



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.007.03.2019

Pan
Krzysztof Skórczewski
Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny
w Warszawie
Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Warszawie
ul. 17 stycznia 49, 02-146 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie ¹ ul. 17 stycznia 49, 02-146 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Skórczewski, Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny w Warszawie, Dyrektor GSSE ² , od dnia 1 grudnia 2015 r. (akta kontroli tom I str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin³. 2. Realizacja zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR. 3. Skuteczność systemu kontroli pozostałości w żywności ŚOR. 4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa żywności pod kątem pozostałości ŚOR.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/64/2019 z dnia 12 kwietnia 2019 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

¹ Dalej: GSSE, Graniczna Stacja lub Stacja.

² Dalej: Graniczny Inspektor, PGIS lub Dyrektor GSSE.

³ Dalej także: ŚOR.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2018 Graniczny Inspektor prawidłowo realizował zadania dotyczące prowadzenia kontroli granicznej w celu zapewnienia odpowiedniej jakości zdrowotnej produktów spożywczych, sprowadzanych z zagranicy i wprowadzanych do obrotu w Polsce, pod kątem pozostałości ŚOR.

Struktura organizacyjna GSSE była dostosowana do wykonywania ww. zadań. Pracownicy Stacji mieli możliwość podnoszenia kwalifikacji w odniesieniu do ww. zagadnień poprzez udział w szkoleniach. Kontrole graniczne produktów spożywczych sprowadzanych z zagranicy, we wszystkich przypadkach, obejmowały sprawdzanie dokumentacji, a w części przypadków również bezpośrednie badanie przesyłki połączone z pobieraniem próbek do badań laboratoryjnych pod kątem pozostałości pestycydów. We wszystkich przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie pozostałości ŚOR w produktach spożywczych, Graniczny Inspektor nie dopuścił do wprowadzenia tych produktów do obrotu na terenie kraju. Graniczny Inspektor wywiązywał się z obowiązku przekazywania do systemu RASFF⁶ powiadomień o odrzuceniu na granicy produktów żywnościowych, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości dotyczące pozostałości ŚOR. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły przekazania jednego, z pięciu takich powiadomień, po upływie maksymalnego 48-godzinnego czasu wyznaczonego na wykonanie tej czynności.

Graniczny Inspektor nie prowadził działań informacyjnych i edukacyjnych, adresowanych do importerów oraz podmiotów zajmujących się wprowadzaniem do obrotu artykułów żywnościowych, dotyczących pozostałości ŚOR w artykułach żywnościowych. Nie sprzyjało to podnoszeniu wiedzy tej grupy podmiotów na temat nieprawidłowości ujawnianych w ramach kontroli granicznej oraz działań w celu ograniczenia ryzyka występowania takich sytuacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Opracowane przez Granicznego Inspektora *Plany zasadniczych przedsięwzięć* GSSE na poszczególne lata objęte kontrolą nie zawierały odrębnych zapisów, określających planowane kierunki działania oraz przedsięwzięcia (zadania) w ramach sprawowania nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR. Określone w nich główne kierunki działania Stacji, w zakresie granicznego nadzoru sanitarnego, były zgodne z kierunkami działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, określonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego⁸ w *Wytycznych do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej na lata 2016-2018*. W przypadku *Planu zasadniczych przedsięwzięć na 2018 r.* obejmowały one m.in.:

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (Rapid Alert System for Food and Feed).

⁷ 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.

⁸ Dalej także: GIS.

- prowadzenie granicznej kontroli sanitarnej nad żywnością pochodzenia niezwierzęcego, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, przywożonymi z państw trzecich, w rejonie lotniczych przejść granicznych województwa mazowieckiego oraz w magazynach czasowego składowania zlokalizowanych w granicach m.st. Warszawy;
- wydawanie świadectw spełnienia wymagań zdrowotnych przez środek spożywczy, materiał lub wyrób przeznaczony do kontaktu z żywnością przekraczający granicę oraz Wspólnotowych Dokumentów Wejścia dla towarów objętych szczególnym nadzorem;
- pobieranie próbek do badań laboratoryjnych, w celu oceny jakości zdrowotnej partii żywności z importu;
- podejmowanie działań dotyczących powiadamiania o niebezpiecznej żywności, niebezpiecznych materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych – RASFF.

(akta kontroli tom I str. 92-260, 314)

Graniczny Inspektor wyjaśnił m.in., że działalność Stacji w zakresie bezpieczeństwa żywności z perspektywy pozostałości ŚOR nie ma wymiaru dominującego, dlatego też kontrola dotycząca tego zagadnienia nie została ujęta w ww. planach zasadniczych przedsięwzięć, jako odrębne przedsięwzięcie. Ponadto wytyczne GIS do planowania działalności PIS na poszczególne lata, nie wymieniały tego typu przedsięwzięć jako odrębnych zadań.

(akta kontroli tom I str. 326-327)

1.2. Zgodnie z kolejnymi Regulaminami Organizacyjnymi Stacji⁹, zadania Granicznego Inspektora dotyczące granicznej kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych do 30 września 2017 r. przypisane były do Sekcji Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku, w skład której wchodził Punkt Granicznej Kontroli Sanitarnej Terminal Towarowy Lotnisko Chopina, a następnie od 1 października 2017 r. do Sekcji Granicznego Nadzoru Sanitarnego GSSE.

W Regulaminach Organizacyjnych oraz w zakresach obowiązków i czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych Stacji nie wyodrębniono zadań dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości ŚOR.

Do właściwości ww. komórek organizacyjnych należało m.in.:

- prowadzenie granicznej kontroli sanitarnej żywności pochodzenia niezwierzęcego, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością przywożonych z państw trzecich,
- pobieranie próbek żywności do badań laboratoryjnych, w celu oceny jakości zdrowotnej partii z importu,
- podejmowanie działań dotyczących powiadomienia o niebezpiecznej żywności, o niebezpiecznych materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych – RASFF.

Zadania pracowników zatrudnionych w tych komórkach organizacyjnych¹⁰, zgodnie z zakresami obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień, obejmowały m.in.: realizację zadań granicznej kontroli sanitarnej; prowadzenie kontroli identyfikacyjnej

⁹ W badanym okresie obowiązywały kolejno Regulaminy Organizacyjne Stacji wprowadzone następującymi zarządzeniami Dyrektora GSSE: Nr 3 z dnia 31 stycznia 2014 r., Nr 14 Dyrektora Stacji z dnia 28 września 2017 r. (weszło w życie 1 października 2017 r.).

¹⁰ Realizacją ww. zadań do 31 stycznia 2018 r. zajmowało się 10, a następnie dziewięciu pracowników zatrudnionych w przedmiotowych komórkach organizacyjnych GSSE.

i bezpośrednio zaimportowanych towarów; wydawanie świadectw spełnienia wymagań zdrowotnych przez środek spożywczy, materiał lub wyrób przeznaczony do kontaktu z żywnością, przekraczający granicę; wydawanie Wspólnotowych Dokumentów Wejścia dla towarów objętych szczególnym nadzorem; pobieranie prób do badań laboratoryjnych celem oceny jakości zdrowotnej partii towaru; podejmowanie działań w ramach systemu RASFF.

(akta kontroli tom I str. 11-45, 261-286, 314-315)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że (w jego ocenie) wielkość zatrudnienia w Stacji pracowników zajmujących się graniczną kontrolą jakości zdrowotnej żywności (w tym m.in. w aspekcie pozostałości ŚOR) była wystarczająca do realizacji ww. zadań.

(akta kontroli tom I str. 327)

1.3. W latach 2016-2018 pracownicy GSSE zajmujący się graniczną kontrolą jakości zdrowotnej artykułów spożywczych uczestniczyli w następujących trzech szkoleniach zewnętrznych zorganizowanych przez GIS, w których uwzględniono zagadnienia dotyczące pozostałości ŚOR: *Szkolenie dla pracowników granicznych stacji sanitarno-epidemiologicznych zaangażowanych w funkcjonowanie sieci RASFF w Polsce* (2016 r.); *Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności importowanej pochodzenia niezwierzęcego* (2017 r.); *Wymagania dotyczące pobierania próbek żywności* (2017 r.). W każdym z tych szkoleń udział wziął jeden z pracowników komórki organizacyjnej GSSE, zajmującej się graniczną kontrolą jakości zdrowotnej artykułów spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 287-289, 296-307)

Kierownik Sekcji Granicznego Nadzoru Sanitarnego wyjaśniła m.in., że dobór tematów szkoleń wynikał z dostępności szkoleń organizowanych przez GIS oraz zidentyfikowanych w Stacji potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 324-325)

W badanym okresie w GSSE zorganizowanych zostało pięć szkoleń wewnętrznych dla pracowników Sekcji zajmującej się graniczną kontrolą jakości zdrowotnej artykułów spożywczych, w których uwzględniono zagadnienia dotyczące pozostałości ŚOR (jedno w 2016 r.; dwa w 2017 r. i dwa w 2018 r.). W poszczególnych szkoleniach udział wzięło od pięciu do ośmiu pracowników ww. Sekcji.

(akta kontroli tom I str. 287-292, 294-295, 308-313)

Kierownik Sekcji Granicznego Nadzoru Sanitarnego wyjaśniła, że w poszczególnych szkoleniach wewnętrznych, nie brało udziału dwóch lub trzech pracowników Sekcji, z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości pracy na Terminalu Towarowym bądź absencję w dniu szkolenia. Osoby te zapoznawały się z materiałami ze szkoleń indywidualnie.

(akta kontroli tom I str. 324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna GSSE była dostosowana do wykonywania zadań w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pod kątem pozostałości środków ochrony roślin. Pracownicy Stacji zajmujący się graniczną kontrolą jakości zdrowotnej artykułów spożywczych, m.in. pod kątem pozostałości ŚOR, podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach.

2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i jakości konsumowanej żywności w zakresie pozostałości ŚOR

Opis stanu faktycznego

2.1. W opracowanych przez GIS *Planach pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej* na lata 2016, 2017 i 2018¹¹ nie określono liczbowych limitów próbek artykułów żywnościowych, które powinny być pobrane do badań w ramach granicznej kontroli sanitarnej. Wskazano, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zobowiązane są do przeprowadzania regularnych kontroli urzędowych pasz i żywności pochodzenia niezwierzęcego, przywożonych z państw trzecich na terytorium Unii Europejskiej i wprowadzanych do obrotu w Polsce. Kontrole graniczne obejmują, co najmniej systematyczną kontrolę dokumentacji, wyrywkową kontrolę identyfikacyjną oraz, w stosownych przypadkach, kontrolę bezpośrednią, w tym pobieranie próbek do badań. Kontrole bezpośrednie przeprowadzane miały być z częstotliwością zależną od oceny zagrożenia.

(akta kontroli tom II str. 172-203)

W dniu 7 listopada 2017 r. Graniczny Inspektor wprowadził do stosowania w GSSE Instrukcję wewnętrzną (techniczną), znak IT-07/GNS, pn. *Analiza ryzyka*, w której określono tryb postępowania przy przeprowadzaniu przez Stację granicznej kontroli sanitarnej dotyczącej m.in. żywności pochodzenia niezwierzęcego. Wskazano m.in., że: kontrolę dokumentacji należy przeprowadzać dla każdej zgłoszonej partii towaru; kontrolę identyfikacyjną należy przeprowadzić w przypadku wątpliwości, niezgodności czy zastrzeżeń pojawiających się podczas kontroli dokumentacji; kontrole bezpośrednie, w tym w szczególności pobór prób, należy przeprowadzić w wyniku uzasadnionego podejrzenia, co do jakości zdrowotnej kontrolowanej partii towaru. Zgodnie z ww. Instrukcją, częstotliwość poboru prób zależeć miała od: zagrożeń związanych z różnymi rodzajami żywności; kontroli, które przeprowadził importer; gwarancji jakich udzielił właściwy organ państw trzecich, z którego pochodzi kontrolowana partia towaru; częstotliwości poboru prób wskazanych w rozporządzeniach unijnych.

(akta kontroli tom II str. 58-63, 172-173)

Graniczny Inspektor wyjaśnił m.in., że ww. Instrukcja wprowadzona została w celu sformalizowania i usystematyzowania dotychczasowych działań w tym zakresie. Przed jej wprowadzeniem, analizy ryzyka w obszarze pozostałości środków ochrony roślin w żywności dokonywane były w sposób identyczny.

(akta kontroli tom II str. 170)

Zgodnie z *Rejestrem zgłoszeń do granicznej kontroli sanitarnej*¹² w latach 2016 – 2018 Graniczny Inspektor przeprowadził 1640 kontroli granicznych artykułów żywnościowych pod kątem pozostałości pestycydów (w 2016 r. – 635, w 2017 r. – 542 i w 2018 r. – 463). We wszystkich tych przypadkach kontrolami objęto dokumentację partii artykułów spożywczych zgłoszonych do kontroli¹³. W 62 przypadkach (w 2016 r. – 30, w 2017 r. – 9 i w 2018 r. – 23) przeprowadzono

¹¹ Plany pobierania próbek na poszczególne lata badanego okresu GIS przekazał do GSSE w następujących dniach: na 2016 r. – 4 stycznia 2016 r.; na 2017 r. – 24 stycznia 2017 r., na 2018 r. – 28 grudnia 2017 r.

¹² *Rejestr zgłoszeń towarów do granicznej kontroli sanitarnej - Rejestr środków spożywczych, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością zgłaszanych do granicznej kontroli sanitarnej* (prowadzony w układzie rocznym).

¹³ Obejmującej badanie dokumentów handlowych oraz dokumentów wymaganych na podstawie prawa żywnościowego, które towarzyszą przesyłce.

dodatkowo kontrolę identyfikacyjną¹⁴, z czego w 26 przypadkach (w 2016 r. – 10, w 2017 r. – 9 i w 2018 r. – 7) zgłoszone do kontroli partie artykułów żywnościowych poddano kontroli bezpośredniej¹⁵ obejmującej pobranie próbek do badań. W stosunku do ogólnej liczby kontroli granicznych, przeprowadzonych w poszczególnych latach pod kątem pozostałości pestycydów, kontrole bezpośrednie stanowiły: w 2016 r. – 1,6%, w 2017 r. – 1,7%, w 2018 r. – 1,5%.

(akta kontroli tom II str. 168-169, 171-173, 204-205)

Graniczny Inspektor, odnosząc się do spadku liczby przeprowadzanych kontroli bezpośrednich pod kątem pozostałości ŚOR, wskazał m.in., iż powyższa sytuacja mogła wynikać z faktu, że załączona do importowanej żywności dokumentacja z badań pod kątem pozostałości środków ochrony roślin, na przestrzeni lat, wykazywała większą kompletność, w tym np. zawierała gwarancje właściwych organów państw trzecich, zaś importerzy celem uniknięcia dłuższego, a przez to kosztowniejszego, składowania importowanej żywności w magazynie celnym, na wcześniejszym etapie przeprowadzali jej badania.

(akta kontroli tom II str. 168-169)

W GSSE nie sporządzano dokumentacji z przeprowadzanych analiz ryzyka, w oparciu o które decydowano, jakie badania kontrolne należy podjąć w poszczególnych partiach artykułów żywnościowych zgłoszonych do kontroli granicznej oraz w stosunku do których artykułów należy przeprowadzać badania bezpośrednie, obejmujące pobieranie próbek do badań laboratoryjnych. W opracowanej przez Granicznego Inspektora Instrukcji technicznej *Analiza ryzyka*, nie wprowadzono takiego obowiązku.

(akta kontroli tom II str. 58-63, 170)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że jego zdaniem nie było potrzeby dokumentowania przeprowadzanych analiz ryzyka, ponieważ każdorazowo w przypadku zgłoszenia do granicznej kontroli sanitarnej towaru żywnościowego prowadzono, jednakową i powtarzalną analizę ryzyka, zgodną z Instrukcją techniczną.

(akta kontroli tom II str. 170)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że brak dokumentowania wyników dokonywanej analizy ryzyka, powoduje brak możliwości sprawdzenia i weryfikacji przesłanek, którymi kierowano się przy podejmowaniu, w poszczególnych przypadkach, decyzji o zakresie przeprowadzanych kontroli granicznych. Utrudnia to sprawowanie kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

Stwierdzono, że spośród 26 przypadków przeprowadzenia przez GSSE, w okresie objętym kontrolą, badań bezpośrednich artykułów żywnościowych połączonych z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych pod kątem pozostałości pestycydów, w 13 przypadkach badania te dotyczyły artykułów podlegających zwiększonemu poziomowi kontroli urzędowych pod kątem pozostałości pestycydów, wskazanych w:

- *rozporządzeniu Komisji (WE) nr 669/2009 z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększonego poziomu kontroli urzędowych przywozu niektórych rodzajów pasz i żywności nie pochodzących od zwierząt i zmieniające decyzję 2006/504/WE*¹⁶ (dwa artykuły: truskawki świeże pochodzące z Egiptu oraz herbata pochodząca z Chin);

¹⁴ Tj. kontroli wzrokowej mającej na celu sprawdzenie, czy certyfikaty lub inne dokumenty towarzyszące przesyłce odpowiadają etykiatom oraz zawartości przesyłki.

¹⁵ Obejmującej w zależności od sytuacji m.in.: kontrolę opakowania zbiorczego; kontrolę etykietowania oraz temperatury; pobieranie próbek do analizy i badania laboratoryjne oraz inne badania kontrolne niezbędne do sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym.

¹⁶ Dz.Urz.UE.L.194.11 ze zm., dalej: *rozporządzenie Komisji nr 669/2009*.

- rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/175 z dnia 5 lutego 2015 r. ustanawiającym, ze względu na ryzyko zanieczyszczenia pentachlorofenolem i dioksynami, szczególne warunki mające zastosowanie do przewozu gumy guar pochodzącej lub wysłanej z Indii¹⁷ (jeden artykuł: guma guar pochodząca z Indii).

W badanym okresie do kontroli granicznej prowadzonej przez GSSE zgłoszono ogółem 37 partii trzech artykułów podlegających zwiększonej kontroli pod kątem pozostałości pestycydów, zgodnie z ww. uregulowaniami, w tym:

- 24 partie truskawek świeżych z Egiptu (osiem – w 2016 r. i 16 – w 2017 r.), z których siedem (trzy – w 2016 r. i cztery – w 2017 r.) objęto kontrolą bezpośrednią;
- 12 partii herbaty z Chin (jedną w 2016 r., pięć w 2017 r. i sześć w 2018 r.), z których pięć (trzy w 2017 r. i dwie w 2018 r.) objęto kontrolą bezpośrednią;
- jedna partia gumy guar z Indii (w 2017 r.), którą objęto kontrolą bezpośrednią.

W jednym przypadku GSSE nie dotrzymała określonej w ww. rozporządzeniach Komisji nr 669/2009 i nr 2015/175, minimalnej częstotliwości kontroli bezpośredniej w odniesieniu do kontroli granicznej ww. artykułów. Kontrolą bezpośrednią pod kątem pozostałości pestycydów nie objęto jednej partii herbaty pochodzącej z Chin, zgłoszonej do kontroli granicznej w 2016 r., dla którego to artykułu żywnościowego częstotliwość kontroli bezpośrednich pod kątem pozostałości pestycydów określona została w wymiarze 10% (w załączniku I do rozporządzenia Komisji nr 669/2009).

(akta kontroli tom II str. 206-209)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że z przepisów prawa unijnego, dotyczących ww. zagadnienia, nie wynikał obowiązek poboru próbki pierwszej partii towaru zgłoszonej do kontroli granicznej w danym roku kalendarzowym. Z uwagi na powyższe oraz na fakt, że przedmiotowa partia towaru posiadała wyniki badań laboratoryjnych z grudnia 2014 r. (dotyczące tego samego rodzaju towaru i tego samego producenta) nie przeprowadzono w tym przypadku kontroli bezpośredniej identyfikacyjnej.

(akta kontroli tom I str. 330-331)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zaznaczyć, że z przepisów prawa unijnego nie wynikał również zakaz objęcia kontrolą bezpośrednią pierwszej zgłoszonej do kontroli granicznej w danym roku partii danego rodzaju artykułu żywnościowego.

2.2. Czas oczekiwania na wyniki badań próbek artykułów żywnościowych pod kątem pozostałości pestycydów (ŚOR) liczony od daty przekazania przez GSSE pobranych próbek do laboratorium Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie do daty otrzymania wyników badań, kształtował się w badanym okresie następująco:

- w jednym przypadku¹⁸ – wyniki badań otrzymano w dniu przekazania próbek do badań;
- w 24 przypadkach¹⁹ - wyniki badań otrzymano po okresie od jednego do sześciu dni;
- w jednym przypadku²⁰ – wyniki badań otrzymano po 22 dniach.

(akta kontroli tom II str. 288-294)

¹⁷ Dz.U.UE.L.2015.30.10, dalej: rozporządzenie Komisji nr 2015/175.

¹⁸ Dotyczącym próbki truskawek świeżych przekazanej do badań w dniu 22 grudnia 2016 r.

¹⁹ Dotyczącym badania próbek owoców (truskawki świeże, brzoskwinie świeże, nektarynki świeże) oraz herbaty.

²⁰ Dotyczącym badania próbki gumy guar.

W wyniku przeprowadzonych w latach 2016-2018 badań laboratoryjnych przekroczenie najwyższych dopuszczalnych poziomów (NDP) pozostałości ŚOR (pestycydów) w artykułach żywnościowych stwierdzono w przypadku sześciu próbek. Dotyczyło to czterech próbek pobranych w 2016 r. (co stanowiło 40% ogółu próbek przebadanych w tym roku), jednej próbki pobranej w 2017 r. (11%) oraz jednej pobranej w 2018 r. (14%).

Ww. przypadki przekroczenia NDP pozostałości ŚOR stwierdzono w pobranych próbkach następujących artykułów żywnościowych:

- 2016 r.: herbata zielona importowana z Japonii (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło chlorantraniliprolu²¹, flonikamidu²² i tebukonazolu²³), herbata zielona importowana z Kenii (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło chlorpiryfosu²⁴ i karbarylu²⁵), brzoskwinie świeże importowane z Egiptu (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło propargitu²⁶), nektarynki świeże importowane z Egiptu (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło propargitu²⁷);
- 2017 r.: truskawki świeże importowane z Egiptu (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło kerbendazymu²⁸);
- 2018 r.: herbata czarna fermentowana importowana z Chin (stwierdzone w tym przypadku przekroczenie NDP dotyczyło tolfenpyradu²⁹).

(akta kontroli tom II str. 216-217, 234-235, 238-239, 257-258, 271-272, 286-294)

W związku z ww. przekroczeniami NDP pozostałości ŚOR Graniczny Inspektor wydał cztery decyzje o zakazie wprowadzenia na teren Rzeczypospolitej Polskiej pięciu z ww. produktów, tj.: zielonej herbaty z Kenii (decyzja z 20 maja 2016 r.), świeżych nektarynek i brzoskwiń z Egiptu (decyzja z 25 maja 2016 r.); świeżych truskawek z Egiptu (decyzja z 25 stycznia 2017 r.) oraz czarnej herbaty fermentowanej z Chin (decyzja z 9 kwietnia 2018 r.).

(akta kontroli tom II str. 213-214, 230-231, 255-256, 268-269, 288-294)

Decyzji takiej Graniczny Inspektor nie wydał w odniesieniu do zakwestionowanej partii herbaty zielonej z Japonii, w przypadku której w sprawozdaniu z wyników badań próbek z 24 lutego 2016 r. wykazano przekroczenie NDP chlorantraniliprolu, flonikamidu i tebukonazolu.

(akta kontroli tom II str. 286-289)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że decyzja w tej sprawie nie została wydana, ponieważ importer jako właściciel towaru z chwilą uzyskania informacji o niewłaściwej jego jakości dokonał zwrotu towaru do nadawcy. Wg Urzędu Celnego importer miał takie prawo do czasu ostatecznej odprawy.

(akta kontroli tom I str. 330)

W ww. decyzjach w sprawie zakazu wprowadzenia produktów żywnościowych na teren Rzeczypospolitej Polskiej, Graniczny Inspektor nakazał dodatkowo:

- w dwóch przypadkach dokonanie zwrotu zakwestionowanych partii artykułu żywnościowego do producenta i przedłożenie dokumentów potwierdzających wykonanie tego nakazu (decyzje z 20 maja 2016 r. i 9 kwietnia 2018 r.);

²¹ Wynik badania: 0,24 (±0,12) mg/kg, przy NDP: 0,02 mg/kg.

²² Wynik badania: 0,52 (±0,26) mg/kg, przy NDP: 0,05 mg/kg.

²³ Wynik badania: 0,25 (±0,13) mg/kg, przy NDP: 0,05 mg/kg.

²⁴ Wynik badania: 0,30 (±0,15) mg/kg, przy NDP: 0,1 mg/kg.

²⁵ Wynik badania: 1,4 (±0,7) mg/kg, przy NDP: 0,05 mg/kg.

²⁶ Wynik badania: 0,08 (±0,04) mg/kg, przy NDP: 0,01 mg/kg.

²⁷ Wynik badania: 0,15 (±0,08) mg/kg, przy NDP: 0,01 mg/kg.

²⁸ Wynik badania: 0,25 (±0,13) mg/kg, przy NDP: 0,1 mg/kg.

²⁹ Wynik badania: 0,20 (±0,10) mg/kg, przy NDP: 0,01 mg/kg.

- w dwóch przypadkach dokonanie zniszczenia zakwestionowanych partii artykułów oraz przedstawienie dokumentu potwierdzające wykonanie tego nakazu (decyzje z 25 maja 2016 r. i 25 stycznia 2017 r.).

We wszystkich ww. przypadkach Graniczny Inspektor uzyskał dokumenty potwierdzające dokonanie przez zobowiązanych zniszczenia lub wywozu zakwestionowanych partii produktów żywnościowych.

(akta kontroli tom II str. 173, 227, 249-250, 267, 276, 213)

2.3. W badanym okresie Graniczny Inspektor nie występował z wnioskami do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o wymierzenie kar pieniężnych na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 3 lub 7 *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*³⁰, tj. z tytułu niewycofania z obrotu środka spożywczego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka bądź utrudniania lub uniemożliwiania przeprowadzania kontroli.

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że nie wystąpiły w tym okresie nieprawidłowości uzasadniające skierowanie takich wniosków.

(akta kontroli tom I str. 318, 328; tom II str. 168)

2.4. W latach 2016-2018 do Granicznego Inspektora nie wpłynęły zawiadomienia/interwencje dotyczące pozostałości ŚOR w artykułach spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 329, 346-349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GSSE w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Graniczny Inspektor w sposób prawidłowy realizował w badanym okresie zadania dotyczące prowadzenia granicznej kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych pod kątem pozostałości ŚOR. Zgodnie z dyspozycjami otrzymywanymi z GIS przeprowadzane przez GSSE kontrole graniczne w tym zakresie, we wszystkich przypadkach, obejmowały kontrolę dokumentacji, a w części przypadków również kontrolę identyfikacyjną i bezpośrednią, połączoną z pobieraniem próbek do badań laboratoryjnych pod kątem pozostałości pestycydów. Należy jednak zauważyć, że liczba przypadków, w których w badanym okresie przeprowadzono kontrole bezpośrednie w tym zakresie była stosunkowo niewielka i z roku na rok się zmniejszała. Z uwagi na brak dokumentowania przesłanek, którymi kierowano się przy podejmowaniu decyzji o zakresie kontroli w poszczególnych przypadkach, nie można było zweryfikować ich zasadności. W sytuacji stwierdzenia przekroczeń pozostałości ŚOR w produktach żywnościowych, zgłoszonych do kontroli granicznej, Graniczny Inspektor podjął działania w celu niedopuszczenia do wprowadzenia do obrotu zakwestionowanych partii tych produktów, wydając decyzje o zakazie ich wprowadzenia na teren Rzeczypospolitej Polskiej lub o nakazie ich zniszczenia bądź zwrotu do producenta, których wykonanie każdorazowo sprawdził.

OBSZAR

3. Skuteczność systemu kontroli pozostałości ŚOR w żywności przeznaczonej do obrotu

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2016- 2018 Stacja otrzymywała z Krajowego Punktu Kontaktowego³¹, w ramach systemu RASFF, wyciągi ze wszystkich zgłoszonych w systemie powiadomień, do zapoznania się i wykorzystania w bieżącej pracy. Dostęp do ogólnych i całościowych danych w tym zakresie pracownicy Sekcji posiadali poprzez

³⁰ Dz.U z 2018 r. poz. 1541 ze zm., dalej także: *ustawa o bżz*.

³¹ Dalej także KPK.

wgląd do bazy danych w portalu RASFF WINDOW, w której znajdowały się wszystkie powiadomienia od innych członków systemu RASFF.

(akta kontroli tom I str. 325; tom II str. 165)

Graniczny Inspektor przekazał w badanym okresie do KPK, w ramach systemu RASFF, ogółem pięć powiadomień o odrzuceniu na granicy produktów spożywczych (trzy – w 2016 r. i po jednym – w 2017 i 2018 r.), z uwagi na stwierdzenie w skontrolowanych produktach (świeżych owocach i herbacie) przekroczeń NDP pozostałości ŚOR.

Okres jaki upłynął w ww. przypadkach, od daty otrzymania przez Stację wyników badań laboratoryjnych (w których wykazano występowanie przekroczeń NDP pozostałości ŚOR) do daty sporządzenia powiadomień do systemu RASFF, kształtował się następująco:

- powiadomienia dotyczące brzoskwiń i nektarynek – dwa dni;
- powiadomienia dotyczące truskawek i herbaty czarnej fermentowanej – sześć dni;
- powiadomienie dotyczące herbaty zielonej – 10 dni.

Spośród ww. powiadomień GSSE:

- dwa, dotyczące zakwestionowanych partii brzoskwiń i nektarynek, sporządzono w dniu wydania przez Granicznego Inspektora decyzji o zakazie wprowadzenia tych produktów żywnościowych na teren Rzeczypospolitej Polskiej;
- kolejne dwa, dotyczące zakwestionowanych partii truskawek i herbaty czarnej fermentowanej, sporządzono w następnym dniu po wydaniu decyzji jw.;
- jedno powiadomienie, dotyczące zakwestionowanej partii herbaty zielonej, sporządzono po trzech dniach po wydaniu ww. decyzji.

(akta kontroli tom II str. 119-164, 173, 213-214, 230-231, 255-256, 268-270, 288-294)

W zatwierdzonych przez GIS w 2011 r. *Procedurach Funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania O Niebezpiecznej Żywności I Paszach (RASFF)*, część 7, pn. *Zasady przesyłania informacji* podano, że w procesie zbierania, obróbki i przesyłania informacji należy przestrzegać m.in. następujących zasad i procedur:

- pkt 2 – powiadomienia należy przysyłać w przypadku wydania przez kompetentny, terenowo właściwy organ decyzji o zakazie przewozu lub przywozu bądź wprowadzania do obrotu w kraju przesyłki żywności, w związku ze stwierdzeniem lub podejrzeniem bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego;
- pkt 3 – graniczne organy urzędowej kontroli żywności po wykryciu produktu niebezpiecznego i zakwalifikowaniu go do RASFF tworzą powiadomienie pierwotne o odrzuceniu na granicy i przekazują je bezpośrednio do KPK;
- pkt 6 – informacje o potencjalnie niebezpiecznej żywności i paszach należy przysyłać niezwłocznie po ich uzyskaniu, nie później jednak niż 48 godzin po otrzymaniu informacji o zagrożeniu.

(akta kontroli tom II str. 64-118)

Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego odnosząc się do ww. zapisów³² wskazał m.in., że w związku z tym, że w powiadomieniu RASFF informuje się o działaniach podjętych w stosunku do kwestionowanej żywności, a objęta graniczną kontrolą przesyłka, która nie spełnia wymagań zdrowotnych nie może zostać wprowadzona do obrotu, uzasadnione jest przekazywanie powiadomień o odrzuceniu na granicy po wydaniu decyzji administracyjnej, która określa działania

³² W informacji dla kontrolera NIK z dnia 29 maja 2019 r.,

w stosunku do przesyłki, zamiast natychmiastowego przekazywania informacji po stwierdzeniu niezgodności. Powiadomienie o odrzuceniu na granicy oznacza powiadomienie o odrzuceniu partii, kontenera lub ładunku żywności lub paszy, a nie tylko stwierdzenie niezgodności klasyfikującej się do przekazania w ramach systemu RASFF. Odrzucenie przesyłki następuje formalnie, w wyniku wydania decyzji administracyjnej przez właściwy organ.

(akta kontroli tom II str. 330-334)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że przywołane wyżej zapisy, dotyczące limitu 48 godzin na przekazanie powiadomień, w GSSE realizowane były przy wykorzystaniu wskazówek przekazanych w formie telefonicznej przez KPK w GIS, w których wskazano, że termin 48 godzin należy liczyć od momentu wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli tom II str. 167)

Stwierdzono, że Graniczny Inspektor nie przekazał żadnego powiadomienia do systemu RASFF w sprawie partii herbaty zielonej z Japonii (której wyniki badań próbek z 24 lutego 2016 r. wykazały przekroczenie NDP pozostałości ŚOR), w którym to przypadku nie wydano decyzji o zakazie wprowadzenia tego produktu na teren Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dokonano jego zwrotu do nadawcy.

(akta kontroli tom I str. 330; tom II str. 286-289, 335)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że powiadomienia o odrzuceniu ww. towaru na granicy nie przekazano do systemu RASFF, gdyż nie została wydana w tej sprawie decyzja o zakazie wwozu. Opracowana przez GIS procedura dotycząca funkcjonowania systemu RASFF nie określa jednoznacznie, jakie działania powinny być podjęte w tego rodzaju sytuacji, dlatego też GSSE nie przesłała powiadomienia w tej sprawie do KPK.

(akta kontroli tom II str. 335)

Przekazane przez GSSE, w badanym okresie, powiadomienia (w ramach systemu RASFF) o odrzuceniu na granicy partii artykułów żywnościowych (z uwagi na stwierdzone przekroczenie NDP pozostałości ŚOR), sporządzone zostały na formularzu niezgodnym ze wzorem takiego powiadomienia, określonym w Załączniku nr 8 do ww. *Procedur Funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania O Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF)*.

(akta kontroli tom II str. 84, 96-108, 120-125, 127-131, 140-144, 153-157, 159-163)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że powyższe nastąpiło przez omyłkę pracownika, który skorzystał z poprzednio obowiązującego wzoru formularza. KPK nie informował Stacji, że przekazywane przez nią powiadomienia do systemu RASFF sporządzane są przy wykorzystaniu niewłaściwego wzoru formularza.

(akta kontroli tom II str. 167)

3.2. W badanym okresie Graniczny Inspektor nie kierował zawiadomień do organów ścigania, na podstawie art. 96 *ustawy o bżż*, dotyczących pozostałości ŚOR w żywności.

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że nie stwierdzono przypadków kwalifikujących się do skierowania ww. zawiadomień.

(akta kontroli tom I str. 330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GSSE w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku powiadomienia GSSE nr 1/2016 z dnia 23 maja 2016 r. o odrzuceniu na granicy partii herbaty zielonej pochodzącej z Kenii (z uwagi na stwierdzone w próbce pobranej do badań przekroczenie NDP pozostałości ŚOR) stwierdzono,

że zostało ono sporządzone po upływie trzech dni od daty wydania przez Granicznego Inspektora decyzji o zakazie wprowadzenia tego produktu na teren Rzeczypospolitej Polskiej oraz o nakazie jego zwrotu do producenta.

Było to niezgodne z zasadami postępowania określonymi w *Procedurach Funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania O Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF)* wprowadzonych przez GIS, w których wskazano (część 7 pn. *Zasady Przesyłania Informacji*, pkt 6), że informacje o potencjalnie niebezpiecznej żywności i paszach należy przysyłać niezwłocznie po ich uzyskaniu, nie później jednak niż po upływie 48 godzin po otrzymaniu informacji o zagrożeniu, w powiązaniu z zasadami postępowania określonymi pkt 2 i 3, z których wynika, że powiadomienia o odrzuceniu towaru na granicy przysyłać należy po wydaniu decyzji administracyjnej w tej sprawie.

(akta kontroli tom II str. 74-78, 120-125, 213-214)

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że powyższe zdarzenie wynikało z omyłki pracownika wprowadzającego powiadomienie RASFF, co z kolei spowodowane było incydentalnością występowania ww. powiadomień w GSSE.

(akta kontroli tom II str. 167-168)

OCENA CZĄSTKOWA

Graniczny Inspektor wywiązywał się z obowiązku przekazywania do systemu RASFF powiadomień o odrzuceniu na granicy partii produktów spożywczych, w których w wyniku kontroli granicznej stwierdzono przekroczenia NDP pozostałości ŚOR, z tym że w jednym przypadku powiadomienie takie przekazane zostało z nieuzasadnioną zwłoką, po upływie maksymalnego 48-godzinnego czasu, wyznaczonego na wykonanie tej czynności.

Opis stanu
faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Graniczny Inspektor nie prowadził w badanym okresie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących jakości zdrowotnej żywności pod kątem pozostałości ŚOR, adresowanych do podmiotów zajmujących się produkcją, importem i wprowadzaniem do obrotu artykułów żywnościowych. GSSE nie współpracowała w tym okresie z organizacjami ekologicznymi lub konsumenckimi zajmującymi się tematyką ŚOR, a także nie korzystała z opinii, analiz oraz sugestii ww. organizacji w tego rodzaju sprawach.

Graniczny Inspektor wyjaśnił, że w obszarze właściwości GSSE obejmującym przejścia graniczne województwa mazowieckiego, nie ma (w jego ocenie) podmiotów realizujących działania w obszarze związanym z pozostałościami pestycydów, którzy mogliby stanowić grupę docelową tego typu działań.

(akta kontroli tom I str. 315, 338-339)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GSSE w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Graniczny Inspektor nie prowadził w badanym okresie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących jakości zdrowotnej żywności pod kątem pozostałości ŚOR adresowanych do importerów oraz podmiotów zajmujących się wprowadzaniem do obrotu artykułów żywnościowych co nie sprzyjało podnoszeniu wiedzy tej grupy podmiotów na temat nieprawidłowości ujawnianych w tym zakresie w ramach kontroli granicznej oraz działań możliwych do podejmowania w celu ograniczenia ryzyka występowania takich sytuacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o przekazywanie powiadomień do systemu RASFF o odrzuceniu na granicy zgłoszonych do kontroli granicznej partii produktów żywnościowych bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż po upływie 48 godzin od wydania decyzji w tej sprawie.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 czerwca 2019 r.

Kontroler
Tomasz Świstak
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis

.....
podpis