dokonywanych przez GIS w planie pobierania próbek na dany rok. Określona w ww. planach liczba próbek, które należy pobrać do badania na terenie województwa mazowieckiego, w zestawieniu z liczbą próbek, które faktycznie pobrano do badań kształtowała się następująco:

- 2017 r.: plan pierwotny – 9 321 próbek (w ramach 27 kierunków badań); plan po zm. – 9 397 próbek (30 kierunków badań²¹); wykonanie – 9 724 próbek (30 kierunków badań);
- 2018 r.: plan pierwotny 9673 (28 kierunków badań); plan po zm. 9 751 (30 kierunków badań²²); wg stanu na dzień 4 marca 2019 r. WSSE nie posiadała informacji w sprawie liczby próbek pobranych do badań w 2018 r.²³

Porównawczo w 2016 r. dane te kształtowały się następująco: plan pierwotny – 9 014 próbek (28 kierunków badań); plan po zm. – 9 019 próbek (30 kierunków badań); wykonanie – 9 260 próbek (30 kierunków badań).

(akta kontroli tom IV str. 116, 501-502, 504-509; tom V str. 102-130, 467-472)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora oraz Zastępcę Dyrektora WSSE ds. Ekonomiczno-Administracyjnych wyjaśnili, że w Wojewódzkiej Stacji nie planowano poboru dodatkowych próbek ponad ustalone przez GIS limity. Przydzieloną pulę rezerwową na dany rok wykorzystywano na badania w ramach kontroli produktów importowanych, pobieranie i badanie próbek podejrzanych, podejmowanie działań w przypadkach losowych, np. zatrucia pokarmowe, interwencje itp. W WSSE nie przeprowadzano analizy wyników badań prób rezerwowych w celu określenia, jakie kierunki badań laboratoryjnych powinny być wykonywane w latach następnych. Historyczne analizy wyników badania próbek, w tym z puli rezerwowej, dokonywane były na szczeblu centralnym, a ich wyniki były uwzględniane w opracowanych przez GIS planach poboru próbek w latach następnych. Wszelkie zmiany do planu pobierania próbek wprowadzane były przez GIS.

(akta kontroli tom I str. 13; tom IV str. 501-503; tom V str. 467-472)

2.2. Zgodnie z Regulaminami Organizacyjnymi WSSE z 2015 r. oraz 2017 r. wykonywanie badań laboratoryjnych należało do zadań Działu Laboratoryjnego²⁴, w skład którego wchodził m.in. Oddział Laboratoryjny Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku (z Pracowniami Badań Fizykochemicznych

²⁰ Informacje o wprowadzeniu zmian do zakresu badań przekazane zostały przez GIS w następujących pismach:

– plan na 2017 r.: 15 marca, 21 kwietnia, 25 sierpnia i 5 października 2017 r.,

– plan na 2018 r.: 20 i 27 lutego, 16 kwietnia; 22 maja i 13 lipca 2018 r.

²¹ Dodatkowe kierunki badań wprowadzone przez GIS w trakcie realizacji Planu pobierania próbek do badań na 2017 r. dotyczyły: odporności bakterii zoonotycznych i komensalnych, alkaloidów tropanowych oraz dioksyn.

²² Dodatkowe kierunki badań wprowadzone przez GIS w trakcie realizacji Planu pobierania próbek do badań na 2018 r. dotyczyły: odporności bakterii zoonotycznych i komensalnych oraz skażeń promieniotwórczych.

²³ Termin przekazania przez WSSE sprawozdania do GIS z poboru próbek wyznaczony został na dzień 29 marca 2019 r.

²⁴ Dalej także „Laboratorium WSSE”.

i Mikrobiologicznych Żywności), Pracownia Badania Pozostałości Pestycydów oraz Sekcja Poboru Próbek.

(akta kontroli tom I str. 35-36, 50-51, 492, 502-503)

Dokonane w badanym okresie aktualizacje i zmiany posiadanej przez Dział Laboratoryjny akredytacji (AB 537) na wykonywanie badań laboratoryjnych, w zakresie badań żywności lub materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, obejmowały m.in.:

- 2017 r. – uaktualnienie zakresu akredytacji o metodyki badawcze dla oznaczeń liczby nadtlenkowej w tłuszczach i oznaczania obecności pałeczek *Salmonella* w żywności oraz rozszerzenie zakresu akredytacji o badany obiekt - suszone warzywa dla oznaczania zawartości wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (tzw. WWA) w żywności, a także o 21 pestycydów oznaczanych w matrycy roślinnej i o 41 pestycydów oznaczanych w matrycy zwierzęcej w żywności;
- 2018 r. – uaktualnienie zakresu akredytacji o metodyki badawcze dla oznaczeń liczby Enterobacteriaceae, *Escherichia coli* wytwarzających toksynę Shiga (STEC), oznaczania obecności *Campylobacter* spp. w żywności oraz rozszerzenie zakresu akredytacji o badany obiekt - ziarna roślin oleistych dla oznaczeń: obecności pałeczek *Salmonella*, liczby *Listeria Monocytogenes* i liczby Enterobacteriaceae w żywności, identyfikację stereotypów *E. coli* wytwarzających toksynę Shiga, a także o pięć pestycydów oznaczanych w matrycy roślinnej w żywności.

(akta kontroli tom I str. 172-173, 332-393; tom V str. 473-474)

W odniesieniu do substancji migrujących lub mogących migrować do żywności Laboratorium WSSE prowadziło badania w kierunku oznaczenia:

- ołowiu i kadmu uwalnianych z powierzchni wewnętrznej, z głębokości i z obszaru obrzeża, w odniesieniu do wyrobów ceramicznych oraz wyrobów szklanych;
- migracji formaldehydu z wyrobów z tworzyw sztucznych wykonanych z melaminy oraz z wyrobów wykonanych z melaminy z dodatkiem biosubstancji, migracji pierwszorzędowych amin aromatycznych (PAAs) z przyborów kuchennych wykonanych z poliamidu (nylonu)²⁵;
- migracji globalnej z materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych (jednorazowych i wielokrotnego użytku) przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

Laboratorium dokonywało również oceny organoleptycznej materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych i innych przeznaczonych do kontaktu z żywnością, w zakresie oznaczania przekazywanego natężenia zapachu i smaku.

Zgodnie z Planami pobierana próbek na lata 2017-2018 Laboratorium WSSE nie wykonywało badań w kierunku oznaczania w żywności substancji migrujących bezpośrednio z opakowań. Wykonywało natomiast oznaczenia migracji pierwszorzędowych amin aromatycznych (PAAs) z przyborów kuchennych wykonanych z poliamidu (nylonu) do płynu modelowego imitującego żywność (w 2017 r. wykonano takich oznaczeń 750, a w 2018 r. - 600).

Jedenaście próbek opakowań do żywności²⁶, pobranych w ramach realizacji Planów pobierania próbek na 2017 i 2018 r. (kierunek badań: „migracja specyficzna do substancji modelowej Tenax²⁷”), przekazanych zostało do zbadania

²⁵ W tym identyfikacja PAAs: 4,4'-metylenodianilina (4,4' – MDA), anilina i 2,4-diaminotoluen (2,4 TDA), 2,6 – toluenodiamina (2,6 TDA), 3,3' – dimetylobenzodyna.

²⁶ Cztery próbki pobrane w 2017 r. oraz siedem próbek pobranych w 2018 r.

²⁷ Badania wykrywające obecność 16 substancji, w tym m.in. 4-Metylobenzofenon (4MBP).

przez Laboratorium WSSE w Gdańsku. Trzy próbki lakierowanych metalowych puszek do napojów dla niemowląt i małych dzieci, pobrane w ramach realizacji Planu pobierania próbek na 2018 r. (kierunek badań: „migracja specyficzna bisfenolu A”), przekazane zostały do zbadania przez Laboratorium WSSE w Białymstoku.

Laboratorium WSSE nie przeprowadzało badań w kierunkach: „mikroplastyk”, „semikarbazyd”, „izopropylotioakasonton”, „4-Metylobensofenon” – badania takie nie były przewidziane w Planach pobierania próbek na lata 2017-2018.

Jak wskazano wyżej, badania próbek dotyczące bisfenolu A wykonywane były dla województwa mazowieckiego przez Laboratorium WSSE w Białymstoku.

(akta kontroli tom I str. 170, 173-175, 332-333; tom V str. 473-474)

2.3. Zagadnienia dotyczące przestrzegania przez PSSE procedur kontroli żywności opracowanych przez GIS, były przedmiotem kontroli merytorycznych (kompleksowych) oraz „kontroli audytowych”, ujętych w Planach kontroli opracowanych przez Wojewódzkiego Inspektora na lata 2017-2018 i zatwierdzonych przez Wojewodę Mazowieckiego.

W ww. Planach kontroli zaplanowano przeprowadzenie w PSSE, w poszczególnych latach badanego okresu, siedmiu kontroli merytorycznych (kompleksowych) oraz ośmiu „kontroli audytowych”.

(akta kontroli tom I str. 177-180, 440-447)

W wyniku kontroli dokumentacji z sześciu kontroli kompleksowych PSSE, przeprowadzonych przez WSSE²⁸ w badanym okresie (badaniem objęto po trzy przeprowadzone w 2017 r.²⁹ oraz 2018 r.³⁰), ustalono m.in., że zgodnie z programami kontroli, ich przedmiotem miały być m.in. następujące zagadnienia: obsada kadrowa, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji pracowników; realizacja planu zasadniczych przedsięwzięć; realizacja planu kontroli; realizacja planu pobierania próbek; postępowanie w przypadku zakwestionowania pobranych próbek; ocena dokumentacji dotyczącej sprawowanego nadzoru nad żywnością, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością; ocena dokumentowania działań podejmowanych w ramach systemów wczesnego ostrzegania; załatwianie skarg i interwencji konsumentów; prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, zwłaszcza w przypadku wydania decyzji z trybem natychmiastowej wykonalności; współpraca z innymi pionami merytorycznymi i innymi organami urzędowej kontroli żywności; realizacja szkoleń wewnętrznych i udział w szkoleniach zewnętrznych oraz sposób ich dokumentowania; sprawdzenie realizacji zaleceń pokontrolnych po ostatnio przeprowadzonej kontroli.

Z wystąpień pokontrolnych z ww. kontroli wynika, że przeprowadzonymi badaniami kontrolnymi objęto w tych przypadkach postępowanie PSSE w zakresie następujących zagadnień wskazanych w art. 3 ust. 3 pkt 5 *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*³¹):

- stosowanie substancji dodatkowych i aromatów (w przypadku pięciu kontroli);
- poziomy substancji zanieczyszczających (w przypadku sześciu kontroli);
- pozostałości pestycydów (w przypadku trzech kontroli).

(akta kontroli tom I str. 440-441, 444; tom III str. 2, 5; tom V str. 90-101)

²⁸ Członkami zespołu kontrolnego przeprowadzającego te kontrole byli m.in. pracownicy Oddziału NBŻŻiK.

²⁹ W PSSE w: Mińsku Mazowieckim, m.st. Warszawie, Sochaczewie.

³⁰ W PSSE w: Przasnyszu, Płocku i Zwoleńiu.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1541 ze zm.

Kontrole nie obejmowały sposobu nadzoru PSSE nad zagadnieniami dotyczącymi napromieniowania żywności oraz jej cech organoleptycznych, tj. pozostałych warunków zapewniających bezpieczeństwo żywności ujętych w ww. przepisie.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił, że przyczyną powyższego był fakt, że ww. zagadnienia nie są przedmiotem urzędowej kontroli obiektów obrotu żywnością. Powyższe kwestie nie znajdowały się w wytycznych dotyczących planu zasadniczych przedsięwzięć na lata 2017-2018 (ani w latach poprzednich), na podstawie których GIS oraz PWIS, a także PPIS wyznaczają kierunki działań inspekcyjnych. Nie było oddzielnych procedur GIS dotyczących tych zagadnień. Sprawdzanie bezpieczeństwa żywności pod kątem napromieniowania odbywało się na podstawie poboru i badania prób w tym kierunku, zgodnie z rocznym planem poboru próbek opracowanym przez GIS. Kwestia cech organoleptycznych żywności, nie była przedmiotem urzędowej kontroli obiektów obrotu żywnością. Badane próby przedmiotów użytku podlegały ocenie organoleptycznej w Laboratorium zgodnie z corocznym planem poboru próbek, natomiast inne próby żywności oceniane były wstępnie, przy przyjęciu, pod kątem występowania oznak zepsucia. Natomiast przyczyną nieobjęcia, w przypadku części kontroli, zagadnień dotyczących pozostałości pestycydów oraz stosowania substancji dodatkowych i aromatów, był fakt, że na terenie niektórych PSSE nadzór nad tymi zagadnieniami nie był priorytetowy, zgodnie z wiedzą i doświadczeniem inspektorów przeprowadzających kontrole. Podczas kontroli, które trwały od trzech do pięciu godzin, inspektorzy z Oddziału NBŻŻiK kładli nacisk na najważniejsze dla danej PSSE zagadnienia, stanowiące kluczowe obszary działania na danym terenie, zgodnie z planami zasadniczych przedsięwzięć. Przeprowadzenie szczegółowej analizy wszystkich kwestii dotyczących bezpieczeństwa żywności nie było możliwe, z powodu ograniczeń czasowych oraz braku na terenie niektórych PSSE obszarów z zakresu bezpieczeństwa żywności, które mogłyby podlegać szczegółowej kontroli.

(akta kontroli tom V str. 80, 82-83)

Zgodnie z opracowanymi w WSSE Planami kontroli przedmiotem „kontroli audytowych” miało być sprawdzenie zgodności postępowania przez PSSE z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt³², przy czym poszczególne „kontrole audytowe” w PSSE dotyczyć miały w szczególności następujących zagadnień: pozostałości pestycydów w żywności; znakowania i stosowania substancji dodatkowych; obecności GMO; zanieczyszczeń mikrobiologicznych, chemicznych, biologicznych oraz granicznej kontroli sanitarnej. Na każdym z tych zagadnień koncentrować miała się jedna z „kontroli „audytowych” planowanych do przeprowadzenia w poszczególnych latach badanego okresu, poza zagadnieniem zanieczyszczeń mikrobiologicznych, którego dotyczyć miały po dwie „kontrole audytowe” w roku.

Zakres badań w ramach „kontroli audytowych” w PSSE obejmował m.in. ocenę: przejrzystości, poufności i bezstronności procesu urzędowej kontroli żywności; przeprowadzania urzędowych kontroli zgodnie z harmonogramem kontroli oraz stosowanymi procedurami; częstotliwości przeprowadzanych kontroli urzędowych; dokumentacji wybranych zakładów; podjętych działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakładzie.

(akta kontroli tom I str. 179-180, 441-443, 445-447)

³² Dz.Urz. UE L 191. z 30 kwietnia 2004 r.

2.4. Z dokumentacji ww. sześciu kontroli kompleksowych przeprowadzonych w PSSE wynika, że inspektorzy Oddziału NBŻŻiK w trakcie ww. kontroli nie sprawdzali, czy inspektorzy PSSE podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych w przedsiębiorstwach (zakładach) zajmujących się produkcją żywności, badali opracowanie przez te jednostki planów działań na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych.

(akta kontroli tom III str. 6-21; tom IV str. 518-524; tom V str. 90-101)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że pojęcie planu awaryjnego nie funkcjonuje w prawie żywnościowym i procedurach urzędowej kontroli żywności. Nie istnieją także przepisy prawa, które zobowiązywałyby przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obrotu żywnością do opracowywania i wdrażania takich planów, a tym samym brak było możliwości ich egzekwowania przez organy Inspekcji Sanitarnej. W większości obiektów będących pod nadzorem poszczególnych PSSE obowiązuje system HACCP (Analiza Ryzyka i Krytyczne Punkty Kontroli).

(akta kontroli tom I str. 180-181)

Z dokumentacji ww. sześciu kontroli kompleksowych przeprowadzonych w PSSE wynika, że każdorazowo sprawdzano, czy inspektorzy PSSE w trakcie przeprowadzanych kontroli u producentów żywności dokonywali weryfikacji systemu HACCP w kierunku przeprowadzania oraz zakresu badań laboratoryjnych żywności.

(akta kontroli tom III str. 6-21; tom IV str. 518-524; tom V str. 90-101)

Przedmiotem ww. kontroli kompleksowych każdorazowo była ocena nadzoru PSSE nad materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością (w tym opakowań do żywności).

Spośród sześciu PSSE objętych ww. kontrolami, na terenie dwóch (w Przasnyszu i Zwoleniu) nie było zakładów produkujących wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością. Nadzór sprawowany przez PSSE dotyczył w tych przypadkach podmiotów zajmujących się hurtowym obrotem tego rodzaju wyrobami.

W ramach kontroli dotyczącej tego zagadnienia, nie badano sposobu kontrolowania przez PSSE opakowań do żywności pod kątem migracji substancji do żywności.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że zagadnienie dotyczące migracji substancji z opakowań do żywności podlega sprawozdawczości z realizacji przez PSSE planu pobierania próbek. Podczas kontroli kompleksowych kontrolerzy WSSE dokonują jedynie oceny realizacji tego planu.

(akta kontroli tom I str. 181-182; tom III str. 6-21; tom IV str. 518-524; tom V str. 90-101)

Z danych posiadanych przez WSSE wynika, że PSSE z terenu województwa mazowieckiego przeprowadziły w badanym okresie ogółem 88 kontroli producentów opakowań (po 44 kontrole w 2017 r. i 2018 r.).

(akta kontroli tom I str. 181)

Z dokumentacji ww. sześciu kontroli kompleksowych, przeprowadzonych w PSSE wynika, że w ramach tych kontroli nie badano zagadnienia dotyczącego nadzoru PSSE nad jakością zdrowotną napojów energetyzujących, m.in. w kierunku zawartości kofeiny.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że jakość zdrowotna napojów energetyzujących jest sprawdzana na podstawie wyników przeprowadzonych badań prób, zgodnie z corocznym planem poboru próbek opracowanym przez GIS. Zgodnie z tym planem próby takie nie były pobierane w latach 2017-2018 przez PSSE, w których przeprowadzone zostały ww. kontrole kompleksowe.

(akta kontroli tom I str. 182; tom III str. 6-21; tom IV str. 518-524; tom V str. 90-101)

2.5. Głównymi źródłami informacji o nieprawidłowościach w zakresie bezpieczeństwa żywności, skutkujących koniecznością wycofania artykułów żywnościowych z obrotu, były powiadomienia przekazywane przez PSSE, za pośrednictwem WSSE, do systemu RASFF oraz otrzymywane przez WSSE powiadomienia z tego systemu, dotyczące tego rodzaju przypadków.

(akta kontroli tom I str. 170, 182-183)

Ustalenia niniejszej kontroli dotyczące sposobu wykorzystania tych informacji przez Wojewódzki Inspektorat przedstawione zostały w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.6 W badanym okresie do WSSE wpłynęły ogółem 993 zawiadomienia (w 2017 r. – 512, w 2018 r. – 481), które dotyczyły nieprawidłowości w produkcji i obrocie żywnością oraz wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, tj. m.in.: niewłaściwej jakości zdrowotnej produktów żywnościowych i opakowań; niewłaściwych warunków sanitarno-higienicznych w obiektach, w których prowadzona była produkcja lub obrót artykułami żywnościowymi; wprowadzania do obrotu produktów żywnościowych po upływie daty trwałości lub terminu przydatności do spożycia; obecności w środkach spożywczych ciał obcych lub szkodników; niewłaściwego znakowania środków spożywczych. W większości przypadków ich autorami byli konsumenci.

(akta kontroli tom I str.184-185; tom III str. 236; tom IV str. 4-5)

W wyniku badania postępowania Wojewódzkiego Inspektora w sprawie dziesięciu tego rodzaju zawiadomień, które wpłynęły do WSSE w latach 2017-2018, stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach PWIS przekazał je do rozpatrzenia przez właściwe organy w terminie 7 dni od daty otrzymania, w tym:

- w ośmiu przypadkach, w sprawach podlegających nadzorowi ze strony Inspekcji Sanitarnej³³, PWIS przekazał przedmiotowe zawiadomienia do rozpatrzenia przez właściwych PPIS;
- w jednym przypadku, dotyczącym sprawy podlegającej w całości nadzorowi ze strony Inspekcji Weterynaryjnej³⁴, PWIS przekazał zawiadomienie do rozpatrzenia przez właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii;
- w jednym przypadku zawiadomienie, dotyczące niewłaściwej jakości zdrowotnej artykułu żywnościowego, PWIS przekazał zarówno do właściwego PPIS (z uwagi na sprawowany przez ten organ nadzór nad działalnością podmiotu, który dokonał sprzedaży tego produktu), jaki i do właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii (z uwagi na sprawowany przez ten organ nadzór nad zakładem, w którym ten produkt został wyprodukowany).

We wszystkich ww. przypadkach organy, do których PWIS przekazał przedmiotowe zawiadomienia, poinformowały Wojewódzkiego Inspektora o wynikach przeprowadzonych kontroli w celu weryfikacji zarzutów oraz o działaniach podjętych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ich wyniku (w tym o wydanych decyzjach administracyjnych oraz zastosowanych sankcjach karnych wobec osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości). Z przekazanych informacji wynika, że w pięciu przypadkach zarzuty podniesione w ww. zawiadomieniach potwierdziły się. Dotyczyło to zarzutów w sprawach: prowadzenia nielegalnej sprzedaży środków spożywczych (w dwóch przypadkach); niewłaściwych warunków sanitarnych zakładów zajmujących się produkcją i sprzedażą środków spożywczych

³³ Nieprawidłowości wskazane w tych zawiadomieniach dotyczyły m.in.: niewłaściwych warunków technicznych i higieniczno-sanitarnych zakładów zajmujących się produkcją i wprowadzaniem do obrotu artykułów spożywczych; nielegalnej sprzedaży środków spożywczych; braku informacji o alergenach na sprzedawanych produktach; niewłaściwej jakości produktów żywnościowych oferowanych do sprzedaży.

³⁴ Nieprawidłowości wskazane w tych zawiadomieniach dotyczyły m.in. nielegalnego uboju zwierząt.

(w dwóch przypadkach) oraz niewłaściwego sposobu informowania konsumentów kawiarni o alergenach zawartych w serwowanych daniach (w jednym przypadku).

(akta kontroli tom III str. 254-263, 267-402; tom IV str. 16-18, 510-517, 525-529)

2.7. Liczba próbek pobranych do badań przez organy Inspekcji Sanitarnej w województwie mazowieckim i zbadanych laboratoryjnie w 2017 r. i I półroczu 2018 r., w zestawieniu z danymi dotyczącymi 2016 r. kształtowała się następująco:

- 2016 r. – pobrano ogółem 9 260 próbek, przy czym w ramach urzędowej kontroli - 8 889, w ramach monitoringu - 3 500³⁵;
- 2017 r. – pobrano ogółem 9 724 próbek (tj. o 464 więcej niż w 2016 r.), przy czym w ramach urzędowej kontroli - 9 386 (tj. o 497 więcej niż w 2016 r.), w ramach monitoringu - 4 035 (tj. o 535 więcej niż w 2016 r.);
- 2018 r. I półrocze - pobrano ogółem 4 215 próbek badań, przy czym w ramach urzędowej kontroli - 4 133, w ramach monitoringu - 1 578.

(akta kontroli tom IV str. 5, 19-23, 67-102, 116, 501-502, 504-505)

Najwięcej badań próbek przeprowadzono w następujących kierunkach: „Pozostałe parametry (organoleptyka, oznaczenia fizykochemiczne, itd.)”: 2016 r. – 7 906, 2017 r. – 8 217, 2018 r. I półrocze – 3 846; „Znakowanie” (odpowiednio): 6 438, 6 755, 3 014; „Mikrobiologia”: 6 200, 6 456, 3 024; „Metale szkodliwe dla zdrowia”: 768, 782, 343; „Zawartość substancji dodatkowych”: 577, 601, 273; „Zanieczyszczenia biologiczne i fizyczne”: 561, 471, 191. Spośród 30 kierunków badań próbek, w przypadku:

- 17 kierunków, liczba próbek przebadanych w 2017 r. była większa od liczby próbek przebadanych w 2016 r. (różnice w liczbie przeprowadzonych badań kształtowały się w tych przypadkach w przedziale od jednego do 317);
- 11 kierunków, liczba próbek przebadanych w 2017 r. była mniejsza od liczby próbek przebadanych w 2016 r. (różnice w liczbie przeprowadzonych badań kształtowały się w tych przypadkach w przedziale od jednego do 94);
- dwóch kierunków („Kontrola żywności wzbogacanej” oraz „Furan”), liczba wykonanych badań próbek w 2016 r. i 2017 r. była taka sama.

Dokonane przez GIS zmiany zakresu badań w relacji do zakresu objętego badaniami w roku poprzednim obejmowały m.in.: wprowadzenie w 2017 r. nowego badania dotyczącego „migracji specyficznej do płynu modelowego Tenax”, w ramach kierunku badań „materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością”; wprowadzenie w 2018 r. nowego badania dotyczącego „migracji specyficznej bisfenolu A”, w ramach kierunku badań jw.

Liczba próbek zakwestionowanych w wyniku przeprowadzonych badań laboratoryjnych w ramach urzędowej kontroli i monitoringu kształtowała się w poszczególnych latach badanego okresu następująco: 2016 r. - 92, 2017 r. – 206; 2018 r. I półrocze – 76. Najwięcej próbek zakwestionowanych zostało w wyniku badań mikrobiologicznych (odpowiednio): 67; 137 i 57 próbek, m.in. z uwagi na stwierdzenie obecności „Salmonelli” (odpowiednio): 23, 44 i 42 przypadków.

(akta kontroli tom I str.185-192; tom IV str. 5, 19-23, 67-102, 116, 501-502, 504-505)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WSSE w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor w sposób prawidłowy realizował zadania mające na celu zapewnienie realizacji przez organy Inspekcji Sanitarnej na terenie województwa mazowieckiego zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej jakości

³⁵ Suma próbek pobranych do badań w ramach kontroli urzędowej i monitoringu była większa od liczby próbek pobranych ogółem do badań, gdyż te same próbki mogły być badane w ramach urzędowej kontroli i monitoringu.

zdrowotnej żywności. W WSSE opracowywano co roku plany pobierania próbek na terenie województwa mazowieckiego, w ramach urzędowej kontroli i monitoringu, na podstawie rocznych planów pobierania próbek, opracowanych przez GIS. Dokonywano uaktualnienia i rozszerzenia akredytacji posiadanej przez Dział Laboratoryjny, w którym wykonywane były badania ww. próbek. Zagadnienia dotyczące przestrzegania przez PPIS z terenu województwa mazowieckiego procedur kontroli żywności były przedmiotem kontroli kompleksowych oraz audytów przeprowadzanych przez WSSE. Otrzymywane pisma, zawierające informacje o nieprawidłowościach w zakresie produkcji i wprowadzania do obrotu żywności oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, przekazywano do weryfikacji przez właściwe organy, w tym przez właściwych PPIS, a następnie monitorowano wyniki przeprowadzonych postępowań w tych sprawach.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności

3.1. Informacje dotyczące powiadomień przychodzących m.in. z systemu RASFF³⁶, w WSSE gromadzone były w odrębnym folderze. W prowadzonej w tym zakresie ewidencji odnotowano następującą liczbę powiadomień przekazanych w ramach systemu RASFF, w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 2017 r. – 140, w tym 76 przekazanych przez instytucje krajowe (36 powiadomień alarmowych i 40 powiadomień informacyjnych) oraz 54 przekazanych przez Komisję Europejską (40 powiadomień alarmowych i 14 powiadomień informacyjnych);
- 2018 r. – 225, w tym 135 przekazanych przez instytucje krajowe (86 powiadomień alarmowych i 49 powiadomień informacyjnych) oraz 90 przekazanych przez Komisję Europejską (66 powiadomień alarmowych, 22 powiadomienia informacyjne i dwa powiadomienia typu „news”).

Ww. powiadomienia dotyczyły m.in. obecności w produktach żywnościowych mikroorganizmów patogennych, nieautoryzowanych składników, ciał obcych; występowania przekroczeń dozwolonych poziomów substancji niepożądanych w produktach żywnościowych (pestycydy, mikotoksyny, metale ciężkie, itp.); nieprawidłowego oznakowania produktów żywnościowych, w tym braku informacji o alergenach.

(akta kontroli tom I str. 450-451; tom V str. 1-11, 474-475, 497-499; tom VI str. 4-12)

W WSSE nie prowadzono analiz dotyczących rodzajów i regionów pochodzenia produktów, których dotyczyły zgłoszenia do systemu RASFF, w celu określenia tendencji w tym zakresie oraz nie prowadzono analiz ryzyka w celu wyznaczenia kierunków badań kontrolnych w planach kontroli.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że ocena ryzyka oraz tendencji zmian w ww. zakresie nie należą do zadań PWIS. Powiadomienia przekazywane przez organy Inspekcji Sanitarnej do Krajowego Punktu Kontaktowego³⁷ weryfikowane są i w razie potrzeby przekazywane przez KPK do ekspertów w celu oceny ryzyka.

(akta kontroli tom I str. 451)

W badanym okresie Wojewódzki Inspektor przekazał do Krajowego Punktu Kontaktowego w ramach systemu RASFF ogółem 16 powiadomień alarmowych

³⁶ Baza powiadomień funkcjonująca w systemie EXCEL zawierała m.in. nazwę produktu, producenta, rodzaj stwierdzonego zagrożenia, nr pisma GIS, nr powiadomienia.

³⁷ Dalej także KPK.

(po osiem w 2017 r. i 2018 r.)³⁸ oraz 34 powiadomienia informacyjne (16 w 2017 r. i 18 w 2018 r.)³⁹.

(akta kontroli tom I str. 450; tom IV str. 14-15; tom V str. 1-11, 474-476, 497-499; tom VI str. 4-12)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że w WSSE nie dokonywano analizy ryzyka na podstawie ww. informacji o wycofanych produktach. Ocena ryzyka przeprowadzana była przez ekspertów z Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny. Ocena ryzyka w systemie RASFF odnosi się do środków spożywczych i nie jest tożsama z identyfikacją ryzyka w odniesieniu do zadań realizowanych przez poszczególne instytucje, np. WSSE, których dotyczy kontrola zarządcza.

(akta kontroli tom I str. 183; tom V str. 89)

W wyniku analizy dokumentacji trzech wybranych do kontroli powiadomień alarmowych⁴⁰ przekazanych przez PPIS z terenu województwa mazowieckiego do KPK w ramach systemu RASFF, za pośrednictwem PWIS, stwierdzono, że przebieg postępowania w tych sprawach był następujący:

- powiadomienie alarmowe w sprawie obecności Salmonelli z grupy C2 (Salmonella Kentucky) w produkcie spożywczym pn. „Bazylią”, wyprodukowanym w Polsce (w oparciu surowiec pochodzący z Egiptu): próbki produktu pobrane zostały do badań laboratoryjnych 20 października 2017 r.; sprawozdanie z przeprowadzonych badań laboratoryjnych sporządzone zostało 30 października 2017 r.; PPIS w Siedlcach 31 października 2017 r. przekazał do PWIS powiadomienie alarmowe w tej sprawie w ramach systemu RASFF; Wojewódzki Inspektor przekazał ww. powiadomienie do KPK w ramach Systemu RASFF w dniu 2 listopada 2017 r.; w piśmie z 14 listopada 2017 r. PPIS w Siedlcach poinformował Wojewódzkiego Inspektora, że w dniu 13 listopada 2017 r. przekazano do utylizacji łącznie 182,47 kg „Bazyli” oraz mieszanek przyprawowych wyprodukowanych z jej użyciem (ze 184 kg produktów wyprodukowanych z użyciem „Bazylii” nie udało się odzyskać 0,4 kg sprzedanego klientom indywidualnym – pozostała część produktu zużyta została w większości jako próbki laboratoryjne);
- powiadomienie alarmowe w sprawie przekroczenia maksymalnego poziomu dwutlenku siarki w produkcie spożywczym pn. „Morele suszone”, wyprodukowanym w Polsce (w oparciu surowiec pochodzący z Turcji), oraz braku informacji na opakowaniu jednostkowym o obecności kwasu sorbowego, jako substancji konserwującej: próbki produktu pobrane zostały do badań laboratoryjnych 23 kwietnia 2018 r.; sprawozdanie z przeprowadzonych badań sporządzone zostało 9 maja 2018 r.; PPIS w Ostrołęce 11 maja 2018 r. przekazał do PWIS powiadomienie w tej sprawie w ramach systemu RASFF; Wojewódzki Inspektor przekazał ww. powiadomienie do KPK w ramach systemu RASFF w dniu 14 maja 2018 r.; w piśmie z dnia 14 czerwca Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy poinformował Wojewódzkiego Inspektora, że importer z 9 000 kg zakwestionowanego produktu zakupionego w Turcji, 8 195 kg sprzedał klientom indywidualnym, a 800 kg - odbiorcom hurtowym, z czego udało mu się odzyskać zwrot 90,6 kg (pozostali odbiorcy hurtowi nie posiadali już na stanie przedmiotowego towaru);

³⁸ Powiadomienia alarmowe dotyczyły m.in.: stwierdzenia obecności w artykułach żywnościowych bakterii *Pseudomonas aeruginosa*, *Listeria Monocytogenes*, *Salmonella*, ciał obcych; wysokiej zawartości chloru; przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego poziomu dwutlenku siarki.

³⁹ Powiadomienia informacyjne dotyczyły m.in.: obecności w artykułach żywnościowych johimbiny, agmantyny, fenyloetyloaminy, hordeniny, bakterii *Salmonella*; przekroczenia najwyższego dopuszczalnego poziomu kadmu, pestycydów w artykułach żywnościowych.

⁴⁰ Powiadomienia alarmowe nr: 2017.19, 2018.08, 2018.22.

- powiadomienie alarmowe w sprawie stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnej liczby bakterii *Listeria Monocytogenes* w produkcie spożywczym pn. „Łosoś solony” dystrybuowanym w Polsce (wyprodukowanym na Białorusi): próbki produktu pobrane zostały do badań laboratoryjnych 10 grudnia 2018 r.; sprawozdanie z przeprowadzonych badań sporządzone zostało 15 grudnia 2018 r.; PPIS w m.st. Warszawie 17 grudnia 2018 r. przekazał do PWIS powiadomienie w tej sprawie w ramach systemu RASFF; Wojewódzki Inspektor przekazał ww. powiadomienie do KPK w ramach systemu RASFF w dniu 18 grudnia 2018 r.; pismami z 17 i 30 stycznia 2019 r. Wojewódzki Inspektor, w oparciu o informacje przekazywane przez PPIS w Warszawie, poinformował KPK, że spośród 150 szt. tego produktu (sprowadzonego z Białorusi) z terminami przydatności spożycia do 21 i 22 grudnia 2018 r. udało się wycofać z obrotu i zutylizować 64 sztuki (pozostałe 86 sztuk sprzedano klientom indywidualnym).

Okres od daty pobrania próbek do badań laboratoryjnych do daty skierowania przez Wojewódzkiego Inspektora powiadomień do systemu RASFF kształtował się w ww. przypadkach w przedziale od ośmiu do 21 dni kalendarzowych, z czego okres od daty sporządzenia sprawozdań z badań laboratoryjnych do daty skierowania powiadomienia do systemu RASFF wynosił od trzech do pięciu dni.

(akta kontroli tom V str. 2, 376-461; tom VI str. 20-25)

3.2. Wojewódzki Inspektor nie posiadał wykazów producentów żywności przeprowadzających badania laboratoryjne własnych produktów oraz laboratoriów wykonujących badania na rzecz tych podmiotów.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że obowiązek przeprowadzenia badań laboratoryjnych produktów dotyczy wszystkich producentów żywności. Oceny, czy przedsiębiorstwa sektora spożywczego wywiązują się prawidłowo z tego obowiązku dokonują PPIS. Kontrola i ocena nadzoru PPIS nad tym zagadnieniem prowadzona jest przez PWIS podczas kontroli kompleksowych i audytów.

(akta kontroli tom I str. 451-452; tom V str. 476-478)

3.3. Dyrektor WSSE komunikatem nr 9/2014 z dnia 2 grudnia 2014 r. wprowadził do stosowania w Wojewódzkiej Stacji *Instrukcję postępowania w przypadku wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, masowych zachorowań na choroby zakaźne oraz ataku bioterrorystycznego*. Określono w niej schemat postępowania i współpracy w przypadku zagrożenia niebezpieczną chorobą oraz bioterroryzmem. Zgodnie z ww. *Instrukcją* w przypadku wystąpienia tego rodzaju zdarzeń całością działań kierować miał PWIS. Za przepływ informacji i koordynację zadań odpowiadać miał koordynator działań wyznaczony przez PWIS. Szczegółowe zasady działania w tym zakresie w WSSE określone zostały również m.in. w następujących procedurach operacyjnych:

- *Powiadamianie i działanie PWIS/Dyrektora WSSE w zaistniałych sytuacjach kryzysowych;*
- *Działanie kierownika komórki wewnętrznej oraz rzecznika prasowego WSSE w zaistniałych sytuacjach kryzysowych.*

Schemat działania organów Inspekcji Sanitarnej w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych określony został w *Podręczniku zarządzania sytuacjami kryzysowymi w zakresie bezpieczeństwa żywności w Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, opracowanym przez GIS w listopadzie 2008 r.

(akta kontroli tom I str. 452-461; tom IV str. 3, 10-13)

Komunikatem nr 27/2018 z dnia 22 maja 2018 r. Dyrektor WSSE powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego WSSE, do którego zadań należy: monitorowanie i analizowanie sytuacji sanitarno-epidemiologicznej; prognozowanie zagrożeń,

powiadamianie i alarmowanie; współdziałanie z jednostkami wyznaczonymi do zwalczania zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych oraz z jednostkami realizującymi zadania z zakresu ochrony zdrowia publicznego; koordynowanie działań komórek organizacyjnych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom epidemiologicznym; koordynowanie działań w zakresie diagnostyki laboratoryjnej oraz działań przeciw epidemiologicznym podejmowanych przez PPIS z terenu województwa mazowieckiego. Ww. Komunikatem uchylone zostało zarządzanie Dyrektora WSSE nr 70 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie powołania Zespołu Reagowania Kryzysowego WSSE.

(akta kontroli tom I str. 456-461; tom IV str. 10-13)

Pracownicy WSSE nie zostali przeszkoleni w zakresie stosowania procedur postępowania na wypadek dokonania aktu terroru żywnościowego, obowiązujących w Inspekcji Sanitarnej oraz w Inspektoracie.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił, że pracownicy WSSE mieli obowiązek zapoznania się z procedurami postępowania na wypadek wystąpienia tego rodzaju zdarzeń, które zamieszczono w folderze sieciowym Oddziału NBŻŻiK. Poinformował również, że podjął decyzję o zorganizowaniu szkolenia dotyczącego przedmiotowego zagadnienia w dniu 18 marca 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 452-461; tom V str. 270, 274-275)

W dniu 18 marca 2019 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK, zorganizowane zostało w WSSE wewnętrzne szkolenie pn. *Terroryzm i Bioterroryzm*, w którym udział wzięło 21 pracowników Oddziału NBŻŻiK.

(akta kontroli tom V str. 492-496)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił również, że Inspektorat uczestniczył w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w oparciu o *Plan zarządzania kryzysowego województwa mazowieckiego* (zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz *Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na terenie województwa mazowieckiego* (zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego). Pracownicy WSSE uczestniczyli w opracowaniu ww. planów oraz brali udział w szkoleniach i ćwiczeniach z przedmiotowej problematyki. PWIS był stałym członkiem Mazowieckiego Zespołu Kryzysowego i uczestniczył na bieżąco w jego pracach.

(akta kontroli tom IV str. 3)

3.4. Współpraca z innymi organami, w ramach realizacji przepisów rozporządzeń:

- *Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych*⁴¹;
- *Ministra Zdrowia, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współdziałania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej z organami Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem bezpieczeństwa żywności i żywienia*⁴²,

obejmowała w szczególności współdziałanie wojewódzkich i powiatowych organów Inspekcji Sanitarnej z odpowiednimi organami Inspekcji Weterynaryjnej z terenu

⁴¹ Dz. U. Nr 83, poz. 575.

⁴² Dz. U. Nr 88, poz. 504.

województwa mazowieckiego przy sprawowaniu nadzoru nad działalnością podmiotów zajmujących się produkcją i wprowadzaniem do obrotu artykułów żywnościowych oraz wymianę informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych kontroli.

Działając na podstawie porozumienia z 18 lutego 2008 r. o współdziałaniu i współpracy, zawartego pomiędzy PWIS a Mazowieckim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Powiatowi Lekarze Weterynarii i PPIS uzgadniali listy zakładów produkujących lub przechowujących środki spożywcze, które objęte miały być wspólnym nadzorem ze strony obu ww. Inspekcji (lista zakładów była aktualizowana w okresach półrocznych). Liczba takich obiektów kształtowała się następująco: I półrocze 2017 r. – 176; II półrocze 2017 r. – 180; I półrocze 2018 r. – 170; II półrocze 2018 r. – 172. W 2017 r. PPIS z terenu województwa mazowieckiego skontrolowali 112 obiektów zakwalifikowanych do wspólnego nadzoru, w tym 64 – w ramach wspólnych kontroli przeprowadzonych z Powiatowymi Lekarzami Weterynarii. Do czasu kontroli NIK (7 lutego 2019 r.) PWIS nie posiadał informacji w sprawie liczby kontroli przeprowadzonych przez PPIS w tym zakresie w 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 462, 464-471; tom II str. 1-61; tom IV str. 26-40; tom V str. 288-351)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wskazał również, że w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (ASF), od 2016 r. podejmowane były skoordynowane działania na wszystkich szczeblach Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej. W 2017 r. PPIS z terenu województwa mazowieckiego przeprowadzili ok. 70 wspólnych kontroli ukierunkowanych na legalność wprowadzanego do obrotu mięsa i wyrobów mięsnych. Informacje zbiorcze z realizacji powyższych działań PWIS przekazywał do GIS oraz Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Ponadto PPIS w ramach wykonywania obowiązków współpracowali w Wojskową Inspekcją Weterynaryjną w zakresie wspólnych kontroli m.in. w zakładach zaopatrujących odbiorców wojskowych.

(akta kontroli tom I str. 462, 466-471; tom II str. 19-61)

W ramach realizacji *Planów działań na 2017 r. i 2018 r. dotyczących produkcji żywności pochodzenia roślinnego*, opracowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁴³, Wojewódzki Inspektor organizował spotkania robocze przedstawicieli ww. Inspekcji na szczeblu wojewódzkim, na których uzgadniane były plany wspólnych kontroli PPIS z innymi organami, dotyczących podmiotów prowadzących działalność w zakresie produkcji pierwotnej. Wojewódzki Inspektor przedstawiał następnie GIS okresowe raporty z realizacji tych planów.

(akta kontroli tom VI str. 26-85)

W badanym okresie organy Inspekcji Sanitarnej z terenu województwa mazowieckiego nie sprawowały nadzoru nad rozbiorem i sprzedażą produktów pochodzenia zwierzęcego w sklepach wielkopowierzchniowych i na targowiskach, nad sprzedażą bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego oraz nad sprzedażą produktów pochodzenia zwierzęcego wytworzonych w gospodarstwach w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

(akta kontroli tom I V str. 24)

⁴³ W ramach realizacji porozumienia z dnia 20 stycznia 2015 r., zawartego przez Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w sprawie współdziałania ww. organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego.

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że wynikało z interpretacji przepisów prawa oraz zapisów porozumienia o współpracy z Mazowieckim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii z 18 lutego 2008 r.

(akta kontroli tom I str. 462-463, 471)

3.6. W latach 2017-2018 Wojewódzki Inspektor wydał ogółem 712 decyzji o wymierzeniu kar (na łączną kwotę 1 467,9 tys. zł), na podstawie przepisów art. 103 i 104 *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*⁴⁴, w tym:

- w 2017 r. wydał 372 decyzji o wymierzeniu kar w kwocie ogółem 668,2 tys. zł (z czego 39 decyzji wydanych zostało na podstawie wniosków z 2016 r.);
- w 2018 r. wydał 340 decyzji o wymierzeniu kar na kwotę ogółem 799,7 tys. zł (z czego 41 decyzji wydanych zostało na podstawie wniosków z 2017 r.).

W ww. okresie Wojewódzki Inspektor oddalił 27 wniosków PPIS w sprawie wymierzenia kar⁴⁵ ze względu na błędy formalno-prawne oraz umorzył 13 kolejnych postępowań⁴⁶.

W wyniku analizy 50 postępowań WSSE w tego rodzaju sprawach⁴⁷ ustalono, że trwały one od dziewięciu do 61 dni.

(akta kontroli tom I str. 471-475; tom III str. 403-404, 410; tom IV str. 6-8, 222-231)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przyczynami oddalenia wniosków o wymierzenie kar w ww. przypadkach były m.in. następujące okoliczności: niewłaściwa interpretacja przepisów przez PPIS; nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego okoliczności zaistnienia nieprawidłowości; niepełny lub niewystarczający materiał dowodowy; rozbieżności w materiale dowodowym; brak upoważnień do kontroli zakładu; nieprecyzyjne zapisy w protokole kontroli sanitarnej; nieprecyzyjne zapisy w decyzji zatwierdzającej. Przyczyną odstąpienia od nałożenia kary, poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, w ww. sprawach, były informacje wynikające z przedstawionych przez strony wyjaśnień oraz nowych dowodów. Umorzono także postępowanie, jako bezprzedmiotowe, po stwierdzeniu, że podczas kontroli środek spożywczy nie znajdował się w obrocie.

(akta kontroli tom I str. 473-474; tom IV str. 8)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej dwóch spraw, w przypadku których Wojewódzki Inspektor odmówił wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar stwierdzono, że przyczynami takiego rozstrzygnięcia były następujące okoliczności:

- sprawa znak: NZB.9022.136.2017 - posługiwanie się przez kontrolującego „upoważnieniem rocznym ogólnym” („zamiast „upoważnienia jednostkowego”), które nie spełniało wymogów określonych w art. 79a ust. 1 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁴⁸. W informacji przekazanej PPIS w Powiecie Warszawskim Zachodnim WSSE wskazała, że na konieczność posiadania przez osoby kontrolujące „jednostkowych upoważnień do kontroli” zwrócono uwagę w dniu 28 marca 2017 r. na naradzie kierowników Oddziału/Sekcji Higieny Żywności, Żywnienia i Przedmiotów Użytku PSSE z woj. mazowieckiego;
- sprawa znak: NZJ.9022.29.2018 - niejasności w treści protokołu z kontroli oraz rozbieżności pomiędzy treścią protokołu a stanem faktycznym w zakresie nieprawidłowości, które miały miejsce w tym przypadku. W informacji przekazanej PPIS w Pruszkowie WSSE wskazała m.in., że Wojewódzki

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1541 ze zm., dalej także: *ustawa o bezpieczeństwie żywności lub ustawa o bż.*

⁴⁵ W roku: 2017 – 17, 2018 – 10.

⁴⁶ W roku: 2017 – 9, 2018 – 4.

⁴⁷ Do analizy wzięto po 25 postępowań przeprowadzonych w 2017 i 2018 r.

⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm. (ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.).

Inspektor nie może wszcząć postępowania z zamiarem nałożenia kary pieniężnej w sprawie, w której kluczowy materiał dowodowy zawiera tak poważne nieścisłości.

(akta kontroli tom II str. 62-63, 96-104)

W przypadku sprawy (znak: NZB.9022.76.2018), która zakończyła się wydaniem przez Wojewódzkiego Inspektora decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary pieniężnej przewidzianej z tytułu stwierdzenia nieprawidłowości, o której mowa w art. 103 ust. 1 pkt 4 *ustawy o bżz*, stwierdzono, że w ww. decyzji, jako podstawę do takiego rozstrzygnięcia powołano art. 189f § 1 pkt 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁹, wskazując w uzasadnieniu na znikomą wagę naruszenia prawa oraz zaprzestanie przez stronę działania, które stanowiło ww. naruszenie. Zamiast wymierzenia kary Wojewódzki Inspektor w ww. decyzji pouczył stronę, że przy ponownym stwierdzeniu prowadzenia sprzedaży na odległość, bez wcześniejszego uzyskania wpisu do rejestru zakładów podlegających kontroli właściwego PPIS, zostanie nałożona kara pieniężna.

(akta kontroli tom II str. 79-94)

W wyniku kontroli dokumentacji pięciu spraw⁵⁰, w których Wojewódzki Inspektor pozytywnie rozpatrzył wnioski PPIS z lat 2017-2018 o nałożenie kar w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości wskazanych w art. 103 ust. 1 pkt 1, 1b (lit c), 4 i 5 *ustawy o bżz*, ustalono m.in., że w poszczególnych przypadkach kary zostały nałożone w granicach kwot wynikających z art. 103 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Z treści uzasadnień decyzji wynika, że przy ustalaniu wysokości kar brane były pod uwagę przesłanki określone w art. 104 ust. 2 tej *ustawy*, tj. m.in. stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasowa działalność podmiotu na rynku spożywczym. Dotychczasowa działalność podmiotu oceniana była również poprzez pryzmat wcześniej wymierzonych kar przez Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli tom III str. 415-587; tom VI str. 86-87)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że wyznacznikiem właściwego zastosowania przez organ przesłanek zawartych w art. 104 *ustawy o bżz*, są decyzje GIS wydawane w sprawach odwoławczych.

(akta kontroli tom I str. 449, 477-478)

W latach 2017-2018 do WSSE wpłynęło 41 odwołań od decyzji Wojewódzkiego Inspektora w sprawie wymierzenia kar za nieprawidłowości, o których mowa w art. 103 ust. 1 *ustawy o bżz*. Jako podstawę do wniesienia odwołań wskazywano m.in. następujące okoliczności: błędne zastosowanie w decyzji PWIS przepisów prawa żywnościowego, naruszenie przepisów kpa; niewłaściwe uzasadnienie wydanej decyzji; brak odniesienia się do argumentów przedstawionych przez stronę; usunięcie wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli; nieuwzględnienie w decyzji wszystkich przesłanek dotyczących miarkowania kary. GIS w 28 przypadkach utrzymał w mocy decyzje Wojewódzkiego Inspektora, w jednym przypadku wydał postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, w dwóch przypadkach przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Wojewódzkiego Inspektora. Pozostałe 10 odwołań, wg stanu na dzień kontroli NIK (7 lutego 2019 r.), było w trakcie rozpatrywania. WSSE nie prowadziła statystyk lub ewidencji pozwalających ustalić, czy i w ilu przypadkach skierowane zostały skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia GIS w sprawie ww. odwołań oraz jakie były rozstrzygnięcia Sądu w tych sprawach.

(akta kontroli tom I str. 475-476)

⁴⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: kpa

⁵⁰ Nr: NZB.9022.30.2017, NZB.9022.159.2017, NZB.9022.220.2017, NZB.9022.114.2018, NZB.9022.278.2018.

W latach 2017-2018 do WSSE wypłynęły 84 odwołania od decyzji PPIS w sprawach dotyczących jakości zdrowotnej żywności (38 w 2017 r. i 46 w 2018 r.). W wyniku przeprowadzonych postępowań odwoławczych 53 decyzje zostały utrzymane w mocy; osiem uchylono i przekazano sprawy do ponownego rozpatrzenia; 13 uchylono i umorzono postępowania w tych sprawach; 10 uchylono w części.

(akta kontroli tom IV str. 8-9, 232-233, 242)

Przyczynami uchylania przez Wojewódzkiego Inspektora w części lub w całości (w ramach postępowań odwoławczych) decyzji wydawanych przez PPIS były m.in. następujące okoliczności: zmiana stanu faktycznego i prawnego dotycząca przedmiotu decyzji, skutkująca jej bezprzedmiotowością; przeprowadzenie postępowania administracyjnego w I instancji bez należytej wnikliwości i bez rozpatrzenia wszystkich nieprawidłowości i wyjaśnienia stanu faktycznego; niewłaściwa interpretacja przepisów prawa żywnościowego; brak wskazania podstawy prawnej w wydanej decyzji; konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego przez organ I instancji; bezprzedmiotowość postępowania ze względu na wykonanie obowiązków nałożonych przez organ I instancji.

(akta kontroli tom I str. 479; tom II str. 278-312; tom IV str. 9, 246-447)

P.o. Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił m.in., że w każdym przypadku wydania decyzji uchylającej, PWIS przeprowadzał analizę przyczyn skutecznych odwołań, a swoje stanowisko uzasadniał w treści merytorycznej decyzji, a w przypadku przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia wskazywał rozwiązania niezbędne do prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ I instancji w sposób właściwy i nieobarczony błędami formalno-prawnymi. I dodał m.in., że w ramach interpretacji przesłanek dotyczących wymierzania kar oraz minimalizacji ryzyka odwołań od decyzji PSSE przedstawiciele WSSE podczas szkoleń dla kierowników Sekcji Higieny Żywności, Żywnienia i Przedmiotów Użytkowych PSSE z terenu województwa mazowieckiego przekazywali wytyczne (odnotowane w protokołach ze szkoleń) do zapoznania się i wykorzystania służbowego oraz w celu przeszkolenia kaskadowego wszystkich pracowników.

(akta kontroli tom I str. 479-483)

3.7. WSSE osiągnęła cele określone dla tej jednostki w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2017 r. i na 2018 r. w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności, dotyczące zapewnienia przestrzegania przepisów prawa określających wymagania higieniczne i zdrowotne (w ramach nadzoru sanitarnego i działalności kontrolno-inspekcyjnej) oraz zapewnienia stosowania standardów higieniczno-sanitarnych (w ramach bieżącego nadzoru sanitarnego). Wykonanie przez Wojewódzką Stację mierników/wskaźników, służących do oceny osiągnięcia ww. celów kształtowało się następująco:

- liczba działań kontrolno-inspekcyjnych w ramach nadzoru sanitarnego i promocji zdrowia: 2017 r. - plan 10 000, wykonanie 10 380; 2018 r. – plan 10 000, wykonanie 10 709;
- liczba kontroli niewykazujących nieprawidłowości: 2017 r. - plan 60, wykonanie 66; 2018 r. – plan 60, wykonanie 66;
- liczba wszystkich kontroli: 2017 r. - plan 100, wykonanie 113; 2018 r. – plan 100, wykonanie 109.

(akta kontroli tom I str. 151-154, 483-484; tom II str. 313-316; tom VI str. 88-89)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WSSE w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor prawidłowo reagował na otrzymywane informacje dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności. Otrzymywane od PPIS

powiadomienia w tej sprawie niezwłocznie przekazywał do Krajowego Punktu Kontaktowego w ramach systemu RASFF. Opracował wewnętrzne uregulowania określające zasady postępowania w przypadku różnego rodzaju zagrożeń, w tym związanych z bioterroryzmem oraz powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego WSSE, do którego zadań należało m.in. monitorowanie i analizowanie sytuacji sanitarno-epidemiologicznej, powiadamianie i alarmowanie o występujących zagrożeniach oraz koordynowanie działań podejmowanych w tym zakresie. Koordynował i nadzorował współpracę PPIS z innymi Inspekcjami przy realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności na terenie województwa mazowieckiego. PWIS rozpatrywał wnioski PPIS o wymierzenie kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości, o których mowa w art. 103 ust. 1 *ustawy o bżż*, przy uwzględnieniu zasad postępowania określonych w art. 103 ust. 2 oraz 104 ust. 2 *ww. ustawy*. Rozpatrywał również odwołania od decyzji PPIS w sprawach dotyczących jakości zdrowotnej żywności. Określił, w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym, wskaźniki/mierniki służące ocenie realizacji celów WSSE w zakresie nadzoru na bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności, które jak wynika z ustaleń kontroli, zostały osiągnięte.

OBSZAR

4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności

Opis stanu faktycznego

Prowadzone przez WSSE w badanym okresie działania informacyjno-edukacyjne dotyczące bezpieczeństwa i jakości żywności obejmowały w szczególności udział w realizacji na terenie województwa mazowieckiego Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę” oraz współorganizację cyklicznych wystaw: „Poznaj Grzyby-Unikniesz Zatrucia”.

Celem realizacji Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę”, zgodnie z porozumieniem zawartym 17 listopada 2015 r. z GIS w sprawie współpracy w zakresie jego realizacji, była edukacja w zakresie trwałego kształtowania prozdrowotnych nawyków wśród młodzieży szkolnej, poprzez promocję zasad aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, w oparciu o odpowiedzialność indywidualną i wolny wybór jednostki. Cele szczegółowe Programu obejmowały m.in. pogłębianie wiedzy o znaczeniu zbilansowanej diety i aktywności fizycznej dla organizmu człowieka; kształtowanie postaw i zachowań związanych z prawidłowym żywieniem, odpowiednią jakością zdrowotną żywności; dostarczanie wiedzy o informacjach zamieszczonych na opakowaniach produktów spożywczych i umiejętności korzystania z nich. Adresatami programu byli uczniowie gimnazjów i klas V-VI szkół podstawowych oraz ich rodzice. Czas trwania Programu obejmować miał kolejne lata szkolne. Zadania WSSE w zakresie realizacji Programu obejmowały m.in.: szkolenie koordynatorów powiatowych w celu popularyzacji i właściwej realizacji Programu w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie województwa mazowieckiego; dystrybucję materiałów edukacyjnych do PSSE w województwie mazowieckim; nadzorowanie i koordynowanie realizacji Programu na terenie województwa mazowieckiego, sporządzenie i przesłanie do GIS sprawozdania z jego realizacji.

W ramach realizacji Programu w roku szkolnym 2017/2018 na terenie województwa mazowieckiego zorganizowano m.in.⁵¹: 26 szkoleń i konferencji dla 526 uczestników; 127 narad dla 861 uczestników, 114 wykładów, prelekcji i pogadanek dla 7 317 uczestników, 32 konkursy dla 3 155 uczestników, 84 imprezy prozdrowotne dla 14 493 uczestników (happeningi, stoiska informacyjno-edukacyjnych, rajdy rowerowe, itp.), 62 ekspozycje wizualne.

(akta kontroli tom II str. 317, 320-323, 326-360, 362-370, 388-395, 405-415)

⁵¹ Zgodnie z informacją z realizacji Programu.

Wspólnie z Mazowieckim Kuratorem Oświaty i Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, WSSE zorganizowała 20 marca 2018 r. Konferencję pn. Edukacja Dla Zdrowia, która dotyczyła m.in. upowszechniania idei programów: *Szkoła Promująca Zdrowie*, *Ruch i zdrowe żywienie w szkole*, *Bezpieczna Szkoła+*, *Trzymaj Formę*, itp.

(akta kontroli tom II str. 322, 385)

W badanym okresie WSSE była organizatorem wystawy pn. *Poznaj Grzyby – Unikniesz Zatrucia*, której celem była profilaktyka zatruc grzybami poprzez zapoznanie odwiedzających z cechami identyfikującymi najważniejsze grzyby jadalne i grzyby trujące, podobne do grzybów jadalnych i często z nimi mylone. Było to cykliczne przedsięwzięcie realizowane przez WSSE od 2015 r. W 2018 r. (w dniach 12.09-28.09) wystawa zorganizowana została w siedzibie WSSE, we współpracy z Lasami Państwowymi – Centrum Informacyjnym Lasów Państwowych. Honorowy patronat nad wystawą objął GIS, a patronat medialny Radio Plus Warszawa. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji ww. przedsięwzięcia, wystawę zwiedziło 919 osób, w tym 726 uczniów.

(akta kontroli tom II str. 320-321, 325, 361, 371-382, 396-404)

WSSE monitorowała skuteczność działań promocyjnych realizowanych w ramach Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę”. W informacji z realizacji tego Projektu w roku szkolnym 2017/2018 wskazano m.in., że został on pozytywnie oceniony zarówno przez uczniów, jak i nauczycieli. Wg koordynatorów szkolnych przyniósł on oczekiwane rezultaty, czyli zmianę nawyków żywieniowych i wprowadzenie aktywności fizycznej. Udział w programie zwiększył zainteresowanie uczniów zdrowym stylem życia i racjonalnym żywieniem.

(akta kontroli tom II str. 368)

W latach 2017-2018 WSSE nie podjęła stałej współpracy z ruchami konsumenckimi jak też nie korzystała z opinii, analiz i sugestii organizacji konsumenckich. Współpracowała natomiast z różnego rodzaju organizacjami przy realizacji projektów oświatowo-edukacyjnych. Przykładowo jednym z organizatorów Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę” była Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców. Partnerami przy organizacji różnego rodzaju przedsięwzięć zrealizowanych w roku szkolnym 2017/2018 w ramach ww. Programu były m.in. różnego rodzaju Fundacje i Stowarzyszenia.

(akta kontroli tom II str. 323, 363-369, 372-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności WSSE w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

PWIS podejmował w badanym okresie działania informacyjne i edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności oraz zdrowego stylu życia, w szczególności poprzez współudział w organizacji Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę”, którego realizacja na terenie województwa mazowieckiego przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zdrowym stylem życia, w tym racjonalnym odżywianiem. Wojewódzki Inspektor był również współorganizatorem cyklicznych wystaw: „Poznaj Grzyby-Unikniesz Zatrucia”. PWIS nie korzystał w badanym okresie z opinii (sugestii, analiz) organizacji konsumenckich w ramach realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności. Współpraca organów Inspekcji Sanitarnej na terenie województwa mazowieckiego z różnego rodzaju organizacjami niepublicznymi dotyczyła głównie organizacji na tym terenie ww. projektów o charakterze edukacyjno-informacyjnym.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Warszawa, dnia 9 maja 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Jerzy Tchórzewski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis