



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.003.02.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/082 – Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności
Okres objęty kontrolą	2016-2018 (I kwartał)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/65/2018 z 27 marca 2018 r., Zdzisław Stefan Zbierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/73/2018 z 11 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gdańsku (kod: 80-240), ul. Marii Konopnickiej 4 (dalej: „Inspektorat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Teodorczyk, Pomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej (dalej: „Wojewódzki Inspektor”) od 27 stycznia 2017 r. Wcześniej, tj. od 1 maja 2012 r. Wojewódzkim Inspektorem była Elżbieta Łobacz. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Inspektorat we właściwy sposób prowadził działania w zakresie nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności, a zagadnienia te były jednym z elementów kontroli dotyczących artykułów rolno-spożywczych. W ramach tych zagadnień sprawdzano oznakowanie produktów, tj. ustalano czy substancje dodatkowe wymienione w składzie środków spożywczych zastosowane zostały zgodnie z prawem. Pobierano także próbki do badań laboratoryjnych prowadzonych w kierunku substancji słodzących, konserwujących, zagęszczających, barwników oraz wzmacniaczy smaku. Wojewódzki Inspektor zapewnił właściwe warunki organizacyjno-prawne do rzetelnego sprawowania nadzoru oraz kontroli nad stosowaniem substancji dodatkowych w żywności. Zadania w tym zakresie realizowali pracownicy Wydziału Kontroli Artykułów Żywnościowych i Nieżywnościowych Inspektoratu oraz Zespołu Kontroli Delegatury Inspektoratu w Słupsku, posiadający stosowne kwalifikacje i uprawnienia. Inspektorat:

- skutecznie egzekwował wydane zalecenia oraz rzetelnie przekazywał informacje o stwierdzonych zagrożeniach,
- efektywnie współpracował z innymi inspekcjami w celu eliminacji ryzyka wprowadzenia na rynek produktów spożywczych niespełniających norm w zakresie stosowania w nich substancji dodatkowych,
- prowadził poradnictwo konsumenckie i akcje edukacyjne na rzecz bezpieczeństwa stosowania w żywności substancji dodatkowych,
- podejmował działania w związku ze skargami i interwencjami konsumentów związanymi z dodatkami stosowanymi w żywności,
- wywiązywał się z obowiązków nałożonych ustawami oraz stosował do regulacji i procedur wewnętrznych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań oraz sprawowanie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym, zawierających substancje dodatkowe.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Inspektoratu wprowadzonym przez Wojewódzkiego Inspektora, zadania związane m.in. z nadzorem nad stosowaniem w żywności substancji dodatkowych realizowane były w Wydziale Kontroli Artykułów Żywnościowych i Nieżywnościowych Inspektoratu w Gdańsku oraz w Zespole Kontroli Delegatury Inspektoratu w Słupsku. Do zadań tych komórek należało m.in.:

- podejmowanie i prowadzenie czynności kontrolnych w zakresie:
 - bezpieczeństwa żywności, legalności i rzetelności prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w jednostkach handlu detalicznego, hurtowego i gastronomii w zakresie artykułów żywnościowych,
 - jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w handlu detalicznym, hurtowym i gastronomii,
 - ogólnego bezpieczeństwa produktów, legalności i rzetelności prowadzenia działalności gospodarczej w jednostkach handlu detalicznego, hurtowego i usług oraz w zakładach produkcyjnych w zakresie artykułów nieżywnościowych, nieobjętych dyrektywami nowego podejścia,
- opracowywanie programów i metodyk kontroli,
- opracowywanie, przygotowywanie i wydawanie postanowień oraz decyzji administracyjnych w toku kontroli i po kontroli,
- stosowanie postępowania mandatowego oraz przygotowywanie wniosków o ukaranie do sądów rejonowych w sprawach o wykroczenia,
- współpraca z organami administracji rządowej, samorządowej, organami ścigania oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie zadań komórki,
- prowadzenie szkoleń wewnętrznych w zakresie zadań komórki.

W wybranych do badania zakresach czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych określono, że do ich obowiązków należało m.in.:

- prowadzenie i koordynowanie działań kontrolnych w obszarach bezpieczeństwa żywności w jednostkach handlu detalicznego, hurtowego i gastronomii, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w handlu detalicznym i gastronomii, ogólnego bezpieczeństwa produktów w jednostkach handlu detalicznego, hurtowego i usług oraz w zakładach produkcyjnych oraz innych produktów nieżywnościowych i usług (Wydział Kontroli Artykułów Żywnościowych i Nieżywnościowych),
- prowadzenie działań kontrolnych w obszarach dyrektyw nowego podejścia, ogólnego bezpieczeństwa produktów, innych produktów nieżywnościowych i usług oraz artykułów rolno-spożywczych, a także opracowywanie tematów i metodyk kontroli (Zespół Kontroli).

W kontrolowanym okresie jeden pracownik Inspektoratu ukończył szkolenie dotyczące bezpieczeństwa substancji dodatkowych w żywności. Przedmiotem szkolenia zorganizowanego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”) w marcu 2018 r. były: wybrane przepisy w zakresie znakowania środków spożywczych zawierających substancje dodatkowe i aromaty, a także zasady stosowania przepisów dotyczących substancji dodatkowych, aromatów i enzymów w praktyce – interpretacje i wytyczne Komisji Europejskiej. Ponadto, w 2012 r. dwóch pracowników Inspektoratu uczestniczyło w szkoleniu dotyczącym znakowania środków spożywczych w zakresie

substancji dodatkowych, aromatów i enzymów. W latach 2016-2018 spośród łącznie 17 pracowników Wydziału Kontroli i Zespołu Kontroli Inspektoratu realizujących zadania kontrolne związane z nadzorem nad żywnością, 14 z nich posiadało wykształcenie wyższe, w tym pięciu w zakresie technologii żywności, jeden w zakresie biotechnologii oraz jeden w zakresie żywienia człowieka.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zatrudnienie w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację omawianych zadań utrzymywane było na optymalnym poziomie. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w Wydziale Kontroli wynosił 12-13 pracowników, natomiast Zespół Kontroli zatrudniał 8-9 pracowników. Inspektorat nie występował o zwiększenie zatrudnienia w ww. komórkach, jak również o zwiększenie budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 7-92, 165)

1.2. Inspektorat sporządzał corocznie kwartalne Plany pracy kontrolnej na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa UOKiK rocznych Planów kontroli Inspekcji Handlowej oraz kwartalnych zestawień tematów przewidzianych do realizacji (zgodnie z Planem kontroli Inspekcji Handlowej) przekazanych przez UOKiK, jak również propozycji tematów zgłoszonych przez Wojewodę Pomorskiego, a także inicjowanych we własnym zakresie (kontrole własne i interwencyjne).

W okresie objętym kontrolą Plany pracy kontrolnej Inspektoratu obejmowały również kontrole z zakresu dodatków do żywności. Łącznie, ze 155 planowanych kontroli dodatków do żywności, w 2016 r. w Planie pracy ujęto 77 kontroli, w 2017 r. – 60, a na I kwartał 2018 r. zaplanowano 18 kontroli. Zakres przedmiotowy ww. kontroli obejmował m.in. kontrole:

- mięsa i produktów mięsnych pod kątem ujawniania zafałszowań produktami tańszymi,
- jakości handlowej wyrobów cukierniczych, w tym wyrobów czekoladowych, kakaowych, z zawartością alkoholu oraz w opakowaniach świątecznych,
- jakości i prawidłowości oznakowania produktów rolnictwa ekologicznego głównie z państw UE i państw trzecich,
- jakości handlowej przypraw, w tym ziół,
- produktów mlecznych w kierunku ujawnienia zafałszowań tłuszczem niemlecznym, zamiany gatunku mleka pochodzącego od innych zwierząt niż deklarowane w oznakowaniu oraz nieuzasadnionego stosowania substancji dodatkowych,
- jakości handlowej wód oraz napojów bezalkoholowych, w tym energetyzujących,
- jakości handlowej produktów posiadających oznakowanie ChNP, ChOG i GTS,
- jakości i prawidłowości oznakowania ryb i produktów rybnych, w tym mrożonych produktów w glazurze z uwzględnieniem badań w kierunku zgodności gatunku z deklarowanym,
- oznakowania produktów dobrowolnymi informacjami typu: „wiejski”, „domowy”, „tradycyjny”, „naturalny”, „babuni”, „bezlaktozowy”, „bezglutenowy”, „bez konserwantów”, „bez barwników”, „bez GMO”,
- jakości handlowej wyrobów winiarskich oraz napojów zadeklarowanych jako alkoholowe na bazie piwa, których wygląd i oznakowanie wskazują, że są to wyroby winiarskie,
- jakości handlowej środków spożywczych z importu, w tym oferowanych w sklepach lub na stoiskach z tzw. „zdrową żywnością” i „kuchnie świata”,
- jakości handlowej produktów oferowanych pod markami własnymi sieci handlowych,
- jakości handlowej mięsa, surowych wyrobów mięsnych (oraz rzetelność znakowania mięsa oddzielonego mechanicznie przeznaczonego do produkcji), w tym znakowania krajem pochodzenia,
- jakości handlowej napojów spirytusowych z oznaczeniami geograficznymi chronionymi w Unii Europejskiej,

- jakości handlowej naturalnych wód mineralnych oraz wód źródlanych i „smakowych”,
- jakości handlowej wyrobów garmażeryjnych, w tym mrożonych wyrobów kulinarnych,
- jakości i prawidłowości oznakowania mięsa i przetworów mięsnych.

Tematy te zostały określone przez UOKiK. Inspektorat nie planował i nie prowadził kontroli własnych w ww. zakresie m.in. ze względu na brak sygnałów od konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 14, 93-163)

1.3. W okresie objętym kontrolą Inspektorat przeprowadził łącznie 15 kontroli zleconych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej², z tego:

- 11 kontroli dotyczyło artykułów rolno-spożywczych w zakresie prawidłowości oznakowania (nie dotyczyły stosowania substancji dodatkowych),
- 3 kontrole dotyczyły usług gastronomicznych,
- 1 kontrola dotyczyła artykułów przemysłowych (kosmetyki).

(dowód: akta kontroli str. 14)

1.4. Inspektorat przeprowadził łącznie 338 kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym, z tego: w 2016 r. przeprowadził 141 kontroli, w tym 50 w zakresie substancji dodatkowych, w 2017 r. – 150 kontroli, w tym 49 dotyczyło substancji dodatkowych oraz w 2018 r. (I kwartał) – 47 kontroli, w tym 10 dotyczących substancji dodatkowych. W ramach ww. kontroli, badaniom podlegały nw. substancje dodatkowe:

- w zakresie badań laboratoryjnych:
 - słodzące (acesulfam K, sacharyna i jej sole, aspartam, kwas cyklaminy i sole, sukraloza, sorbitol),
 - konserwujące (kwas benzoowy i jego sole, kwas sorbowy i jego sole, siarczyny, azotany, azotyny),
 - barwniki (syntetyczne),
 - wzmacniacze smaku (glutaminian sodu),
 - zagęszczające (karagen),
- w zakresie oznakowania:
 - żelujące (pektyny, agar),
 - barwniki (antocyjany, karoteny, ryboflawiny, annato, karmel amoniakalno-siarczyny, koszenila, karminy, kurkumina, kwas karminowy, węgiel roślinny, karmel amoniakalny),
 - słodzące (acesulfam K, aspartam, sorbitole, sacharyny, maltitole, glikozydy stewiolowe),
 - regulatory kwasowości (fosforany sodu, kwas cytrynowy, octan sodu, cytrynian sodu, wodorowęglan sodu, kwas mlekowy, lakton kwasu glukonowego, kwas jabłkowy, chlorek potasu, węglany sodu, węglan wapnia),
 - emulgatory (mono- i diglicerydy kwasów tłuszczowych, polirycynoleinian poliglicerolu, lecytyny, cytrynian sodu, fosforany sodu, difosforany, polifosforany, stearylomleczan sodu, estry kwasów tłuszczowych i poliglicerolu),
 - przeciwutleniacze (askorbinian sodu, kwas askorbinowy, izoaskorbinian sodu),
 - stabilizatory (chlorek wapnia, cytryniany sodu, mleczan wapnia, alginian sodu, inwertaza),
 - wzmacniacze smaku (glutaminian monosodowy, inozynian dipotasowy, guanylan dipotasowy, 5'-rybonukleotydy disodowe, sorbinian potasu),

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze zm.

- konserwujące (benzoesan sodu, azotyn sodu, sorbinian potasu, lizozym, azotyn potasu, azotan potasu, pirosiarczyn sodu, kwas sorbowy),
- spulchniające (węglany amonu, węglan sodu, difosforany, wodorowęglan sodu),
- glazurujące (wosk carnauba, воск pszczeli, biały i żółty),
- zagęszczające (guma arabska, guma guar, acetylowany adypinian diskrobiowy, guma ksantanowa, karagen, pektyny).

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 162-163)

1.5. W okresie objętym kontrolą Inspektorat pobrał łącznie 276 próbek żywności do badań laboratoryjnych, w tym 69 próbek w zakresie substancji dodatkowych. Badania laboratoryjne prowadzone były w kierunku: masy netto, badań organoleptycznych, identyfikacji gatunkowej (DNA), deklaracji producenta (wartość odżywcza), zawartości alkoholu, jak również obecności substancji dodatkowych oraz zgodności z przepisami rozporządzeń: Parlamentu Europejskiego i Rady (WE³, UE⁴), Rady (EWG⁵), Komisji (EWG⁶) oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi^{7,8}. W pobranych próbkach zbadano (w kierunku weryfikacji deklaracji producenta oraz dopuszczalnego poziomu zastosowanych dodatków) nw. substancje dodatkowe:

- słodzące (acesulfam K, sacharyna i jej sole, aspartam, kwas cyklaminy i jego sole, sukraloza, sorbitol),
- konserwujące (kwas benzoowy i jego sole, kwas sorbowy i jego sole, siarczyny, azotany, azotyny),
- barwniki (syntetyczne),
- wzmacniacze smaku (glutaminian sodu),
- zagęszczające (karagen).

Ponadto, próbki zbadano na obecność niedeklarowanych w składzie substancji dodatkowych. Zakwestionowano jedną partię surowego wyrobu mięsnego ze względu na wykazanie na etykiecie glutaminianu sodu (E621) niedozwolonego do stosowania w tej grupie żywności (producent wyjaśnił, że było to spowodowane błędnym zakwalifikowaniem wyrobu do grupy produktów mięsnych).

Zgodnie z załącznikiem Nr II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE⁹) wykaz wszystkich dodatków zawierał 334 substancje i obejmował 3 grupy: barwniki (40 rodzajów), substancje słodzące (19 rodzajów) oraz dodatki inne niż barwniki i substancje słodzące (275 rodzajów).

W okresie objętym kontrolą jedynie w 2016 r. Inspektorat pobrał 4 próby do badań laboratoryjnych (zgodnie z programem UOKiK, tj. czekolady, ser, miód) od sprzedawców detalicznych prowadzących sprzedaż środków spożywczych przez internet. Prób tych nie badano na obecność substancji dodatkowych (w składach tych produktów nie deklarowano substancji dodatkowych).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1576/89 (Dz. U. L 39 z 13.2.2008, s. 16).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) Nr 922/72, (EWG) Nr 234/79, (WE) Nr 1037/2001 i (WE) Nr 1234/2007 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).

⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2136/89 z dnia 21 czerwca 1989 r. ustanawiające wspólne normy handlowe w odniesieniu do konserwowanych sardynek i opisy handlowe w odniesieniu do konserwowanych sardynek i produktów pokrewnych sardynce (Dz. U. L 212 z 22.7.1989, str. 79).

⁶ Rozporządzenie Komisji (EWG) Nr 2568/91 z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawie właściwości oliwy z oliwek i oliwy z wycieczek oliwek oraz w sprawie odpowiednich metod analizy (Dz. U. L 248 z 5.8.1991, str. 1).

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej wyrobów kakaowych i czekoladowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 214, poz. 1813).

⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 października 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej miodu (Dz. U. z 2003 r. Nr 181, poz. 1773).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz. U. L 354 z 31.12.2008, s. 16).

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 164)

1.6. Z otrzymanych przez Inspektorat sprawozdań z badań przeprowadzonych przez laboratoria UOKiK wynikało, że nie dokonywano kompleksowych badań prób żywności pod kątem zgodności faktycznego składu substancji dodatkowych z deklarowanym na opakowaniu, ponieważ nie przewidywały tego programy kontroli UOKiK.

Inspektorat przeprowadził łącznie 155 kontroli artykułów rolno-spożywczych, w których mogły występować substancje dodatkowe, z tego 109 kontroli w kierunku tych substancji. Dodatki do żywności poddawano kontroli w drodze badań laboratoryjnych oraz w zakresie oznakowania (etykieta). Do badań laboratoryjnych pobrano łącznie 276 próbek, w tym 69 na obecność substancji dodatkowych w kierunku prawidłowości ich stosowania (badanie obecności substancji słodzących, zagęszczających, konserwujących, barwników i wzmacniaczy smaku oraz określenia ich ilości w produkcie). Z wszystkich prób żywności w kierunku substancji dodatkowych zakwestionowano jedną (w oznakowaniu surowego wyrobu mięsnego wskazano obecność glutaminianu sodu).

(dowód: akta kontroli str. 18, 162-163)

1.7. Dokonywanie weryfikacji, w ramach prowadzonych przez Inspektorat kontroli, zastosowanych w danym produkcie żywnościowym wszystkich substancji dodatkowych, ich dawek lub poziomów oraz pełnionych przez nie funkcji technologicznych możliwe było jedynie w ramach procedury laboratoryjnej (badania fizyko-chemiczne). W tym celu pracownicy Inspektoratu (podczas prowadzonych czynności kontrolnych artykułów rolno-spożywczych u sprzedawców) pobierali próby żywności i przekazywali je do laboratoriów UOKiK, w których przeprowadzone badania umożliwiały dokonanie weryfikacji w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 162-163)

1.8. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat nie analizował skutków kumulacji wielu substancji dodatkowych pochodzących z różnych źródeł oraz ich ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, jak również możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety, gdyż zagadnienie takie nie leżało w ustawowej kompetencji Inspektoratu. Inspektorat nie posiadał również żadnych wytycznych w omawianym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 8, 19)

1.9. Inspektorat (na podstawie prowadzonych kontroli) dokonywał ustaleń, jakie substancje dodatkowe występują w żywności spożywanej w kraju. Posiadał też informacje, które z pobranych substancji dodatkowych analizowano oraz jakie były wyniki tych analiz. W kontrolowanym okresie pobrano do analiz 69 próbek żywności w kierunku substancji dodatkowych, tj. na obecność substancji słodzących, konserwujących, barwników, wzmacniaczy smaku i substancji zagęszczających oraz w celu określenia ich ilości w produkcie. W wyniku dokonanych analiz nie zakwestionowano żadnej próby żywności w kierunku substancji dodatkowych.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat nie dokonuje oceny spożycia substancji dodatkowych z dietą (ze spożywaną przez ludność żywnością), jak również oceny ryzyka narażenia tej ludności na działanie substancji dodatkowych.

W wyniku kontroli doraźnej, zleconej Inspektoratowi przez NIK¹⁰, Inspektorat ocenił prawidłowość oznakowania 20 wybranych artykułów spożywczych¹¹ m.in. pod kątem rzetelności przekazywania informacji o substancjach dodatkowych oraz prawidłowości

¹⁰ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) – dalej: „ustawa o NIK”.

¹¹ Chleb, bułka, parówki, szynka i polędwica - po dwa rodzaje każdego, kielbasa inna niż drobiowa, kielbasa drobiowa, pasztet, bulion koncentrat, filet z ryby mrożony, śledź, ciastka, herbatniki/markizy, bułka słodka typu drożdżówka, biszkopty.

oznakowania tych artykułów (w tym zasadności zamieszczenia dobrowolnych informacji typu: „domowa”, „staropolska”, „bez konserwantów”). W zakresie zadeklarowanych substancji dodatkowych nieprawidłowości nie stwierdzono. Jako nieprawidłowe Inspektorat ocenił jednak oznakowanie trzech artykułów następującymi dobrowolnymi informacjami: „od dawien dawna”, „babuni” i „wiejski”, które w ocenie inspektorów mogły wprowadzać konsumenta w błąd co do właściwości danych środków spożywczych, a w szczególności co do ich składu oraz metody ich wytwarzania lub produkcji (produkty oznakowane w sposób sugerujący, że zostały wytworzone za pomocą metod tradycyjnych, podczas gdy do produkcji tych środków spożywczych użyto substancji dodatkowych wykorzystywanych w produkcji przemysłowej). W zakresie ww. ustaleń Inspektorat sporządził wystąpienia pokontrolne oraz pisma do producentów wyrobów z żądaniem wyjaśnień (postępowania w toku).

(dowód: akta kontroli str. 8, 19, 162-163, 232-241)

1.10. Czynności kontrolne prowadzone przez pracowników Inspektoratu realizowane były w oparciu m.in. o przepisy ustawy o Inspekcji Handlowej, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹², plany pracy kontrolnej oraz programy kontroli Inspektoratu. W badanym okresie kontrole podejmowano z inicjatywy Prezesa UOKiK, Wojewody Pomorskiego lub własnej (kontrole własne i interwencyjne). Inspektorat weryfikował jakość handlową artykułów żywnościowych w drodze pobrania próbek do badań laboratoryjnych (fizyko-chemicznych) oraz w kontroli oznakowania produktu (etykieta). Dokonanie oceny jakości handlowej produktów żywnościowych dotyczące jego właściwości fizyko-chemicznych (ocena właściwości mikrobiologicznych nie leżała w kompetencji Inspektoratu) w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy należało do laboratoriów kontrolno-analitycznych UOKiK, natomiast ocena organoleptyczna oraz wymagania w zakresie opakowania, prezentacji i oznakowania były możliwe do ustalenia w trakcie kontroli prowadzonych przez Inspektorat.

Badanie wybranej dokumentacji z kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat wykazało, że kontrole te umożliwiały dokonanie oceny jakości handlowej produktu żywnościowego pod kątem zawartych w nim substancji dodatkowych w ww. zakresie.

W wyniku oględzin¹³ czynności kontrolnych wykonywanych przez inspektorów Inspektoratu w trakcie jednej z kontroli w zakresie prawidłowości oznakowania środków spożywczych sprzedawanych bez opakowań (przeprowadzanej w punkcie sprzedaży detalicznej mięsa i wędlin) stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 3 ustawy o Inspekcji Handlowej i w zakresie określonym w programie kontroli. Podjęte czynności umożliwiały ocenę jakości handlowej wytypowanych sześciu partii przetworów mięsnych oferowanych luzem w zakresie prawidłowości ich oznakowania. Program kontroli podlegającej oględzinom nie obejmował oceny właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych kontrolowanych wyrobów, ani poboru prób do badań laboratoryjnych. Ustalenia kontroli udokumentowane zostały przez inspektorów w protokole kontroli, w tym m.in., że zadeklarowane w oznakowaniu produktów substancje dodatkowe były zastosowane na warunkach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 19, 166-218, 242-49)

Ocena częstkowa

W ocenie NIK, przygotowanie organizacyjne Inspektoratu do wykonywania zadań oraz sprawowanie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych zawierających substancje dodatkowe były prawidłowe. Inspektorat zapewnił warunki organizacyjno-

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – ustawa obowiązywała do 30 kwietnia 2018 r.

¹³ Na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK.

prawne do sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym w aspekcie stosowanych w nich substancji dodatkowych. Kontrole tych artykułów w odniesieniu do substancji dodatkowych w żywności prowadzone były w sposób prawidłowy oraz adekwatny do potrzeb (kontrole w zakresie prawidłowości oznakowania i pobrania prób do badań laboratoryjnych). Kontrole prowadzono w każdym roku objętym kontrolą i podlegały nim substancje dodatkowe wybrane z każdej z trzech grup dozwolonych do stosowania w żywności substancji dodatkowych.

2. Współpraca Inspektoratu z innymi instytucjami oraz działalność edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w artykułach rolno-spożywczych w obrocie detalicznym.

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Inspektorat nie przekazywał powiadomień dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Środkach Żywnienia Zwierząt (system RASFF¹⁴).

(dowód: akta kontroli str. 9, 22)

2.2. W wyniku przeprowadzonych w ww. okresie 109 kontroli artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym zawierających substancje dodatkowe, Inspektorat wydał jedno zalecenie pokontrolne w zakresie dodatków do żywności. W I kwartale 2018 r. zakwestionowano w sklepie firmowym producenta partię surowego wyrobu mięsnego zawierającego, zgodnie z oznakowaniem na etykiecie, substancję E621 (glutaminian sodu) niedozwolony do stosowania w tej grupie żywności. W wyniku tego ustalenia Inspektorat:

- wnioskował w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do producenta (sprzedawcy) o wyeliminowanie przedmiotowej substancji dodatkowej z produktu oraz o jego prawidłowe oznakowanie,
- powiadomił właściwy miejscowo Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: „WIJHARS”) oraz Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną (dalej: „PSSE”) o stwierdzonej nieprawidłowości (do wiadomości i wykorzystania),
- wszczął postępowanie administracyjne w celu ukarania producenta karą pieniężną,
- zaplanował rekontrolę w sklepie producenta w II kwartale 2018 r.

Natomiast producent (sprzedawca) w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował Inspektorat o wykonaniu wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 22, 219-220)

2.3. W kontrolowanym okresie Inspektorat nie otrzymywał od innych instytucji (w ramach systemu RASFF) powiadomień o stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 9, 22)

2.4. W ramach działań, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r.¹⁵, Inspektorat współpracował (w przypadkach dotyczących bezpieczeństwa w stosowaniu substancji dodatkowych w żywności) w zakresie wymiany:

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz rozporządzenie Komisji (UE) Nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. z 2002 r., Nr 24, poz 243 ze zm.).

- wiedzy fachowej, informacji o praktykach rynkowych naruszających prawa konsumentów oraz lokalnych inicjatywach dotyczących ochrony konsumentów (§ 2 rozporządzenia) z WSSE (przekazanie w I kwartale 2016 r. informacji (skargi) konsumenta zgodnie z właściwością rzeczową),
- informacji o naruszeniach prawa (§ 3 ust. 1 rozporządzenia) z PSSE w Słupsku oraz WIJHARS (przekazanie informacji z I kwartału 2018 r. o stwierdzonej nieprawidłowości w oznakowaniu dotyczącej niedozwolonej substancji dodatkowej stosowanej do produkcji surowego wyrobu mięsnego).

Ponadto, w zakresie przepisu § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, Inspektorat zawarł dwa porozumienia:

- w 2003 r. z WIJHARS, m.in. w zakresie przekazywania do właściwych (terenowo) inspektoratów WIJHARS informacji o wynikach kontroli, w czasie których ujawniono zastrzeżenia co do oznakowania artykułów spożywczych lub jakości sprawdzonych środków spożywczych, podejmowania działań kontrolnych w ramach posiadanych kompetencji na wniosek inspekcji jakości oraz korzystania z możliwości badania próbek środków spożywczych w laboratoriach WIJHARS),
- w 2011 r. z WSSE, m.in. w zakresie udostępniania przez organy Inspekcji Sanitarnej wszystkich szczebli danych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a figurujących w rejestrach podmiotów, przekazywania do wiadomości i wykorzystania organu sanitarnego informacji dotyczących naruszeń obowiązujących przepisów w zakresie bezpieczeństwa żywności, w zakresie wprowadzania do obrotu towarów nieprawidłowo oznakowanych, niewłaściwej jakości, po upływie terminów przydatności do spożycia i dat minimalnych trwałości oraz braku aktualnych badań lekarskich osób wykonujących prace związane z kontaktem z żywnością.

Inspektorat nie przeprowadzał z ww. podmiotami wspólnych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności zawierającej substancje dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 221-230)

2.5. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Inspektoratu zadania związane m.in. z prowadzeniem poradnictwa konsumenckiego, w tym w zakresie stosowania w żywności substancji dodatkowych, realizowane były w Wydziale ds. Pozasądowego Rozwiązywania Sporów Konsumenckich (wcześniej, tj. do 6 września 2017 r. – w Wydziale Ochrony Konsumentów) Inspektoratu w Gdańsku oraz na jednoosobowych stanowiskach pracy: ds. pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i ds. ochrony konsumentów Delegatury Inspektoratu w Słupsku.

Inspektorat udzielał porad konsumenckich bezpośrednio w trakcie wizyt konsumentów, w rozmowach telefonicznych, w drodze odpowiedzi elektronicznych i pisemnych, w godzinach pracy Inspektoratu oraz podczas cotygodniowych dyżurów.

Łącznie, w latach 2016-2017, Inspektorat udzielił 22.964 porady i instruktarze, z tego 19.502 konsumentom oraz 3.462 przedsiębiorcom. Inspektorat nie agregował danych o liczbie porad i instruktarzy udzielonych w zakresie dodatków do żywności.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat prowadził akcje edukacyjne, których celem było podnoszenie świadomości konsumentów. Za pośrednictwem lokalnych i ogólnopolskich mediów oraz strony internetowej Inspektoratu informowano konsumentów m.in. o wynikach kontroli artykułów żywnościowych i gastronomii (dotyczyło to również ustaleń w zakresie stosowanych dodatków do żywności i prawidłowości oznakowania produktów).

(dowód: akta kontroli str. 9, 23-24, 26-83)

2.6. W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęła jedna skarga konsumentka (informacja o nieprawidłowościach) dotycząca zastosowanych substancji dodatkowych w artykułach rolno-spożywczych. W wyniku ww. zgłoszenia z października 2017 r. (dotyczącego zastosowania niedozwolonych w opinii konsumenta substancji dodatkowych w biszkoptach), Inspektorat w listopadzie 2017 r. przeprowadził kontrolę, w której sprawdzono prawidłowość oznakowania produktu, w tym zadeklarowanych na opakowaniu substancji dodatkowych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 9, 24, 250-252)

2.7. W kontrolowanym okresie Inspektorat nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, tj. ograniczających wprowadzanie do obrotu, wstrzymujących wprowadzanie do obrotu lub wycofujących z obrotu albo wstrzymujących świadczenie usług, jak również nakazujących niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a także wstrzymujących wprowadzanie do obrotu lub wycofujących z obrotu w punktach sprzedaży całej partii artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego.

Wskazanie na fakt, iż w okresie kontroli nie wydano decyzji

(dowód: akta kontroli str. 25, 231)

2.8. W zakresie artykułów rolno-spożywczych Inspektorat nie wszczynał dochodzeń dotyczących czynów określonych w art. 38 ustawy o Inspekcji Handlowej (w związku z niewystąpieniem przypadków niewykonania decyzji, o których mowa w art. 18 i art. 32 ustawy albo usuwania dowodów lub produktów zabezpieczonych w toku kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 9, 25, 231)

2.9. W okresie objętym kontrolą Inspektorat wymierzył:

- 93 kary pieniężne w kwocie ogółem 70,2 tys. zł za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów (art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁶),
- 20 kar w kwocie ogółem 28,0 tys. zł za wprowadzanie do obrotu zafałszowanych artykułów rolno-spożywczych (art. 40a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy),
- 4 kary w kwocie ogółem 6,0 tys. zł z ww. tytułów jednocześnie (art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 ww. ustawy).

Ww. kary nie dotyczyły nieprawidłowości w zakresie stosowania w artykułach rolno-spożywczych substancji dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 25)

**Ocena
częstkowa**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli współpraca Inspektoratu z innymi instytucjami oraz działalność edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w artykułach rolno-spożywczych prowadzona była we właściwy sposób.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁶ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2212, ze zm.).

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 Gdańsku.

Gdańsk, dnia 15 czerwca 2018 r.

Kontrolerzy

Katarzyna Michalska
główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

Zdzisław Stefan Zbierski
główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up,

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszka
Podpis