



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.02.2018
P/18/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/082 – Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Edyta Piskorz-Zabujść - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 37/2018 z dnia 19 marca 2018 r. 2. Łukasz Badura - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 38/2018 z dnia 19 marca 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie ul. Szarych Szeregów 7, 10-079 Olsztyn (dalej: „WIJHARS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Piórkowski – Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie (dalej: „Wojewódzki Inspektor”).

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2018 (I kwartał) WIJHARS zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań oraz sprawowania nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, zawierających substancje dodatkowe. Realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹ (dalej: „ustawa o jakości handlowej”), w trakcie prowadzonych kontroli inspektorzy WIJHARS weryfikowali rzetelność i wiarygodność przekazywania przez producentów w oznakowaniu, w wykazie składników, informacji skierowanych do konsumentów finalnych, dotyczących składu produktu, w tym wymienionych w nim substancji dodatkowych. W ww. okresie przeprowadzono łącznie 2.552 kontrole producentów i podmiotów prowadzących obrót artykułami rolno-spożywczymi, z czego w 1.015 kontrolach jednym z badanych elementów były substancje dodatkowe. W ramach prowadzonych kontroli, przeprowadzano również badania laboratoryjne pod kątem występowania tych substancji. W przeprowadzonych kontrolach, stwierdzono 68 nieprawidłowości związanych z dodatkami do żywności. WIJHARS współpracował z innymi jednostkami kontrolnymi zarówno z Polski, jak i z innych krajów, na rzecz m.in. bezpieczeństwa żywności w aspekcie stosowania substancji dodatkowych. W każdym przypadku po otrzymaniu informacji o stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych, niezwłocznie podejmował działania kontrolne. WIJHARS brał udział w działaniach mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie pobierania substancji dodatkowych z diety. Po otrzymaniu wniosku konsumentckiego dotyczącego niewłaściwej jakości handlowej w zakresie oznakowania wyrobu, niezwłocznie podjął stosowne działania, tj. przeprowadzono kontrolę doraźną. W jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości, wydano decyzję administracyjną w sprawie poddania zabiegowi zmiany oznakowania kontrolowanej partii oraz decyzję w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego.

¹ Dz. U z 2017 r. poz. 2212, ze zm.

NIK zwraca uwagę, że 11 decyzji dotyczących zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o jakości handlowej WIJHARS przekazał Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych dopiero w trakcie kontroli NIK (po upływie od 76 do 672 dni od daty ich uprawomocnienia). Zdaniem NIK, takie decyzje powinny być niezwłocznie przekazywane do GIJHARS, w celu ich upublicznienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2016-2018 (I kwartał) zadania związane z nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych realizował Wydział Kontroli WIJHARS. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym², do zakresu jego działania należało m.in. dokonywanie oceny i wydawanie świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, a także przeprowadzanie kontroli:

- granicznej jakości handlowej przedmiotowych artykułów, zarówno przywożonych z zagranicy, jak i wywożonych za granicę,
- planowych i doraźnych dotyczących produkcji, obrotu, warunków ich składowania oraz transportu,
- artykułów posiadających zarejestrowane, chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne, gwarantowane tradycyjne specjalności lub nazwy specjalnego charakteru.

W ww. regulaminie nie zapisano zadań związanych wprost z nadzorem nad stosowaniem w żywności substancji dodatkowych, gdyż jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, obejmuje on swym zakresem zadania nałożone na Inspekcję przez ustawę o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Wskazał również, że Inspektorzy WIJHARS, sprawdzają w trakcie prowadzonych kontroli m.in. rzetelność i prawdziwość informacji przekazywanych konsumentom końcowym w oznakowaniu produktów uwzględniając składniki zastosowane do ich wytworzenia, w tym także i substancje dodatkowe.

Żaden z 15 pracowników Wydziału Kontroli nie posiadał w swoim zakresie obowiązków zadań związanych wprost z kwestiami dodatków do żywności. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, do zakresów czynności ww. pracowników należały zadania wynikające z ustawy o jakości handlowej, a przeprowadzane kontrole obejmowały swoim zakresem również substancje dodatkowe.

W badanym okresie wszyscy pracownicy Wydziału Kontroli brali udział w kursach i szkoleniach zewnętrznych, dotyczących substancji dodatkowych w żywności, a także w szkoleniach wewnętrznych (bieżących), związanych z przeprowadzanymi kontrolami danych artykułów rolno-spożywczych, zgodnie z wymogami konkretnych programów kontroli.

Według Wojewódzkiego Inspektora, stan zatrudnienia w Wydziale Kontroli wystarczał do realizacji jego zadań. Problemem jest jednak nadmierna fluktuacja kadr, co powoduje konieczność dodatkowego obciążania pracowników z dłuższym stażem pracy w WIJHARS, nie tylko zadaniami zwolnionych ale i obowiązkiem wdrożenia do pracy nowozatrudnionych. Wskazał też, że coraz częściej odchodzą z pracy doświadczeni pracownicy oraz trudniej jest pozyskać nowych, kompetentnych pracowników. Dodał, że nie występował o zwiększenie poziomu zatrudnienia, gdyż

² Zarządzenie Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nr 2/2014 z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego WIJHARS, zmienione Zarządzeniem nr 12/2015 oraz z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego WIJHARS.

głównym problemem nie jest liczba pracowników, a zbyt duża ich rotacja, której głównym powodem są niskie płace. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił też, że w latach 2016-2018 (I kwartał) na realizację zadań wynikających z programów kontroli określonych przez Głównego Inspektora JHARS i kontroli doraźnych, WIJHARS posiadał wystarczającą ilość środków finansowych, zaś koszty badań laboratoryjnych pokrywane były przez GIJHARS w ramach posiadanego budżetu na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 7-62, 124-139)

1.2. W badanym okresie kwartalne plany pracy WIJHARS ustalano³ w oparciu o:

- „Roczny ramowy plan kontroli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz „Wytyczne kwortalne do planu kontroli dla WIJHARS”, zatwierdzone przez Głównego Inspektora JHARS,
- tematy kontroli wskazane przez wojewodę⁴ oraz tematy kontroli doraźnych wynikające z informacji otrzymanych z Inspekcji Handlowej i innych organów kontrolnych.

Plany kontroli ustalane były w oparciu o przeprowadzane analizy ryzyka, w ramach których identyfikowano kategorie podmiotów podlegających kontroli (wśród których najczęściej dochodziło do naruszenia przepisów)⁵ oraz kategorie produktów, w stosunku do których najczęściej stwierdzano naruszenie przepisów⁶. Uwzględniano również wyniki poprzednich kontroli⁷ oraz informacje i wyniki kontroli otrzymane od innych organów kontroli. Brano również pod uwagę „wartość procentową średniego ryzyka JH” generowaną przez Zintegrowany System Informatyczny dla poszczególnych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w tym systemie.

W każdym rocznym ramowym planie kontroli wskazywano, że jednym z celów prowadzonych kontroli jest wykrywanie zafałszowań artykułów rolno-spożywczych w zakresie cech organoleptycznych, fizykochemicznych i znakowania. W ramach tych działań, weryfikowana miała być m.in. obecność niedeklarowanych składników (np. barwników, substancji konserwujących oraz zwiększających wodochłonność).

Kontrole przeprowadzone w ww. okresie, podzielone zostały na trzy grupy obejmujące swoim zakresem:

- wszystkie aspekty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tj. ocenę organoleptyczną, badania fizykochemiczne oraz prawidłowość oznakowania,
- prawidłowość znakowania wybranych grup artykułów rolno-spożywczych,
- pozostałe kontrole obligatoryjne, dot. m.in. nadzoru nad klasyfikacją tusz wołowych w systemie EUROP, nadzoru nad klasyfikacją tusz wieprzowych w systemie EUROP, potwierdzanie pochodzenia mięsa wołowego z dorosłego bydła płci męskiej oraz wprowadzanie do obrotu mięsa pochodzącego z bydła w wieku do 12 m-cy. Badano również jakość handlową wina produkcji krajowej i prawidłowości prowadzenia dokumentacji oraz certyfikacji wina z określonego rocznika i wina z określonej odmiany winorośli, działania związane ze zwalnianiem z obowiązku znakowania jaj przeznaczonych bezpośrednio z miejsca produkcji do przemysłu spożywczego.

Zakres przedmiotowy przeprowadzanych kontroli nie obejmował wprost kontroli dotyczących dodatków do żywności, gdyż jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor nie

³ Zgodnie z instrukcją z dnia 23.03.2017 r. o sygn. BKJ-01-IR-01 Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (wydanie 10) oraz wcześniejszymi instrukcjami z: 1 września 2016 r. (wydanie 9), 11 stycznia 2016 r. (wydanie 8), 25 lipca 2014 r. (wydanie 7).

⁴ W badanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie zgłaszał żadnych potrzeb w zakresie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

⁵ Stosowano m.in. kryteria wielkości przedsiębiorcy, formy prawnej, lokalizacji siedziby przedsiębiorcy lub miejsca prowadzenia działalności oraz miejsca zbywania produktów.

⁶ Np. przetwory mięsne, wyroby garmażeryjne, przetwory rybne, pieczywo, mleko i przetwory mleczne.

⁷ W tym liczbę kontroli przeprowadzonych wcześniej w danej jednostce, rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, zastosowane sankcje, prawidłowość wykonania zaleceń pokontrolnych.

leżało to w ustawowych kompetencjach IJHARS. Dodał jednak, że w ramach prowadzonych czynności kontrolnych sprawdzano rzetelność i wiarygodność informacji podanych konsumentom końcowym przez producentów w oznakowaniu m.in. w zakresie składników wykorzystanych do ich wyprodukowania, w tym także i substancji dodatkowych oraz wiarygodność składanych przez producentów w oznakowaniu wyrobów dobrowolnych informacji typu: „nie zawiera substancji dodatkowych”, „nie zawiera barwników”, „bez konserwantów”, „tradycyjny”, „naturalny”, „babuni” itp. w kontekście m.in. zastosowanych w produktach składników, w tym substancji dodatkowych. Podał również, że przedmiotem kontroli IJHARS jest jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych, która zdefiniowana jest jako zespół cech dotyczących ich właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikro-biologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjętych wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi i fitosanitarnymi. Wskazał również, że IJHARS sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a nie nad bezpieczeństwem substancji dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 41-51, 63-121, 140-145)

1.3. W badanym okresie WIJHARS przeprowadził łącznie 2.552 kontrole⁸ jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁹ (1.551 kontroli w 2016 r., 799 w 2017 r. i 202 w I kwartale 2018 r.), z czego 1.015 kontroli związanych było z badaniem substancji dodatkowych¹⁰ (422 kontrole w 2016 r. – ocenie poddano 638 partii artykułów rolno-spożywczych, 476 kontroli w 2017 r. – ocenie poddano 625 partii oraz 117 kontroli w I kwartale 2018 r. – ocenie poddano 174 partii).

Inspektorzy WIJHARS, w trakcie prowadzonych kontroli, sprawdzali rzetelność i wiarygodność przekazywania przez producentów w oznakowaniu (w wykazie składników), informacji skierowanych do konsumentów finalnych, dotyczących składu produktu, w tym substancji dodatkowych poprzez sprawdzenie, czy:

- wszystkie składniki, w tym dozwolone substancje dodatkowe, zostały wymienione w oznakowaniu produktu, zgodnie z recepturą i użytymi faktycznie do produkcji surowcami oraz ich składem pierwotnym w przypadku składników złożonych na podstawie dokumentacji produkcyjnej,
- w wykazie składników produktu nie pominięto składników, w tym dozwolonych substancji dodatkowych, w oparciu o uzyskane wyniki badań laboratoryjnych zleconych pod kątem wykrycia poszczególnych substancji dodatkowych (wykrywanie zafałszowania wykazu składników),
- w wykazie składników nie zostały wymienione nazwy składników, w tym nazwy substancji dodatkowych nie wykorzystane podczas produkcji, a także nie zostały wymienione dozwolone substancje dodatkowe niedozwolone do stosowania w danej grupie towarowej.

Sprawdzano również oznakowania artykułu rolno spożywczego w zakresie, czy fakultatywne deklaracje producenta dotyczące dozwolonych substancji dodatkowych w postaci:

- „nie zawiera konserwantów”, „bez glutaminianu sodu”, „bez polepszaczy”, „bez barwników”, nie wprowadzają konsumenta w błąd poprzez fakt ich użycia do produkcji,

⁸ Kontrole producentów i podmiotów prowadzących obrót.

⁹ W liczbie tej nie uwzględniono kontroli ex post, kontroli warunków transportu, kontroli związanych z nadzorem nad rynkiem nawozów oraz kontroli związanych z nadzorem nad produkcją ekologiczną dotyczących nadzoru nad jednostkami certyfikującymi.

¹⁰ Dotyczyło to kontroli, w których jednym z elementów było badanie dodatków do żywności.

- „naturalne”, „100%”, nie wprowadzają konsumenta w błąd co do właściwości i tożsamości produktu, gdy w rzeczywistości w składzie występują substancje dodatkowe,
- „domowy”, „wiejski”, „staropolski”, „tradycyjny”, nie wprowadzają w błąd konsumenta poprzez sugerowanie zastosowania tradycyjnej, znanej od dawna metody produkcji, przy jednoczesnym wykorzystaniu do produkcji substancji dodatkowych wykorzystywanych w produkcji przemysłowej

Badano ponadto, czy w oznakowaniu oraz w wykazie składników:

- sposób podania informacji dot. substancji dodatkowych tzn. kolejność podawania, nazwy kategorii i szczegółowej nazwy substancji dodatkowej lub numeru „E” jest prawidłowy w ujęciu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1169/2011¹¹,
- nazwa lub nr „E” odpowiada określonej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności¹² (dalej: „rozporządzenie nr 1333/2008”),
- podana nazwa kategorii substancji dodatkowej odpowiada określonej dla niej właściwej dla zasadniczej funkcji technologicznej składnika w przypadku danego środka spożywczego określonej w rozporządzeniu nr 1333/2008.

(dowód: akta kontroli str. 146-170)

W przeprowadzonych w latach 2016-2018 (I kw.) przez inspektorów WIJHARS 61 kontrolach, stwierdzono 68 nieprawidłowości związanych z dodatkami do żywności. Dotyczyły one m.in.:

- niepodania w wykazie składników nazwy lub numeru oraz zasadniczej funkcji technologicznej składnika, będącego dozwoloną substancją dodatkową, tj.: kwasu askorbinowego (E 300) - środka do przetwarzania mąk (polepszacza) wchodzącego w skład użytych do produkcji dwóch składników złożonych pn. „Mąka pszenna typ 750” i polepszacz do pieczywa pszennego „DYNAMIL Grafitowy”, których składniki uznaje się za składniki tego środka spożywczego,
- ustalenia, że informacje na temat żywności udostępnione konsumentowi finalnemu za pośrednictwem oznakowania nadrukowanego na opakowaniu jednostkowym, mogą wprowadzać w błąd w szczególności co do właściwości środka spożywczego, jego charakteru, tożsamości i właściwości, poprzez nie umieszczenie w wykazie składników nazwy lub numeru oraz zasadniczej funkcji technologicznej składnika, będącego dozwoloną substancją dodatkową,
- zastosowania nazw środków spożywczych, niezgodnych z nazwami przewidzianymi w przepisach,
- wskazania w wykazie składników na etykiecie, niewłaściwego określenia nazwy kategorii dla zasadniczej funkcji technologicznej dodatku do żywności, tj. „konserwant” zamiast „substancja konserwująca”,
- wskazania w recepturze znajdującej się w dokumencie związanym z produktem, nazwy użytej do produkcji substancji dodatkowej niedozwolonej do stosowania do surowych wyrobów mięsnych tj. substancji przeciwutleniającej „izosakorbinian sodu” E316,
- nie umieszczenia w wykazie składników na etykiecie nazwy składników rzeczywiście zastosowanych do produkcji tj.: wzmacniacza smaku „Glutaminian monosodowy” E-621, koncentrat owocowy (z hibiskusa, czarnej marchwi,

¹¹ Z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (dalej: „rozporządzenie 1169/2011”).

¹² Dz. U. UE. L. 354 z 16.12.2008 r., s. 16 ze zm.

- brzoskwiń, pomarańczy), aromat dymu wędzarniczego, tj. informacji istotnych z punktu widzenia jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego, w szczególności danych umożliwiających identyfikację przedmiotowego artykułu rolno-spożywczego oraz odróżnienie go od innych artykułów rolno-spożywczych,
- niepodania w oznakowaniu (w wykazie składników), wg kolejności malejącej masy składników, w momencie użycia ich przy wytworzeniu danego środka spożywczego,
 - zamieszczenia na etykiecie, informacje wprowadzających w błąd, co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości właściwości, metod wytwarzania i produkcji oraz nierzetelnego użycia zapisu „Smak i tradycja”, podczas, gdy producent stosował do produkcji wyrobu objętego kontrolą dodatki do żywności takie jak: polifosforany i wzmacniacze smaku,
 - zaniżenie o 0,02 punktów procentowych zawartości sumy „acesulfamu K”, „sacharynianu sodu” i „cyklamianu sodu” w stosunku do deklaracji producenta umieszczonej w oznakowaniu wyrobu,
 - zamieszczenia w wykazie składników nazw składników niewykorzystanych do produkcji kontrolowanego środka spożywczego,
 - wymienieniu w recepturze znajdującej się w dokumencie związanym z produktem, nazwy użytej do produkcji substancji dodatkowej - „barwnika czerwien koszenilowa” E124, niedozwolonej do stosowania do kategorii żywności „mięso przetworzone poddane obróbce cieplnej” do której zalicza się przedmiotowy przetwór mięsny.

Podczas przeprowadzonych przez WIJHARS kontroli, zakwestionowano 31 prób żywności w kierunku substancji dodatkowych. Postępowanie z zakwestionowaną żywnością było monitorowane przez WIJHARS m.in. poprzez:

- zabezpieczenie zakwestionowanych produktów do czasu wydania decyzji z art. 29 ustawy o jakości handlowej¹³,
- żądanie od producentów pisemnych informacji o sposobie wykonania ww. decyzji oraz o wykonaniu zaleceń pokontrolnych,
- uwzględnianie podmiotów w których stwierdzono nieprawidłowości w analizie ryzyka i typowanie ich w pierwszej kolejności do przeprowadzenia następnej kontroli jakości handlowej,
- sprawdzanie na kolejnej kontroli wykonania zaleceń pokontrolnych,
- monitorowanie przekazywanych przez inne organy kontrolne informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz informacji o nieprawidłowościach przekazywanych przez konsumentów i konkurencję.

WIJHARS nie pobierał próbek żywności od sprzedawców internetowych, gdyż jak wskazał Wojewódzki Inspektor, podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną wg ustawowych kompetencji nie podlegają nadzorowi IJHARS.

(dowód: akta kontroli str. 146-170)

1.4. Podczas przeprowadzonych przez WIJHARS kontroli każdorazowo przeprowadzano ocenę oznakowania produktów, m.in. w zakresie sprawdzenia prawidłowości złożonych przez producentów deklaracji odnośnie składników, w tym substancji dodatkowych wymienionych w wykazie składników. Analizę taką prowadzono w oparciu o dokumenty produkcyjne (receptury gotowych wyrobów, atesty, specyfikacje, certyfikaty surowców prostych, jak i złożonych) oraz badania laboratoryjne zlecane w sytuacji podejrzenia wystąpienia zafałszowania składu produktu żywnościowego w celu jego wykrycia. Zakres zleconych przez WIJHARS badań laboratoryjnych dotyczących wykrywania niezadeklarowanych składników,

¹³ Nie dotyczy produktów nietrwałych biochemicznie.

w tym substancji dodatkowych, wynikał każdorazowo ze wskazań programów kontroli oraz liczby posiadanych w użyciu przez wyznaczone laboratorium GIJHARS metodyk analiz laboratoryjnych substancji dodatkowych, które były przesyłane do Inspektoratów jako uzupełnienie programów kontroli. W 2016 r. badaniom laboratoryjnym poddano¹⁴ 201 próbek artykułów rolno-spożywczych (badania dotyczące substancji dodatkowych przeprowadzono w 65 próbkach), w 2017 r. zbadano w laboratorium 140 próbek żywności (w tym 38 pod kątem dodatków do żywności), zaś w 2018 (I kwartał) badaniom takim poddano 44 próbki (w tym 20 pod kątem dodatków do żywności). W ramach przeprowadzonych badań laboratoryjnych, poddano analizom w odniesieniu do poszczególnych dodatków w roku 2016 – 133 próbki produktów¹⁵, w roku 2017 - 116, a w I kwartale 2018 r. - 65. Badania te były prowadzone zarówno w kierunku obecności danej substancji, jak i jej zawartości¹⁶. Kierunki badań laboratoryjnych substancji dodatkowych były następujące:

- W roku 2016: obecność/zawartość barwników (tartrazyny, żółcieni pomarańczowej FCF, amarantu, czerwieni koszeulinowej, czerwieni allura AC, azorubiny), obecność karagenów, zawartość fosforu dodanego w przeliczeniu na P_2O_5 , zawartość acesulfamu K, zawartość azotanów w przeliczeniu na $NaNO_3$, zawartość azotynów w przeliczeniu na $NaNO_2$, zawartość cyklamianu, zawartość kwasu L-(+)- glutaminowego, zawartość kurkuminy, zawartość kwasu sorbowego i sorbinianów w przeliczeniu na kwas sorbowy, zawartość kwasu benzooesowego i benzoesanów w przeliczeniu na kwas benzoesowy, zawartość ogólnego SO_3 , zawartość sacharyny, zawartość wolnego SO_2 oraz zawartość kurkuminy.
- W roku 2017: zawartość fosforu dodanego w przeliczeniu na P_2O_5 , zawartość azotanów w przeliczeniu na $NaNO_3$, zawartość azotynów w przeliczeniu na $NaNO_2$, obecność/zawartość barwników (tartrazyny, żółcieni pomarańczowej FCF, amarantu, czerwieni koszeulinowej, czerwieni allura AC, azorubiny), obecność D-sorbitolu, obecność karagenów, zawartość kwasu sorbowego i sorbinianów w przeliczeniu na kwas sorbowy, zawartość kwasu benzooesowego i benzoesanów w przeliczeniu na kwas benzoesowy, zawartość dwutlenku siarki, zawartość kwasu L-(+)- glutaminowego, obecność kwasów: octowego, cytrynowego, zawartość sacharyny, zawartość acesulfamu K, zawartość cyklamianu.
- W I kwartale 2018 r.: obecność karagenów, zawartość azotanów w przeliczeniu na $NaNO_3$, zawartość azotynów w przeliczeniu na $NaNO_2$, zawartość fosforu dodanego w przeliczeniu na P_2O_5 , obecność glutaminianu sodu, zawartość kwasu L(+) glutaminowego, obecność kwasu cytrynowego, obecność kwasu octowego, obecność/zawartość barwników (tartrazyny, żółcieni pomarańczowej FCF, amarantu, czerwieni koszeulinowej, czerwieni allura AC, azorubiny), zawartość kwasu sorbowego i sorbinianów w przeliczeniu na kwas sorbowy, zawartość kwasu benzooesowego i benzoesanów w przeliczeniu na kwas benzoesowy.

Wszystkie przeprowadzone badania laboratoryjne wykonywane były przez laboratoria GIJHARS. Nie zlecano w badanym okresie wykonywania badań substancji dodatkowych innym laboratoriom.

Jak wskazał Wojewódzki Inspektor WIJHARS:

- w zakresie nadzoru nad jakością handlową nie posiada ustawowych kompetencji, a w związku z tym także i stosownej wiedzy, do wykonywania

¹⁴ Badania laboratoryjne dotyczyły grup żywności takich jak: przetwory owocowo-warzywne, wyroby piekarskie, wyroby ciastkarskie, mięso i przetwory mięsne, przetwory mleczne, ryb i przetwory rybne, wyroby garmażeryjne.

¹⁵ Wydzielone próbki do przeprowadzenia poszczególnych analiz laboratoryjnych z próbek artykułów rolno-spożywczych.

¹⁶ Kierunki badań wynikały z wytycznych programów kontroli.

analizy i oceny skutków kumulacji substancji dodatkowych pochodzących z różnych źródeł oraz ich ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, oraz możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety,

- nie posiada kompetencji ustawowych, w zakresie oceny ryzyka narażenia społeczeństwa polskiego na działanie substancji dodatkowych, stąd też nie prowadził pod tym kątem analiz.

Podał też, że kwestie oceny spożycia substancji dodatkowych w diecie, przeprowadzania analiz jakie są to substancje, oraz podejmowania w tym zakresie ewentualnych działań i wykorzystywania ich efektów, nie należą do kompetencji ustawowych WIJHARS w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych. WIJHARS nie prowadził takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 41-51, 146-170, 1021-1030)

1.5. W toku kontroli, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, NIK zleciła Wojewódzkiemu Inspektorowi przeprowadzenie kontroli, dotyczących prawidłowości oznakowania 20 artykułów spożywczych, głównie pod kątem obecności substancji dodatkowych i prawidłowego ich oznaczenia. W wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości nie stwierdzono w 18 przypadkach, natomiast w dwóch przypadkach ustalono, że:

- W produkcie (pasztet), w wykazie składników znajdowała się substancja niedozwolona w tej grupie produktów, tj. substancja konserwująca E 211. W tej sprawie WIJHARS wydał zalecenia pokontrolne nakazujące usunięcie z oznakowania ww. substancji dodatkowej, tak aby informacje na temat żywności umieszczone w oznakowaniu były rzetelne i nie wprowadzały konsumenta w błąd. W odpowiedzi na ww. zalecenia, producent poinformował WIJHARS o usunięciu niedozwolonej substancji ze składu tego produktu oraz o zmianie wykazu składników.
- W produkcie „filety śledziowe marynowane” nie umieszczono w wykazie składników nazw lub numerów oraz nazw ich kategorii odpowiadających funkcjom technologicznym składników będących dozwolonymi substancjami dodatkowymi, tj. E 260 – kwas octowy, E 202 – substancja konserwująca, E 954 – substancja słodząca, E 621 – wzmacniacz smaku oraz E 160c – barwnik, rzeczywiście wykorzystanych do produkcji tego produktu, zgodnie z recepturą. W tej sprawie wydano zalecenia pokontrolne nakazujące umieszczenie w wykazie składników przedmiotowego wyrobu nazw wszystkich elementarnych składników wchodzących w skład składników złożonych, rzeczywiście wykorzystanych do produkcji przedmiotowego środka spożywczego. Wydano również decyzję nakazującą poddanie zabiegowi zmiany oznakowania przedmiotowej partii wyrobu.

(dowód: akta kontroli str. 171-197, 1019-1020)

1.6. W dniach 28 marca oraz 4 kwietnia 2018 r. kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny czynności kontrolnych realizowanych przez pracowników WIJHARS w jednym z zakładów przetwórstwa mięsnego¹⁸. W wyniku przeprowadzonych oględzin czynności ustalono m.in., że:

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

¹⁸ Z powodu nieposiadania przez kontrolerów NIK właściwych badań sanitarno-epidemiologicznych umożliwiających kontakt z żywnością oraz stosownych upoważnień, kontrolerzy NIK mogli przebywać jedynie w wyznaczonym dla nich pomieszczeniu (sala konferencyjna). W związku z tym nie mogli uczestniczyć przy pobieraniu próbek (do zbadania w laboratorium oraz do sprawdzenia oznakowania), ocenie organoleptycznej oraz oględzinach pomieszczeń ww. przedsiębiorstwa (kontrola warunków składowania). Kontrolerzy NIK byli jedynie obecni przy okazaniu legitymacji służbowych oraz pisemnego upoważnienia przez inspektorów WIJHARS, zapoznaniu kontrolowanego z jego prawami i obowiązkami, sporządzaniu protokołów z czynności przeprowadzonych przez inspektorów WIJHARS na terenie zakładu, kontroli dokumentów dot. prawidłowości znakowania produktów i technologii produkcji oraz wymagań formalno-prawnych.

- Czynności kontrolne realizowane przez inspektorów Wydziału Kontroli WIJHARS oraz sporządzane dokumenty, były zgodne z instrukcją GIJHARS „Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników IJHARS”¹⁹.
- Jakość handlowa badanych produktów zweryfikowana była w zakresie:
 - cech organoleptycznych - poprzez ocenę organoleptyczną wyrobów pod kątem zgodności cech jakościowych z cechami zawartymi i zadeklarowanymi przez producenta w kartach tych produktów,
 - cech fizykochemicznych - w oparciu o zlecone przeprowadzenie badań laboratoryjnych pobranych próbek przetworów mięsnych na zgodność z zadeklarowanymi przez producenta cechami fizykochemicznymi w tych kartach,
 - znakowania - na podstawie analizy dokumentacji produkcyjnej oraz wyników badań laboratoryjnych, na zgodność z wymaganiami jakości handlowej zawartymi w przepisach o jakości handlowej (ustawa o jakości handlowej, rozporządzenie 1169/2011, rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego²⁰ w związku z rozporządzeniem 1169/2011, rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych²¹ w związku z rozporządzeniem 1169/2011 oraz rozporządzenie nr 1333/2008 w związku z rozporządzeniem 1169/2011) i dodatkowymi wymaganiami zadeklarowanymi przez producenta w oznakowaniu,
- Inspektorzy WIJHARS dokonywali sprawdzenia etykiet produktów²².
- Próbkę do badań laboratoryjnych zostały zabezpieczone w sposób zapewniający niezmienną ich cech i zostały przekazane do Laboratorium Specjalistycznego GIJHARS w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 198-393)

1.7. W okresie objętym kontrolą, dziewięć podmiotów otrzymało od WIJHARS świadectwa jakości handlowej. Świadectwa pozytywne wydano dla sześciu podmiotów, dla pięciu grup artykułów rolno-spożywczych, tj. przetworów mięsnych (cztery świadectwa), mleka surowego (trzy), pieczarek (jedno), ryb mrożonych (jedno) oraz żyta – ziarna (jedno). Świadectwa negatywne wydano zaś dla trzech podmiotów, dla trzech grup artykułów rolno-spożywczych, tj. przetworów mięsnych (18 świadectw), mięsa mielonego z kurcząt (jedno świadectwo) oraz ryby mrożone (jedno świadectwo). WIJHARS wydał w tym okresie (wszystkie w 2016 r.), z powodu niewłaściwego zastosowania dodatków do żywności, sześć negatywnych świadectw jakości handlowej. Dotyczyły one wyłącznie przetworów mięsnych (sześć świadectw). Związane one były z obecnością niedeklarowanych azotanów, azotynów, fosforu dodanego oraz zastosowaniem niewłaściwej kategorii dla dodatku do środka spożywczego E250 wykorzystanego do produkcji przedmiotowego wyrobu, tj. podano „konserwant” podczas gdy powinno być „substancja konserwująca”. Badania laboratoryjne przeprowadzone zostały dla wszystkich przetworów mięsnych, mięsa mielonego z indyka oraz ryb mrożonych. Nie przeprowadzono badań laboratoryjnych dla mleka surowego, pieczarek oraz żyta (ziaren), gdyż jak wyjaśnił

¹⁹ Instrukcja Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nr BKJ-01-IR-01 (wydanie 10 z dnia 23.03.2017 r.) „Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych”.

²⁰ Dz. U. UE. L. 139 z 29.04.2004 r., s. 55 ze zm.

²¹ Dz. U. UE. L. 139 z 29.04.2004 r., s. 1 ze zm.

²² Zawierających następujące informacje: nazwa artykułu rolno-spożywczego, wykaz składników poprzedzony słowem „składniki”, informacja dotycząca możliwej obecności: gorczycy, selera, glutenu, mleka, wartość odżywcza, informacja „pakowano w atmosferze ochronnej”, warunki przechowywania, informacja „po otwarciu lub rozhermetyzowaniu spożyć w ciągu 48 godzin”, termin przydatności do spożycia poprzedzony sformułowaniem „należy spożyć do”, numer partii, masa netto, numer weterynaryjny zakładu, dane producenta.

Wojewódzki Inspektor nie było to zasadne. Wskazał, że wstępne oględziny produktów obejmujące ocenę organoleptyczną, wykonane przez inspektorów WIJHARS na miejscu, nie wykazały nieprawidłowości. Dodał, że w przepisach prawa, w przypadku ziaren zbóż oraz pieczarek, nie określono szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej, odnoszących się do parametrów fizykochemicznych, dlatego też dalsze badania były niecelowe, zaś w przypadku mleka surowego, wnioskodawca przedstawił aktualne wyniki badań odnoszące się do deklarowanych cech jakości handlowej, tj. zawartości tłuszczu i białka, potwierdzające że partia spełnia wymagania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 140-145, 394-457)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

WIJHARS zapewnił odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do rzetelnego sprawowania nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, w tym także w aspekcie deklarowanych w nich substancji dodatkowych. Kontrole artykułów rolno-spożywczych (obejmujące w swym zakresie również substancje dodatkowe) przeprowadzane były rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W każdym roku objętym kontrolą przeprowadzane były kontrole związane z badaniem substancji dodatkowych.

2. Współpraca wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z innymi instytucjami oraz działalność edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w artykułach rolno-spożywczych w produkcji i obrocie

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie WIJHARS nie stwierdził zagrożeń bezpieczeństwa żywności dotyczących dodatków do żywności wymagających zgłoszenia w Systemie Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (system RASFF).

(dowód: akta kontroli str. 458)

2.2. W latach 2016-2018 (I kw.) WIJHARS ustalił nieprawidłowości w 61 kontrolach. W każdym przypadku, w formie pisemnej, wezwano przedsiębiorców do ich usunięcia, którzy we wszystkich przypadkach wykonali zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 459-679)

2.3. W okresie objętym kontrolą WIJHARS, za pośrednictwem GIJHARS, otrzymał dziewięć informacji od innych instytucji o stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych²³. W każdym przypadku, w terminie od jednego do 23 dni, WIJHARS podjął działania kontrolne, przeprowadzając łącznie osiem kontroli doraźnych oraz jedną planową. W siedmiu przypadkach otrzymane informacje o zagrożeniu nie zostały potwierdzone (w tym w trzech przypadkach stwierdzono jednak inne nieprawidłowości), zaś w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości oraz potwierdzono występowanie zagrożenia. We wszystkich przypadkach WIJHARS wydał zalecenia pokontrolne, wszczął postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kar pieniężnych za wprowadzanie do obrotu zafałszowanych artykułów rolno-spożywczych oraz wydał w tym zakresie decyzje. Poinformował również GIJHARS o ustaleniach z przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 680-925)

²³ W siedmiu przypadkach informacje pochodziły od czeskich służ kontrolnych (sześć w ramach systemu Administrative Assistance and Cooperation - AAC i jedna w ramach systemu RASFF) oraz po jednej od niemieckich i francuskich służ kontrolnych.

2.4. W badanych latach WIJHARS dziesięciokrotnie współpracował z innymi organami kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności zawierającej substancje dodatkowe. I tak:

- W ośmiu przypadkach współpraca ta polegała na przeprowadzeniu czynności kontrolnych, po uzyskaniu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach przez inne instytucje (Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Katowicach oraz w Białymstoku, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Działdowie, w Elblągu oraz w Szczecinie). W wyniku przeprowadzonych kontroli:
 - w dwóch przypadkach nie potwierdzono uzyskanych informacji, ale stwierdzono inne nieprawidłowości,
 - w jednym przypadku potwierdzono uzyskaną informację, stwierdzając nieprawidłowość w badanym zakresie,
 - w pięciu przypadkach nie potwierdzono uzyskanych informacji ani nie stwierdzono innych nieprawidłowości.
- W jednym przypadku, w ramach skoordynowanej kontroli Inspekcji Handlowej z Inspekcją IJHARS dotyczącej jakości handlowej mięsa kulinarnego i mięsa mielonego, przeprowadzono kontrolę w trzech zakładach produkcyjnych. W ramach przeprowadzonej kontroli stwierdzono jedną nieprawidłowość.
- W jednym przypadku współpracowano z Policją w ramach międzynarodowej operacji „OPSON VI” organizowanej przez Europol, Interpol oraz Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji.

(dowód: akta kontroli str. 926-987)

2.5. W okresie 2016-2018 (I kwartał) WIJHARS brał udział w wielu działaniach mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie pobierania substancji dodatkowych z diety, tj. m.in.:

- udzielano wywiadów dla stacji radiowych²⁴ dotyczących działalności kontrolnej WIJHARS, stwierdzanych nieprawidłowości oraz porad na co należy zwrócić uwagę przy zakupie żywności (znakowanie oraz substancje dodatkowe),
- zamieszczano na stronie internetowej WIJHARS informacje dot. m.in. zakwestionowanych znakowań żywności w zakresie substancji dodatkowych,
- prowadzono szkolenia w temacie jakości handlowej przetworów mięsnych w zakresie znakowania,
- ogłoszono prelekcję pt. „Nowoczesne metody zapewnienia wysokiej jakości produktów rolniczych i ogrodnich, rola certyfikacji produkcji” (obejmowała ona m.in. informacje nt. jakości handlowej artykułów rolnych m.in. w zakresie znakowania substancji dodatkowych), podczas seminarium „Dobre praktyki i innowacyjne rozwiązania w gospodarstwach ogrodnich województwa warmińsko-mazurskiego” zorganizowanego przez Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie,
- ogłoszono wykład pt. „Dlaczego ważne jest znakowanie żywności” (poruszający m.in. temat jakości handlowej – znakowania substancji dodatkowych) podczas III Konferencji Naukowo-Technicznej „Bezpieczny Produkt Spożywczy” zorganizowanej przez wydawcę kwartalnika „Kierunek Spożywczy” oraz administratora portalu www.kierunekspozyczy.pl,
- wygłaszano²⁵ wykłady dla studentów na kierunku Towaroznawstwo na Wydziale Nauki o żywności Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego pt. „Przepisy prawne i wymagania dotyczące jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych”,
- wzięto udział²⁶ w imprezach sportowo-edukacyjnych organizowanych przez Agencję Rynku Rolnego, mających na celu propagowanie zdrowego stylu życia,

²⁴ Radio Zet Gold, Radio Olsztyn.

²⁵ Zarówno w 2016 . i w 2017 r.

²⁶ W 2016 r. sześciokrotnie, w 2017 r. – siedmiokrotnie.

podczas których pracownicy WIJHARS przekazywali wiedzę na temat jakości handlowej żywności, świadomego dokonywania zakupów produktów żywnościowych oraz rozdawali broszurki informacyjne na temat znakowania produktów spożywczych,

- publikowano artykuły do biuletynu „Wiedza i Jakość” wydawanego przez GIJHARS, pt. „Co warto wiedzieć kupując pieczywo”, „Tajniki nazewnictwa środków spożywczych” oraz „Jakość handlowa żywności na Warmii i Mazurach w świetle kontroli prowadzonych przez WIJHARS”,
- wzięto udział w spotkaniu informacyjnym „Innowacyjne rozwiązania produkcji rolnej metodami ekologicznymi. Uprawa lucerny na susz” zorganizowanego dla producentów ekologicznych przez Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie. W trakcie spotkania wygłoszono wykład pt. „Procedura przywracania certyfikacji ekologicznej i skracania okresu konwersji” na którym poruszono zagadnienia dotyczące uregulowań prawnych związanych z produkcją ekologiczną, w tym dot. znakowania produktów ekologicznych i znakowania w zakresie substancji dodatkowych dozwolonych do stosowania w ekologicznej produkcji,
- wzięto udział w seminariach pn. „Programy lokalne i regionalne w krótkich łańcuchach dostaw żywności”²⁷, w trakcie których wygłaszano wykład pt. „Znakowanie żywności - obowiązek producenta, a prawo konsumenta”,
- wzięto udział w konferencji pn. „Rolniczy Handel Detaliczny ważnym elementem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich” zorganizowanej przez Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie, na której wygłoszono prelekcję pt. „Nadzór nad jakością handlową żywności produkowanej w ramach rolniczego handlu detalicznego. Znakowanie produktów żywnościowych wprowadzanych do obrotu”,
- wygłoszono wykład pt. „Prawo żywnościowe a żywność regionalna” na szkoleniu zorganizowanym przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Olsztynie dla uczniów klas o profilu spożywczym. Obejmował on kwestie znakowania żywności oraz znakowania substancji dodatkowych w ramach omawiania jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych,
- udział w roli eksperta w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w XII edycji konkursu „Smaki Warmii i Mazur oraz Powiśla szansą na sukces” organizowanego przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego z Warmińską Izłą Rolniczą - Punktem Informacji Europejskiej Europe Direct. Gospodarzem konkursu był Zespół Szkół Gastronomiczno-Spożywczych w Olsztynie. Poza konkursem, w którym uczestniczyli uczniowie szkół gastronomicznych z Warmii i Mazur obecni byli również producenci produktów regionalnych. W trakcie trwania imprezy pracownik WIJHARS udzielał porad oraz informował o przepisach żywnościowych dot. jakości handlowej żywności - znakowania produktów oraz znakowania dot. substancji dodatkowych,
- wzięto udział w spotkaniu zorganizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dotyczącym oceny aktualnego stanu gospodarki pasiecznej w województwie warmińsko-mazurskim. Podczas spotkania pracownik WIJHARS wygłosił wykład pt. „Wymagania dotyczące znakowania w obrocie miodem w ramach rolniczego handlu detalicznego”,
- brano udział w cyklicznych²⁸ audycjach radiowych Polskiego Radia Olsztyn pn. „Jedzenie pod lupą”. Podczas rozmów z prowadzącą program dziennikarką omawiano zagadnienia związane z jakością handlową poszczególnych grup

²⁷ Skierowane do rolników prowadzących lub zamierzających wprowadzać do obrotu artykuły rolno-spożywcze w ramach rolniczego handlu detalicznego.

²⁸ W 2017 r. odbyło się 20 takich addycji, w I kwartale 2018 r. - dziewięć.

artykułów rolno-spożywczych, w tym w zakresie znakowania wykazu składników oraz substancji dodatkowych.

W ww. okresie WIJHARS nie wdrażał, nie monitorował ani nie oceniał realizacji ogólnopolskich lub innych programów edukacyjnych dotyczących w szczególności dodatków do żywności.

(dowód: akta kontroli str. 988-993)

2.6. W okresie objętym kontrolą, WIJHARS współpracował z jednostkami kontrolnymi trzech państw, tj. z:

- czeskimi służbami kontrolnymi – Państwowa Inspekcja Weterynaryjna (SVS) – w ramach tej współpracy WIJHARS przeprowadził siedem kontroli,
- niemieckimi służbami kontrolnymi - Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (BVL) – w ramach tej współpracy WIJHARS przeprowadził jedną kontrolę,
- francuskie służby kontrolne - Service national des enquêtes - w ramach tej współpracy WIJHARS przeprowadził jedną kontrolę.

W ramach współpracy z ww. jednostkami, przekazywano informacje na temat produktów o niewłaściwej jakości handlowej²⁹, w tym produktów zafałszowanych. Informacje przekazywane były za pośrednictwem GIJHARS, w ramach funkcjonowania systemu AAC (Administrative Assistance and Cooperation) lub funkcjonowania systemu RASFF (Food and Feed Safety Alerts). Po otrzymaniu informacji z GIJHARS, WIJHARS podejmował działania mające na celu sprawdzenie jakości handlowej art. rolno-spożywczych oraz przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu środków spożywczych niewłaściwej jakości handlowej.

(dowód: akta kontroli str. 994-995)

2.7. W latach 2016-2018 (I kw.) WIJHARS nie prowadził bezpośrednio, indywidualnie i samodzielnie współpracy z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz ich obrotem międzynarodowym. Uczestniczył jedynie w działaniach na zaproszenie GIJHARS.

W dniach 20-22 września 2017 r. WIJHARS współpracował z GIJHARS przy organizacji i realizacji działań szkoleniowych w celu wzmocnienia egzekwowania prawa UE w ramach inicjatywy "Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności". Warsztaty stanowiły część szerszego programu działań obejmującego państwa członkowskie UE i sąsiednie kraje spoza UE realizowanego poprzez osiemnaście oddzielnych warsztatów i cykl ciągłych szkoleń oraz misje pomocy technicznej. Celem tych działań szkoleniowych było wzmocnienie zrozumienia, wdrożenia i egzekwowania prawa UE w zakresie prawa żywnościowego i paszowego, zasad dobrostanu i zdrowia zwierząt oraz zdrowia roślin.

(dowód: akta kontroli str. 996-998)

2.8. W dniu 17 listopada 2016 r. wpłynął do WIJHARS (za pośrednictwem Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej) wniosek konsumentki dotyczący niewłaściwej jakości handlowej w zakresie oznakowania jednego z wyrobów, dotyczącej m.in. obecności na etykiecie substancji konserwującej, podczas gdy w oznakowaniu umieszczony był zapis, że produkt nie zawiera konserwantów, oraz umieszczeniu przez producenta w oznakowaniu ww. wyrobu wielu składników, w tym substancji dodatkowych, co wg wnioskującego kolidowało z innymi zapisami na etykiecie, sugerującymi, że produkt jest tradycyjny i został wyprodukowany w oparciu o staropolską i oryginalną recepturę. W dniach 28 listopada oraz 2 grudnia 2016 r. Wydział Kontroli WIJHARS przeprowadził kontrolę

²⁹ Nie były one związane z substancjami dodatkowymi.

doraźną w zakresie prawidłowości znakowania partii tego wyrobu, w wyniku której stwierdzono m.in. nw. nieprawidłowości:

- w wykazie składników podano nazwę składnika tj. barwnik annato, wchodzącego w skład składnika złożonego pn. margaryna, rzeczywiście niewykorzystanego do produkcji margaryny jak i przedmiotowego środka spożywczego,
- podanie w wykazie składników nazwy składnika, tj. „śmietana” faktycznie nieużytego przy wytwarzaniu tego środka spożywczego,
- nie podano w wykazie składników nazw elementarnych składników, tj. emulgatora – lecytyny słonecznikowej oraz barwnika betakarotenu, wchodzących w skład składnika złożonego pn. margaryna,
- nie podano w wykazie składników nazw elementarnych składników, tj. mleka odtłuszczonego, tłuszczu palmowo-kokosowego, aromatu, kultur bakterii wchodzących w skład składnika złożonego pn. handlową „Kulinarna Homogenizowana 18%”.

Wobec kontrolowanego podmiotu wydano decyzję administracyjną w sprawie poddania zabiegowi zmiany oznakowania kontrolowanej partii oraz decyzję w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w kwocie 2139,45 zł za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego.

W badanym okresie nie wpłynęło więcej skarg ani wniosków w zakresie nieprawidłowości w stosowaniu substancji dodatkowych w artykułach rolno-spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 999-1018)

2.9. W latach 2016-2018 (I kwartał) WIJHARS wydał łącznie 48 decyzji³⁰ zakazujących wprowadzanie do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej oraz nakazujących poddanie artykułu rolno-spożywczego określonym zabiegom, w tym w 2016 r. sześć nakazujących i 13 zakazujących, w 2017 r. – 17 nakazujących i trzy zakazujące oraz w I kwartale 2018 r. pięć nakazujących i cztery zakazujące.

Wydane decyzje dotyczyły nieprawidłowości związanych m.in. z:

- zaniżeniem rzeczywistej masy produktu, zaniżeniem zawartości tłuszczu, zawyżeniem zawartości soli lub wody,
- nieprawidłowymi wyróżnikami jakości tj. kształtu i wyglądu, barwy, smaku, zapachu,
- niepodaniem na oznakowaniu produktu właściwej nazwy producenta,
- niepodaniem w wykazie składników nazw elementarnych składników,
- podaniem na etykiecie nazwy środka spożywczego (w głównym polu widzenia) wprowadzającego w błąd, gdyż wykaz składników sugerował inny skład produktu,
- niepodaniem w wykazie składników źródeł roślinnych składników tj. oleje roślinne i tłuszcze roślinne,
- podaniem niepełnej informacji o wartości odżywczej,
- niewskazaniem opisu warunków przechowywania, które muszą być przestrzegane, aby produkt mógł być przechowywany przez określony okres,
- podawaniem w oznakowaniu produktu informacji mogących wprowadzać w błąd konsumenta, co do właściwości produktu, w tym jego ilości, charakteru i składu,
- niezamieszczeniem w wykazie składników źródeł ich pochodzenia (np. wskazano „olej” zamiast „olej roślinny rzepakowy”).

WIJHARS, po wydaniu ww. decyzji zakazujących wprowadzania do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej oraz nakazujących poddanie artykułu rolno-spożywczego określonym zabiegom, nie przeprowadzał kontroli ich wykonania, a opierał się na otrzymanych od producentów

³⁰ Wydanych na podstawie art. 29 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. W badanym okresie nie wydano żadnej decyzji nakazującej zniszczenie artykułu rolno-spożywczego.

pismach informujących o sposobie ich wykonania. Według informacji wynikających z otrzymanych pism od przedsiębiorców, wszystkie decyzje zostały zrealizowane.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przyjmując informacje od przedsiębiorców w sprawie wykonania ww. decyzji, kierował się zasadą zaufania do obywateli. Dodał, że niejednokrotnie przedsiębiorcy kontaktują się z inspektoratem w celu uzgodnienia prawidłowego rozumienia oceny kontrolujących i zastosowanych właściwych rozwiązań. Wskazał również, w wielu przypadkach sprawdzenie wykonania decyzji dokonywane jest podczas wykonywania kolejnych kontroli u przedsiębiorcy, ponieważ podmioty w których stwierdzono uprzednio nieprawidłowości oraz wydawano decyzje, w pierwszej kolejności brane są pod uwagę w analizie ryzyka wykonywanej w celu wytypowania przedsiębiorców do następnej kontroli. Wyjaśnił również, że niekiedy jeszcze w trakcie kontroli dochodzi do wykonania decyzji i jest to stwierdzane przez inspektorów WIJHARS. Dotychczasowe doświadczenia wynikające z obserwacji rynku artykułów rolno-spożywczych, w szczególności wynikające ze współpracy z innymi organami w tym z Wojewódzkimi Inspektoratami Inspekcji Handlowej, Państwowymi Stacjami Sanitarno-Epidemiologicznymi i Wojewódzkimi Inspektoratami Weterynaryjnymi, potwierdzają realizację wydanych decyzji zakazujących wprowadzanie do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej oraz nakazujących poddanie artykułu rolno-spożywczego określonym zabiegom. Wskazał, że na przestrzeni szeregu lat nie doszło do ani jednego przypadku ujawnienia na rynku artykułu rolno-spożywczego zakwestionowanego decyzją WIJHARS. Dodał również, że stosowanie w trakcie kontroli środka w postaci procedury zatrzymania artykułów (zabezpieczenia) do czasu wydania stosownej decyzji, sprzyja powstrzymaniu dalszego wprowadzania na rynek artykułów rolno-spożywczych nie spełniających wymagań jakościowych.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1084)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, kopie decyzji dotyczących zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o jakości handlowej powinny być niezwłocznie przekazywane do GIJHARS w celu ich upublicznienia, mimo że jednostka ta nie określiła³¹ terminu wywiązania się z tego obowiązku. Tymczasem 11 ww. decyzji WIJHARS przekazał do GIJHARS dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie od 76 do 672 dni od daty ich uprawomocnienia.

Wojewódzki Inspektor wskazał, że ustawa o jakości handlowej nie precyzuje w jaki sposób i w jakim terminie, informacje zawarte w decyzjach podlegają upublicznieniu. Jednocześnie, jak podał, ustawodawca nakazał upublicznienie informacji zawartych w decyzjach o których mowa w art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy, tj. decyzjach o wymierzeniu kary za wprowadzenie do obrotu zafałszowanych artykułów rolno-spożywczych. Podał również, że intencją prawodawcy było więc przekazanie informacji (upublicznienie) o zaistnieniu zjawiska zafałszowania artykułu rolno-spożywczego, a realizacja tego obowiązku może polegać na publikacji odrębnej informacji o zaistnieniu takiego zjawiska w oparciu o art. 29, jak i w oparciu o art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy. Drugim sposobem realizacji tego obowiązku jest, jak podał Wojewódzki Inspektor, publikacja informacji o zaistnieniu zjawiska w oparciu o art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy, albowiem zawiera ona identyczną informację jak informacja o której mowa w art. 29 ustawy. Decyzje wydane zaś w trybie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy były przekazywane do GIJHARS celem upublicznienia informacji systematycznie i bez zbędnej zwłoki, po dokonaniu ustalenia, że stały się prawomocne. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił również, że przekazanie informacji

³¹ Pisma: Nr GI-GNL-073-28/09 z 23.09.2009 r. oraz nr GI-BOL.pr-073-21/16 z 26.01.2016 r. W pismach tych nie określono terminów przekazywania przedmiotowych kopii decyzji.

o zafałszowaniach na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy, umożliwia w pełnym wymiarze publikację informacji o podmiotach również takich, które przed wydaniem decyzji administracyjnej z art. 29 ustawy sprzedały zafałszowane artykuły rolno-spożywcze, ponieważ w przypadku produktów nietrwałych mikrobiologicznie, nie jest możliwe ich zabezpieczenie i w konsekwencji także nie jest możliwe wydanie decyzji z art. 29 ustawy. Wojewódzki Inspektor podał też, że WIJHARS będzie przekazywał do upublicznienia również decyzje wydane na podstawie art. 29 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1059-1064)

Opis stanu
faktycznego

2.10. W okresie objętym kontrolą WIJHARS wymierzył łącznie 45 kar pieniężnych, z czego 32 kary za wprowadzanie do obrotu artykułów zafałszowanych na łączną kwotę 71,9 tys. zł³² oraz 13 kar za wprowadzanie do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej na łączną kwotę 14,1 tys. zł³³. W 17 przypadkach kary te na łączną kwotę 22,7 tys. zł dotyczyły nieprawidłowości związanych ze stosowaniem substancji dodatkowych³⁴, tj.:

- nie umieszczeniem w wykazie składników nazwy lub numeru oraz zasadniczej funkcji technologicznej składnika, będącego dozwoloną substancją dodatkową, tj. kwasu askorbinowego (E 300),
- w oznakowaniu (w recepturze znajdującej się w dokumencie związanym z produktem), wymieniono nazwę użytej do produkcji substancji dodatkowej niedozwolonej do stosowania do surowych wyrobów mięsnych tj. substancja przeciwutleniająca: izosaskorbinian sodu i/lub E316,
- podaniem na etykiecie napisu „Smak i tradycja”, podczas gdy producent stosuje przy produkcji dodatki do żywności takie jak: polifosforany, wzmacniacze smaku,
- zaniżeniem o 0,02 punktów procentowych zawartość sumy acesulfamu K, sacharynianu sodu i cyklamianu sodu w stosunku do deklaracji producenta umieszczonej w oznakowaniu wyrobu, tj. w normie wewnątrzzakładowej,
- w wykazie składników umieszczono nazwy składników rzeczywiście niewykorzystanych do produkcji przedmiotowego środka spożywczego tj. barwnik: koszenila, wzmacniacz smaku: glutaminian sodu, przeciwutleniacz: kwas askorbinowy E301,
- w oznakowaniu, w wykazie składników, nie umieszczono nazw składników rzeczywiście zastosowanych do produkcji danego środka spożywczego, tj. regulator kwasowości cytrynian sodu E331, przeciwutleniacz: izosaskorbinian sodu, regulator kwasowości: kwas cytrynowy E330, stabilizator: guma ksantanowa E415,
- w oznakowaniu tj. recepturze znajdującej się w dokumencie związanym z produktem, wymieniono nazwę użytej do produkcji substancji dodatkowej wraz z nazwą kategorii, tj. barwnik – czerwień koszenilowa E124, niedozwolonej do stosowania do kategorii żywności „mięso przetworzone poddane obróbce cieplnej”, do której zalicza się przedmiotowy przetwór mięsny,
- stwierdzeniem obecności fosforanów dodanych, co było niezgodne w stosunku do deklaracji producenta w oznakowaniu, iż przedmiotowy produkt jest mięsem świeżym.

W jednym przypadku informacja zawarta w decyzji Wojewódzkiego Inspektora z 26 kwietnia 2017 r.³⁵, została przekazana do GIJHARS celem upublicznienia po 265 dniach od daty uprawomocnienia się tej decyzji, tj. dopiero w trakcie kontroli NIK. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w niniejszej sprawie prowadzone było długotrwałe postępowanie odwoławcze sfinalizowane wydaniem decyzji przez

³² W 2016 r. - 16 kar pieniężnych na kwotę 28.426,20 zł, zaś w 2017 r. - 16 na kwotę 43.439,45 zł.

³³ W 2016 r. - sześć kar na kwotę 6.419,00 zł, w 2017 r. - sześć kar na kwotę 7.230,00 zł oraz w I kwartale 2018 r. jedna kara na kwotę 500,00 zł.

³⁴ W 2016 r. - dziewięć kar na kwotę 12.419,00 zł, zaś w 2017 r. - osiem kar na kwotę 10.239,45 zł.

³⁵ Nie dotyczyła ona substancji dodatkowych.

Głównego Inspektora IJHARS oraz w związku z dużym natłokiem wykonywanych zadań w Wydziale Kontroli, doszło do przeoczenia i skierowania pisma w sprawie upublicznienia w późniejszym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 140-145, 1081-1119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

WIJHARS współpracował z innymi jednostkami kontrolnymi zarówno z Polski, jak i z innych krajów, na rzecz m.in. bezpieczeństwa żywności w aspekcie stosowania substancji dodatkowych. W każdym przypadku po otrzymaniu informacji o stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych, niezwłocznie podejmował działania kontrolne. WIJHARS brał udział w działaniach mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie pobierania substancji dodatkowych z diety. Po otrzymaniu wniosku konsumenckiego dotyczącego niewłaściwej jakości handlowej w zakresie oznakowania wyrobu, niezwłocznie podjął stosowne działania. Przeprowadzono kontrolę doraźną, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości, wydano decyzję administracyjną w sprawie poddania zabiegowi zmiany oznakowania kontrolowanej partii oraz decyzję w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 30 maja 2018 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up. po. Wicedyrektor
Józef Bogdański

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis