NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.031.04.2015
P/15/050

W odpowiedzi proszę powołać się na numer naszego pisma

POWIATOWA STACJA SANITARNO-EPIDEMIOLOGICZNA W LESZNIE
WPŁYNĘŁO DNIA 18. GRU. 2015
L.dz. 5110a Zał. -
Znak sprawy So

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/050 – Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Zbigniew Stasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98580 z dnia 10 listopada 2015 r.
2. Wojciech Borówka – Jakubowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98592 z dnia 30 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.1-4)

Jednostka kontrolowana

Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lesznie, ul. Niepodległości 66,

64-100 Leszno (dalej PSS-E lub Powiatowa Stacja)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Ryszard Siwicki - Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lesznie (Powiatowy Inspektor lub PPIS)

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności[1]

Ocena ogólna

Powiatowa Stacja Sanitarno - Epidemiologiczna w Lesznie podejmowała skuteczne działania na rzecz bezpieczeństwa żywności. Wpływ na to, miały odpowiednie rozwiązania organizacyjne, a także kwalifikacje pracowników PSSE zajmujących się bezpieczeństwem żywności, którzy spełniali wymogi rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególnych stanowiskach pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej[2].

W okresie objętym kontrolą NIK[3] działania Powiatowego Inspektora podejmowane w ramach urzędowej kontroli żywności zapewniały stałe monitorowanie jej bezpieczeństwa i zapobiegały potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia konsumentów. Osiągano to poprzez prowadzenie kontroli m.in. zakładów produkujących oraz wprowadzających żywność do obrotu, a także badanie próbek produkowanej i oferowanej do sprzedaży żywności. Kontrole sanitarne tych zakładów przeprowadzane były zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[4] oraz w ustawie z dnia 25 września 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[5], a także miały umocowanie w przepisach rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt[6]. W pełni egzekwowano od kontrolowanych podmiotów realizację zaleceń pokontrolnych. Planowane i

1 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienie.
2 Dz.U. 2010, nr 48, poz. 283
3 2013-2015 (I półrocze)
4 j.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.
5 j.t. Dz. U. z 2015 r., poz.594 ze zm.
6 Dz. Urz. UE. L 165 z 30.04.2004 s. 1-141 (dalej: rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.).

realizowane były kontrole obiektów, w których prowadzono sprzedaż artykułów rolno-spożywczych, znajdujących się na targowiskach. Nierzetelnym było niepełne dokumentowanie czynności prowadzonych w ramach RASFF (System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach).

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Inspekcji w zakresie zgodności z prawem

Opis stanu faktycznego

1.1. Według Statutu PSSE[7], obszarem jej działania jest miasto Leszno i powiat leszczyński (gminy wiejskie: Krzemieniewo, Lipno, Święciechowa, Wijewo, Włoszakowice oraz gminy miejsko-wiejskie: Osieczna i Rydzyna).

W Regulaminie organizacyjnym PSSE[8] ustalono, że sprawami związanymi z bezpieczeństwem żywności, w ramach Oddziału Nadzoru PSSE zajmuje się Sekcja Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku (Sekcja).

W ramach realizowanych zadań, pracownicy Sekcji prowadzili na bieżąco w formie elektronicznej m.in. rejestr zakładów produkujących i wprowadzających do obrotu żywność, podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (IS). Forma tego rejestru była zgodna z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących rejestracji oraz zatwierdzania zakładów produkcyjnych lub wprowadzających do obrotu żywność podlegających urzędowej kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej[9].

Ponadto Sekcja prowadziła w formie papierowej, w okresach dwuletnich, „Rejestr obiektów i kontroli" służący m.in. do monitorowania planów kontroli obiektów objętych nadzorem. W rejestrze tym ujmowane były dane dotyczące zakładów:

- produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność pochodzenia niezwierzęcego,
- wprowadzających do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego, nieobjęte urzędową kontrolą Inspekcji Weterynaryjnej (IW),
- produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego, o której mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego[10], z zastrzeżeniem art. 73 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia,
- działające na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, w tym zakładów prowadzonych przez podmioty zajmujące się recyklingiem.

(dowód: akta kontroli str. 6-22)

W badanym okresie nie wystąpiły istotne zmiany w liczbie zakładów nadzorowanych przez PSSE. Na koniec roku: 2013, 2014 i I półrocza 2015, liczba zarejestrowanych zakładów ogółem ujętych w rejestrze wyniosła odpowiednio: 1614, 1622 i 1614, z tego:

- liczba zakładów produkujących żywność wyniosła ogółem:186, 206, 213, w tym 34, 33, 33 stanowiły piekarnie, ciastkarnie, przetwórnie owocowo-warzywne, zakłady garmażeryjne (pozostałe to przede wszystkim producenci pierwotni

[7] Nadanego zarządzeniem Nr 345/12 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21 maja 2012 r.
[8] Nadanym zarządzeniem nr 9/12 Dyrektora PSSE z dnia 28 maja 2012 r.
[9] Dz.U. Nr 106, poz. 730
[10] Dz.U. UE. L 139 z 30.04.2004, s. 1 ze zm.

wpisani do Rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej – zgodnie z art. 61 i 63 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia),

- liczba obiektów obrotu żywnością ogółem wyniosła: 1030, 1020, 1002, w tym: 588, 563, 566 to sklepy spożywcze, kioski, magazyny hurtowe, z tego: 26, 27, 27 – supermarkety[11],
- liczba obiektów żywienia zbiorowego wyniosła ogółem: 375, 371, 373,
- liczba wytwórni materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością wynosiła odpowiednio: 7, 8 i 8,
- liczba miejsc obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością wynosiła: 16, 17 i 18.

(dowód akta kontroli str. 23-31)

1.2. W badanym okresie liczba decyzji o zatwierdzeniu zakładu produkującego i wprowadzającego żywność do obrotu wyniosła: w 2013 r. 176, w tym 30 decyzji dotyczyło zakładów nowych (po czynnościach odbiorowych), w 2014 r. i w I poł. 2015 r. odpowiednio: 174 i 43 oraz 74 i 13. Większość decyzji o zatwierdzeniu zakładu (obiektu) dotyczyła zakładów sezonowych, bądź już będących w rejestrze, które na przykład, w celu uzyskania koncesji na sprzedaż alkoholi, zobowiązane były dołączyć do wniosku decyzję o zatwierdzeniu zakładu.

Powiatowa Stacja rzetelnie rozpatrywała wnioski o zatwierdzeniu zakładu, składane przez podmioty na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w związku z art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych[12].

Kontrola losowo wybranych 10 akt spraw, dotyczących wydania w okresie objętym kontrolą decyzji zatwierdzających lub warunkowo zatwierdzających nowy zakład wykazała, że PPIS przed wydaniem decyzji, przeprowadzał w tym zakładzie kontrolę, co miało umocowanie m.in. w art. 31 ust. 2 lit. c, d rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 20, 32-54)

Z porównania uzyskanych z ośmiu gmin danych o podmiotach zajmujących się prowadzeniem na ich terenie sprzedaży detalicznej oraz hurtowni i zakładów garmażeryjnych, w zakresie sprzedaży mięsa i ryb oraz ich przetworów oraz mleka, wyrobów mleczarskich, jaj, olejów i tłuszczów jadalnych z danymi zaewidencjonowanymi w rejestrach Powiatowej Stacji wynika, że w rejestrach tych brak było danych o ośmiu podmiotach[13]. W toku kontroli NIK Powiatowa Stacja nie zweryfikowała tych danych.

(dowód: akta kontroli str. 55-79)

Zastępca Dyrektora PSSE wyjaśniła, że przyczyną ww. rozbieżności mógł być fakt, że przedsiębiorcy rejestrując lub dokonując zmian we wpisach do CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej), podają zazwyczaj bardzo szeroki zakres działalności. W praktyce zakres wpisanych kodów działalności często nie jest identyczny z rzeczywiście prowadzoną działalnością. Dotyczy to również danych o miejscu wykonywania działalności. W najbliższym czasie PSSE podejmie działania w celu wyjaśnienia, czy rzeczywiście podmioty te prowadzą działalność w zakresie m.in. sprzedaży artykułów żywnościowych.

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

---

[11] pozostałe to m.in. sklepy na stacjach paliw, automaty dystrybucyjne

[12] Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004 r. s.1 ze zm. (dalej: rozporządzenie (WE) nr 852/2004)

[13] Dwóch z Leszna, dwóch z Osiecznej, jednego z Włoszakowic, jednego z Lipna, dwóch z Rydzyny

1.3. W roku 2013 i 2014 oraz w I pół. 2015 r. liczba zakładów wykreślonych z rejestru wyniosła odpowiednio: 99, 92, 42. Wykreśleń dokonywano przede wszystkim z powodu likwidacji działalności gospodarczej. W grupie zlikwidowanych zakładów dominowały: sklepy spożywcze, mięsno-wędliniarskie, warzywnicze, hurtownie spożywcze, zakłady żywienia zbiorowego otwartego.

Na podstawie analizy losowo wybranych 11 spraw dotyczących wykreślenia zakładu z rejestru stwierdzono, że nastąpiło to przede wszystkim z powodu zaprzestania działalności. Czynności tych dokonano na wniosek podmiotu, zgodnie z art. 65 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Powiatowy Inspektor monitorował dalsze funkcjonowanie podmiotów wykreślonych z rejestru poprzez wywiad w terenie, co dokumentowano notatkami służbowymi. Nie stwierdzono przypadku podjęcia przez te podmioty działalności w zakresie produkcji i wprowadzania żywności do obrotu.

We wskazanym wyżej okresie nie stwierdzono również funkcjonowania zakładu produkującego lub wprowadzającego do obrotu żywność lub materiały bądź wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, który nie zgłosił swojej działalności i nie został wpisany do rejestru zakładów (lub nie uzyskał decyzji o zatwierdzeniu i nie został wpisany do rejestru).

(dowód: akta kontroli str.32,79,82-92)

W okresie objętym kontrolą do PSSE nie wpłynął żaden wniosek od zakładu produkującego żywność tradycyjną o wydanie decyzji przyznającej indywidualne odstępstwa od wymagań higienicznych, określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika nr II do rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

(dowód: akta kontroli str. 79-80)

1.4. Organizacja Sekcji Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku była zgodna z Regulaminem organizacyjnym PSSE, ustalonym przez Powiatowego Inspektora, a do jej obowiązków należały zadania dotyczące m.in.:

- bezpieczeństwa żywności i żywienia, w tym nadzoru nad warunkami produkcji i obrotu oraz bezpieczeństwem zdrowotnym środków spożywczych, materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością oraz kosmetyków,
- bezpieczeństwa żywności produkcji krajowej, pochodzenia unijnego oraz importu, w tym poboru próbek, interpretacji wyników i wydawania orzeczeń,
- prowadzenia urzędowych kontroli w zakładach produkcji i obrotu żywności, żywienia, materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością oraz kosmetyków.

Zadania przydzielone Sekcji realizowało 7 osób, które spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej. Staż pracy tych osób w PSSE wynosił od 4 do 38 lat. Poza ukończeniem studiów wyższych, osoby te (starszy asystent i asystent) posiadały również dodatkowe kwalifikacje mające zastosowanie przy realizowaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej (m. in. studia podyplomowe w zakresie zarządzania jakością w produkcji żywności).

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 79, 93)

1.5. Powiatowy Inspektor sporządzał roczne i miesięczne plany kontroli zakładów działających na rynku spożywczym oraz na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. W 2013 r. spośród zaplanowanych do kontroli 664 podmiotów, kontrole przeprowadzono w 556 z nich, co stanowiło 83,7% planu. W 2014 r. zaplanowano i przeprowadzono: 680 i 497 kontroli (73% zaplanowanych), natomiast w I poł. 2015 r.: 353 i 239 (67,7%). Jednocześnie liczba kontroli nieplanowanych wyniosła w tych latach odpowiednio: 227, 350 i 153.

Liczba wykonanych kontroli u producentów żywności (m.in. piekarnie, ciastkarnie, przetwórnie owocowo-warzywne i grzybowe, wytwórnie makaronów, wytwórnie wyrobów cukierniczych), wyniosła we wskazanych wyżej latach odpowiednio: 59, 53, 24, co stanowiło: 88,0%, 88,3% i 82,7% kontroli planowanych.

Liczba wykonanych kontroli planowanych w sklepach wielkopowierzchniowych wyniosła: 24, 24, 12, tj. odpowiednio: 100%, 96,0% i 92,3%.

Zastępca Dyrektora PSSE w wyjaśnieniu podała, że głównymi przyczynami niezrealizowania w pełni planów kontroli było:

- zawieszenie działalności lub likwidacja zakładów w okresie poprzedzającym zaplanowane działania kontrolne,
- zlikwidowanie działalności części zakładów w ciągu roku,
- powstawanie nowych zakładów, które obejmowane były nadzorem sanitarnym, co skutkowało koniecznością prowadzenia licznych nieplanowanych działań kontrolnych związanych z czynnościami odbiorowymi oraz wnioskami przedsiębiorców o zatwierdzenie zakładu,
- prowadzenie licznych nieplanowanych działań kontrolnych, związanych z powiadomieniami w ramach funkcjonowania systemu RASFF oraz w wyniku interwencji zgłaszanych przez konsumentów,
- występowanie braków kadrowych (urlopy, zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie, urlopy szkoleniowe).

Powiatowa Stacja podejmowała też kontrole z własnej inicjatywy, w tym kontrole w ramach akcji letniej. Kontrole te dotyczyły obiektów znajdujących się w miejscowościach wypoczynkowych i przy trasach turystycznych oraz w miejscach zgromadzeń ludności (festyny, imprezy masowe). Kontrolami objęto również obiekty letniego wypoczynku młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 81, 94-100)

W badanym okresie nie były ujmowane w planach kontroli i kontrolowane targowiska (rozumiane jako określone i zorganizowane powierzchnie) – przewidziane m.in. do prowadzenia handlu bezpośredniego. Planowano i realizowano natomiast kontrole obiektów znajdujących się na stałe na targowisku, które ujęte były w rejestrze zakładów nadzorowanych przez Inspekcję Sanitarną (m.in. kioski na targowiskach sprzedające mięso i przetwory mięsne).

(dowód: akta kontroli str. 94)

Zastępca Dyrektora PSSE wyjaśniła, że na terenie działania PSSE zlokalizowane są dwa targowiska w Lesznie[14], na terenie których odbywa się sprzedaż żywności w stałych punktach oraz w formie tak zwanej sprzedaży bezpośredniej. Powiatowy Inspektor w planach kontroli ujmował jedynie obiekty stałe występujące na tych targowiskach, w których sprzedawano m.in. mięso i jego przetwory. W trybie roboczym uzgodniono z pracownikami, że w czasie tych kontroli należy zwrócić także uwagę na otoczenie obiektów stałych, w tym na przypadki bezpośredniej sprzedaży mięsa i jego przetworów. W badanym okresie stwierdzono jedynie sprzedaż bezpośrednią ze straganów żywności pochodzenia roślinnego.

(dowód: akta kontroli str.80-81)

Planowanie kontroli obiektów zajmujących się produkcją i obrotem żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością wynikało z:

- instrukcji roboczej „ Planowanie kontroli" – IK/PK/HŻ/01/01,
- analiz najczęściej występujących zagrożeń dla zdrowia ludzi,

[14] przy ulicy Holenderskiej i ulicy Nowy Rynek

- planów poboru próbek żywności i materiałów oraz wyrobów do kontaktu z żywnością,
- analiz stopnia wdrożenia i przestrzegania w zakładach dobrej praktyk higienicznej lub dobrej praktyki produkcyjnej,
- ocen stanu sanitarnego z roku poprzedniego,
- sygnałów i interwencji zgłaszanych przez klientów i konsumentów,
- ocen potencjalnego ryzyka w zakładzie.

Częstotliwość planowanych kontroli zakładów była następująca:
- zakłady produkujące żywność (m.in. piekarnie i ciastkarni) - 1 raz w roku,
- zakłady obrotu żywności (m.in. sklepy) nie rzadziej niż raz na 2 lata, a hurtownie – raz w roku[15].

Kontrole pozaplanowe wiązały się z wpływem do PSSE wniosków o podjęcie interwencji, powiadomień w ramach systemu RASFF (System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt) o produktach o niewłaściwej jakości zdrowotnej. Ponadto kontrole doraźne przeprowadzano na prośbę Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Na przykład w październiku 2015 r. przeprowadzono dwie kontrole pozaplanowe w sklepach wielkopowierzchniowych, w zakresie postępowania z żywnością nieodpowiadającą wymaganiom jakości zdrowotnej, przechowywania odpadów żywnościowych i ich utylizacji oraz przekazywania odpadów zakładom utylizacyjnym. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

1.6. W badanym okresie do PSSE nie wpłynęły skargi, lecz jedynie wnioski (prośby) o interwencje. W 2013 r. było 36 takich wniosków, w 2014 r. 27 oraz 12 w I połowie 2015 r.

Wszystkie interwencje zostały przez PSSE rozpatrzone poprzez przeprowadzenie kontroli interwencyjnych lub badanie laboratoryjne dostarczonych produktów. Interwencje te dotyczyły m.in. niewłaściwego stanu sanitarnego zakładów żywności i żywienia, wprowadzania do obrotu żywności przeterminowanej, obecności zanieczyszczeń w żywności, nieprawidłowego przechowywania środków spożywczych.

Wyrywkowa kontrola losowo wybranych 10 spraw spośród wskazanych wyżej wykazała, że Powiatowy Inspektor podejmował na bieżąco[16] kontrole doraźne. W wyniku tych działań ustalono m.in., że w czterech przypadkach interwencje były niezasadne, a w pozostałych przypadkach zarzuty się potwierdziły. W związku z powyższym wydano decyzje administracyjne dotyczące m.in. zakazu wprowadzania do obrotu artykułów przeterminowanych, przestrzegania czystości w pomieszczeniach, a także wdrożenia instrukcji dobrej praktyki higienicznej GHP oraz procedur w zakresie systemu HACCP. W przypadku stwierdzenia obecności w sprzedaży towarów uznanych jako niebezpieczne, monitorowano realizację decyzji w trakcie kontroli sprawdzających.

Nie odnotowano przypadków utrudnienia lub uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli zakładu produkującego żywność.

(dowód: akta kontroli str. 95, 101-112)

---

[15] co miało umocowanie w procedurach kontroli: PK/HŻ/01 z dnia 28 października 2006 r. „Urzędowa kontrola żywności oraz materiałów i wyrobów przeznczonych do kontaktu z żywnością" oraz PK/BŻ/01 z dnia 1 lipca 2014 r. „Procedura urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością"

[16] 8 spraw w ciągu 1-2 dni, 2 sprawy w ciągu 3-5 dni od otrzymania informacji

1.7. W badanym okresie czterech pracowników Sekcji Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku (Sekcja Higieny) otrzymało zgodę Powiatowego Inspektora na wykonywanie dodatkowych zajęć, niezwiązanych bezpośrednio z realizacją zadań Powiatowej Stacji. Dwie osoby z Sekcji Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego (Sekcja Nadzoru) posiadały zgodę na świadczenie usług projektowych w budownictwie oraz usług rzeczoznawstwa sanitarno- higienicznego.

Powiatowa Stacja przeprowadziła w latach 2013 - 2014 i w I półroczu 2015 r., 35 odbiorów sanitarnych zakładów produkcji żywności. W odbiorach tych nie uczestniczyły osoby mające zgodę na świadczenie usług w zakresie rzeczoznawstwa sanitarno-higienicznego.

(dowód: akta kontroli str.113-114)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK podejmowanie planowanych kontroli sanitarnych terenów targowisk, w tym otoczenia istniejących tam stałych obiektów, wokół których dokonuje się sprzedaż bezpośrednia żywności, w sposób istotny wpłynęłoby na „uszczelnienie" systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

2. Egzekwowanie przez Inspekcję wydanych zaleceń pokontrolnych.

2.1. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych[17] pracownicy PSSE sprawdzali m.in. następujące elementy funkcjonowania zakładu:

- stan sanitarno-techniczny: pomieszczeń produkcyjnych, magazynowych i socjalnych, maszyn, urządzeń, linii produkcyjnych, środków transportu;
- warunki przechowywania: surowców, substancji dodatkowych dozwolonych, półproduktów, innych składników żywności;
- zgodność z wymaganiami zdrowotnymi: surowców, dozwolonych substancji dodatkowych, substancji wzbogacających, półproduktów, wyrobów gotowych, użytej wody itp.;
- prawidłowość i skuteczność przeprowadzonych procesów mycia i dezynfekcji: maszyn, urządzeń, sprzętu, rąk personelu;
- materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością
- warunki magazynowania wyrobów gotowych;
- stan higieny i zdrowotność pracowników biorących udział w procesie produkcji oraz odbyte szkolenia wymagane w zakresie przestrzegania zasad higieny odpowiednio do wykonywanej pracy;
- prowadzenie dokumentacji i zapisów dotyczących stosowania systemu kontroli wewnętrznej, w szczególności systemu HACCP.

W trakcie kontroli wykorzystywano również wyniki kontroli wewnętrznej dotyczące m.in. badań mikrobiologicznych oraz fizykochemicznych.

Postępowania te były prowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.. Kontrole przeprowadzano według procedur urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontroli z żywnością, opracowanymi

[17] Analiza losowo wybranych 20 protokołów kontroli sanitarnych, w tym „Arkuszy oceny zakładu produkcji/obrotu żywnością/materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością"), dotyczących producentów żywności

i wprowadzonymi do stosowania m.in. zarządzeniami Głównego Inspektora nr 35/06 z dnia 28 października 2006 r. i nr 153/14 z dnia 1 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-137)

2.2. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w ramach działań na rzecz bezpieczeństwa żywności 1292 kontrole planowe. Nieprawidłowości stwierdzono w 195 zakładach (15%).

Pracownicy PSSE, w trakcie 31 losowo wybranych kontroli sanitarnych, ujawnili m.in.:

1/ w zakładach produkujących żywność pochodzenia niezwierzęcego:

- nieprawidłowe oznakowanie opakowań towaru,
- wykwity pleśni oraz łuszczącą się farbę na sufitach i ścianach w pomieszczeniach produkcyjnych, ubytki na sufitach i ścianach w hali produkcyjnej i garowni,
- brak udokumentowania prowadzonych szkoleń z zakresu higieny żywności,
- ślady obecności szkodników – odchody gryzoni w magazynach mąki pod paletami na których magazynowana jest mąka,
- zużyty sprzęt roboczy,

2/ w zakładach wprowadzających do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego, nieobjętych urzędową kontrolą organów Inspekcji Weterynaryjnej:

- oferowanie do sprzedaży ryb mrożonych bez jakiegokolwiek oznakowania,
- brudne ściany, połamane kasetony na suficie zaplecza sklepu,
- brak opracowanej procedury wycofywania z obrotu partii żywności nieodpowiadającej wymaganiom jakości zdrowotnej żywności,
- ściany, sufit, podłoga w magazynie chłodni oraz magazynie mroźni z ubytkami płytek i tynku,

3/ w zakładach produkujących lub wprowadzających żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego:

- brak aktualnych, dotyczących pracowników orzeczeń lekarskich do celów sanitarno – epidemiologicznych,
- łuszcząca farba oraz zacieki z wykwitami pleśni w magazynie żywnościowym, a także skorodowane regały w chłodni środków spożywczych,
- środki spożywcze po upływie terminu przydatności do spożycia,
- brak do wglądu opracowanej dokumentacji z zakresu systemu jakości,
- brudne kosze i wózki sklepowe,
- w zamrażarce zamrożone mięso bez jakiegokolwiek oznakowania,
- brak dokumentacji systemu HACCP,
- nieutrzymywanie czystości bieżącej w pomieszczeniu magazynowym oraz obieralni warzyw,
- zbyt mała powierzchnia chłodnicza do przechowywania wyrobów gotowych.

Kontrole te przeprowadzano na podstawie ważnych upoważnień wydanych na podstawie § 1 ust. 1 i 2; § 2 ust. 2; §§ 3 i 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego[18]. W protokołach kontroli odnotowano czas rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, a w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań

[18] Dz. U. z 2010 r. Nr 2, poz. 10

higienicznych i zdrowotnych przytaczano konkretne przepisy prawa, które zostały naruszone.

W trakcie kontroli sanitarnych w zakresie jakości zdrowotnej produkowanych i wprowadzanych do obrotu środków spożywczych pracownicy PSSE pobierali również próbki do badań środków spożywczych, materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością.

(dowód: akta kontroli str. 96-98, 138-169)

Prawidłowość stosowania procedur kontrolnych przez PSSE zbadano podczas przeprowadzonych w dniu 27 listopada 2015 r. oględzin. Obserwowane, bieżące kontrole sanitarne PSSE przeprowadziła w jednym podmiocie zajmującym się handlem produktów żywnościowych (sklep wielkopowierzchniowy) oraz na targowisku zlokalizowanym w Lesznie przy ulicy Holenderskiej (uwzględniono dokonywany obrót mięsem oraz przetworami mlecznymi). Ustalono, że pracownicy PSSE przestrzegali „Procedury urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością" (PK/BŻ/01- załącznik nr 1 do zarządzenia 153/2014 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. W czasie kontroli ww. obiektów nie ujawniono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 170-181)

2.3. Powiatowy Inspektor prawidłowo egzekwował wykonanie zaleceń pokontrolnych (dotyczy nieprawidłowości przedstawionych w pkt 2.2.). W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości zawiadamiano kontrolowany podmiot o wszczęciu postępowania administracyjnego, a po jego zakończeniu wystawiano decyzje administracyjne nakazujące usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzje te zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego[19].

W przypadku ustalenia terminów usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, żądano m.in. pisemnych informacji oraz przeprowadzano kontrole sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 139-169)

Powiatowy Inspektor, w okresie objętym kontrolą NIK, wydał 195 decyzji merytorycznych, do których nie wniesiono odwołań.

W badanym okresie PPIS nie kierował zawiadomienia do organów ścigania w sprawach dotyczących bezpieczeństwa żywności.

(dowód: akta kontroli str. 81, 138, 182)

2.4. Według sporządzonych przez PIS rocznych ocen stanu sanitarnego i sytuacji Miasta Leszna oraz Powiatu Leszczyńskiego w latach 2013-2014, stan sanitarno-higieniczny obiektów żywności i żywienia, funkcjonujących na terenie nadzorowanym przez PSSE był zróżnicowany. Obok obiektów nowoczesnych, istnieją również obiekty stare oraz małe, które mają trudności z wdrażaniem systemów: GHP (Dobra Praktyka Higieniczna), GMP (Dobra Praktyka Produkcyjna), HACCP (System Analizy Kontroli i Krytyczne Punkty Kontroli), głównie z powodu trudności ekonomicznych oraz dekapitalizacji infrastruktury.

Na terenie miasta Leszna zasady dobrej praktyki higienicznej i produkcyjnej GHP/GMP wdrożyły 664 zakłady, co stanowi 85% nadzorowanych obiektów żywności i żywienia. Pozostałe zakłady są w trakcie wrażania i opracowywania wymaganej dokumentacji. System HACCP wprowadziło 301 nadzorowanych obiektów, co stanowi 63%. Pozostałe są w trakcie wdrażania tego systemu.

---

[19] Dz. U. z 2013 r., poz.267 ze zm..

W ocenie PPIS, w latach 2013-2014 nastąpiła poprawa stanu technicznego wielu nadzorowanych placówek, co jest wynikiem podejmowania przez właścicieli prac remontowych i modernizacyjnych, oddawanie do użytku nowych placówek, poprawy odpowiedzialności osób je prowadzących.

W latach 2013-2014 jakość mikrobiologiczna badanej żywności w porównaniu z minionymi latami uległa poprawie, bowiem nie kwestionowano żadnej próbki.

Badania chemiczne próbek żywności przeprowadzane były w kierunku obecności m.in. metali szkodliwych dla zdrowia, mykotoksyn, GMO, pestycydów, dodatków do żywności. Badaniom podlegały m.in.: produkty dla niemowląt i małych dzieci, przetwory mięsne, ryby i przetwory z ryb, wyroby cukiernicze. Zbadane próbki były zgodne z wymaganiami.

(dowód: akta kontroli str.117)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

3. Prawidłowość i skuteczność współpracy pomiędzy inspekcjami

3.1. W dniach 15 lutego 2011 r. i 21 października 2011 r. Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny przekazał Powiatowemu Inspektorowi uaktualnione wersje procedur funkcjonowania systemu RASFF. Natomiast Główny Inspektor Sanitarny w dniu 29 października 2012 r. przekazał jednostkom podległym uszczegółowienia działań w ramach systemu RASFF. Wynikało z nich m.in., że przedsiębiorca jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa żywności, natomiast organy urzędowe monitorują i kontrolują przestrzeganie przez podmioty działające na rynku spożywczym odpowiednich wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

W badanym okresie występowały przypadki powiadomień w ramach systemu RASFF. W 2013 r, PPIS otrzymał łącznie 31 powiadomień, w tym: 25 powiadomień alarmowych dotyczących żywności, pięć powiadomień dotyczących materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością oraz jedno powiadomienie informacyjne. W 2014r. otrzymano łącznie 29 powiadomień, w tym: 24 powiadomienia alarmowe dotyczące żywności i pięć powiadomień dotyczących materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością. W I półroczu 2015 r. otrzymano łącznie 12 powiadomień, w tym: dziewięć powiadomień alarmowych dotyczących żywności i trzy powiadomienia dotyczące materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością.

Badaniem kontrolnym objęto 72 postępowania w ramach systemu RASFF (tj. 100%). Dotyczyły one m.in.: niedozwolonych składników lub przekroczenia obowiązujących norm wysokiej zawartości rtęci w wyrobach, niewłaściwej jakości organoleptycznej wyrobów, przekroczeń limitu migracji ołowiu i kadmu z wyrobów do kontaktu z żywnością, przekroczenia norm mykotoksyn, przekroczenia poziomu benzoesanu sodu, przekroczenia wartości pierwiastków promieniotwórczych, przekroczenie poziomu dwutlenku siarki, stwierdzenie niezadeklarowanych substancji farmakologicznych, obecności glutenu w żywności bezglutenowej, obecności bakterii Salmonella.

W trakcie postępowań prowadzonych przez Powiatowego Inspektora w sieciach handlowych, stwierdzano prawidłowe przekazywanie informacji od producentów, bądź dystrybutorów do poszczególnych odbiorców w sprawie wycofania

zakwestionowanych produktów. PPIS monitorował proces zabezpieczania i wycofywania partii produktów uznanych za niebezpieczne. Sprawdzano działania podjęte przez podmioty gospodarcze w tym zakresie. Z analizowanej dokumentacji wynikało ponadto, że dystrybutorzy lub sprzedawcy otrzymywali informacje o zakwestionowanych towarach lub wyrobach niejednokrotnie wcześniej, nim do PPIS dotarły stosowne powiadomienia alarmowe. W związku z tym czynności kontrolne ograniczały się do sprawdzenia dokumentacji dotyczącej wycofania towarów z obrotu.

Łącznie w poszczególnych latach okresu 2013-2015 (I półrocze) PPIS w następstwie otrzymanych powiadomień, przeprowadził odpowiednio: 28, 22 i 7 kontroli u dystrybutorów lub sprzedawców zakwestionowanych towarów.

(dowód: akta kontroli str. 183-199)

3.2. W dniu 21 września 2007 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii zostało zawarte porozumienie ramowe o współpracy tych organów.

Na podstawie tego porozumienia, w dniu 17 grudnia 2007 r. pomiędzy Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Lesznie, a Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Lesznie, zawarte zostało porozumienie o współdziałaniu i współpracy tych organów („Porozumienie").

Zgodnie z § 3 Porozumienia organy obu inspekcji winny przekazać sobie listy zakładów: produkujących lub przechowujących środki żywności, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa w sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego „na odległość", wprowadzających na rynek pasze lub materiały paszowe dla zwierząt. Listy te powinny być aktualizowane nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy.

W § 4 Porozumienia określono zasady nadzoru i współdziałania nad zakładami, a w § 5 zasady przekazywania informacji na szczeblu powiatowym.

Stwierdzono, że powyższe organy przekazały sobie wzajemnie listy zakładów produkujących środki spożywcze w dniu 28 grudnia 2007 r. Natomiast listy te nie były aktualizowane z uwagi, że nie występowały zmiany dotyczące zakładów wymienionych na liście.

Nadzór nad zakładami sprawowany był zgodnie z postanowieniami § 4 Porozumienia. Powiatowy Lekarz Weterynarii (PLW) sprawował nadzór nad rozbiorem mięsa, produkcją mięsa mielonego oraz surowych produktów mięsnych przeznaczonych na rynek, a także obróbką innych nieprzetworzonych surowców pochodzenia zwierzęcego w marketach. W przypadku PPIS nadzór taki dotyczył marketów sieci „I." Na nadzorowanym terenie nie było w badanym okresie obiektów trudniących się działalnością w zakresie sprzedaży bezpośredniej marginalnej, lokalnej, ograniczonej i na „odległość" produktów pochodzenia zwierzęcego.

Na szczeblu powiatowym PPIS oraz PLW przekazywały sobie informacje o wynikach kwestionowanych badań laboratoryjnych żywności wyprodukowanej w zakładach podlegających nadzorowi. Nie wystąpiły natomiast przypadki informacji określonych w § 5 pkt. 2-4 Porozumienia.

W badanym okresie powyższe organy nie współpracowały w zakresie eksportu produktów pochodzenia zwierzęcego do krajów trzecich. W zakresie dotyczącym współpracy określonej w § 8 Porozumienia, PLW zgłaszała do PPIS przypadki wystąpienia u zwierząt chorób odzwierzęcych określonych w załączniku do Porozumienia.

W badanym okresie nie stwierdzono zatruć pokarmowych mających związek ze spożyciem żywności pochodzenia zwierzęcego.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 227-236, 238-255)

3.3. Na podstawie porozumienia z dnia 1 kwietnia 2009 r. w sprawie współpracy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHAR-S) przy kontroli produktów roślinnych, przeznaczonych do spożycia przez ludzi, i wywożonych z terytorium Rzeczpospolitej Polskiej do Federacji Rosyjskiej, Wojewódzcy Inspektorzy tych organów w województwie wielkopolskim w dniu 30 kwietnia 2009 r. zawarli porozumienie w sprawie współpracy. Ponadto porozumieniem z dnia 24 czerwca 2011 r. określono zasady współpracy przy wydawaniu zaświadczeń dla warzyw świeżych uprawianych na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej i wywożonych z RP do Federacji Rosyjskiej.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki eksportu produktów roślinnych przeznaczonych do spożycia i wywożonych z terytorium RP do Federacji Rosyjskiej.

(dowód: akta kontroli str. 204-226, 234-236)

Ustalone nieprawidłowości

W 12 przypadkach dotyczących powiadomień w ramach systemu RASFF (17% spraw) brak było notatek służbowych dokumentujących prowadzone czynności kontrolne, w tym sprawdzające. W tych przypadkach potwierdzeniem prowadzonych postępowań były głównie maile od przedstawicieli firm handlowych (wysyłane z prywatnych adresów) świadczące o braku zakwestionowanych towarów lub o ich wycofaniu. W ocenie NIK nie było to wystarczające do rzetelnego udokumentowania przeprowadzonych czynności kontrolnych. Zastępca Dyrektora PSSE wyjaśniła, że przyczyną powyższego była wysoka absencja chorobowa spowodowana zwolnieniami lekarskimi, urlopami macierzyńskimi, wychowawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 192-199, 237)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy z innymi inspekcjami.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[20], wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia dokumentowania czynności sprawdzających, wykonywanych w ramach RASFF.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

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

[20] Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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.

Poznań, dnia 16 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Zbigniew Stasiak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor
z up. Tomasz Nowinski
wicedyrektor

.....
Podpis

Wojciech Borówka- Jakubowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis