



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.031.01.2015
P/15/050

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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, Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97423 z dnia 18 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Poznaniu, ul. Grunwaldzka 250, 60-166 Poznań (dalej: „WIW” lub „Inspektorat”) (dowód: akta kontroli str. 3)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Lesław Szabłoński, Wielkopolski Wojewódzki Lekarz Weterynarii (dalej: „Wojewódzki Lekarz” lub „WWLW”) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (I półrocze) Wojewódzki Lekarz prawidłowo realizował zadania z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, sprawując przy pomocy Inspektoratu bieżący nadzór nad działalnością 31 powiatowych lekarzy weterynarii (dalej: „powiatowy lekarz” lub „PLW”) na terenie województwa wielkopolskiego. Przeprowadzane przez Wojewódzkiego Lekarza kontrole wykonywania zadań przez powiatowych lekarzy były wnikliwe. Ich ustalenia zostały rzetelnie udokumentowane i służyły do formułowania uzasadnionych, jednoznacznych wniosków i zaleceń pokontrolnych, których realizacja była egzekwowana. Wojewódzki Inspektorat skutecznie nadzorował prawidłowość prowadzenia przez PLW rejestrów i wykazów², m.in. poprzez weryfikację zgłaszanych zmian i sprawdzanie na miejscu poprawności ich prowadzenia. Wojewódzki Lekarz organizował szkolenia dla przedstawicieli organów ścigania z zakresu specyfiki działalności inspekcji weterynaryjnej. Współpraca WIW z innymi inspekcjami w zakresie bezpieczeństwa żywności a także nadzór nad realizacją przez PLW porozumień z jednostkami Inspekcji Sanitarnej, były prawidłowo realizowane i pozytywnie wpływały na stan bezpieczeństwa żywności. Znajdowało to także uznanie zewnętrznych organów kontroli, w tym z krajów spoza obszaru Unii Europejskiej.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na powyższą ocenę. Dotyczyły one nieskutecznego egzekwowania od powiatowych lekarzy informacji niezbędnych do sporządzenia rocznych sprawozdań RRW-6, co skutkowało

¹ 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.

² Dz. U. z 2006 r. Nr 17 poz. 127 ze zm.

koniecznością ich wielokrotnego korygowania³. Ponadto zmiany w obowiązującej w WIW procedurze kontrolnej związanej z nadzorem Wojewódzkiego Lekarza nad PLW, dokonano bez zachowania odpowiedniego trybu jej wprowadzania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność Inspekcji w zakresie zgodności z prawem

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2013-2015 (I półrocze) organizacja Inspektoratu była dostosowana do wykonywania zadań określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁴ (dalej: „ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej lub „uiw”). Zakres działań i strukturę organizacyjną określono w statucie⁵ i w regulaminie organizacyjnym⁶ Inspektoratu. Według tych regulacji, Inspektorat realizuje na terenie województwa wielkopolskiego zadania Wojewódzkiego Lekarza, m.in. z zakresu bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego. W skład Inspektoratu wchodziły m.in. następujące komórki organizacyjne, tzw. zespoły: ds. zdrowia i ochrony zwierząt, ds. bezpieczeństwa żywności, ds. pasz i utylizacji, ds. nadzoru farmaceutycznego, ds. audytu kontroli urzędowych oraz zespół ds. finansowo-księgowych.

Poszczególnym zespołom, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, przypisano zadania dotyczące m.in. nadzoru i współpracy z powiatowymi inspektoratami weterynarii w zakresie bezpieczeństwa żywności. Zespół ds. bezpieczeństwa żywności prowadził w formie papierowej ewidencję przeprowadzonych kontroli. Ponadto Wojewódzki Lekarz wprowadził w 2010 r.⁷ tzw. System Zarządzania, w ramach którego ewidencja ta była prowadzona w wersji elektronicznej (jako tzw. „Bieżący Plan Kontroli”). Formularz (nr 1/P-05) służący do ewidencjonowania kontroli przeprowadzanych przez inspektorów weterynaryjnych Inspektoratu, został zmieniony 2 stycznia 2014 r. w ten sposób, że wprowadzono obowiązek dokonywania zapisów dotyczących monitorowania postępowań kontrolnych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 5-65, 75-118)

W okresie objętym kontrolą NIK, Wojewódzki Lekarz realizował zadania wynikające z art. 14 uiw, w tym m.in. ustalał i nadzorował kierunki działania PLW (wydając polecenia i czuwając nad ich realizacją), dokonywał analiz i ocen sytuacji epizootycznej, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, środków żywienia zwierząt i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji. Opracowywał także programy dotyczące monitorowania chorób odzwierzęcych i substancji niedozwolonych w produktach żywienia zwierząt. Prowadząc monitorowanie: chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, zatwierdzał corocznie plany urzędowych kontroli dla zespołów, które wykonywały te zadania i nadzorował ich realizację. Działania WIW w powyższym zakresie wynikały z obowiązków ustawowych

³ W tym: w 2013 r.: czterokrotnie i w 2014 r.: dwukrotnie.

⁴ Dz. U z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.

⁵ Statut został nadany zarządzeniem nr 333/10 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Weterynarii w Poznaniu.

⁶ Regulamin został wprowadzony zarządzeniem nr 16 Wielkopolskiego Lekarza Weterynarii w Poznaniu z dnia 24 września 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Poznaniu i został zatwierdzony przez Wojewodę Wielkopolskiego w dniu 28 września 2010 r. Regulamin był zmieniany zarządzeniami Wielkopolskiego Lekarza nr 3/2013 z dnia 17 stycznia 2013 r. (zatwierdzenie zmian przez Wojewodę Wielkopolskiego dnia 8 lutego 2013 r.) i nr 5/2015 z dnia 12 marca 2015 r. (zatwierdzenie zmian przez Wojewodę Wielkopolskiego dnia 1 kwietnia 2015 r.).

⁷ Wprowadzone następującymi zarządzeniami Wojewódzkiego Lekarza: nr 15/2010 r. z dnia 25 sierpnia 2010 r. i nr 18/2010 z dnia 29 października 2010 r. ws. wprowadzenia (pierwsze zarządzenie) i wdrożenia (drugie zarządzenie) systemu zarządzania opartego na wymaganiach norm: PN-EN ISO 9001:2009 oraz PN-EN ISO/IEC 17020:2006.

⁸ W tym: „Data wysłania projektu wystąpienia pokontrolnego”, „Data wysłania wystąpienia pokontrolnego”, „Ocena PLW podmiotu kontrolowanego” i „Czy zweryfikowano, sprawdzono wykonanie wydanych zaleceń”.

i z wytycznych od Głównego Lekarza Weterynarii (dalej „GLW” lub „Główny Lekarz”).

(dowód: akta kontroli str. 114-118, 161 i 404-418)

1.2. Zespół ds. bezpieczeństwa żywności, realizując zadania w ramach nadzoru Wojewódzkiego Lekarza nad działalnością PLW, przeprowadził łącznie 319 kontroli (w tym 132 kontrole planowe - 41,4% i 187 kontroli doraźnych - 58,6%), z tego: w 2013 r. – 131, w 2014 r. – 136 i w I poł. 2015 r. – 52 kontrole. WIW sprawdzał rzetelność postępowań i prawidłowość wydawania przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii decyzji administracyjnych oraz badał sposób ich wykonywania⁹. Przedmiotem tych kontroli było także postępowanie PLW w zakresie oceny ryzyka w przedsiębiorstwach sektora spożywczego¹⁰ oraz prowadzenie rejestru i wykazów określonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego¹¹ (dalej: „ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego” lub „uppz”).

(dowód: akta kontroli str. 196-281)

W Inspektoracie była stosowana w praktyce Polityka Zarządzania Ryzykiem¹². Należy uznać za dobrą praktykę coroczne sporządzanie przez zespół ds. bezpieczeństwa żywności planów i harmonogramów kontroli, w których uwzględniano określone w ww. Polityce wymogi z zakresu analizy ryzyka przy typowaniu jednostek do kontroli. Usprawnieniem w bieżącej działalności ww. zespołu było opracowanie i stosowanie od 2015 r. (po zatwierdzeniu przez Wojewódzkiego Lekarza) autorskiego formularza „Protokołu kontroli przeprowadzonej w trybie uproszczonym”.

(dowód: akta kontroli str. 124-160, 162-180)

1.3. Nadzór nad PLW w zakresie prawidłowości naliczania wynagrodzeń za czynności wykonywane przez osoby wyznaczone na podstawie art. 16 uiw do badania zwierząt rzeźnych i mięsa, był prowadzony przez zespół finansowo-księgowy Inspektoratu. Przeprowadzonych zostało w tym zakresie 18 kontroli, (z 24 zaplanowanych), z tego w wyniku 17 kontroli stwierdzono łącznie 56 nieprawidłowości¹³. Główna księgowa WIW podała, że przyczyną niezrealizowania wszystkich zaplanowanych kontroli były braki kadrowe. Wojewódzki Lekarz bezskutecznie występował w 2012 r. do Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie trzech etatów do wykonywania kontroli finansowych i został poinformowany, że kontrola nad całością gospodarki finansowej PIW będzie prowadzona przez Wydział Finansów i Budżetu Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 282-313)

1.4. W okresie objętym kontrolą NIK Wojewódzki Lekarz wydał dwie decyzje upoważniające do przeprowadzania szkoleń dla myśliwych, o których mowa w załączniku III w sekcji IV w rozdziale I rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹⁴. Obydwie decyzje zostały wydane w 2013 r.¹⁵. Procedury wymagane

⁹ Na podstawie zbadania 25 dokumentacji dotyczących kontroli (15 kontroli doraźnych i 7 kontroli planowych) zakończonych wydaniem zaleceń pokontrolnych, w tym: 10 kontroli przeprowadzonych w 2013 r., 10 kontroli przeprowadzonych w 2014 r. i 5 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2015 r.

¹⁰ W 8 kontrolach.

¹¹ j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1577.

¹² Wprowadzona przez Wielkopolskiego Lekarza zarządzeniem nr 18/2012 z dnia 21 marca 2012 r.

¹³ Dotyczyły one głównie błędów formalnych przy dokumentowaniu naliczania wynagrodzeń (47,1% przypadków), przy dokumentowaniu wykonywanych czynności (26,8% przypadków) i niepotwierdzenia czynności pod względem merytorycznym (23,1% przypadków).

¹⁴ Dz. U. UE. L 139 z 30.04.2004, s. 1 ze zm.

¹⁵ Nr ŻP-Ż.920.2.1.2013 w dniu 4 czerwca 2013 r. i nr ŻP-Ż.920.2.4. w dniu 6 sierpnia 2013 r.

przy ich wydawaniu były przestrzegane. WIW nie kontrolował podmiotów upoważnionych do przeprowadzania ww. szkoleń. Kierownik zespołu ds. bezpieczeństwa żywności podała, że na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka nie stwierdzano takiej konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 161, 267-278 i 332-335)

1.5. Wojewódzki Lekarz przekazywał Głównemu Lekarzowi informacje otrzymywane od powiatowych lekarzy, zawarte w prowadzonych przez nich rejestrach i wykazach określonych w art. 20 ust. 1 uppz, w tym informacje o zmianach w tych dokumentach. W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii wpłynęło łącznie 1.278 wniosków PLW o dokonanie zmian, w tym: w 2013 r – 436, w 2014 r. – 525 i w 2015 (I poł.) – 317 wniosków. NIK na podstawie zbadanej próby¹⁶ stwierdziła, że WIW¹⁷, przed przekazaniem do GIW informacji o zmianie w danym rejestrze / wykazie, zgłoszonej przez PLW (w formie elektronicznej i papierowej), weryfikował poprawność i kompletność zmiany¹⁸. W przypadku otrzymania dokumentacji niekompletnej lub zawierającej błędy, powiatowy lekarz wzywany był do dokonania korekty.

(dowód: akta kontroli str. 262-266, 314-317)

1.6. WIW sporządzał na odpowiednich formularzach¹⁹ i terminowo przekazywał do GLW sprawozdania RRW-6 za 2013 i 2014 r., wymagane na podstawie art. 30 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 336-403)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Formularz nr 1/P-05 – „Bieżący Plan Kontroli”, obowiązujący w WIW w ramach procedur Systemu Zarządzania, został w dniu 2 stycznia 2014 r. zmieniony²¹ przez pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania. Osoba ta nie posiadała upoważnienia do dokonywania zmian obowiązujących w Inspektoracie procedur wprowadzonych przez kierownika tej jednostki. Wojewódzki Lekarz podał, że wprowadzona zmiana została przez niego uzgodniona w gronie kierownictwa WIW i zaakceptowana przez niego w formie ustnej.

NIK podkreśla jednak, że zgodnie z § 7 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego WIW, akty prawa wewnętrznego wydaje Wojewódzki Lekarz, a w myśl art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²² organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 75-118, 421-424)

¹⁶ Zbadano 45 takich postępowań, w tym: 15 z 2013 r., 15 z 2014 r. i 15 z I połowy 2015 r. (dobór losowy).

¹⁷ Zespół ds. Bezpieczeństwa Żywności.

¹⁸ WIW prowadził w formie pisemnej (książkowej) spis spraw dotyczących zgłoszeń zmian w rejestrze i wykazach wymienionych w art. 20 ust. 1 uppz.

¹⁹ Określonych w § 2 ust. 10 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 13 września 2013 r. (Dz. z 2013, poz. 1223) i z dnia 5 lutego 2014 r. z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej, odpowiednio na rok 2013 i 2014.

²⁰ j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.

²¹ Zmiana ww. formularza polegała na dodaniu 6 kolumn zatytułowanych: „Data wysłania projektu wystąpienia pokontrolnego”, „Data wysłania wystąpienia pokontrolnego”, „Ocena PLW podmiotu kontrolowanego” i „Czy zweryfikowano, sprawdzono wykonanie wydanych zaleceń”.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

2. Dane w sporządzanych przez WIW sprawozdaniach RRW-6 były wielokrotnie korygowane, w tym sprawozdanie za 2013 r. było korygowane czterokrotnie²³ a sprawozdanie za 2014 r. - dwukrotnie²⁴.

Kierownik zespołu ds. bezpieczeństwa żywności wyjaśniła, że konieczność korygowania danych w ww. sprawozdaniach wynikała z przesyłania przez PLW błędnych danych wskutek niewłaściwej interpretacji sposobu ich zapisywania, a każda zmiana zgłoszona przez jednego z 31 powiatowych lekarzy była podstawą do sporządzenia korekty. Wojewódzki Lekarz podał, że podejmował działania dyscyplinujące PLW do przekazywania rzetelnych danych do przedmiotowych sprawozdań. W tym celu m. in. organizował narady z PLW i pisemnie wzywał ich do przestrzegania obowiązku rzetelnego weryfikowania danych dotyczących nadzoru w zakresie badania zwierząt rzeźnych i mięsa. Zdaniem Wojewódzkiego Lekarza, stwierdzony stan mógł także wynikać z dużej rotacji pracowników WIW.

Ponadto wszystkie cztery korekty sprawozdania za 2013 r. zostały podpisane przez Wojewódzkiego Lekarza z datą: 31 stycznia 2014 r. (data wysłania sprawozdania za 2013 r.) a wszystkie korekty sprawozdania za 2014 r. - z datą: 30 stycznia 2015 r. (data wysłania sprawozdania za 2015 r.).

Wojewódzki Lekarz podał, że daty podpisywania korekt były uzgadniane z pracownikami GIW a pisma przewodnie do korekt były opatrywane datą faktycznego wysłania informacji - obecnie wszystkie korekty są datowane na dzień ich sporządzenia.

Sprawozdanie za 2013 r. zostało dodatkowo skorygowane w trakcie kontroli NIK, dnia 9 listopada 2015 r. Stwierdzony przez NIK błąd polegał na podaniu przez WIW nieprawidłowej liczby 140.299 szt. świń przebadanych na obecność włośni, która została skorygowana przez WIW w korekcie z 24 marca 2014 r. do liczby 23.704 szt., jednak w kolejnej korekcie z 30 kwietnia 2014 r. (dotyczącej liczby zbadanych przed- i poubojowo kaczek i gęsi), ponownie podano błędną liczbę 140.299 szt. świń przebadanych na obecność włośni.

Starszy inspektor ds. bezpieczeństwa żywności podała, że błąd stwierdzony przez NIK wynikał z przeoczenia.

NIK wskazuje, że przedstawione wyżej przypadki świadczą o niewystarczającej skuteczności działań Wojewódzkiego Lekarza przy realizowaniu ustawowych wymogów w ww. zakresie sprawozdawczości, a do zadań Inspektoratu należała weryfikacja ww. sprawozdań pod kątem oczywistych pomyłek.

(dowód: akta kontroli str. 336-403)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Wojewódzki Lekarz wzywał powiatowych lekarzy do poinformowania go o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych wraz z dokumentacją potwierdzającą ich wykonanie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spośród 25 zbadanych przypadków, w 8 przypadkach (32%) powiatowi lekarze dopiero po upływie od 36 do 206 dni od daty otrzymania zaleceń pokontrolnych poinformowali Wielkopolskiego Lekarza o sposobie realizacji ww. wniosków, w tym w sześciu przypadkach termin wynosił 20 dni, w jednym przypadku: 10 dni i w jednym – „niezwłocznie”. Wyznaczone terminy były więc zbyt krótkie, na co wskazała w swoich wyjaśnieniach kierownik zespołu ds. bezpieczeństwa żywności, podając, że powyższa sytuacja wynikała z konieczności przeprowadzenia przez PLW złożonych postępowań, w celu pełnej realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 222-270, 419-421)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wojewódzkiego Lekarza w powyższym obszarze.

²³ W dniach: 12 lutego, 24 marca, 27 marca i 30 kwietnia 2014 r.

²⁴ W dniach: 27 lutego i 13 marca 2015 r.

2. Egzekwowanie przez Inspekcję wydanych zaleceń pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zespół ds. bezpieczeństwa żywności, w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadził łącznie 319 kontroli. Nieprawidłowości (uchybień) zostały stwierdzone w wyniku 182 kontroli (57,1%), w tym: 96 kontroli planowych i 86 kontroli doraźnych. NIK stwierdziła²⁵, że Wojewódzki Lekarz, na podstawie wyników kontroli każdorazowo oceniał m.in. sprawowanie nadzoru PLW nad pracownikami PIW i podmiotami nadzorowanymi. Oceny te wynikały z dokumentacji kontrolnej, były obiektywne i jednoznaczne. Wojewódzki Lekarz wydawał odpowiednie zalecenia pokontrolne, żądając usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w wyznaczonych terminach. Powiatowi lekarze pisemnie informowali Wojewódzkiego Lekarza o usunięciu nieprawidłowości, przedkładając uwierzytelnione kopie stosownych dokumentów. Wojewódzki Lekarz sprawdzał realizację zaleceń pokontrolnych, zlecając przeprowadzanie proponowanych przez zespół ds. bezpieczeństwa żywności kontroli sprawdzających (doraźnych i planowych). Ponadto w ww. zespole przyjęto i stosowano zasadę, że w zakresie struktury i organizacji pracy oraz postępowania administracyjnego, każda następną kontrola obejmuje sprawdzenie wykonania przez PLW poprzednich zaleceń pokontrolnych. Wojewódzki Lekarz w swoich kontrolach uwzględniał także realizację zaleceń wydanych przez PLW.

Nadzór nad PLW w zakresie prawidłowości naliczania wynagrodzeń dla osób wyznaczonych do badania zwierząt rzeźnych i mięsa na podstawie art. 16 uiw, był prowadzony przez zespół finansowo-księgowy. Na podstawie 18 kontroli wydano PLW łącznie 51 zaleceń pokontrolnych. Zostały one zrealizowane, a rzetelność ich realizacji została zweryfikowana przez WIW.

(dowód: akta kontroli str. 196-281)

2.2. W latach 2013-2015 (od kwietnia 2013 r. do września 2015 r.) organy Inspekcji Weterynaryjnej z terenu województwa wielkopolskiego skierowały łącznie 47 zawiadomień do organów ścigania, w tym w: 2013 r. – 27, w 2014 r. – 13 i w 2015 r. – 7 zawiadomień. Sprawy kierowano do policji (32 sprawy) i prokuratury (15 spraw), w tym m.in. po stwierdzeniu naruszenia:

- w 14 przypadkach ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt²⁶- art. 77 pkt 1 i art. 85 ust. 1 pkt 1 (prowadzenie działalności nadzorowanej bez spełniania wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla określonego rodzaju i zakresu tej działalności, powodując przez to zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne lub niewłaściwą jakość zdrowotną produktów, albo prowadzenie takiej działalności bez stwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych),
- w 12 przypadkach ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego - art. 25 pkt 4 (wprowadzanie na rynek produktów pochodzenia zwierzęcego w sposób niezgodny z rodzajem działalności określonej dla danego podmiotu w rejestrze prowadzonym przez PLW) i art. 26 ust.1 pkt1 lit. a tiret drugie (prowadzenie przedsiębiorstwa sektora spożywczego nie wykonując lub naruszając wymagania weterynaryjne),
- w 10 przypadkach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁷ - art. 165 § 1 pkt 1 i pkt 2 (powodowanie zagrożenia epidemiologicznego lub zagrożenia

²⁵ Na podstawie zbadania 25 dokumentacji dotyczących kontroli (15 kontroli doraźnych i 7 kontroli planowych) zakończonych wydaniem zaleceń pokontrolnych, w tym: 10 kontroli przeprowadzonych w 2013 r., 10 kontroli przeprowadzonych w 2014 r. i 5 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2015 r.

²⁶ j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 ze zm.

szerzenia się zarazy zwierzęcej i wyrabiania lub wprowadzania do obrotu szkodliwych dla zdrowia środków spożywczych nieodpowiadających obowiązującym warunkom jakości),

- w 7 przypadkach ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁸ - art. 118 § 1 pkt 1 (dokonywanie uboju zwierzęcia bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w tym zezwoleniu), w zw. z art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁹.

W przypadku złożonych zawiadomień, 24 postępowania (51,1%) zakończyły się umorzeniem (w trzech przypadkach warunkowym umorzeniem) lub odmową wszczęcia postępowania. Powiatowi Lekarze Weterynarii wnieśli zażalenia na postanowienia o: umorzeniu dwóch postępowań i odmowie wszczęcia jednego postępowania. W pięciu przypadkach sądy orzekły o winie sprawców wykroczeń, zasądając grzywny w łącznej wysokości 57,0 tys. zł. W 10 przypadkach Powiatowe Inspektoraty Weterynaryjne nie miały bieżących informacji na temat wszczętych postępowań. W pozostałych przypadkach postępowania były w toku.

Wojewódzki Lekarz zorganizował spotkania szkoleniowe dla prokuratorów i asesorów³⁰, a także dla przedstawicieli Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Poznaniu i Izby Celnej w Poznaniu³¹. Spotkania te dotyczyły szacowania zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywności i uzgodnień w zakresie wspólnych działań w sprawach podległych ściganiu, dotyczyły także odpowiedzialności i roli lekarzy weterynarii w utrzymywaniu bezpieczeństwa żywności, procedur postępowania w przypadku stwierdzenia podejrzenia popełnienia przestępstwa, prowadzenia kontroli, dokumentacji, najczęstszych przyczyn umorzeń śledztwa i niewszczywania postępowań.

Wojewódzki Lekarz podał w wyjaśnieniu, że szkolenia przyniosły znaczący, pozytywny efekt. Uwagi, sugestie i wnioski z ww. szkoleń zostały przekazane powiatowym lekarzom na odrębnych spotkaniach.

(dowód: akta kontroli str. 419-462, 470-474)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działania podejmowane przez Wojewódzkiego Lekarza zapewniły prawidłowe egzekwowanie wydawanych zaleceń pokontrolnych.

3. Współpraca pomiędzy inspekcjami

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wielkopolski Lekarz zawarł³² w dniu 8 października 2007 r. z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Poznaniu porozumienie o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej: „PIS”) i Inspekcji Weterynaryjnej. W związku z realizacją ww. porozumienia, wszyscy PLW podpisali w 2007 r. stosowne porozumienia z terenowymi komórkami Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Organy inspekcji weterynaryjnej z terenu województwa wielkopolskiego przekazywały sobie wzajemne wykazy podmiotów produkujących środki spożywcze

²⁸ j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

²⁹ j.t. Dz. U. 2013 r., poz. 395 ze zm.

³⁰ W dniu 14 listopada 2012 r. przeszkolono łącznie: 56 osób.

³¹ W przeprowadzonych w dniach 18 i 23 września 2013 r. spotkaniach szkoleniowych uczestniczyło łącznie: 78 osób.

³² Na podstawie porozumienia ramowego z dnia 21 września 2007 r. (dalej: „Porozumienie ramowe”) zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii, o współdziałaniu i współpracy ww. organów.

określone w § 3 Porozumienia ramowego. Wykazy te były aktualizowane, o czym informowani byli poszczególni powiatowi lekarze. Zgodnie z postanowieniami § 4 pkt. 1 Porozumienia ramowego, PLW objął nadzorem tę część sklepów spożywczych, w której odbywa się rozbiór mięsa, produkcja mięsa mielonego oraz surowych wyrobów mięsnych przeznaczonych do wprowadzania na rynek, a także obróbka innego nieprzetworzonego surowca pochodzenia zwierzęcego oraz przechowywanie produktów pochodzenia zwierzęcego wymagających kontrolowanej temperatury składowania. Nadzór ten był realizowany na terenie 24 powiatów, na terenie siedmiu powiatów zadania tego nie realizowano, z uwagi na brak podmiotów prowadzących działalność w ww. zakresie.

Na terenie dwóch powiatów na targowiskach nie była prowadzona działalność marginalna, lokalna ani ograniczona produktów pochodzenia zwierzęcego, a na terenie siedmiu powiatów nie była prowadzona działalność w zakresie sprzedaży bezpośredniej i działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

W przypadku 23 powiatów obie inspekcje przekazywały sobie informacje w zakresie wynikającym z § 5 Porozumienia ramowego, w tym informacje o niewłaściwym zagospodarowaniu odpadów kuchennych i o zwrotach produktów pochodzenia zwierzęcego od podmiotów zajmujących się sprzedażą detaliczną do producentów tych produktów. W pozostałych ośmiu powiatach PLW nie otrzymywali od PIS powyższych informacji.

Współpraca w zakresie wynikającym z § 8 Porozumienia ramowego na terenie województwa wielkopolskiego, była realizowana. Współpraca w zakresie określonym w § 7 porozumienia nie była realizowana w 15 powiatach, z uwagi na brak eksportu produktów pochodzenia zwierzęcego do krajów trzecich (spoza obszaru Unii Europejskiej)³³.

Kierownik zespołu ds. bezpieczeństwa żywności podała, że realizacja porozumień podpisanych przez PLW i PIS była przedmiotem zainteresowania inspektorów weterynaryjnych WIW w trakcie przeprowadzanych kontroli. Ponadto, w latach ubiegłych miały miejsce kontrole Food and Veterinary Office FVO - European Commission (dalej: „FVO”) w zakresie identyfikowalności oraz badań mikrobiologicznych wykonywanych w ramach rozporządzenia (WE) 2073/2005. Inspektorzy FVO sprawdzali m.in. sposób i skuteczność współpracy pomiędzy organami inspekcji weterynaryjnej oraz sanitarnej i nie wykazały niezgodności w tym zakresie. W trakcie kontroli PLW, przeprowadzanych przez WIW w zakresie skuteczności nadzoru nad podmiotami nadzorowanymi, również był weryfikowany sposób realizacji porozumień na poziomie powiatowym. System nadzoru Inspekcji nad bezpieczeństwem żywności pochodzenia zwierzęcego był wielokrotnie kontrolowany przez inspektorów FVO, jak również wielu krajów trzecich, żadna z kontroli nie oceniła negatywnie system nadzoru sprawowanego przez Inspekcję, a wszystkie skontrolowane podmioty otrzymały ocenę pozytywną, co skutkowało m.in. uzyskaniem możliwości pre-listingu³⁴ zakładów eksportujących do wielu krajów trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

W ramach realizacji podpisanego Porozumienia ramowego, Wielkopolski Lekarz organizował i uczestniczył w cyklicznych spotkaniach, w których brali udział przedstawiciele innych wojewódzkich służb biorących pośrednio lub bezpośrednio udział w kontroli bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego. Na spotkaniach były omawiane bieżące problemy w nadzorze, aspekty mogące

³³ A tym samym brak wystawiania świadectw zdrowia przez urzędowego lekarza weterynarii w podmiotach objętych wspólnym nadzorem ww. inspekcji.

³⁴ Zgodnie z uzgodnieniem każdy zakład europejski, wytwarzający produkty pochodzenia zwierzęcego i pragnący eksportować je do krajów trzecich, musi zostać wcześniej wciągnięty na listę przygotowaną przez właściwy organ każdego kraju członkowskiego.

poprawić sprawowaną kontrolę oraz poprawę bezpieczeństwa żywności. W przypadku stwierdzenia przez organ Inspekcji niezgodności dotyczących kompetencji innego organu, stosowne informacje były, za pośrednictwem WIW, przesyłane do właściwych PIW. Dotyczyło to w szczególności niewłaściwej jakości mikrobiologicznej produktów pochodzenia zwierzęcego, pobranych w obrocie i zbadanych przez PIS lub też terminów przydatności do spożycia oraz niewłaściwego oznakowania w/w produktów.

(dowód: akta kontroli str. 419-443, 475-512)

3.2. W okresie objętym kontrolą do WIW wpłynęło łącznie 116 powiadomień o niebezpiecznych produktach żywnościowych, w tym 92 z zastosowaniem systemu RASFF, 43 w ramach Krajowego programu badań kontrolnych obecności substancji niedozwolonych oraz pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt i w żywności pochodzenia zwierzęcego, a także 24 powiadomienia przyjęte od innych organów.

Badanie postępowania WIW w latach 2013 – 2015 (I półrocze) z informacjami otrzymywanymi, na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, w ramach systemu RASFF³⁵ o niebezpiecznych produktach żywnościowych oraz sposobu wykorzystania tych informacji, nie wykazało nieprawidłowości. Inspektorat, zgodnie z obowiązującymi wymogami³⁶, rejestrował napływające informacje, niezwłocznie przekazywał je właściwym organom i gromadził dokumentację dotyczącą ww. spraw.

(dowód: akta kontroli str. 463-464)

Wielkopolski Lekarz podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z zapisami porozumienia przekazuje on i wymienia się posiadanymi informacjami (RASFF), wynikami kontroli, urzędowymi wynikami badań w ramach współpracy między organami, które mają wpływ na zdrowie publiczne. Zostały również przekazane listy podmiotów działających na rynku spożywczym wspólnie nadzorowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej. Uzyskane informacje były również przekazywane PLW w celu poprawy sprawowanego nadzoru nad podmiotami. W ocenie Wielkopolskiego Lekarza, współpraca między organami przebiegała pomyślnie a wypracowane rozwiązania gwarantują bezpieczeństwo żywności, odpowiedni poziom zdrowia publicznego, co ma odzwierciedlenie w wynikach kontroli oraz jakości wytwarzanych produktów. Jako przykład dobrej współpracy między organami podał on udostępnienie i możliwość skorzystania z laboratoriów Zakładu Higieny Weterynaryjnej przez PIS do wykonywania badań tzw. soli wypadowej.

(dowód: akta kontroli str. 267-281, 419-443)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK działania WIW w zbadanym obszarze były prawidłowe.

³⁵ Badaniem objęto 10 zawiadomień, w tym cztery z 2013 r., cztery z 2014 r. i dwa z 2015 r. (I poł.).

³⁶ Rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. oraz rozporządzenia Komisji (UE) 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz. U. UE. L 6 z 11.01.2011, s. 7, ze zm.) i instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii Nr GIWbż-500-1/12 z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu działania krajowego systemu RASFF.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. ujmowanie w sprawozdaniach RRW-6 wyłącznie zweryfikowanych i zgodnych z rzeczywistością danych,
2. dokonywanie zmian w obowiązujących w Inspektoracie procedurach przez osobę do tego upoważnioną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Poznań, dnia 15 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Miroslaw Babkiewicz

specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Z up. Tomasz Nowiński

wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096