



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
JACEK UCZKIEWICZ

KRR.410.007.05.2015  
P/15/050

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/050 – Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<i>Kontrolerzy</i>	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97217 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97218 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Główny Inspektorat Sanitarny, ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Posobkiewicz, Główny Inspektor Sanitarny od dnia 3 sierpnia 2015 r. oraz pełniący obowiązki Głównego Inspektora Sanitarnego od dnia 22 sierpnia 2012 r. do dnia 2 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Główny Inspektor Sanitarny właściwie sprawował nadzór nad działalnością Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa żywności<sup>1</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Główny Inspektor Sanitarny:

- Określił ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS);
- Opracował i zrealizował zadania w zakresie zintegrowanego wieloletniego krajowego planu urzędowych kontroli żywności i pasz oraz rocznych planów pobierania próbek do badań żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu w Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- Zaplanował i przeprowadził kontrole w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych w zakresie realizacji zadań nadzoru nad bezpieczeństwem żywności;
- Terminowo rozpatrywał skargi i wnioski wpływające do Głównego Inspektoratu Sanitarnego (GIS) z zakresu bezpieczeństwa żywności;
- Realizował zalecenia pokontrolne audytorów Biura ds. Żywności i Weterynarii (Food and Veterinary Office – FVO) Komisji Europejskiej;

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej 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 ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- Podjął współpracę z organami Inspekcji: Inspekcji Weterynaryjnej, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żywności;
- Prawidłowo zorganizował pracę Krajowego Punktu Kontaktowego Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach – RASFF<sup>2</sup> i powiadamiał Komisję Europejską (KE) o występujących w tym zakresie zagrożeniach.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działalność Inspekcji w zakresie zgodności z prawem

Opis stanu faktycznego

1.1. Państwowa Inspekcja Sanitarna działała na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>3</sup>. Państwową Inspekcją Sanitarną kieruje Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej, który ustala ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów<sup>4</sup>.

Państwowa Inspekcja Sanitarna została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku, w tym warunkami produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego. Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

W badanym okresie, tj. w latach 2013–2015 (I półrocze), Główny Inspektor Sanitarny w wytycznych do planowania i działalności PIS ustalał na dany rok ogólne kierunki działania organów PIS, w tym priorytety i kierunki działań w zakresie bezpieczeństwa żywności, które obejmowały m.in.:

- nadzór nad bezpieczeństwem żywności i żywienia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego,
- wspieranie Krajowego Punktu Kontaktowego we wspólnotowym Systemie Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach oraz współpracę z Komisją Europejską,
- prowadzenie skutecznych działań kontrolnych nad zakładami, które wykazują niezgodny z wymaganiami stan sanitarny,
- realizację planu pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla PIS.

Program działania PIS na dany rok był opracowywany w GIS oraz w wojewódzkich, powiatowych i granicznych stacjach sanitarno-epidemiologicznych (odpowiednio: WSSE, PSSE, GSSE), w oparciu o procedury zatwierdzone przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

<sup>2</sup> Ang.: Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach obejmuje wszystkie Państwa Członkowskie (28), Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz kraje EFTA: Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1412.

<sup>4</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz na dzień 30 czerwca 2015 r. w Państwowej Inspekcji Sanitarnej funkcjonowały następujące jednostki organizacyjne: Główny Inspektorat Sanitarny, 16 Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, 318 Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych oraz 10 Granicznych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych oraz odpowiednio 123, 107 i 104 laboratoria, a zatrudnienie w PIS w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło odpowiednio 16,7 tys. 16,4 tys. i 16,3 tys. osób. Urzędową kontrolę żywności wykonywało ponad 20% (około 3,3 tys. osób) zatrudnionych w organach PIS.

Kwartalne sprawozdania z działalności PIS – obejmujące informacje dotyczące rodzajów realizowanych badań laboratoryjnych, informacje o wykonaniu etatów oraz informacje o liczbie przeprowadzonych kontroli i rekontroli w obiektach objętych nadzorem sanitarnym – były przesyłane do GIS przez WSSE (sprawozdania zbiorcze) i GSSE.

Dane liczbowe z działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, żywienia, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz kosmetyków stanowiły podstawę do sporządzenia rocznego raportu o stanie sanitarnym kraju, publikowanym m.in. na stronie internetowej GIS<sup>5</sup>. WSSE i PSSE przygotowywały odrębne informacje o stanie bezpieczeństwa sanitarnego, odpowiednio: województw i powiatów, które były przekazywane na podstawie art. 12a ust. 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodnie z właściwością – radzie powiatu albo sejmikowi województwa.

(dowód: akta kontroli str. 33, 103-128, 320-321, 326-332, 358, 816, 830-832)

**1.2.** Działania kontrolne<sup>6</sup> PIS prowadzone były na wszystkich jej poziomach:

- GIS kontrolował i audytował działalność WSSE oraz wrywkowo wybrane stacje powiatowe lub graniczne;
- WSSE kontrolowały i audytowały działalność podległych PSSE oraz audytowały GSSE.

Plan kontroli prowadzonych w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych był ustalany na poziomie GIS.

W 2013 r. nadzorem Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>7</sup> objętych było m.in.: 381 tys. obiektów związanych z produkcją żywności<sup>8</sup> i żywieniem, w tym 237,1 tys. obiektów obrotu żywnością. W 2014 r. takich obiektów było odpowiednio 423,1 tys. i 246,3 tys., a w I półroczu 2015 r. – 421,1 tys. i 240 tys.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że wzrost liczby nadzorowanych obiektów związanych z produkcją żywności w 2014 r. był spowodowany przede wszystkim wzrostem (o 29,7 tys.) liczby zakładów zarejestrowanych w kategorii „Inne wytwórnie żywności”, do której należy m.in. produkcja pierwotna prowadzona przez rolników.

W latach 2013–2015 (I półrocze) organy PIS w wyniku przeprowadzonych kontroli wydały łącznie 96,4 tys.<sup>9</sup> decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w tym 2 tys. decyzji dotyczących wstrzymania działalności całego lub części zakładu. Nałożono 57,9 tys. grzywn w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 12.067,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 801-807, 827, 832)

<sup>5</sup> <http://www.gis.gov.pl/?lang=pl&go=content&id=30>.

<sup>6</sup> Przeprowadzane kontrole dzieliły się na:

- kontrole kompleksowe ustalone przez Głównego Inspektora Sanitarnego. W ramach tych kontroli kontrolowane były wszystkie działania realizowane we wszystkich obszarach funkcjonowania jednostki. Celem każdej kontroli kompleksowej było sprawdzenie pod względem merytorycznym i prawnym działalności komórek organizacyjnych wchodzących w skład WSSE oraz kierowanie działalnością PIS na terenie danego województwa;
- kontrole tematyczne/problemowe ustalone przez Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia w ramach tych kontroli kontrolowane były działania realizowane w pojedynczym obszarze funkcjonowania jednostki.

<sup>7</sup> Dane na podstawie formularza statystycznego MZ-48 za 2013 r. i 2014 r.

<sup>8</sup> W tym zakładów produkujących materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością.

<sup>9</sup> W 2013 r., w 2014 r. i w I połowie 2015 r. wydano odpowiednio: 41,9 tys., 40,0 tys. i 14,5 tys. decyzji.

1.3. W kontrolowanym okresie GIS uczestniczył w opracowaniu Zintegrowanych Wieloletnich Planów Kontroli dla Polski na lata 2010-2014 i na lata 2015-2019<sup>10,11</sup>, mających za zadanie skonsolidowanie i zintegrowanie na poziomie krajowym planów kontroli dla wszystkich sektorów objętych prawem paszowym, żywnościowym, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz roślin.

Z realizacji Zintegrowanego Wieloletniego Planu Kontroli zostały opracowane roczne raporty za 2013 r. i 2014 r.<sup>12</sup>

Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli oraz raporty z jego realizacji – zgodnie z obowiązkiem nałożonym na Kraje Członkowskie UE – były przekazywane do Komisji Europejskiej oraz do wiadomości podległym jednostkom.

W ww. raportach podano, że w 2013 r. z zaplanowanych do wykonania 183,1 tys. kontroli podmiotów sektora spożywczego, organy PIS zrealizowały 149,9 tys. kontroli (81,9% planu), a w 2014 r. z zaplanowanych 179,7 tys. – zrealizowano 146,1 tys. kontroli (81,3% planu).

Głównymi przyczynami niezrealizowania planowych kontroli w 2013 r. i 2014 r. było m.in.: zawieszenie działalności niektórych zakładów w okresie poprzedzającym termin ustalonych działań kontrolnych, likwidacja części zakładów w 2013 r. i 2014 r., prowadzenie licznych działań kontrolnych nieplanowych związanych z powiadomieniami w ramach funkcjonowania systemu RASFF, a także braki kadrowe.

Główny Inspektor Sanitarny podał, że *„wszystkie kontrole w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia (...) są analizowane na tych szczeblach, które wykonują czynności nadzorowane, czyli przez PPIS oraz w PWIS. Wyniki przeprowadzonych kontroli są brane pod uwagę przy ustalaniu harmonogramów kontroli obiektów na następny rok.”*

(dowód: akta kontroli str. 340-344, 824, 832)

W GIS corocznie opracowywano jednolity ramowy „Plan pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla PIS”, obejmujący urzędową kontrolę i monitoring żywności pochodzenia niezwierzęcego wyprodukowanej i wprowadzonej do obrotu oraz produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym<sup>13</sup>.

Za nadzór nad procesem planowania i realizacji zadań określonych w rocznym planie pobierania próbek do badania żywności w województwie oraz sporządzaniem stosownych sprawozdań z ich realizacji byli odpowiedzialni państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni. Do badań pobierano próbki produktów krajowych, produktów pochodzących z terenu Unii Europejskiej oraz próbki produktów z krajów trzecich (spoza Unii Europejskiej). Próbki pobierane były z obrotu detalicznego i hurtowego, w zakładach przemysłu spożywczego i zakładach żywienia zbiorowego, a w przypadku produktów z importu – również na granicy.

<sup>10</sup> Multiannual National Control Plan – MANCP.

<sup>11</sup> Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli dla Polski lata 2015-2019: <http://www.gis.gov.pl/dep/?lang=pl&dep=5&id=7>.

<sup>12</sup> Raport ze Zintegrowanego Wieloletniego Planu Kontroli dla Polski za rok 2013, Raport ze Zintegrowanego Wieloletniego Planu Kontroli dla Polski za rok 2014: <http://www.gis.gov.pl/dep/?lang=pl&dep=5&id=21>.

<sup>13</sup> W ramach Planu badane były próbki m.in. w kierunkach: pozostałości pestycydów, metali szkodliwych dla zdrowia, azotanów, zanieczyszczeń mikrobiologicznych, dozwolonych substancji dodatkowych, GMO oraz skażeń promieniotwórczych żywności.

Sprawozdania z realizacji planu pobierania próbek służyły do przygotowania raportów wysyłanych corocznie do Komisji Europejskiej i do EFSA<sup>14</sup>. Ponadto sprawozdania otrzymane od WSSE były przesyłane do jednostek badawczo-rozwojowych, które wykorzystywały wyniki urzędowej kontroli i monitoringu do przygotowania planu pobierania próbek na rok następny.

Plany pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu za 2013 r. i 2014 r. zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 341-343, 359-639)

**1.4.** W 2013 r i 2014 r. audytorzy Biura ds. Żywności i Weterynarii Komisji Europejskiej przeprowadzili w Polsce łącznie osiem audytów z udziałem PIS<sup>15</sup>. W wyniku przeprowadzonych audytów zalecenia wystosowane do organów PIS zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 350-354)

**1.5.** Na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz na dzień 30 czerwca 2015 r. wydatki<sup>16</sup> poniesione przez GIS oraz GSSE wyniosły odpowiednio 33.570,3 tys. zł, 34.282,2 tys. zł i 15.747,5 tys. zł. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi wynosiły w poszczególnych okresach odpowiednio 80,9%, 79,7% i 87,4% wydatków ogółem. Na dzień 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz na dzień 30 czerwca 2015 r. zatrudnienie w GIS oraz GSSE, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło odpowiednio 421, 413 i 414 osób.

Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Administracyjnego w GIS stwierdził, że nie prowadził analiz ekonomicznych dotyczących środków finansowych zaplanowanych w budżecie państwa i wykorzystanych na sfinansowanie działalności PIS w skali całego kraju, tj. środków w budżetach poszczególnych wojewodów ujętych w rozdziale 85132 Inspekcja Sanitarna. Ponadto podał, że *„z uwagi na obowiązujące przepisy prawne Departament Ekonomiczno-Administracyjny nie posiada sprawozdań budżetowych Rb-28 w zakresie części 85 – Budżety wojewodów”*.

(dowód: akta kontroli str. 798, 800-803, 808-809, 828)

**1.7.** W latach 2013–2015 (I półrocze) do GIS wpłynęły 34 skargi dotyczące postępowania organów Inspekcji. Główny Inspektor Sanitarny rozpatrzył 13 skarg, a 21 przekazał do właściwych państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych. Spośród skarg rozpatrzonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego, 11 uznano za bezzasadne, natomiast pozostałe – za zasadne lub częściowo zasadne. Spośród 21 skarg przekazanych i rozpatrzonych przez państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, pięć uznano za zasadne lub częściowo zasadne, a 16 – za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 281-318)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

<sup>14</sup> Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności – EFSA (European Food Safety Authority) – agencja Unii Europejskiej zajmująca się określaniem norm dotyczących produktów żywnościowych i paszowych oraz przygotowywaniem aktów prawnych w tym zakresie.

<sup>15</sup> Audyty te przeprowadzane były na podstawie rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. U. UE. L Nr 165 z 30 kwietnia 2004, s. 1 ze zm.).

<sup>16</sup> Na podstawie sprawozdania Rb-28 wg stanu 31 grudnia 2013 r. i 2014 r. oraz 30 czerwca 2015 r. w części 46 Zdrowie, rozdział 85132 Inspekcja Sanitarna.

## 2. Egzekwowanie przez Inspekcję wydanych zaleceń pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Kontrole w podległych jednostkach PIS były przeprowadzane przez GIS zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>17</sup> oraz procedurą obowiązującą w poszczególnych komórkach organizacyjnych GIS<sup>18</sup>.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Sanitarny zaplanował w podległych i nadzorowanych jednostkach 114 kontroli, a zrealizował 97 (85,1%). Ponadto w 2013 r. przeprowadzono 12 kontroli nieplanowanych.

W zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia przeprowadzono 14 kontroli, w tym pięć w WSSE i dziewięć w PSSE. W wystąpieniach pokontrolnych Główny Inspektor Sanitarny wnioskował m.in. o poprawę bieżącego nadzoru sanitarnego nad zakładami produkcji i obrotu żywności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego.

W jednym przypadku negatywnie oceniono prowadzenie bieżącego nadzoru sanitarnego nad zakładami produkcji i obrotu żywnością z powodu niskiego (34,6%) wykonania planu kontroli, którym objęto zaledwie 6,9% zakładów nadzorowanych. W kontrolowanym inspektoracie jeden inspektor prowadził nadzór nad około 620 zakładami, podczas gdy średnio w skali kraju inspektor nadzorował około 200 obiektów.

W wystąpieniach pokontrolnych zawarto zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 129-156, 157-203, 207-244, 339-340, 927)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą w GIS nie były przeprowadzone kontrole z zakresu bezpieczeństwa żywności i żywienia przez krajowe podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 204-206)

**2.3.** W badanym okresie GIS przeprowadzał audyty wewnętrzne w stacjach sanitarno-epidemiologicznych<sup>19</sup>. W latach 2013–2015 (I półrocze) pracownicy Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia w GIS przeprowadzili łącznie dziewięć audytów w WSSE i GSSE.

Stwierdzono, że audytowane jednostki realizowały zadania zgodnie z wymaganiami 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<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 345-350)

W latach 2013–2015 (I półrocze) organy PIS skierowały do organów ścigania 188 spraw w związku z naruszeniem przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności. Najwięcej spraw skierowano z województwa łódzkiego (42 sprawy) i województwa podkarpackiego (29 spraw), najmniej z województw: podlaskiego

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

<sup>18</sup> GIS-ZSZ-NS-01 Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli, która określa tryb postępowania i sposób dokumentowania kontroli.

<sup>19</sup> Na podstawie art. 4 ust. 6 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 regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

<sup>20</sup> Dz. U. UE. L 165 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 ze zm.

(dwie sprawy) i świętokrzyskiego (jedna sprawa). Skierowane zawiadomienia do organów ścigania dotyczyły głównie wprowadzania do obrotu środków spożywczych szkodliwych dla zdrowia lub życia człowieka oraz środków zepsutych lub zafalszowanych<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 245-280)

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.

### 3. Współpraca pomiędzy Inspekcjami

**3.1.** Organy PIS – zgodnie z rozporządzeniem 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<sup>22</sup> – współdziałały z organami tych inspekcji.

Współpraca na poziomie centralnym polegała głównie na wymianie korespondencji i opiniowaniu projektów aktów prawnych. Poza tym współpraca z Inspekcją Weterynaryjną była realizowana na podstawie Porozumienia ramowego o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organów Inspekcji Weterynaryjnej zawartego w dniu 21 września 2007 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii i polegała na przekazywaniu informacji w ramach systemu RASFF.

W ramach ww. współpracy oraz współdziałania, wojewódzkie organy inspekcji sanitarnej i weterynaryjnej:

- 1) Przekazywały sobie informacje dotyczące m.in.:
  - niewłaściwego znakowania i jakości zdrowotnej mięsa, wyrobów mięsnych i rybnych,
  - niehigienicznych warunków uboju i nielegalnej produkcji mięsa wędlin i serów,
  - wprowadzania do obrotu jaj pakowanych przez zakład, którego działalność była zawieszona,
  - wprowadzania do obrotu jaj, wyrobów mięsnych nieznanego pochodzenia,
  - podejrzenia występowania m.in. włośnicy dzików, brucelozy i gruźlicy bydła oraz obecności bakterii chorobotwórczych (np. z rodzaju Salmonella) u drobiu;
- 2) Prowadziły w zakładach obrotu żywnością, hurtowniach<sup>23</sup> oraz na targowiskach wspólne kontrole dotyczące m.in. sprzedaży świeżych ryb w okresie przedświątecznym, poubojowego śledzenia mięsa, produktów i półproduktów mięsnych oraz produktów złożonych, znakowania mięsa wołowego. Tematyka tych kontroli była ustalana na podstawie bieżącego nadzoru;

<sup>21</sup> Zawiadomienia dotyczyły: art. 96 ust. 1 i 3, art. 97 ust. 1, art. 98 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U z 2015 r., poz. 594 ze zm.).

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 504.

<sup>23</sup> W pięciu powiatach województwa małopolskiego organy PIS współpracowały z Wojskową Inspekcją Weterynaryjną i Wojskową Inspekcją Sanitarną i przeprowadzały kontrole w hurtowniach spożywczych zaopatrujących odbiorcę wojskowego.



- 3) Organizowały wspólne szkolenia dotyczące systemów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności i żywienia, w tym systemu analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli HACCP;
- 4) Niezwłocznie wzajemnie przekazywały informacje o przypadkach chorób odzwierzęcych i zatruc pokarmowych mających związek ze spożyciem środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, stwarzających zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne;
- 5) Uzgadniały plany urzędowych kontroli. W powiatach, w których nie objęto zakładów wspólnym nadzorem, plany kontroli były uzgadniane doraźnie z uwzględnieniem sytuacji epidemicznej i epizootycznej.

(dowód: akta kontroli str. 644-663)

**3.2.** Główny Inspektor Sanitarny podał, że w ramach realizacji ww. Porozumienia z dnia 21 września 2007 r., wszyscy państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni zawarli stosowne porozumienia z właściwymi wojewódzkimi lekarzami weterynarii. Porozumienia takie zawarli również państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni z właściwymi powiatowymi lekarzami weterynarii.

Dyrektor Departamentu Żywności i Żywienia w GIS podała, że: *„zgodnie z § 3 Porozumienia organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej przekazały sobie wzajemnie listy zakładów produkujących środki spożywcze. Listy te były aktualizowane na bieżąco, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadziły nadzór nad zakładami zgodnie z podziałem kompetencji zawartym w art. 73 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia i uszczegółowionym w § 4 Porozumienia (...). W pojedynczych przypadkach na wniosek Inspekcji Weterynaryjnej (w województwach: lubelskim, opolskim i zachodniopomorskim) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przejęły nadzór nad działaniami mięsnymi w sklepach wielkopowierzchniowych”.*

W sprawie kontroli sklepów wielkopowierzchniowych, targowisk oraz współdziałania z Inspekcją Weterynaryjną, Główny Inspektor Sanitarny podał m.in, że: *„W okresie objętym kontrolą organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadzały zarówno kontrole planowe jak i doraźne sklepów wielkopowierzchniowych. Kontrolowano takie obiekty w każdym przypadku podejrzenia lub uzyskania informacji o uchybieniach zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka”.*

Liczba sklepów wielkopowierzchniowych nadzorowanych przez organy PIS w 2013 r. i 2014 wyniosła odpowiednio 4,8 tys. i 5,2 tys., liczba przeprowadzonych kontroli i rekontroli wyniosła odpowiednio 18,3 tys. i 16,2 tys., liczba wydanych decyzji administracyjnych wyniosła odpowiednio 1,3 tys. i 1,4 tys. a liczba nałożonych grzywien w drodze mandatów karnych wyniosła odpowiednio 0,9 tys. i 1,1 tys. na kwotę odpowiednio 212,1 tys. zł i 255,9 tys. zł.

W § 4 pkt 4 ppkt 1 ww. Porozumienia z Inspekcją Weterynaryjną określono, iż nadzór nad obiektami na targowiskach, w których dokonuje się rozbioru mięsa, produkcji mięsa mielonego przeznaczonego do wprowadzenia na rynek lub obróbki innego nieprzetworzonego surowca pochodzenia zwierzęcego, sprawują organy Inspekcji Weterynaryjnej.

Główny Inspektor Sanitarny podał, że „(...) Ocena dopuszczalności prowadzenia w supermarketach produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego, w tym rozbioru mięsa oraz prawidłowości ww. działalności powinna być dokonywana przez organy IW na podstawie przepisów prawa weterynaryjnego. Ponadto poinformował, iż „w związku z wydaniem przez niektórych Powiatowych Lekarzy Weterynarii decyzji o wygaśnięciu w ich opinii nadzoru nad tą częścią zakładu, Państwowi Powiatowi Inspektorzy Sanitarni nadzorujący handel detaliczny w zakresie żywności w tych super- lub hipermarketach objęli nadzorem sanitarnym dodatkowo również działy mięsne marketów uprzednio nadzorowane przez IW. Objęcie nadzorem ww. działów mięsnych było podyktowane przede wszystkim odpowiedzialnością za bezpieczeństwo klientów – aby ww. działy nie zostały całkowicie bez nadzoru organów urzędowej kontroli żywności”.

Nadzór organów PIS i kontrola obiektów prowadzących działalność związaną z obrotem artykułami rolno-spożywczymi zlokalizowanymi m.in. na targowiskach była prowadzona zgodnie z *Procedurą urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością* oraz załącznikiem do ww. *Procedury*, tj. arkuszem oceny zakładu produkcji/obrotu żywnością/materiałami i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Częstotliwość kontroli została określona w zależności od kategorii ryzyka wyznaczonego dla konkretnego zakładu<sup>24</sup>.

Główny Inspektor Sanitarny podał, że „do GIS nie wpłynęły sygnały dotyczące braku nadzoru organów Inspekcji Weterynaryjnej nad obiektami na targowiskach, w których dokonuje się rozbioru mięsa, produkcji mięsa mielonego przeznaczonego do wprowadzenia na rynek lub obróbki innego nieprzetworzonego surowca pochodzenia zwierzęcego oraz konieczności przejęcia nadzoru nad ww. obiektami przez organy PIS.”.

W związku z prowadzeniem prac nad projektem ustawy w sprawie utworzenia Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że „w przypadku gdy GIS był proszony o zajęcie stanowiska w odniesieniu do kolejnych projektów – ustawy o Państwowej Inspekcji Weterynarii i Żywności lub ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (...) niezmiennie wykazywał, że powierzenie Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Inspekcji Weterynaryjnej roli wiodącej w nadzorze nad bezpieczeństwem żywności jest błędem, który nie tylko nie poprawi stopnia bezpieczeństwa żywności w Polsce, a wręcz przekaże cały obszar nadzoru nad żywnością pochodzenia roślinnego organom niekompetentnym w tym zakresie (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 664-667, 817-829)

<sup>24</sup> Przeprowadzanie kontrole w zakładach: wysokiego ryzyka określono częstotliwością – nie rzadziej niż co 12 miesięcy, średnie ryzyka – nie rzadziej niż 1 raz na 18 miesięcy, a niskiego ryzyka – nie rzadziej niż 1 raz na 24 miesiące.

Obecnie obowiązujące procedury urzędowej kontroli żywności wraz z załącznikami zostały wprowadzone do stosowania przez organy PIS:

- Zarządzeniem nr 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,
- Zarządzeniem Nr 133/2014 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie procedury pobierania próbek żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz próbek sanitarnych.

**3.3.** Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej uczestniczy w Systemie Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach – RASFF<sup>25</sup>.

Stosownie do przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Główny Inspektor Sanitarny kieruje siecią systemu RASFF w Polsce oraz prowadzi Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) systemu RASFF, jest odpowiedzialny za jego funkcjonowanie oraz powiadamianie Komisji Europejskiej o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności oraz pasz<sup>26</sup>.

Główny Inspektor Sanitarny przygotował i wdrożył Procedury Funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach RASFF. Zgodnie z tymi procedurami, KPK RASFF w GIS był informowany o przypadkach produktów mogących stwarzać poważne zagrożenie dla zdrowia człowieka.

W ramach systemu RASFF funkcjonuje podpunkt krajowego punktu kontaktowego zlokalizowany w Głównym Inspektoracie Weterynarii. Jest on odpowiedzialny za zbieranie informacji dotyczących wszystkich stwierdzonych przypadków niebezpiecznej żywności pochodzenia roślinnego, zwierzęcego i pasz (w zakresie objętym kompetencjami Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcji Handlowej) oraz za przekazywanie tych informacji do krajowego punktu kontaktowego sieci systemu RASFF w GIS.

W kontrolowanym okresie Polska zgłosiła do systemu RASFF 301 powiadomień pierwotnych (120 – w 2013 r., 132 – w 2014 r. i 49 – w I półroczu 2015 r.). Zgłaszane powiadomienia dotyczyły żywności (251), pasz (21) oraz materiałów i wyrobów do kontaktu z żywnością (29).

(dowód: akta kontroli str. 331-332, 354-357, 669-712)

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.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z ustalonym stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

<sup>25</sup> Zgodnie z artykułem 50 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1).

<sup>26</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz. U. UE L 6 z 11 stycznia 2011 r., s. 7 ze zm.), zadaniem KPK RASFF w GIS jako członka sieci RASFF jest zapewnienie skutecznego działania sieci i skutecznej komunikacji na obszarze Polski. W rozporządzeniu tym zostały także zdefiniowane rodzaje powiadomień, tj.: powiadomienia pierwotne (powiadomienia o zagrożeniach, informacyjne, powiadomienia o odrzuceniu na granicy) i powiadomienia dodatkowe (zawierające dodatkowe informacje o zagrożeniu związane z powiadomieniami pierwotnymi).

## 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup> 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

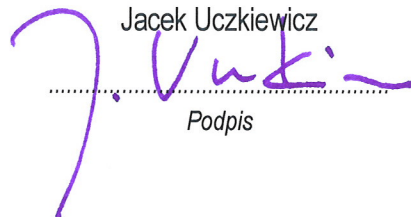
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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 28. grudnia 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz



Podpis

<sup>27</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.