



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyla

LLO.410.003.02.2019

Pan
dr lek. wet. Bogdan Konopka
Główny Lekarz Weterynarii
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 56/2019
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 sierpnia 2019 r.

P/19/084 - *Bezpieczeństwo żywności*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Weterynarii w Warszawie, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa (dalej: GIW, Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Konopka, Główny Lekarz Weterynarii (dalej: GLW, Główny Lekarz), od dnia 6 maja 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Paweł Niemczuk, od dnia 30 grudnia 2016 r. do dnia 5 maja 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności.2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i jakości konsumowanej żywności.3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności.4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności.
Okres objęty kontrolą	2017-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Rafał Gorgoń, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/22/2019 z 15 stycznia 2019 r.2. Krzysztof Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/23/2019 z 15 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pomimo podejmowanych przez GLW działań, w okresie objętym kontrolą w Inspekcji Weterynaryjnej (dalej: IW, Inspekcja) nastąpił spadek zatrudnienia zagrażający skutecznej realizacji jej zadań. GLW, prawidłowo identyfikując problem, występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zwiększenie liczby etatów we właściwych powiatowych i wojewódzkich inspektoratach weterynaryjnych. Na skutek tych interwencji liczba etatów w Inspekcji została zwiększona o 390, nie zahamowało to jednak utrzymującego się spadku zatrudnienia w Inspekcji. Niedobory kadrowe były m.in. główną przyczyną niezrealizowania przez IW części zaplanowanych w budżecie zadaniowych celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności. Znalazło to odzwierciedlenie w wynikach kontroli okresowych przeprowadzonych przez GLW w podległych jednostkach, a także w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej, w którym GLW wskazał, że adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza funkcjonowała w kierowanej przez niego jednostce w ograniczonym stopniu z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową.

IW prowadziła badania żywności w zakresie zgodnym z obowiązującymi przepisami, a ustalenia z badań brane były pod uwagę przy opracowywaniu planów monitoringu na kolejny rok. W opracowanych planach awaryjnych przewidziano działania związane z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi, w tym bioterroryzmem, określając w nich zadania dla poszczególnych szczebli IW w kraju. IW przeprowadzała kontrole w kierunku bezpieczeństwa żywności (w tym kontrole graniczne), wykrywając również działalność nielegalną i podejmując w takich przypadkach działania zmierzające do wyegzekwowania prawa (kary pieniężne, zawiadomienia organów ścigania). Ważnym aspektem działalności były kontrole nakierowane na zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa ASF. W ocenie NIK organizacja systemu bezpieczeństwa żywności zapewniała właściwe narzędzia do realizacji zadań przez organy IW, jednak niedobory kadrowe w GIW powodowały ograniczenie pełnionego nadzoru nad jednostkami podległymi oraz niepełne wykonanie przez GLW planu kontroli okresowych w podległych jednostkach w 2017 r.

GLW zasięgał opinii Rady Sanitarno-Epizootycznej (dalej: Rady SE) oraz Rady ds. Laboratoriów m.in. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz badań żywności i akredytacji laboratoriów wykonujących badanie mięsa. Potencjał Rady SE nie został jednak w pełni wykorzystany w sprawach bezpieczeństwa żywności.

GLW w ramach ustalania ogólnych kierunków działania Inspekcji wydał odpowiednie instrukcje i wytyczne dotyczące kontroli. W opracowanych planach i instrukcjach dotyczących badań laboratoryjnych IW na lata 2017 – 2018 uwzględniono badania w kierunku bezpieczeństwa żywności.

Organy IW nie podejmowały z własnej inicjatywy usystematyzowanych działań zmierzających do wykrycia nielegalnie prowadzonej działalności w zakresie skupu, uboju i przetwórstwa zwierząt. W konsekwencji działalność nielegalna wykrywana była jedynie w wyniku niektórych kontroli tematycznych lub najczęściej w wyniku sygnałów zewnętrznych.

GLW weryfikował roczne sprawozdania z działalności wojewódzkich lekarzy wykorzystując je m.in. do planowania działań na kolejny rok – w tym również w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywności.

IW sprawnie reagowała na powiadomienia przekazywane w ramach systemu RASFF, poddając je weryfikacji i współpracując w tym zakresie z właściwymi

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

organami państw członkowskich UE. Jednakże działania w zakresie ewentualnego niewprowadzenia, wycofania lub zakazu wprowadzania niebezpiecznych środków spożywczych podejmowane wobec podmiotów w przypadku potwierdzenia - w wyniku badania pobranych próbek - zagrożenia dla zdrowia konsumentów nie zawsze były skuteczne, co wynikało m.in. z szybkiego zbywania produktów żywnościowych i długiego łańcucha dystrybucji.

Organy IW nie monitorowały czasu trwania, jak również ostatecznego sposobu zakończenia postępowań wszczętych z ich zawiadomień skierowanych do właściwych organów ścigania.

GLW określił ogólne procedury działania i współpracy z innymi instytucjami na wypadek czynu związanego z agroterroryzmem, a pracownicy GIW zostali przeszkoleni w tym zakresie.

IW nie prowadziła działalności promocyjnej oraz informacyjno-edukacyjnej uwzględniającej zagadnienia bezpieczeństwa żywności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zarządzeniem nr 34 z dnia 30.12.2008 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadał Statut Inspektoratowi⁴. W jego skład wchodziły m.in. następujące komórki organizacyjne:

- Biuro Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego, podległe bezpośrednio II Zastępcy GLW;
- Biuro Prawne, podległe bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu;
- Biuro do spraw Granic, podległe bezpośrednio GLW.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GIW, nadanym Zarządzeniem GLW nr 10/2013 z dnia 27 grudnia 2013 r. (z późn. zm.), ww. komórkom organizacyjnym przypisano kwestie bezpieczeństwa żywności.

Do zadań Biura Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego należało prowadzenie spraw wynikających z przepisów prawa żywnościowego w zakresie odnoszącym się do żywności pochodzenia zwierzęcego, a w szczególności:

1. ustalanie ogólnych kierunków działania i szczegółowych zasad postępowania organów Inspekcji Weterynaryjnej (dalej: IW) oraz koordynacja działań tych organów w zakresie zadań Biura, w tym:
 - a) badania zwierząt przeznaczonych do uboju i produktów pochodzenia zwierzęcego,
 - b) bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, w tym nadzoru nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, wprowadzaniu na rynek oraz wywozie;
2. zarządzanie ryzykiem w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi, na podstawie m.in. analiz i ocen bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji, wprowadzaniu na rynek oraz wywozie;
3. prowadzenie:

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. MRiRW z 2008 r. nr 31, poz. 38 z późn. zm.

- a) ogólnego rejestru zakładów obejmującego zakłady prowadzące sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego, zakłady będące gospodarstwami, na terenie których dokonuje się uboju zwierząt pochodzących z innych gospodarstw w celu pozyskania mięsa na użytek własny, zakłady, które podlegają rejestracji, w tym zakłady zatwierdzone ze wskazaniem zakładów zatwierdzonych korzystających z krajowych środków dostosowujących oraz zakłady prowadzące działalność marginalną, lokalną i ograniczoną,
 - b) ogólnego wykazu podmiotów prowadzących działalność rejestrowaną, z wyłączeniem podmiotów prowadzących działalność w zakładach podlegających zatwierdzeniu,
 - c) ogólnego wykazu zatwierdzonych zakładów, ze wskazaniem zakładów zatwierdzonych korzystających z krajowych środków dostosowujących;
4. współpraca w uzgadnianiu z właściwą władzą państwa trzeciego wymagań weterynaryjnych, jakie powinny być spełnione przy wywozie do tego państwa żywności pochodzenia zwierzęcego, w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej, w tym:
- a) określanie wymagań weterynaryjnych obowiązujących w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego i przygotowanie wzorów świadectw zdrowia,
 - b) ustalanie zasad postępowania organów IW oraz koordynacja działań w zakresie realizacji uprawnień eksportowych,
 - c) prowadzenie list podmiotów uprawnionych do wywozu,
 - d) prowadzenie listy lekarzy urzędowych upoważnionych do wystawiania świadectw zdrowia;
5. prowadzenie Podpunktu Krajowego Punktu Kontaktowego w sieci systemu RASFF⁵ w zakresie objętym kompetencjami IW, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Handlowej;
6. koordynacja prac związanych z wieloletnim krajowym planem kontroli w zakresie objętym kompetencjami IW, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.
- W Biurze Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego wyodrębniono:
- 1. Wydział do spraw Mięsa Czerwonego realizujący zadania Biura w zakresie dotyczącym mięsa czerwonego i jego produktów;
 - 2. Wydział do spraw Mięsa Drobiowego i Jaj realizujący zadania Biura w zakresie dotyczącym mięsa drobiowego i jego produktów oraz jaj i produktów jajecznych;
 - 3. Wydział do spraw Produktów Niemięsnych realizujący zadania Biura w zakresie dotyczącym mleka i produktów mlecznych, produktów rybołówstwa, żywych mięczaków dwuskorupowych, żabich udek i ślimaków oraz miodu i produktów pszczelich.

Do zadań Biura ds. Granic należało prowadzenie spraw wynikających z przepisów o weterynaryjnej kontroli granicznej oraz o kontroli organów IW, których zadania związane są z weterynaryjną kontrolą graniczną, a w szczególności:

- 1. ustalanie ogólnych kierunków działania i szczegółowych zasad postępowania organów IW oraz koordynacja działań tych organów w zakresie zadań biura, w tym:
 - a) wykonywania weterynaryjnej kontroli granicznej produktów pochodzenia zwierzęcego, przywożonych z krajów nienależących do Unii Europejskiej i do Wspólnego Obszaru Gospodarczego, zwanych dalej „krajami trzecimi”,
 - b) badań produktów pochodzenia zwierzęcego przywożonych z krajów trzecich,

⁵ Rapid Alert System for Food and Feed (System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach).

2. współpraca przy opracowywaniu i nadzór nad realizacją przez granicznych lekarzy weterynarii planów monitoringu substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych w produktach pochodzenia zwierzęcego,
3. przygotowywanie okresowych planów kontroli organów IW w zakresie właściwości biura oraz przeprowadzanie kontroli, sporządzanie informacji o wynikach kontroli oraz monitorowanie wyników kontroli.

Do zadań Biura Prawnego należało w szczególności:

1. prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie spraw, w których GLW działa jako organ II instancji lub w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego,
2. prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz rejestrów i zbiorów porozumień GLW z jednostkami krajowymi.

(akta kontroli str. 117-164)

Zadania dotyczące bezpieczeństwa żywności przypisane były pracownikom GIW w zakresach czynności. W odniesieniu do przeznaczonych do spożycia przez ludzi:

- mięsa czerwonego, produktów mięsnych i innych produktów pochodnych,
- mięsa drobiowego i produktów mięsnych, jaj i produktów jajecznych,
- mleka, produktów mlecznych, miodu i produktów złożonych,

do obowiązków pracowników GIW należało:

1. ustalanie ogólnych kierunków działania i szczegółowych zasad postępowania terenowych organów IW w zakresie bezpieczeństwa ww. wyrobów, w celu ujednolicenia postępowania terenowych organów IW,
2. opracowywanie projektów instrukcji/wytycznych GLW, a także projektów procedur dotyczących postępowania organów IW w zakresie urzędowych kontroli bezpieczeństwa ww. wyrobów,
3. prowadzenie spraw związanych z bezpieczeństwem ww. wyrobów przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Ponadto pracownicy byli odpowiedzialni za:

4. współpracę z instytucjami rządowymi i organizacjami pozarządowymi w sprawach dotyczących:
 - a) ~~wymagań weterynaryjnych dla mięsa czerwonego, produktów mięsnych i innych produktów pochodnych,~~
 - b) ~~higieny mięsa drobiowego i produktów mięsnych, jaj i produktów jajecznych,~~
 - c) ~~higieny mleka, produktów mlecznych, miodu i produktów złożonych, przeznaczonych do spożycia przez ludzi, w celu realizacji zadań związanych z nadzorem nad bezpieczeństwem żywności pochodzenia zwierzęcego,~~
5. opiniowanie wytycznych, przewodników dobrych praktyk higienicznych i produkcyjnych przygotowywanych przez KE i organizacje branżowe w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa żywności.

(akta kontroli str. 8-64)

W GIW zatrudnionych było:

1. wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. 112 osób⁶, w tym w:
 - a) Biurze Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego - 15 osób, z tego 10 lekarzy weterynarii (66,7%) i pięć osób (33,3%) z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne,
 - b) Biurze ds. Granic - sześć osób, z tego czterech lekarzy weterynarii (66,7%) i dwie osoby (33,3%) z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne,
 - c) Biurze Prawnym - osiem osób z wykształceniem prawniczym,
2. wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. 111 osób⁷, w tym w:

⁶ Z tego 51 lekarzy weterynarii (45,5%), 54 osoby z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne (48,2%), siedmiu pozostałych pracowników (6,2%).

- a) Biurze Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego - 15 osób, z tego 11 lekarzy weterynarii (73,3%) i cztery osoby (26,7%) z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne,
- b) Biurze ds. Granic - sześć osób, z tego czterech lekarzy weterynarii (66,7%) i dwie osoby (33,3%) z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne,
- c) Biurze Prawnym - osiem osób z wykształceniem prawniczym.

Staż pracy pracowników GIW (wg stanu na dzień 28 stycznia 2019 r.) wynosił w:

1. Biurze Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego dla:
 - a) lekarzy weterynarii - od sześciu miesięcy do 20 lat w GIW i od dwóch do 28 lat łącznie,
 - b) pracowników z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne – odpowiednio od jednego miesiąca do 10 lat i od pięciu miesięcy do 13 lat,
2. Biurze ds. Granic dla:
 - a) lekarzy weterynarii - od czterech do 14 lat w GIW i od ośmiu do 14 lat łącznie,
 - b) pracowników z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne – odpowiednio od dwóch do 10 lat i od czterech do 10 lat,
3. Biurze Prawnym dla pracowników z wyższym wykształceniem prawniczym - od 1 miesiąca do 15 lat w GIW.

(akta kontroli str. 72-76, 113-114, 304)

Spadek zatrudnienia widoczny był w całej Inspekcji. W latach 2016-2018 ogólna liczba osób zatrudnionych zmieniała się z 5.755 przez 5.646 (spadek o 1,9%) do poziomu 5.672 osób (wzrost o 0,5% i spadek o 1,4% w odniesieniu do 2016 r.). Jednocześnie widoczny był stały spadek liczby lekarzy weterynarii zatrudnionych ogółem w IW z poziomu 2.172 przez 2.069 (spadek o 4,7%) do poziomu 2.031 (spadek o 1,8% i o 6,5% w odniesieniu do 2016 r.). Najbardziej widoczne było zmniejszenie liczebności lekarzy weterynarii zatrudnionych w powiatowych i wojewódzkich inspektoratach weterynaryjnych z poziomu odpowiednio 1.638 i 405 poprzez 1.552 (spadek o 5,2%) i 390 (spadek o 3,7%) do poziomu 1.548 (spadek o 0,2% i o 5,5% w odniesieniu do 2016 r.) i 377 (spadek o 3,3% i o 6,9% w odniesieniu do 2016 r.). GLW wyjaśnił, że sygnały o złej sytuacji finansowo-kadrowej otrzymywał najczęściej na naradach z wojewódzkimi lekarzami weterynarii lub pracownikami wojewódzkich inspektoratów weterynaryjnych. O zidentyfikowanym ryzyku zagrożenia realizacji zadań IW, GLW informował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, składając pięciokrotnie wnioski o zwiększenie liczby etatów w GIW oraz we właściwych powiatowych i wojewódzkich inspektoratach weterynaryjnych (razem o 1.193 etaty). Łącznie przyznano 390 etatów (32,7%).

(akta kontroli str. 72-76, 113-114, 304, 309-423)

1.2 W 2017 r. na 20 szkoleń z zakresu bezpieczeństwa żywności skierowano łącznie 31 pracowników GIW, w tym wszystkich 15 pracowników Biura Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego i trzech pracowników Biura ds. Granic. W 2018 r. na 12 szkoleń z takiego samego zakresu skierowano łącznie 19 pracowników, w tym ośmiu pracowników Biura Bezpieczeństwa Żywności Pochodzenia Zwierzęcego, jednego pracownika Biura ds. Granic oraz jednego pracownika Biura Prawnego. Szkolenia przeprowadzono m.in. w tematach dotyczących:

- substancji dodatkowych, aromatów i enzymów w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego oraz znakowania żywności z ich uwzględnieniem,

⁷ Z tego 51 lekarzy weterynarii (46%), 53 osoby z wykształceniem wyższym innym niż weterynaryjne (47,7%), siedmiu pozostałych pracowników (6,3%).

- wymagań weterynaryjnych i zagrożeń mikrobiologicznych w produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego,
- higieny zwierząt rzeźnych i żywności pochodzenia zwierzęcego,
- podstaw przetwórstwa spożywczego i technologii żywności,
- audytowania systemu HACCP,
- weterynaryjnej kontroli granicznej żywności pochodzenia zwierzęcego i produktów złożonych,
- dokumentacji opakowań do żywności,
- amerykańskich przepisów.

Spadek liczby szkoleń oraz przeszkolonych pracowników GIW w 2018 r. GLW wyjaśnił tym, że duża liczba szkoleń związanych z bezpieczeństwem żywności organizowana była przez Państwowy Instytut Weterynaryjny - Państwowy Instytut Badawczy w Puławach w ramach, realizowanego w cyklach pięcioletnich, Programu Wieloletniego „Ochrona Zdrowia Zwierząt i Zdrowia Publicznego”. Szkolenia zrealizowane w latach 2017-2018 przypadły na cykl 2014-2018, w ramach którego większość pracowników GIW odbyła niezbędne szkolenia w latach wcześniejszych. Pracownicy szczebla powiatowego i wojewódzkiego IW uczestniczyli w szkoleniach organizowanych odpowiednio przez powiatowe i wojewódzkie inspektoraty weterynaryjne (finansowanych z własnych środków); GLW nie posiadał list uczestnictwa w tych szkoleniach. Ponadto w latach 2017-2018 pracownicy wojewódzkich inspektoratów weterynaryjnych (30 w 2017 r. i 16 w 2018 r.) uczestniczyli w czterech spotkaniach organizowanych przez Zastępcę GLW, w trakcie których poruszane były kwestie dotyczące m.in.:

- rolniczego handlu detalicznego,
- szacowania okresu przydatności dla żywności gotowej do spożycia w odniesieniu do *Listeria monocytogenes*,
- teoretycznych i praktycznych aspektów nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności, enzymów i aromatów,
- planowanego skoordynowanego programu badań kontrolnych w zakresie fipronilu i innych substancji czynnych, które potencjalnie mogą być stosowane jako produkty biobójcze lub weterynaryjne produkty lecznicze na fermach kurzych do zwalczania inwazji ektopasożytów,
- techniki konserwacji żywności metodą wysokich ciśnień.

(akta kontroli str. 91-112, 278-279, 282-290)

1.3 W skład Rady SE weszły na wniosek GLW osoby wyróżniające się wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym w dziedzinie sanitarno-epizootycznej.

W okresie objętym kontrolą Rada SE kadencji 2014-2018 zebrała się 27 lutego i 23 sierpnia 2017 r., zaś Rada SE kadencji 2018-2022 zebrała się 26 września 2018 r. Posiedzenie zaplanowane na 14 listopada 2018 r. nie odbyło się z przyczyn organizacyjnych - jak wynika z wyjaśnień złożonych przez GLW. Tym samym w 2018 r. odbyło się jedno posiedzenie Rady SE, co było niezgodne z § 6 ust. 3 Regulaminu Rady kadencji 2014-2022, zgodnie z którym posiedzenia Rady zwoływane są nie rzadziej niż dwa razy do roku. GLW wyjaśnił, że Regulamin Rady SE nie obligował Go do zwoływania posiedzeń, była to prerogatywa Przewodniczącego Rady SE. Przewodniczący Rady SE kadencji 2018-2022 wyjaśnił zaś, że w 2018 r. Rada SE z przyczyn formalnych funkcjonowała faktycznie dopiero w trzecim kwartale (ukonstytuowanie się organów Rady SE na posiedzeniu inauguracyjnym 26 września 2018 r.), mimo to zapanowano posiedzenie na 14 listopada, które jednak nie doszło do skutku z przyczyn organizacyjnych.

W posiedzeniach Rady SE brali udział - poza jej członkami i GLW - zastępca GLW oraz przedstawiciele Inspekcji Weterynaryjnej (w tym pracownicy Biura Zdrowia i Ochrony Zwierząt w GIW).

Przedmiotem prac Rady SE było zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt - wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI) oraz afrykańskiego pomoru świń (ASF). Rada SE nie wydawała opinii oraz nie doradzała GLW bezpośrednio w sprawach związanych z bezpieczeństwem żywności. GLW wyjaśnił, że ochrona zdrowia zwierząt jest istotnym czynnikiem, który przyczynia się do podniesienia jakości i bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego, wobec czego „nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że Rada SE w latach 2017-2018 nie zajmowała się kwestiami związanymi z bezpieczeństwem żywności”. Przewodniczący Rady SE kadencji 2014-2018 wyjaśnił z kolei, że na posiedzeniach w 2017 r. Rada nie zajmowała się kwestiami bezpieczeństwa żywności ze względu na to, że GLW i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zwrócili się o opinię Rady na temat bezpieczeństwa żywności. Przewodniczący Rady SE kadencji 2018-2022 podniósł zaś, że Rada SE na inauguracyjnym roboczym posiedzeniu nie zajmowała się kwestiami bezpieczeństwa żywności, ponieważ nie było sygnałów ze strony GIW, aby zająć się konkretnymi problemami z zakresu bezpieczeństwa żywności. Jednocześnie podkreślił, że na pierwszym posiedzeniu roboczym nowej kadencji konieczne było omówienie aktualnej sytuacji epizootycznej w zakresie występowania w Polsce chorób zakaźnych podlegających zwalczaniu.

(akta kontroli str. 189-205,217-219, 221-238, 257-259, 264-267)

1.4 Rada ds. Laboratoriów zebrała się 9 stycznia 2018 r. Przedmiotem spotkania były zagadnienia dotyczące m.in. ujednoczenia sprawozdań z wyników badań laboratoryjnych generowanych przez zakłady higieny weterynaryjnej, sprawozdań z badań laboratoryjnych mięsa surowego drobiowego na obecność Salmonella Typhimurium i Enteridis, organizacji badań biegłości w zakresie badań żywności, akredytacji laboratoriów wykonujących badanie mięsa na obecność włośni oraz wizyt kontrolnych w laboratoriach urzędowych.

W dniu 14 września 2018 r. odbyło się spotkanie GLW z trzema członkami Rady ds. Laboratoriów, którego przedmiotem były m.in. zmiany w sposobie rozpatrywania wniosków w sprawie zatwierdzania lub aktualizacji laboratoriów, omówienie przyczyn niewłaściwego przekazywania danych z systemu CELAB⁸ do systemu informatycznego EFSA⁹ (nie wszystkie dane dotyczące przebadanych próbek wprowadzone do systemu CELAB zostały przemieszane do systemu informatycznego EFSA) oraz omówienie zmian w „Instrukcji monitoringowej” dotyczących sposobu postępowania z niezgodnymi wynikami badań pobranych próbek.

(akta kontroli str. 239-254)

1.5 Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁰ GLW wydał szereg instrukcji regulujących m.in. metodologię przeprowadzanych kontroli, częstotliwość kontroli podmiotów objętych nadzorem IW oraz zakres i sposób realizacji krajowych programów badań kontrolnych substancji niedozwolonych¹¹.

⁸ System informatyczny umożliwia gromadzenie i zarządzanie danymi dotyczącymi wyników badań laboratoryjnych prowadzonych w związku z wykonywaniem zadań przez organy IW.

⁹ European Food Safety Agency (Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Żywności).

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1557; dalej: ustawa o IW.

¹¹ Instrukcja nr GIWhig-500-4/08 z 1 kwietnia w sprawie metodologii urzędowych kontroli; instrukcja nr GIWlab 5110-65/09 z 1 grudnia 2009 r. określająca postępowanie przy wykonywaniu urzędowego badania mięsa na włośnię metodą wytrawiania próbki zbiorczej z zastosowaniem metody magnetycznego mieszadła na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) 2075/2005; instrukcja nr GIWz.420/AW-1/10 z 12 stycznia 2010 r. w sprawie postępowania przy przeprowadzaniu kontroli w rzeźniach pod względem dobrostanu zwierząt oraz raportowania o przeprowadzonych w tym zakresie kontrolach; instrukcja nr GIWbż-500-2/11 z 1 września 2011 r. w sprawie określenia, na podstawie analizy ryzyka, częstotliwości kontroli podmiotów sektora spożywczego objętych urzędowym nadzorem IW; instrukcja nr GIMbip.mon-83-1/2012 z 7 marca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu realizacji krajowego programu badań kontrolnych substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych w produktach pochodzenia zwierzęcego, przywożonych z krajów trzecich na terytorium UE; instrukcja nr nr GIWlab-830-9/2013 z 15 marca 2013 r. w sprawie zakresu i sposobu realizacji krajowego programu badań kontrolnych substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego oraz w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt

Z treści tych dokumentów wynikało, że metodologia prowadzenia kontroli urzędowych obejmowała stosowanie łącznie lub pojedynczo następujących technik:

- sprawdzenia - poprzez badanie wszelkich dokumentów, rozmowy z osobami kontrolowanymi lub odpowiedzialnymi,
- monitorowania - poprzez prowadzenie sekwencji obserwacji i pomiarów wyznaczonego procesu, określonych działań podmiotu kontrolowanego lub konkretnego urzędowego postępowania,
- inspekcji - poprzez wszechstronne sprawdzenie wszelkich procesów i działań podmiotu kontrolowanego oraz urzędowego postępowania mające na celu sprawdzenie ich zgodności z prawem,
- pobierania próbek do badań laboratoryjnych w kontrolowanym podmiocie w przypadku podejrzenia powstania lub wykrycia niezgodności z prawem.

Przy ustalaniu częstotliwości kontroli brano pod uwagę ryzyko związane z organizacją i zarządzaniem zakładami produkującymi żywność, aspekty kontroli wewnętrznej, badania właścicielskie¹², gospodarowanie odpadami, działalność produkcyjną i technologię produkcji, szczelność zewnętrzną zakładu, konstrukcję i stan techniczny zakładu, wentylację i kondensację, instalację wod. – kan., drogi technologiczne. Do każdej kategorii ryzyka przyporządkowano 3 stopnie ryzyka (niski, średni i wysoki), przypisując im odpowiednią ocenę punktową. Zakład mógł należeć do jednej z 3 kategorii ryzyka, tj.:

- zakładu o niskim ryzyku, kontrolowanego minimum 1 raz na 12 miesięcy,
- zakładu o średnim ryzyku, kontrolowanego minimum 1 raz na 6 miesięcy,
- zakładu o wysokim ryzyku, kontrolowanego minimum 1 raz na 3 miesiące.

GLW opracował następujące narzędzia kontrolne umożliwiające dokonanie weryfikacji bezpieczeństwa żywności:

- listy kontrolne, w których zawierały się zagadnienia z ww. zakresu, w tym lista kontrolna ogólna (obejmująca m.in. warunki termiczne utrzymywania żywności, temperaturę transportu, procedury dotyczące szkodników, czas obróbki cieplnej, stosowanie dodatków do żywności dopuszczonych do danej kategorii żywności, prześledzenie rejestrów dodatków do żywności, wymogi dla materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktów z żywnością) i listy dla poszczególnych kategorii mięsa i produktów pochodzenia zwierzęcego (obejmujące m.in. higienę uboju, higienę podczas rozbioru i oddzielania kości od tuszy, kryteria mikrobiologiczne dotyczące bezpieczeństwa żywności i higieny procesu);
- szczegółowe instrukcje sektorowe dotyczące kontroli (m.in. dla mleka surowego, śledzenia produktów pochodzenia zwierzęcego i znakowania, nadzoru nad ubojem zwierząt, kontroli w rzeźniach w zakresie dobrej praktyki higienicznej).

(akta kontroli str. 298-302)

1.6 W opracowanych planach i instrukcjach dotyczących badań laboratoryjnych IW na lata 2017 – 2018 uwzględniono badania w kierunku bezpieczeństwa żywności, tj. pod kątem:

- obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego: obejmowały one w szczególności substancje wykazujące działanie anaboliczne (m.in. steroidy) oraz substancje, których stosowanie u zwierząt jest niedozwolone, produkty lecznicze, w tym substancje niedozwolone, które mogły być użyte do celów weterynaryjnych (np. antybiotyki, pestycydy),

i paszach; instrukcja nr nr GIWlab-83-1/2013 z 18 stycznia 2013 r. w sprawie zakresu i sposobu realizacji krajowego programu badań kontrolnych dioksyn, furanów, dl-PCB i ndl-PCB u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego.

¹² Badania własne wykonywane przez zakłady produkujące żywność w ramach bezpieczeństwa żywności i higieny procesu.

zanieczyszczenia chemiczne i inne (np. metale – rtęć, kadm, ołów) oraz zanieczyszczenia biologiczne (Salmonella);

- obecności dioksyn, furanów i polichlorowanych bifenyli u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego;
- zawartości promieniotwórczych izotopów cezu w żywności pochodzenia zwierzęcego;
- zawartości wielonienasyconych węglowodorów aromatycznych (WWA) w mięsie i produktach mięsnych wędzonych tradycyjnie (do roku 2017).

W latach 2017 – 2018 zasadnicze kierunki zaplanowanych badań pozostawały takie same. Zmieniała się natomiast liczba próbek przewidzianych do pobrania. W ramach oceny obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego:

- w 2017 r. zaplanowano pobranie do badań łącznie 33 891 próbek krajowych oraz w każdym województwie minimum 10 próbek przywożonych produktów pochodzenia zwierzęcego z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, których miejscem przeznaczenia jest powiat w danym województwie;
- w 2018 r. zaplanowano pobranie do badań łącznie 34 721 (wzrost o 2,3 %) próbek krajowych oraz analogiczną jak w roku poprzednim liczbę próbek przywożonych produktów z państw UE;
- w przypadku bydła, kurcząt, indyków, kaczek, jaj i miodu w 2018 r. zaplanowano pobranie większej liczby próbek niż w roku poprzednim - wzrost o 2,2 % (jaja) do 11,8 % (indyki);
- w przypadku owiec, koni oraz ryb nastąpił spadek o odpowiednio: 8,6%, 9,6% i 10,9%.

Główny Lekarz wyjaśnił, że minimalne liczby zwierząt, od których pobiera się próbki, obliczono na podstawie danych o ubojach i produkcji żywności z poprzedniego roku. Założenia Krajowego programu badań kontrolnych obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego opracowywane były w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym - Państwowym Instytucie Badawczym, zatwierdzone do realizacji przez Głównego Lekarza, a następnie corocznie oceniane i akceptowane przez Komisję Europejską. Corocznie wojewódzkie inspektoraty po analizie danych z własnego województwa w roku poprzednim oraz w oparciu o analizę ryzyka przesyłały uwagi, potrzeby i propozycje zmian do programu na rok następny. W oparciu o te wszystkie dane została zmniejszona ilość próbek do pobrania w ramach programu dla owiec, ryb i koni.

Ponadto w przypadku planów monitoringowych dla granicznych lekarzy weterynarii:

- w roku 2017 zwiększono liczbę prób miodu (z początkowo zaplanowanych 6 do 12) w planie monitoringowym Granicznego Inspektoratu Weterynarii w Dorohusku, w związku z przewidywanym wzrostem importu miodu z Ukrainy;
- w roku 2018 do badań zaplanowanych do przeprowadzenia w ramach granicznych kontroli żywności włączono zawartość polifosforanów w produktach rybołówstwa. Główny Lekarz wyjaśnił, że przyczyną tego faktu było:
 - o pojawienie się w systemie RASFF powiadomień informacyjnych na temat przekroczenia dopuszczalnych limitów dla polifosforanów w produktach rybołówstwa,
 - o zgłoszenie przez niektórych granicznych lekarzy weterynarii w rocznych zestawieniach z realizacji wykonania badań oraz sugestjach w tworzeniu planu monitoringowego na kolejny rok możliwości wykonywania badań w kierunku polifosforanów w produktach rybołówstwa.

Z kolei w programie badań dioksyn, furanów i PCB u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego liczba zaplanowanych do pobrania próbek utrzymała się na zbliżonym poziomie (160 w 2017 r. i 162 w 2018 r.).

Jednocześnie w 2017 r. GLW zlecił przeprowadzenie monitoringu doraźnego na zawartość fipronilu i substancji czynnych w jajach i mięsie kur niosek i brojlerów (łącznie 156 próbek), co do których istniało podejrzenie niewłaściwego ich stosowania w środkach biobójczych przeznaczonych do zwalczania ektopasożytów w stadach drobiu.

W 2018 r. zaprzestano natomiast prowadzenia monitoringu zawartości wielonienasyconych węglowodorów aromatycznych (WWA) w mięsie i produktach mięsnych wędzonych tradycyjnie. GLW wyjaśnił, że program badań w tym zakresie nie był kontynuowany, co zostało uzgodnione wspólnie z przedstawicielem Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Polskiego Zakładu Higieny, uczestniczącym ze strony Polski w spotkaniach grup roboczych w sprawie zanieczyszczeń żywności w Komisji Europejskiej. Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Lekarza, dla utrzymania odstępstwa dla wyłonionych zgodnie z badaniami laboratoryjnymi grup produktów wędzonych tradycyjnie wystarczy ilość próbek przebadana w latach 2016 i 2017 (w sumie 4502 próbek) oraz ilość próbek zaplanowana do pobrania przez Inspekcję Sanitarną w *Planie pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla PIS na 2018 rok.*

Analiza wykonania Krajowego Programu Badań Kontrolnych obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego w 2017 r. wykazała, że w części przypadków liczba pobranych próbek odbiegała od zaplanowanej. I tak:

- w przypadku bydła, świń, ryb, mleka, królików, zwierząt łownych i miodu nastąpił wzrost o 0,32 % (bydło) do 6,8% (króliki);
- w przypadku kurcząt, indyków, gęsi, kaczek, jaj oraz zwierząt dzikich utrzymywanych w warunkach fermowych nastąpił spadek o 0,4 % (kaczki, gęsi) do 42 % (zwierzęta dzikie utrzymywane w warunkach fermowych);

Jednocześnie GLW wyjaśnił, że wojewódzkie inspektoraty weterynarii corocznie zgłaszały problem z pobraniem zaplanowanej w programie liczby próbek dla zwierząt dzikich utrzymywanych w warunkach fermowych, tłumacząc to w szczególności zamknięciem się podmiotu zajmującego się ubojem, nieregularnością ubojów, brakiem możliwości przewidzenia wielkości uboju i jego terminu, rzadkością ubojów ze względu na charakter ferm (cele naukowe, hobbystyczne, ozdobne).

(akta kontroli str. 220, 279-281)

1.7 Plany pobierania próbek zatwierdzone przez Głównego Lekarza uwzględniały wykonywanie kompleksowych badań prób pod kątem bezpieczeństwa żywności¹³. Przykładowo: w przypadku próbek ryb badania obejmowały w szczególności: steroidy, substancje farmakologiczne, przeciwbakteryjne, antybiotyki i chemioterapeutyki, leki przeciwoznaczające, pestycydy, metale toksyczne, barwniki.

(akta kontroli str. 220, 593-630)

1.8 W okresie objętym kontrolą DG Health and Food Safety przeprowadziło cztery misje obejmujące bezpieczeństwo żywności w zakresie działania GLW. Misje te obejmowały następujące zagadnienia:

- ocenę systemu kontroli dokumentacji na granicach UE,
- ocenę urzędowych kontroli przesyłek w tranzycie,
- ocenę urzędowych kontroli w produkcji żywności gotowej do spożycia,

¹³ W ramach monitoringu objętych Krajowym Programem Badań Kontrolnych obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego.

- ocenę krajowych programów zwalczania Salmonelli w odniesieniu do określonych populacji drobiu (stad hodowlanych, kur niosek, brojlerów i indyków).

Zalecenia dla GLW sformułowane w wyniku ostatniego z wymienionych audytów zostały wykonane, w szczególności poprzez zobowiązanie się GLW do poinformowania Kierowników Zakładów Higieny Weterynaryjnej o planowanych zmianach, które wpłyną na terminowe wykonywanie analiz i przesyłanie wyników badań. W pozostałych audytach zaleceń dla GLW nie formułowano.

(akta kontroli str. 426-572, 590)

1.9 Dokonując bieżących ocen i analiz kwestii związanych z bezpieczeństwem żywności, GLW planował podejmowanie działań w odpowiedzi na konkretne zagrożenia tego bezpieczeństwa (w tym kontroli doraźnych), przykładowo w zakresie:

- wzmożenia weryfikacji skuteczności procedur nadzoru właścicielskiego w zakładach produkujących żywność gotową do spożycia poprzez laboratoryjne badania urzędowe produktów gotowych do spożycia w kierunku bakterii *Listeria monocytogenes*;
- kontroli w zakładach pakowania jaj w zakresie nielegalnych praktyk związanych z wprowadzaniem do obrotu jaj inkubowanych, przeterminowanych oraz niewiadomego pochodzenia;
- kontroli bazarów, targowisk, kiermaszów i festynów pod kątem sprzedaży mięsa wieprzowego i dziczyzny pochodzących z nielegalnych źródeł ze względu na możliwość rozprzestrzeniania wirusa ASF.

(akta kontroli str. 220, 279-281, 757-759)

Zdaniem NIK, w okresie objętym kontrolą nie wykorzystano potencjału Rady SE, której członkowie legitymowali się wysokim poziomem wiedzy sanitarno-epizootycznej w sprawach bezpieczeństwa żywności. Rada zebrała się zaledwie trzykrotnie, a jej posiedzenia dotyczyły zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Wprawdzie Regulamin Rady SE nie obligował bezpośrednio GLW do zwoływania jej posiedzeń, ale - zdaniem NIK - Główny Lekarz nie był pozbawiony wpływu na zwiększenie liczby posiedzeń - mógł wnioskować o ich zwoływanie do przewodniczącego Rady SE, a także proponować tematy posiedzeń dotyczące bezpośrednio bezpieczeństwa żywności, a nie wyłącznie ochrony zdrowia zwierząt.

(akta kontroli str. 189-205, 217-219, 221-238, 257-259, 264-267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy poszczególnych komórek GIW realizujący zadania w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i jej jakością zdrowotną posiadali wymagane prawem wykształcenie i staż pracy, a także zapewniono ich systematyczne szkolenia.

W IW nastąpił spadek zatrudnienia (w szczególności dotyczący lekarzy weterynarii) zagrażający, skutecznej realizacji jej zadań. GLW, identyfikując problem, występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zwiększenie liczby etatów w GIW oraz we właściwych powiatowych i wojewódzkich inspektoratach weterynaryjnych. Na skutek tych interwencji liczba etatów w Inspekcji została zwiększona o 390, nie zahamowało to jednak dalszego spadku zatrudnienia.

GLW wnioskował o powołanie do Rady SE osób wyróżniających się wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym w dziedzinie sanitarno-epizootycznej i korzystał z jej opinii w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt - wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI) oraz afrykańskiego pomoru świń (ASF). Potencjał Rady SE nie został

w pełni wykorzystany w sprawach bezpieczeństwa żywności. Natomiast Rada ds. Laboratoriów doradzała GLW m.in. w zakresie ujednoczenia sprawozdań z wyników badań laboratoryjnych generowanych przez zakłady higieny weterynaryjnej, sprawozdań z badań laboratoryjnych mięsa surowego drobiowego na obecność *Salmonella Typhimurium* i *Enteridis* oraz organizacji badań biegłości w zakresie badań żywności i akredytacji laboratoriów wykonujących badanie mięsa na obecność włośni. GLW, w ramach ustalania ogólnych kierunków działania IW, wydał odpowiednie instrukcje dotyczące kontroli dla służb inspekcji szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz kontroli w inspekcjach weterynaryjnych szczebla wojewódzkiego i powiatowego. W opracowanych planach i instrukcjach dotyczących badań laboratoryjnych IW na lata 2017 – 2018 uwzględniono badania w kierunku bezpieczeństwa żywności.

W okresie objętym kontrolą DG Health and Food Safety przeprowadziło cztery misje obejmujące bezpieczeństwo żywności w zakresie działania GLW. Po zakończeniu trzech audytów nie sformułowano uwag, natomiast w wyniku jednego z nich GLW wdrożył zalecenia dotyczące terminowego wykonywania analiz i przesyłania wyników badań.

Dokonując bieżących ocen i analiz kwestii związanych z bezpieczeństwem żywności, GLW planował podejmowanie działań w odpowiedzi na konkretne zagrożenia tego bezpieczeństwa (w tym kontroli doraźnych).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 GLW nie opracowywał planów urzędowych kontroli w skali kraju¹⁴. Jednocześnie, w ramach nadzoru nad podległymi służbami, opracował okresowe plany kontroli realizowanych przez Biuro Kontroli GIW oraz roczne programy audytów IW. W okresie objętym kontrolą zaplanowano przeprowadzenie:

- 27 kontroli związanych z bezpieczeństwem żywności (w tym 23 kontrole związane z przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych USA i Izraela). Trzy zaplanowane kontrole problemowe obejmowały zagadnienia związane z realizacją *Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015 – 2018*, w tym identyfikowalności w rzeźniach posiadających odstępstwa na ubój świń ze stref dotkniętych ASF, jedna kontrola problemowa dotyczyła zagadnień związanych z realizacją programów zwalczania *Salmonelli* w stadach drobiu,
- siedem audytów powiatowych, wojewódzkich i granicznych lekarzy weterynarii związanych z bezpieczeństwem żywności obejmujących następującą tematykę: kontrole urzędowe w nadzorowanych chłodniach składowych i zakładach przepakowywania, weterynaryjne kontrole graniczne - zarządzanie, dokumentowanie i weryfikacja, kontrole urzędowe w gospodarstwach w nadzorze nad realizacją krajowych programów zwalczania niektórych serotypów *Salmonella* w roku 2017 i 2018 oraz nadzór nad transportem i ubojem drobiu dotkniętego serotypem *Salmonella* objętym krajowym programem zwalczania oraz rozbiorem i przetwórstwem mięsa pozyskanego z tych zwierząt w roku 2017 i 2018.

Zaplanowane audyty zostały zrealizowane, natomiast w 2017 r. GLW nie wykonał dwóch kontroli problemowych dotyczących:

- zagadnień związanych z realizacją programów zwalczania *Salmonelli*,

¹⁴ Zgodnie z art. 19b ust. 1 ustawy o IW, plany takie sporządzane są przez powiatowych lub wojewódzkich lekarzy weterynarii.

- zagadnień związanych z realizacją Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015 – 2018.
- Ponadto nie zrealizowano łącznie 9 z 23 (39%) zaplanowanych kontroli w zakresie nadzoru nad podmiotami posiadającymi uprawnienia eksportowe na rynki USA i Izraela.

GLW wyjaśnił, że:

- przyczyną braku realizacji kontroli programów zwalczania Salmonelli w 2017 r. było przeniesienie tych zagadnień do planów na 2018 r.;
- niezrealizowanie kontroli w zakresie związanych z realizacją Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń (...) wynikało z sytuacji epizootycznej w zakresie ASF na terenie województwa podlaskiego – GLW podkreślił, że wszelkie kontrole zewnętrzne w tym okresie stanowiły dodatkowe utrudnienie pracy inspektorów WIW i PIW, jednocześnie wskazując, że przedmiotowa tematyka została włączona do programu audytów na 2019 r.;
- niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych kontroli przestrzegania wymagań USA i Izraela wynikało z niedoborów kadrowych Działu ds. kontroli Biura Kontroli (trzy osoby, w tym tylko jedna posiadała wymagane kompetencje do przeprowadzania ww. kontroli), a także przeprowadzenia kontroli w pozostałych zakładach przez inspektorów z organów Izraela i USA (nie było zasadności ponownego kontrolowania zakładów przez GLW).

Ponadto GLW podkreślił, że w przypadku konieczności wykonania kontroli doraźnych kolidujących z *Okresowym planem kontroli*, są one traktowane priorytetowo, a kontrole planowe nie zostają zrealizowane – w roku 2017 zrealizowano ogółem 13 kontroli doraźnych (w 2018 r. – sześć), co ze względów kadrowych uniemożliwiło realizację wszystkich kontroli planowanych.

(akta kontroli str. 573, 631-750, 761-764, 857-876, 889-910)

2.2 Główny Lekarz weryfikował roczne sprawozdania z działalności wojewódzkich lekarzy weterynarii. W sprawozdaniach tych zawarto również informacje o działaniach z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Dane te były wykorzystywane do celów statystycznych i przygotowania sprawozdania z działalności GLW kierowanego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także do planowania działań na kolejny rok.

(akta kontroli str. 911-924)

2.3 Analiza wykonania monitoringu obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego wykazała, że w 2017 r. zwiększyła się liczba próbek z wynikami niezgodnymi o 4,9% (z 97 do 102) w porównaniu do 2016 r., wzrost nastąpił w szczególności w przypadku:

- 19-nortestosteronu w moczu bydła (z 1 do 7 próbek),
- testosteronu w krwi bydła (z 1 do 6 próbek),
- antybiotyku doksycykliny w mięśniach świń (z 1 do 6 próbek),
- sulfonamidów (z 5 do 9 próbek) oraz metabolitów nitrofuranów (z 1 do 5 próbek) w miodzie,
- zieleni malachitowej w mięśniach ryb (z 3 do 5 próbek).

Zgodnie z opracowaniem *Wyniki i omówienie wyników badań pozostałości wykonanych w Polsce w 2017 roku¹⁵ w ramach programu badań kontrolnych obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego* opracowanym w Zakładzie Farmakologii i Toksykologii Państwowego Instytutu Weterynaryjnego w Puławach:

¹⁵ W trakcie kontroli nie były jeszcze dostępne dane za 2018 rok.

- wykryte sterydy u bydła i świń były najprawdopodobniej pochodzenia endogennego (tj. powstałe wewnątrz organizmu),
- w miodzie wykryto 11 wyników niezgodnych, co stanowi 3,5% ogółu badanych próbek,
- nadal aktualny pozostał problem występowania pozostałości zieleni malachitowej w rybach hodowlanych,
- ocena ogólna badań była pozytywna i zyskała w pełni potwierdzenie w aktualnych raportach Komisji Europejskiej, które dotyczyły podobnych programów realizowanych w 28 krajach Unii Europejskiej,
- prowadzone corocznie badania kontrolne pozostałości chemicznych w żywności pochodzenia zwierzęcego pozwalały ocenić ją jako bezpieczną dla konsumenta.

W przypadku innych wykonanych badań:

- nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnych wartości pozostałości substancji w latach 2017 – 2018 w pobranych próbkach żywności przez granicznych lekarzy weterynarii,
- nie stwierdzono obecności fipronilu w przebadanych próbkach jaj i mięsa kurzego w 2017 r.,
- w 2017 r.¹⁶ stwierdzono jeden przypadek przekroczenia dopuszczalnej wartości promieniotwórczego cezu w jednej próbce mięśni dzika z województwa śląskiego (na łączną liczbę 1277 próbek żywności pochodzących z 16 województw),
- w latach 2017 - 2018 stwierdzono podwyższone wartości dioksyn, furanów i PCB, w pojedynczych przypadkach w: mięśniach owiec i koni, jajach ekologicznych, wątrobie wieprzowej. Ponadto stwierdzono podwyższone poziomy tych związków w próbkach mięśni strusich na poziomie kilkukrotnie większym niż w przypadku drobiu, świń i bydła, co mogło stanowić zagrożenie, przynajmniej dla niektórych grup konsumentów¹⁷.

Ww. ustalenia uwzględniane były przez GLW przy opracowywaniu planów monitoringu na kolejny rok - przykładem była kontynuacja badania dioksyn, furanów i PCB w mięśniach i jajach strusi w 2018 r. ze względu na wykrycie ich podwyższonych poziomów w 2017 r. Z kolei niewykrycie fipronilu w mięsie i jajach drobiu w 2017 r. skutkowało zaprzestaniem kontynuacji programu monitoringu doraźnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 220, 925-949)

2.4 GLW w ramach ustalania kierunków działań IW przewidział działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Przykładowo w 2018 r., w związku z rosnącą liczbą powiadomień RASFF dotyczących występowania bakterii z rodzaju *Salmonella* w mięsie drobiowym pochodzącym z polskich zakładów, zaplanowano wdrożenie urzędowej weryfikacji badań właścicielskich w rzeźniach drobiu w kierunku kryterium higieny procesu oraz kryterium bezpieczeństwa żywności.

W latach 2017 – 2018 IW zaplanowała badanie ryb i przetworów rybnych na obecność m.in. metali ciężkich, w tym rtęci. W 2017 r.¹⁸ przebadano w tym kierunku 68 prób na rynku krajowym (w tym 13 żywności importowanej)¹⁹. Ponadto w latach 2017 – 2018 przebadano łącznie 73 próby²⁰ w ramach kontroli granicznych.

¹⁶ W trakcie kontroli nie były jeszcze dostępne dane za 2018 rok.

¹⁷ Zgodnie z Raportem z badań kontrolnych dioksyn, furanów, dioksynopodobnych chlorowanych bifenyli (dl-PCB) i niedioksynopodobnych PCB (ndl-PCB) u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego przeprowadzonych w roku 2017, Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy, Zakład Radiobiologii, styczeń 2018 r.

¹⁸ W trakcie prowadzenia kontroli nie były jeszcze dostępne dane za 2018 r.

¹⁹ Łącznie z żywnością obejmującą „owoce morza”

²⁰ j.w.

W żadnej z badanych prób nie wykryto obecności rtęci w ilości przekraczającej dopuszczalny poziom.

IW prowadziła również kontrole w zakładach produkujących mięso mielone i mięso oddzielone mechanicznie²¹. W latach 2017 – 2018 IW skontrolowała 1508 takich podmiotów. GLW wskazał, że nie posiada informacji w jaki sposób weryfikowano w trakcie kontroli przestrzeganie przez przedsiębiorców zakazu wykorzystywania w produkcji MOM kości lub części kostnych bydła, kóz i owiec, jednocześnie podkreślając, że kwestia ww. zakazu została poruszona w treści wytycznych GLW z dnia 22 lipca 2016 r. określających zasady postępowania organów IW podczas sprawowania nadzoru nad prawidłowym zagospodarowaniem materiału szczególnego ryzyka w rzeźniach i zakładach rozbioru.

IW prowadziła badania mikrobiologiczne MOM (w tym na obecność bakterii z grupy *Salmonella* i *Listeria*) – w 2017 r.²² próbki urzędowe MOM pobrano w 26 zakładach, próbki niezgodne stwierdzono w przypadku 10 zakładów (tj. 38%). Przebadano 89 partii MOM, natomiast wyniki niezgodne uzyskano w przypadku 27 partii (tj. 30%).

(akta kontroli str. 911-949, 954-957)

2.5 W zatwierdzonych przez GLW planach awaryjnych, jako sytuacje kryzysowe przewidziano różnego rodzaju epizootie (występowanie zachorowań na daną chorobę zakaźną wśród zwierząt na danym terenie, w zdecydowanie większej liczbie niż w poprzednich latach lub okresach rejestracji danych). Plany zostały uszczegółowione na poziomie IW, a poszczególnym komórkom GIW i jednostkom terenowym (wojewódzkim, powiatowym i granicznym) przypisano określone zadania. W *Planie zarządzania kryzysowego* odniesiono się również do kwestii agroterroryzmu (czyli rolniczego bioterroryzmu) – podając możliwe przyczyny jego zaistnienia, skutki oraz sposoby i środki reagowania. Plany zakładały współdziałanie służb w zakresie bezpieczeństwa żywności (np. IW i Inspekcji Sanitarnej). Jednocześnie GLW opracował szczegółowe plany gotowości dla zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, np. gąbczasta encefalopatia bydła, wysoce zjadliwa grypa ptaków, wirusowa posocznica krwotoczna ryb łososiowatych.

(akta kontroli str. 95, 957, 968-969, 990)

2.6 W latach 2017-2018 IW skontrolowała odpowiednio 31.210 i 31.154 zakładów wytwarzających żywność pochodzenia zwierzęcego i żywność złożoną (roślinno-zwierzęcą), tj. 21% i 21,5% spośród nadzorowanych obiektów²³. W wyniku tych kontroli liczba obiektów, w których stwierdzono największą liczbę niezgodności, tj. w zakresie wymagań dotyczących: pomieszczeń żywnościowych, sprzętu i wyposażenia, higieny pracowników i szkoleń oraz systemu HACCP wyniosła odpowiednio: 3.892, 2.939, 1.763, 1.529 w 2017 r. i odpowiednio: 3.855, 2.666, 1.552, 1.467 w 2018 r.²⁴ Największa liczba spraw rozstrzygniętych decyzjami administracyjnymi dotyczyła:

- nałożenia procedur sanitarnych lub podjęcia wszelkich innych działań uważanych za niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności lub zgodności z prawem paszowym i żywnościowym (art. 54 ust. 2 lit. a rozporządzenia (WE) nr 882/2004²⁵),

²¹ IW nie gromadziła danych obejmujących wyłącznie zakłady produkujące MOM.

²² Dane za 2018 rok nie były dostępne w trakcie kontroli.

²³ Zgodnie ze sprawozdaniami RRW-5 za 2017 r. i 2018 r.

²⁴ Dane te nie sumują się – w jednym obiekcie mogła być stwierdzona więcej niż jedna nieprawidłowość. Pozostałe nieprawidłowości ujęte w sprawozdaniach statystycznych RRW-5 sporządzanych przez GLW dotyczyły zagospodarowania odpadów żywnościowych i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, jakości wody, zabezpieczenia przed szkodnikami i ich zwalczania, zachowania łańcucha chłodniczego, obróbki cieplnej, wymagań dla opakowań i materiałów opakowaniowych, wykrywalności i znakowania, specyficznych wymagań określonych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004.

²⁵ Rozporządzenie (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 regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L nr 165 z dnia 30 kwietnia 2004 r., str. 1, ze zm.).

- ograniczenia lub zakazu wprowadzania do obrotu, przywozu lub wywozu żywności (art. 54 ust. 2 lit. b rozporządzenia (WE) nr 882/2004),
- zastosowania innych środków uznanych za właściwe przez organy IW (art. 54 ust. 2 lit. h rozporządzenia (WE) nr 882/2004),
- zagadnień rozstrzygniętych na podstawie przepisów ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁶,

i wyniosła odpowiednio: 2.005, 1.082, 2.425, 45.462 w 2017 r. oraz odpowiednio: 1.895, 790, 1.346, 21.502 w 2018 r. Inspekcja wykryła także przypadki działalności nielegalnej - w okresie 20 grudnia 2016 r. – 14 stycznia 2018 r.²⁷ ujawniono 290 takich przypadków. W związku z tym Inspekcja przekazała 66 spraw do organów ścigania i nałożyła kary pieniężne na łączną kwotę 297 352 zł.

(akta kontroli str. 66-90, 304, 756, 760, 958)

2.7 W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 lutego 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń²⁸, organy IW skontrolowały w 2018 r. 39.129 gospodarstw utrzymujących świnię na obszarze obowiązywania wymagań w zakresie bioasekuracji. W wyniku tych kontroli 8.147 posiadaczy gospodarstw otrzymało decyzje administracyjne nakazujące usunięcie uchybień w określonym terminie, a w przypadku 217 gospodarstw niespełniających wymagań w zakresie bioasekuracji (0,5% ogólnej liczby) nakazano ubój lub zabicie świń oraz wydano zakazy ich utrzymywania. Z wyjaśnień udzielonych przez GLW wynika, że blisko 79 % skontrolowanych gospodarstw spełniało wymogi bioasekuracji w związku z wystąpieniem ASF.

Szacowanie ryzyka wystąpienia ASF po 2014 r. odbywało się w oparciu o badania prowadzone w ramach kolejnych edycji *Programów mających na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie*, przyjmowanych rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁹. W okresie objętym kontrolą działania legislacyjne podjęte w związku z ww. chorobą obejmowały pięć zmian Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń³⁰. Zmiany te uściślały zasady postępowania w szczególności w zakresie przemieszczania świń oraz odłowionych dzików na terytorium Polski, a także wprowadziły nakazy i zakazy dla hodowców w celu zminimalizowania ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa.

Ponadto GLW wskazał, że nie prowadził analiz rynku i nie posiadał informacji w zakresie skutków gospodarczych spowodowanych rozprzestrzenieniem się wirusa ASF.

(akta kontroli str. 958, 961)

2.8 W latach 2017 – 2018 IW przeprowadziła 25.135 kontroli granicznych przesyłek produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi. W wyniku tych kontroli 94 przesyłki (0,4%) nie zostały dopuszczone do obrotu na terenie UE ze względu na niespełnienie wymagań przewozowych, w szczególności:

- wadliwych świadectw zdrowia,
- zerwanych plomb celnych i weterynaryjnych,

²⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 824.

²⁷ W trakcie kontroli nie były jeszcze dostępne dane za 2018 r.

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 360

²⁹ Powyższe ustalono na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w 2018 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Programu mającego na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczanie” (Dz. U. 2018, poz. 316. z późn. zm.).

³⁰ Dz. U. 2018, poz. 290 z późn. zm.

- przerwania łańcucha chłodniczego,
- zepsucia produktu,
- obecności substancji niedozwolonych.

W trakcie kontroli granicznych organy Inspekcji przebadaly 427 próbek produktów. Kierunki badań obejmowały w szczególności produkty rybne (np. filety z pangii pochodzące z krajów azjatyckich), miód (z Ukrainy, Chin), mięso drobiowe (z Ukrainy), produkty mleczne (z Ukrainy). Badania były wykonywane pod kątem obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych (np. sterydy, pestycydy, metale toksyczne), jak i mikrobiologicznych (np. *Salmonella*). Przy planowaniu badań próbek GLW brał pod uwagę m.in. kraj pochodzenia produktu, zlecając właściwym granicznym lekarzom weterynarii przeprowadzenie badań w określonym kierunku, np. miodu w związku z planowanym zwiększonym importem tego produktu z Ukrainy.

(akta kontroli str. 220, 959-960)

2.9 W oparciu o prowadzony w formie elektronicznej rejestr skarg i wniosków za lata 2017-2018 ustalono, że do GIW wpłynęło łącznie 160 skarg i wniosków, z tego 89 w 2017 r. i 71 w 2018 r. We wzmiankowanym dokumencie nie rejestrowano napływających od konsumentów sygnałów dotyczących jakości zdrowotnej żywności przyjmując, że sygnały te nie zawierały się w kręgu desygnatów pojęć skarga i wnioski określonych w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹. Sygnały od konsumentów były rejestrowane w odrębnym rejestrze w formie arkusza kalkulacyjnego prowadzonego odrębnie dla lat 2017-2018 i (w ich ramach) podzielonego na sygnały dotyczące mleka i przetworów mlecznych, mięsa czerwonego oraz mięsa drobiowego. W latach 2017-2018 do GIW wpłynęło łącznie 51 sygnałów, z tego 27 w 2017 r. (9 dotyczących mleka, 10 - mięsa czerwonego, 8 - drobiu) i 24³² w 2018 r. (odpowiednio 13³³, 6, 5). Wszystkie sygnały zostały przekazane przez GLW do załatwienia zgodnie z właściwością. Szczegółowej analizie poddano 10 wybranych spośród nich według osądu kontrolera.

Wszystkie spośród przeanalizowanych były anonimowymi zgłoszeniami dotyczącymi np. nielegalnego skupu, uboju i przetwórstwa wołowiny lub zapytaniami o konsekwencje spożycia jaj z przekroczonym terminem przydatności do spożycia. We wszystkich zbadanych przypadkach GLW przekazał sprawy według właściwości rzeczowej (do organów w ramach IW, jak i - w przypadkach, w których było to konieczne - do innych organów) w terminie od jednego do 66 dni licząc od daty wpływu do GIW. GLW wyjaśnił, że wszystkie sprawy, w których termin przekazania był dłuższy niż siedem dni od daty wpływu do GIW, były anonimowymi donosami, wobec czego, przy zastosowaniu § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁴, należałoby je pozostawić bez rozpoznania. Mimo tego podjęto działania, w wyniku których m.in. potwierdzono zasadność jednego z podniesionych zarzutów i wprowadzono działania naprawcze³⁵.

(akta kontroli str. 292-297, 307-309, 982-989, 991-1023)

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej: Kpa.

³² W rejestrze sygnałów od konsumentów za 2018 ujęto łącznie 25 pozycji, jednak jedną ze spraw (dotyczącą wprowadzenia do obrotu urządzeń do udoju bez certyfikatu CE) wyłączono z przedstawionej statystyki jako nie dotyczącą bezpośrednio jakości zdrowotnej żywności.

³³ W rejestrze sygnałów od konsumentów dotyczących mleka za 2018 ujęto łącznie 14 pozycji, jednak jedną ze spraw (dotyczącą wprowadzenia do obrotu urządzeń do udoju bez certyfikatu CE) wyłączono z przedstawionej statystyki jako nie dotyczącą bezpośrednio jakości zdrowotnej żywności.

³⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

³⁵ Anonimowe doniesienie dotyczyło ubojni zlokalizowanej w mieście, z której dochodził hałas emitowany przez ubijane świny. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników IW stwierdzono nieuzasadnione użycie elektrycznych urządzeń do poganiania świń, które powodowało zwiększony hałas. Powtórna kontrola potwierdziła, że zakwestionowane urządzenia elektryczne zostały usunięte.

Wątpliwości NIK budziło niepodjęcie przez IW z własnej inicjatywy usystematyzowanych działań zmierzających do wykrycia nielegalnie prowadzonej działalności w zakresie skupu, uboju i przetwórstwa zwierząt. W konsekwencji działalność nielegalna wykrywana była przez Inspekcję jedynie w wyniku niektórych kontroli tematycznych lub najczęściej - w wyniku sygnałów zewnętrznych (np. donosy).

GLW wyjaśnił, że nie formułował jednolitych zasad przeprowadzania przez podległe organy kontroli w celu wykrycia działalności nielegalnych i nie posiadał informacji na temat porównywania przez powiatowe inspektoraty weterynarii rekordów wyfiltrowanych z rejestru CEiDG z rejestrem podmiotów nadzorowanych przez organy IW. W wyniku niektórych kontroli tematycznych zleconych przez GLW powiatowi lekarze wykrywali działalność prowadzoną nielegalnie (kontrole targowisk, kontrole podmiotów zajmujących się pakowaniem i sortowaniem jaj). Jednocześnie GLW podkreślił, że działalność taka jest najczęściej wykrywana na skutek sygnałów zewnętrznych.

(akta kontroli str. 756, 760)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

GLW nie wykonał w pełni zaplanowanych kontroli okresowych w podległych jednostkach w 2017 r., czego przyczyną były m.in. niedobory kadrowe. GLW weryfikował roczne sprawozdania z działalności wojewódzkich lekarzy wykorzystując je m.in. do planowania działań na kolejny rok – w tym również w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywności. IW prowadziła badania żywności w zakresie zgodnym z obowiązującymi przepisami, a ustalenia z badań brane były pod uwagę przy opracowywaniu planów monitoringu na kolejny rok. W opracowanych planach awaryjnych przewidziano działania związane z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi, w tym bioterroryzmem, określając w nich zadania dla poszczególnych szczebli IW w kraju. IW przeprowadzała kontrole w kierunku bezpieczeństwa żywności (w tym kontrole graniczne), wykrywając również działalność nielegalną i podejmując w takich przypadkach działania zmierzające do wyegzekwowania prawa (kary pieniężne, zawiadomienia organów ścigania). Ważnym aspektem działalności były kontrole nakierowane na zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa ASF. W ocenie NIK organizacja systemu bezpieczeństwa żywności zapewniała właściwe narzędzia do realizacji zadań przez organy IW, jednak niedobory kadrowe w GIW (w Biurze Kontroli) powodowały ograniczenie pełnionego nadzoru nad jednostkami podległymi i stwarzały ryzyko, że również w kolejnych latach plany okresowych kontroli dokonywanych przez GLW nie zostaną zrealizowane. Wszystkie sygnały od konsumentów dotyczące bezpieczeństwa żywności zostały prawidłowo przekazane do właściwych organów w ramach IW i spoza niej. IW nie podejmowała z własnej inicjatywy usystematyzowanych działań zmierzających do wykrywania nielegalnie prowadzonej działalności w zakresie skupu, uboju i przetwórstwa zwierząt.

3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności

Opis stanu
faktycznego

3.1 GLW opracował instrukcję nr GIWbż-500-1/12 w sprawie zakresu i sposobu działania Krajowego Systemu Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach

Żywnościowych i Paszach (RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed).
W skład krajowego RASFF wchodzi:

- Krajowy Punkt Kontaktowy w Głównym Inspektoracie Sanitarnym (dalej: GIS),
- Podpunkt Krajowego Punktu Kontaktowego w GIW, do którego składają informacje inspekcje podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Inspekcja Handlowa,
- terenowe organy urzędowej kontroli żywności (szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz punkty graniczne) nadzorowane przez Ministra Zdrowia (Inspekcja Sanitarna) oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (IW, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa),
- terenowe organy Inspekcji Handlowej,
- jednostki naukowo-badawcze zaangażowane w proces oceny ryzyka w ramach systemu RASFF.

Czas przesłania powiadomienia do jednostki nadrzędnej/podległej nie może przekraczać 48 h po otrzymaniu informacji o zagrożeniu – brak kompletnej informacji nie powinien opóźniać przekazania powiadomienia alarmowego; informacje otrzymane później można dostać w formie powiadomienia dodatkowego do powiadomienia pierwotnego.

Instrukcja określała kryteria ogólne wysyłania powiadomień (obejmujące m.in. przekroczenia poziomów dla czynników biologicznych i mikrobiologicznych, skażeń rolniczych i środowiskowych, skażeń radioaktywnych, pozostałości weterynaryjnych środków leczniczych, dodatków, materiałów mających kontakt z żywnością, napromieniowania środków spożywczych, substancji fosforo- i chloroorganicznych, temperatury, bądź wykrycia obecności substancji lub składnika zakazanego/niedozwolonego w UE lub Polsce), nie specyfikowała natomiast czasu niezbędnego do ewentualnego zastosowania władczych zaleceń wobec podmiotów od daty wpłynięcia powiadomienia.

(akta kontroli str. 302)

W latach 2017 – 2018 w rejestrze powiadomień systemu RASFF znalazło się 169 przypadków odnoszących się do żywności, które dotyczyły następujących zagrożeń:

- zanieczyszczeń mikrobiologicznych produktów (głównie obecność bakterii z rodzaju *Salmonella* i *Listeria* w mięsie drobiowym i innym niż drobiowe, rybach i produktach rybnych, jajkach i produktach jajecznych, mleku i produktach mlecznych);
- obecności substancji niedozwolonych (fipronil w jajkach i produktach jajecznych, diklofenak w mięsie drobiowym);
- przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji w żywności (rtęć w mrożonym mieczniku, dioksyny w mięsie drobiowym, benzo-a-piren i policykliczne węglowodory aromatyczne w wędzonym łososiu i wędzonej kielbasie);
- ciał obcych w żywności (np. kawałki tektury w mrożonych paluszkach rybnych, kawałki plastiku w jogurcie i mrożonych kawałkach kurczaka).

Procedura systemu RASFF uruchamiana była zarówno wobec produktów pochodzących z Polski, jak i z zagranicy. Notyfikacje dokonane przez Polskę stanowiły 20% wszystkich powiadomień w systemie (34 przypadki), pozostałe 80 % stanowiły powiadomienia z innych krajów. Największa liczba powiadomień (126, tj. 74,5 %) dotyczyła zanieczyszczenia mikrobiologicznego żywności (w głównej mierze – *Salmonelli* w mięsie drobiowym).

Tendencja ta znalazła odzwierciedlenie w planach audytów zatwierdzonych przez GLW, w których zaplanowano przeprowadzenie w podległych jednostkach audytów dotyczących kontroli urzędowych w gospodarstwach w nadzorze nad realizacją

krajowych programów zwalczania niektórych serotypów Salmonella w roku 2017 i 2018 oraz nadzoru nad transportem i ubojem drobiu dotkniętego serotypem Salmonella objętym krajowym programem zwalczania oraz rozbiorem i przetwórstwem mięsa pozyskanego z tych zwierząt w roku 2017 i 2018.

Z wyjaśnień GLW wynikało, że IW każdorazowo podejmowała działania i weryfikowała powiadomienia RASFF. Czynności podejmowane były na podstawie powiadomień zatwierdzanych przez Komisję Europejską w oparciu o wyniki badań laboratoryjnych (urzędowych lub właścicielskich, wykonywanych zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami), dołączonych przez państwa członkowskie do zgłoszeń w systemie – ich wyniki nie były podważane przez organy IW.

Analizując 3 wybrane powiadomienia alarmowe (*alert notification*) ustalono, że:

- przyczyną powiadomień były: obecność bakterii z rodzaju *Listeria* w pstrągu łososiowym oraz bakterii z rodzaju *Salmonella* w skrzydełkach drobiowych i filecie drobiowym,
- wszystkie powiadomienia zostały notyfikowane przez Francję i zainicjowane w systemie RASFF wskutek doniesień przedsiębiorców („company's own check”), przy czym w jednym przypadku (*Listeria* w pstrągu łososiowym) doniesienie pochodziło od polskiego producenta, w dwóch pozostałych - od odbiorców polskich produktów we Francji,
- każdorazowo podejmowane były kontrole w celu wyjaśnienia sprawy,
- w jednym przypadku (*Listeria* w pstrągu łososiowym) strona francuska poprosiła Polskę o przesłanie wyników badań z innej partii, co do których zachodziło podejrzenie ewentualnego zakażenia – z udzielonej odpowiedzi wynikało, że nie stwierdzono obecności tej bakterii w ilościach przekraczających dopuszczalny poziom,
- w jednym przypadku *Salmonelli* w skrzydełkach drobiowych, na wniosek producenta, właściwy miejscowo powiatowy lekarz weterynarii wydał decyzję (w ciągu czterech dni od notyfikacji w RASFF) zezwalającą mu na przyjęcie zakwestionowanej partii produktu i jego wykorzystanie po ponownym przetworzeniu do innych celów niż jego pierwotne przeznaczenie,
- w drugim przypadku obecności *Salmonelli* w filetach drobiowych, właściwy miejscowo powiatowy lekarz weterynarii zgodził się na zwrot produktu do polskiego producenta,
- czas jaki upłynął od notyfikacji do udzielenia pełnej odpowiedzi Polski w systemie wyniósł: dwa tygodnie (*Salmonella* w skrzydełkach), 11 tygodni (*Salmonella* w filetach drobiowych)³⁶ i 12 tygodni (*Listeria* w pstrągu łososiowym)³⁷.

(akta kontroli str. 573-590, 759, 1024)

3.2 Dane o liczbie spraw rozstrzygniętych decyzjami administracyjnymi, które dotyczyły monitorowania oraz w razie konieczności nakazania wycofania i/lub zniszczenia żywności (a więc wydanymi zgodnie z art. 54 ust. 2 lit. c rozporządzenia (WE) nr 882/2004) zawarte były w rocznych sprawozdaniach statystycznych RRW-5. GLW nie prowadził odrębnych statystyk w zakresie wydanych decyzji nakazujących ograniczenie bądź wycofywanie z obrotu handlowego żywności stanowiącej zagrożenie dla zdrowia konsumenta.

3.3 Z analizy jednego audytu i czterech kontroli przeprowadzonych przez GIW, wynikało, że:

- w audytowanym zakładzie posiadającym uprawnienia eksportowe do USA stwierdzono łącznie 20 niezgodności, w tym m.in. z zakresu systemu HACCP,

³⁶ W międzyczasie trwała wymiana dodatkowych informacji pomiędzy Polską i Francją.

³⁷ J.w.

zakładowego systemu kontroli szkodników, prowadzenia dziennych kontroli czy badań poubojowych – większość z nich została usunięta pod nadzorem WLW w Łodzi, który przekazał GLW ustalenia w tej sprawie;

- w obszarze kontroli granicznych – zarządzania, dokumentowania i weryfikacji, przeprowadzonych w Granicznym Inspektoracie Weterynarii w Dorohusku i w Warszawie, nieprawidłowości w zakresie niewłaściwej podstawy prawnej przywołanej w upoważnieniach do wykonywania czynności przez lekarzy weterynarii stwierdzono w pierwszym z nich. Skorygowanie nieprawidłowości potwierdził Graniczny Lekarz Weterynarii w Dorohusku Kartami działań i potwierdzenia realizacji;
- w obszarze związanym z realizacją Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń na lata 2015 – 2018 (kontrole przeprowadzone w podlaskim WIW i mazowieckim WIW) – nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niedokumentowania analizy ryzyka koniecznej do prawidłowego planowania kontroli oraz niepełnego kontrolowania wymaganych zagadnień w podległym powiatowym inspektoracie, niewystarczającej obsady kadrowej w podległym powiatowym inspektoracie do prowadzenia kontroli wynikających z programu bioasekuracji, niewłaściwego stosowania Kpa oraz niepełnego prowadzenia wymaganych rejestrów przez powiatowych lekarzy. Wojewódzcy lekarze weterynarii podjęli działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w tym w szczególności poprzez przeszkolenie pracowników z zasad wynikających z Kpa, wystąpienia do właściwego wojewody o przyznanie etatu dla podległego powiatowego lekarza, przeprowadzenie kontroli doraźnej u powiatowego lekarza weterynarii oraz przekazanie polecenia powiatowym lekarzom weterynarii odnośnie właściwego prowadzenia rejestrów.

(akta kontroli str. 631-750)

3.4 W latach 2017 – 2018 IW skierowała do organów ścigania łącznie 138 spraw, z czego:

- 22 sprawy (16%) na podstawie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia,
- 39 spraw (28%) na podstawie Kodeksu wykroczeń,
- 77 spraw (56 %) na podstawie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

W okresie objętym kontrolą umorzonych zostało łącznie 33 spraw prowadzonych z zawiadomienia IW.

GLW nie posiadał wiedzy na temat czasu trwania, jak i ostatecznego wyniku prowadzonych przez właściwe instytucje postępowań.

(akta kontroli str. 960-961)

3.5 W ramach realizacji przepisów rozporządzeń: z dnia 25 kwietnia 2006 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2011 r.³⁸ IW:

- przekazywała i otrzymywała informacje od innych organów urzędowej kontroli żywności o uchybieniach stwierdzonych w trakcie kontroli i stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka za pomocą systemu RASFF, który w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego był realizowany w podsystemie TRACES administrowanym przez IW;
- prowadziła wspólne kontrole targowisk (w przypadku podmiotów prowadzących działalność bez wymaganego nadzoru) wraz z Państwową Inspekcją Sanitarną

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz. U. z 2006 r. Nr 83, poz. 575) oraz Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2011 r. Nr 88, poz. 504).

- w GIW zostały opracowane w tym zakresie wytyczne, uzupełnione przez Głównego Inspektora Sanitarnego; w latach 2017 – 2018 przeprowadzono łącznie 1.980 wspólnych kontroli.

Jednocześnie GLW wyjaśnił, że kwestię zawiadomień innych organów o wystąpieniu chorób odzwierzęcych oraz odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, a także powiadomień powiatowych lekarzy weterynarii przez inne organy o przypadkach takich chorób odzwierzęcych i zatruc pokarmowych, regulują w szczególności przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt³⁹, ponadto rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie współdziałania między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, które mogą być przenoszone ze zwierząt na ludzi lub z ludzi na zwierzęta⁴⁰. Zgodnie z przytoczonymi przepisami wymiana informacji odbywała się pomiędzy powiatowym lekarzem weterynarii i państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym, a GLW nie prowadził statystyk w tym zakresie.

(akta kontroli str. 962-964)

3.6 W *Planie zarządzania kryzysowego* GLW określił ogólne procedury działania i współpracy z innymi instytucjami na wypadek czynu związanego z agroterroryzmem, określając nw. plany i procedury reagowania:

- Polski Weterynaryjny Plan Gotowości Zwalczania: Pryszczycy (FMD-PLAN), Klasycznego Pomoru Świń (CSF-PLAN), Afrykańskiego Pomoru Świń (ASF-PLAN), Choroby Niebieskiego Języka (BT-PLAN), Grypy Ptaków (AI-PLAN), Rzekomego Pomoru Drobiu (ND-PLAN), Choroby Pęcherzykowej Świń (SVD-PLAN), Chorób Zakaźnych Ryb (IHN/VHS/ISA PLAN),
- Operacyjny Plan Awaryjny na podstawie analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska związanych z wytwarzaniem i wprowadzaniem na rynek środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Działania prewencyjne IW na wypadek zdarzeń agroterroryzmu obejmują głównie urzędowe kontrole i monitoring żywności prowadzony zgodnie z ww. wytycznymi GLW. W 2018 r. czterech pracowników GIW (w tym Zastępca GLW) uczestniczyło w szkoleniu z zakresu agro- i bioterroryzmu zorganizowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ambasadę Stanów Zjednoczonych.

(akta kontroli str. 95, 969, 990)

3.7 IW sprawowała nadzór nad rozbiorem i sprzedażą produktów pochodzenia zwierzęcego na targowiskach. Nadzór ten obejmował obiekty, urządzenia ruchome lub tymczasowe wykorzystywane w ramach sprzedaży bezpośredniej, działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej lub rolniczego handlu detalicznego. Z kolei obiekty i urządzenia wykorzystywane w ramach innej działalności na targowiskach oraz zakłady handlu detalicznego (w tym sklepy wielkopowierzchniowe) prowadzące produkcję i rozbiór produktów pochodzenia zwierzęcego podlegały nadzorowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Powyższe zostało doprecyzowane w porozumieniu zawartym w 2018 r. przez GLW i Głównego Inspektora Sanitarnego.

GLW wskazał, że w 2018 r. wprowadził obowiązek sprawozdawczości w zakresie kontroli sprzedaży detalicznej prowadzonej na targowiskach w ramach łagodzenia skutków oraz zwalczania afrykańskiego pomoru świń na terenie kraju. Dane w tym zakresie zbierane są od dnia 21.11.2017 r. Poczynając od tego dnia, do końca 2018 r. IW przeprowadziła 1.582 kontroli na targowiskach. Nieprawidłowości stwierdzono w szczególności w odniesieniu do:

- wymagań dotyczących sprzętu i wyposażenia (np. uszkodzone i brudne części),

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1967

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 160

- higieny osobistej pracowników (brak orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych),
- zabezpieczenia przed szkodnikami i ich zwalczania,
- zachowania łańcucha chłodniczego (np. zbyt wysoka temperatura sprzedawanych produktów),
- identyfikowalności i znakowania (np. sprzedaż produktów bez żadnego oznakowania).

(akta kontroli str. 165-172, 756-757)

3.8 W budżecie zadaniowym GIW zostały określone następujące cele związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności:

- zapewnienie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz, dla którego miernikiem był stosunek liczby uzgodnionych świadectw zdrowia na produkty pochodzenia zwierzęcego i pasze wysyłane do krajów trzecich w stosunku do ogólnej liczby intencji eksportowych zgłaszanych przez polskich przedsiębiorców;
- zapewnienie spełniania wymagań weterynaryjnych przez produkty pochodzenia zwierzęcego i pasze, dla którego miernikiem była liczba czynności inspekcyjnych,
- zapewnienie, że wprowadzane na teren UE i wyprowadzane przesyłki spełniają wymagania weterynaryjne, dla którego miernikiem była liczba czynności inspekcyjnych.

Zgodnie ze sprawozdaniem RB-BZ1 za 2017 r.⁴¹ nie wszystkie cele zostały w pełni zrealizowane:

- w przypadku celu pierwszego wartość miernika wyniosła 16,54% wobec zaplanowanych 25%,
- w przypadku drugiego celu wartość miernika wyniosła 2.911 wobec zaplanowanej wartości 5.000.

Zrealizowany został natomiast trzeci z ww. celów, dla którego wartość miernika wyniosła 692.317 wobec zaplanowanej wartości 592.914.

Jednocześnie w złożonym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2017 r. GLW oświadczył, że w kierowanej przez niego jednostce w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Jako zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej wskazane zostały:

- konieczność aktualizacji niektórych procedur,
- konieczność dostosowania struktury organizacyjnej do bieżących zadań,
- konieczność zwiększenia obsady kadrowej.

(akta kontroli str. 972-981)

Izba zwróciła uwagę na nieskuteczność działań podejmowanych wobec podmiotów w przypadku potwierdzenia - w wyniku badania pobranych próbek - przekroczenia poziomów dla czynników biologicznych i mikrobiologicznych, skażeń rolniczych i środowiskowych, skażeń radioaktywnych, pozostałości weterynaryjnych środków leczniczych, dodatków, materiałów mających kontakt z żywnością, napromieniowania środków spożywczych, substancji fosforo- i chloroorganicznych, temperatury, bądź wykrycia obecności substancji lub składnika zakazanego/niedozwolonego w UE lub Polsce. Wniosek powyższy potwierdzają ustalenia poczynione w:

- a. WIW w Siedlcach. Próbkę kontrolowanego wyrobu (którego termin przydatności upływał 20 grudnia 2018 r.) pobrane zostały do badań laboratoryjnych 29 listopada 2018 r. Sprawozdanie z przeprowadzonych

⁴¹ W trakcie kontroli nie było jeszcze dostępne sprawozdanie za 2018 r.

badan (potwierdzających obecność bakterii *Listeria monocytogenes*) sporządzone zostało 11 grudnia 2018 r. PIW w Siedlcach 14 grudnia 2018 r. przekazał powiadomienie w tej sprawie (m.in. wraz z listą odbiorców produktu) w ramach systemu RASFF do WIW. WIW przekazał ww. powiadomienie do systemu RASFF w dniu jego otrzymania, tj. 14 grudnia 2018 r. Natomiast sam produkt został w całości sprzedany do 12 grudnia 2018 r.

- b. WIW w Bydgoszczy. Dwa powiadomienia dotyczyły obecności bakterii *Salmonella Enteridis* w mrożonym mięsie kurczaka oraz świeżym filecie z kurczaka pakowanego w atmosferze ochronnej (MAP⁴²), a jedno - szkła w szarpanej wieprzowinie. Powiadomienia dotyczyły łącznie 11.579 kg produktów. W wypadku jednego powiadomienia, dotyczącego 1.120 kg, odbiorca w Danii potwierdził wycofanie produktu, ale nie podał, ile dokładnie udało się produktów wycofać. W pozostałych dwóch powiadomieniach na poziomie producenta lub z obrotu udało się wycofać 1.503 kg (tj. 14,4%). Niski udział wycofanego produktu wynikał z faktu, że badane powiadomienia dotyczyły produktów szybko zbywalnych, które już w momencie uzyskania informacji o ich niewłaściwej jakości znajdowały się w obrocie oraz magazynach producenta w małej ilości.

Stwierzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

IW nie zrealizowała wszystkich zaplanowanych celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności, czego przyczyną w ocenie NIK były w głównej mierze niedobory kadrowe w GIW i podległych jednostkach na terenie kraju. Znalazło to odzwierciedlenie w wynikach kontroli okresowych przeprowadzonych przez GLW w podległych jednostkach, a także w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej, w którym GLW wskazał, że adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza funkcjonowała w kierowanej przez niego jednostce w ograniczonym stopniu z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową.

IW sprawnie reagowała na powiadomienia przekazywane w ramach systemu RASFF, poddając je weryfikacji i współpracując w tym zakresie z właściwymi organami państw członkowskich UE. Jednakże działania IW podejmowane wobec podmiotów w przypadku potwierdzenia - w wyniku badania pobranych próbek - zagrożenia dla zdrowia konsumentów nie zawsze były skuteczne, co wynikało z szybkiej sprzedaży żywności. Przy realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności organy IW współpracowały m.in. z Państwową Inspekcją Sanitarną, czego rezultatem było prowadzenie wspólnych kontroli na targowiskach, w wyniku których wykrywano przypadki nielegalnej działalności. GLW określił ogólne procedury działania i współpracy z innymi instytucjami na wypadek czynu związanego z agroterroryzmem, a pracownicy GIW zostali przeszkoleni w tym zakresie. Organy IW nie monitorowały czasu trwania, jak również ostatecznego sposobu zakończenia postępowań wszczętych z ich zawiadomień skierowanych do właściwych organów ścigania.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1 IW nie prowadziła działalności promocyjnej oraz informacyjno-edukacyjnej uwzględniającej zagrożenia bezpieczeństwa żywności.

⁴² Ang. modified atmosphere packaging.

GLW wyjaśnił, że działalność ta nie jest zadaniem przypisanym prawem do IW, ponadto nie posiadała ona środków finansowych i kadrowych na takie zadanie. Jednocześnie wskazał, że inicjowanie, organizowanie, prowadzenie, koordynowanie i nadzorowanie działalności oświatowo-zdrowotnej w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych należy do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(akta kontroli str. 275-278)

4.2 GLW:

- nie zorganizował współpracy z ruchami konsumenckimi w zakresie bezpieczeństwa żywności,
- nie podejmował działań służących zwiększeniu dostępności produktów spożywczych zalecanych do spożycia i zmniejszaniu dostępności produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia,
- nie podejmował działań nakierowanych na ograniczanie presji marketingowej produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia kierowanych w szczególności do dzieci i młodzieży.

GLW wyjaśnił, że brak działań w powyższych zakresach wynikał z braku ustawowych kompetencji przyznanych IW.

(akta kontroli str. 275-278)

Zdaniem NIK prowadzenie przez IW działalności promocyjnej oraz informacyjno-edukacyjnej stanowiłoby istotny element budowania świadomości społeczeństwa polskiego w zakresie bezpieczeństwa żywności, co z kolei w dłuższej perspektywie czasowej mogłoby wpłynąć na podwyższenie jakości życia w Polsce.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

IW nie prowadziła działalności promocyjnej oraz informacyjno-edukacyjnej uwzględniającej zagadnienia bezpieczeństwa żywności, zarówno z uwagi na brak ustawowych obowiązków w zakresie realizacji tych zadań, jak również brak środków finansowych i kadrowych.

IV. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę:

Uwaga

Postępujący spadek zatrudnienia zagraża, w ocenie NIK, skutecznej realizacji zadań IW. Najbardziej widoczny był on wśród lekarzy weterynarii, tj. pracowników o kluczowym znaczeniu dla efektywnego wykonywania zadań Inspekcji, których liczba zmniejszyła się aż o 6,5% (z 2.172 do 2.031). Ocena NIK znalazła potwierdzenie w wynikach przeprowadzonej w 2018 r. analizy sytuacji kadrowej powiatowych zespołów ds. bezpieczeństwa żywności, zgodnie z którą na 306 zespołów sytuacja kadrowa zagrażała realizacji zadań w 191 (tj. 62,4%). W skrajnym przypadku jako zagrażającą oceniono sytuację kadrową we wszystkich zespołach w województwie. Przyczynami zmniejszającego się zatrudnienia były⁴³:

- duży (sięgający 70%) odsetek umów o pracę rozwiązanych na wniosek pracownika,
- niski odsetek przeprowadzonych naborów zakończonych podpisaniem umowy o pracę (ponad 30%), przy czym w aż 56% przeprowadzonych naborów nie złożono żadnej aplikacji, z kolei w 4,6% naborów wybrani kandydaci

⁴³ Według analizy przeprowadzonej w GIW w 2017 r., przedstawionej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w notatce z 23 października 2017 r., obejmującej okres 1 stycznia 2015-30 września 2017 r.

zrezygnowali z objęcia stanowiska. Niska skuteczność naborów związana była z niskim poziomem wynagrodzeń w Inspekcji.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, 5 lipca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Wojciech Kutyla
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up. 
Grażyna Tużikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor