



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.003.03.2019

Pani
Małgorzata Jędrzejowska
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Jakości
Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej
Artykułów Rolno-Spożywczych
00-102 Warszawa, ul. Marszałkowska 115

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/084 – Bezpieczeństwo żywności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie ¹ , ul. Marszałkowska 115, 00-102 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Jędrzejowska, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych ² , od 7 sierpnia 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności. 2. Realizacja zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i jakości konsumowanej żywności. 3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności. 4. Działania informacyjne, promocyjne, edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2018.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Bogdan Gorzałkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/30/2019 z 15 stycznia 2019 r. (akta kontroli tom I str.1-3)

¹ Dalej: WIJHARS lub Inspektorat.

² Dalej: Wojewódzki Inspektor.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2018 Wojewódzki Inspektor prawidłowo realizował zadania określone w *ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*⁵.

Struktura organizacyjna Inspektoratu została dostosowana do celów i zadań Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁶, natomiast z uwagi na problemy ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy nie wszyscy pracownicy posiadali pożądane wykształcenie kierunkowe. Opracowane przez Wojewódzkiego Inspektora kwartalne plany pracy uwzględniały ramowe plany kontroli oraz wytyczne do planu kontroli opracowane przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁷.

Wojewódzki Inspektor przeprowadzał kontrole planowe oraz podejmował kontrole doraźne w celu weryfikacji otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Po ujawnieniu nieprawidłowości podejmował działania w celu doprowadzenia do ich usunięcia. W efekcie działań kontrolnych Inspektoratu w badanym okresie wykryto m.in. 26 przypadków oferowania do sprzedaży zafałszowanych produktów. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach przekazywano do innych inspekcji zajmujących się sprawowaniem nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością żywności. Wojewódzki Inspektor brał udział w różnego rodzaju działaniach promocyjnych, informacyjnych i edukacyjnych dotyczących produkcji i obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Osiągnął, w poszczególnych latach badanego okresu, cele określone w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym.

W działaniach Wojewódzkiego Inspektora stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu działań w stosunku do podmiotu, który nie wywiązał się z obowiązku przekazania informacji w sprawie sposobu realizacji zalecenia pokontrolnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Inspektoratu⁹ zadania Wojewódzkiego Inspektora dotyczące nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych przypisane zostały do realizacji Wydziałowi Kontroli i Wydziałowi Nadzoru.

Do zadań Wydziału Kontroli należały m.in. działania wskazane w art. 17-17b *ustawy o jhars*, dotyczące kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie. Do zadań Wydziału Nadzoru należały m.in. zadania wskazane

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2164 ze zm., dalej: *ustawa o jhars*.

⁶ Dalej: Inspekcja JHARS lub JHARS.

⁷ Dalej: *Główny Inspektor JHARS*.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W badanym okresie obowiązywał Regulamin Organizacyjny zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu 2 sierpnia 2016 r.

w art. 8 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym¹⁰ dotyczące sprawowania nadzoru nad prawidłowością kontroli przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące u producentów rolniczych produktów ekologicznych poprzez przeprowadzanie czynności sprawdzających u tych producentów.

(akta kontroli tom I str. 14-16, 28-43, 473, 476-477)

Zadania w tym zakresie wykonywało:

- w 2017 r. - 29 pracowników (25 zatrudnionych w Wydziale Kontroli oraz czterech zatrudnionych w Wydziale Nadzoru),
- w 2018 r. - 32 pracowników (27 zatrudnionych w Wydziale Kontroli oraz pięciu zatrudnionych w Wydziale Nadzoru)¹¹.

W zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tych pracowników oraz w opisach stanowisk pracy ujęto m.in. zadania dotyczące prowadzenia czynności kontrolnych w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 144-145, 157, 164-165, 175)

Wojewódzki Inspektor w latach 2017-2018 kilkakrotnie zwracał się do Wojewody Mazowieckiego z prośbą o przyznanie dodatkowych etatów na zatrudnienie pracowników w Inspektoracie oraz o zwiększenie wysokości wynagrodzeń pracowników, wskazując w uzasadnieniu na wzrost liczby zadań. Nie przyniosło to jednak rezultatu.

(akta kontroli tom I str. 60-96)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że zasoby kadrowe i środki finansowe WIJHARS, ustalone przy tworzeniu Inspekcji, nie uwzględniały specyfiki poszczególnych województw, a utrwalony historycznie stan nie ulegał zmianom. Poziom wynagrodzeń był niski, dlatego działania kierownictwa jednostki były skierowane głównie na pozyskanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla pracowników merytorycznych. Problemem WIJHARS jest brak wystarczającej liczby doświadczonych pracowników w związku z nadmierną fluktuacją kadr. Powoduje to konieczność dodatkowego obciążania pracowników z nieco dłuższym stażem pracy zadaniami osób zwalnających się, a także obowiązkiem przyuczenia nowozatrudnionych i wdrożenia ich do wykonywania pracy inspektora.

(akta kontroli tom I str. 55-56)

Spośród 30 osób zatrudnionych ogółem w badanym okresie w Wydziale Kontroli, 28 posiadało wykształcenie średnie lub wyższe na kierunkach o profilu zbliżonym lub pokrewnym do zakresu zadań merytorycznych realizowanych przez Inspektorat (tj. m.in. rolnictwo, technologia żywności, żywienie człowieka i ocena żywności, biologia). Wykształcenia kierunkowego nie posiadały dwie osoby (zatrudnione na stanowiskach inspektora oraz starszego inspektora), które ukończyły studia wyższe (licencjat) na kierunkach zarządzania i marketingu oraz administracji.

(akta kontroli tom I str. 137-138, 144-145; tom II str. 390, 392)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że aktualnie, zgodnie z opisem stanowisk, kandydat na stanowisko od inspektora do specjalisty powinien posiadać wykształcenie średnie profilowe bądź wyższe profilowe lub pokrewne (szkoła średnia o wymaganym profilu, szkoła wyższa o wymaganym profilu lub pokrewnym, szkoła wyższa bez wymaganego profilu i studia podyplomowe pokrewne). Brak możliwości pozyskania pracowników w drodze prowadzonych naborów spowodował przeprowadzenie naboru na innych zasadach, w ramach którego od kandydatów nie

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1054 ze zm. Dalej: *ustawa o rolnictwie ekologicznym*.

¹¹ Ponadto w 2017 r. i w 2018 r. sprawami związanymi z nadzorem nad jakością artykułów rolno-spożywczych zajmowała się osoba zatrudniona na stanowisku radcy prawnego.

wymagano posiadania ww. kwalifikacji. Powyższe postępowanie było spowodowane dużą liczbą kontroli, które były przeprowadzane w latach 2014-2018 oraz niskim zainteresowaniem kandydatów do pracy w WIJHARS (z uwagi na wysokość oferowanego wynagrodzenia).

(akta kontroli tom II str. 390-392)

1.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Inspektoratu uczestniczyli w 24 szkoleniach (pięć szkoleń w 2017 r. i 19 w 2018 r.), których tematyka dotyczyła m.in. metodyki kontroli, postępowań administracyjnych (np. *„Najczęściej występujące błędy w decyzjach WIJHARS”*, *„Orzecznictwo sądów administracyjnych”*), wymierzania kar pieniężnych (np. *„Kary pieniężne, odstąpienia od wymierzenia kar pieniężnych, umorzenia postępowań administracyjnych oraz nakładanie mandatów”*), pobierania próbek do badań, metod badania organoleptycznego owoców i warzyw, wyrobów winiarskich, mleka i przetworów mlecznych, jakości handlowej produktów (jabłek, ziemniaków innych świeżych owoców i warzyw), oceny ilości nominalnej produktu, znakowania produktów spożywczych, rolnictwa ekologicznego, zafałszowania produktów. Ponadto w Inspektoracie organizowane były szkolenia wewnętrzne, w trakcie których uczestnicy szkoleń zewnętrznych przekazywali innym pracownikom nabytą wiedzę (tzw. „szkolenia kaskadowe”).

Spośród 36 pracowników zatrudnionych ogółem w latach 2017-2018 w Wydziałach Kontroli i Nadzoru, 21 (tj. 58%) nie wzięło udziału w żadnym z ww. szkoleń zewnętrznych, z czego pięciu pracowników (tj. 14%) nie wzięło również udziału w ww. szkoleniach wewnętrznych (jedna z tych osób przebywała na urlopie wychowawczym, a trzy odeszły z pracy w Inspektoracie w 2017 r.).

(akta kontroli tom I str. 144-147, 515-518; tom III str. 296-328)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że tematyka szkoleń wynikała z bieżących potrzeb pracowników, w tym z problematycznych sytuacji w praktyce zawodowej. Liczba uczestników szkoleń zewnętrznych w zakresie jakości handlowej była limitowana. Ograniczenia wynikały przede wszystkim z możliwości finansowych. Szkolenia wewnętrzne miały natomiast charakter otwarty. Ewentualne ograniczenia uczestnictwa w tych szkoleniach wynikały z konieczności zapewnienia stałej działalności organu. Inspektor wskazała ponadto, że w każdym przypadku wszyscy pracownicy (również nieuczestniczący w szkoleniu) otrzymywali drogą elektroniczną materiały edukacyjne ze szkolenia.

(akta kontroli tom I str. 473, 477-479)

1.3. Wojewódzki Inspektor opracowywał kwartalne plany pracy Inspektoratu na podstawie zatwierdzonych przez Głównego Inspektora JHARS rocznych ramowych planów kontroli IJHARS oraz wytycznych kwartalnych do planu kontroli wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, zgodnie z zasadami postępowania określonymi w *Instrukcji Głównego Inspektora JHARS „BKJ-01-IR-01”¹²*, *„Organizacja, planowanie oraz szczegółowe zasady i tryb postępowania przy wykonywaniu kontroli i oceny jakości handlowej przez pracowników Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych”¹³*.

¹² Dalej: *Instrukcja BKJ-01-IR-01*.

¹³ Ww. Instrukcja ustanowiła procedurę planowania dla Inspekcji JHARS, według której wojewódzki inspektor JHARS zgłaszał Głównemu Inspektorowi propozycje tematów kontroli w następnym roku, Główny Inspektor JHARS opracowywał „*Roczny ramowy plan kontroli IJHARS*”, oraz „*Wytyczne kwortalne do planu kontroli dla WIJHARS*”, następnie wojewódzki inspektor JHARS przed każdym kwartałem opracowywał i przekazywał do Głównego Inspektora „*Kwortalne plany pracy WIJHARS*”).

W terminie do dnia 5 września roku poprzedzającego planowany okres kontroli, Wojewódzki Inspektor zgłosił Głównemu Inspektorowi JHARS propozycje tematów kontroli do planów kontroli na 2017 r. i na 2018 r., dotyczące m.in. jakości handlowej mięsa i przetworów mięsnych, piwa, wyrobów cukierniczych, przetworów zbożowych. Uzasadniając te propozycje wskazywał głównie, że nie przeprowadzan kontroli w przedmiotowym zakresie w ostatnich latach. W przypadku propozycji dotyczącej objęcia kontrolą mięsa i jego przetworów wskazał ponadto na fakt otrzymywania przez Inspektorat dużej liczby informacji z innych inspekcji, kwestionujących jakość handlową produkowanych wyrobów oraz na dużą liczbę zakładów na terenie województwa, zajmujących się tego rodzaju produkcją.

Spośród czterech tematów zaproponowanych przez Wojewódzkiego Inspektora na 2017 r.¹⁴, w Rocznym Ramowym Planie Kontroli IJHARS na 2017 r. uwzględnione zostały dwa tematy, dotyczące jakości handlowej przetworów zbożowych oraz mięsa. W Rocznym Ramowym Planie Kontroli IJHARS na 2018 r. uwzględnione zostały natomiast wszystkie trzy tematy kontroli zaproponowane przez Wojewódzkiego Inspektora, dotyczące jakości handlowej piwa, wyrobów cukierniczych oraz mięsa i jego przetworów¹⁵.

(akta kontroli tom I str. 216- 444; tom II str. 492-493; tom III str. 199-204, 435-438, 473, 544-582)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że przy zgłaszaniu do GIJHARS propozycji tematów kontroli na rok następny identyfikowane były obszary, w których występuje największe prawdopodobieństwo naruszenia przepisów dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 480)

W zatwierdzonych przez Wojewódzkiego Inspektora Kwartalnych Planach Pracy WIJHARS, na lata 2017-2018, ujęte zostały tematy kontroli wskazane w opracowanych przez Głównego Inspektora JHARS wytycznych kwartalnych do planu kontroli wojewódzkich inspektoratów JHARS na dany kwartał. Zamieszczono w nich również informacje dotyczące: szczegółowego rodzaju asortymentu artykułów rolno-spożywczych, planowanego do objęcia kontrolą w ramach poszczególnych tematów kontroli; liczby podmiotów, w których planowano przeprowadzić kontrole; liczby próbek planowanych do pobrania; liczby pracowników przewidzianych do przeprowadzenia kontroli.

Kwartalne Plany Pracy Inspektoratu na lata 2017-2018, Wojewódzki Inspektor, po ich zatwierdzeniu, przekazał do wglądu Głównemu Inspektorowi JHARS.

(akta kontroli tom I str. 216- 444; tom II str. 492-493; tom III str. 199-204, 544-582)

Do typowania podmiotów do objęcia kontrolami przez WIJHARS, w ramach realizacji kwartalnych planów pracy Inspektoratu, zastosowanie miały przede wszystkim kryteria określone przez Głównego Inspektora JHARS w programach kontroli¹⁶. Jak wynika ze sporządzanych w Inspektoracie notatek służbowych

¹⁴ Propozycje zgłoszone na 2017 r. dotyczyły objęcia kontrolą pod względem jakości handlowej wyrobów cukierniczych (czekolady, praliny, cukierki twarde), mięsa (hamburgery, kebaby, porcje kulinarne do sklepów pakowane w vacuum/modyfikowaną atmosferę), przetworów zbożowych (mąki, kasze, musli, płatki śniadaniowe) oraz znakowania wybranych grup artykułów rolno-spożywczych.

¹⁵ Propozycje zgłoszone do planu na 2018 r. dotyczyły objęcia kontrolą pod względem jakości handlowej piwa, wyrobów cukierniczych (želki, galaretki, cukierki twarde), mięsa i przetworów mięsnych (mięso mielone, mięso drobiowe, porcje kulinarne, wędliny, kielbasy, wędzonki, pasztety).

¹⁶ Np. w programie kontroli planowej na III kwartał 2018 r. w zakresie prawidłowości znakowania pieczywa określono, że każdy inspektorat wojewódzki, typując podmioty do kontroli, powinien uwzględnić m.in.: profil produkcji danego przedsiębiorstwa, mając na uwadze różne rodzaje pieczywa, w tym również pieczywo półcukiernicze; nowe podmioty, które nie były dotychczas kontrolowane, a także te, w których stwierdzono

dotyczących typowania podmiotów do objęcia kontrolami w poszczególnych kwartałach, dodatkowymi kryteriami, które brano pod uwagę przy wyborze tych podmiotów, były wyniki kontroli przeprowadzonych w poprzednich latach, informacje otrzymane z innych instytucji, propozycje zgłoszone przez inne instytucje oraz przez inspektorów zatrudnionych w WIJHARS.

(akta kontroli tom I str. 205-212; tom III str. 474-477)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że w Inspekcji JHARS nie wypracowano jednego obowiązującego algorytmu do wykorzystania przy prowadzeniu analizy ryzyka na potrzeby składania propozycji w sprawie planów kontroli, jak i przy wyborze konkretnych podmiotów do kontroli, ujętych w planach kwartalnych. Z tego względu zespół inspektorów i kierownictwo WIJHARS każdorazowo definiował i oceniał czynniki ryzyka dla grupy producentów z Mazowsza wytwarzających artykuły rolno-spożywcze wskazane w planie kwartalnym.

(akta kontroli tom I str. 179-181; tom III str. 49-51)

1.4. Wojewódzki Inspektor nie opracowywał wewnętrznych procedur określających zasady przeprowadzania kontroli dotyczących jakości artykułów rolno-spożywczych. WIJHARS prowadził kontrole dotyczące jakości tych artykułów na podstawie procedur opracowanych przez Głównego Inspektora JHARS, określonych w instrukcjach oraz w programach kontroli przekazywanych do Inspektoratu.

(akta kontroli tom I str. 492-493; tom III str. 427-537)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że w Inspekcji obowiązuje certyfikowany System Zarządzania Jakością ISO 9001: 2015, w związku z powyższym nie opracowywała własnych procedur kontroli żywności.

(akta kontroli tom I str. 474, 480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WIJHARS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor zapewnił właściwą organizację realizacji przez Inspektorat zadań ustawowych dotyczących sprawowania nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych. Opracowane dla WIJHARS kwartalne plany pracy uwzględniały roczne ramowe plany kontroli Inspekcji JHARS oraz wytyczne do planu kontroli opracowane przez Głównego Inspektora JHARS. Struktura organizacyjna Inspektoratu była dostosowana do celów Inspekcji JHARS. Z uwagi na problemy ze znalezieniem chętnych do pracy w Inspektoracie, w powiązaniu z dużą fluktuacją zatrudnienia, nie wszyscy pracownicy Inspektoratu zajmujący się ww. zagadnieniami, posiadali pożądane wykształcenie kierunkowe.

W okresie objętym kontrolą ok. 86% pracowników Inspektoratu zajmujących się wykonywaniem zadań w ww. zakresie uczestniczyło w zewnętrznych i wewnętrznych szkoleniach z zakresu kontroli żywności. Liczba pracowników biorących udział w poszczególnych szkoleniach determinowana była koniecznością zapewnienia realizacji bieżących zadań tej jednostki, a w przypadku szkoleń zewnętrznych również możliwościami finansowymi Inspektoratu. Przy realizacji zadań kontrolnych stosowane były procedury opracowane przez Głównego Inspektora JHARS.

nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie podczas wcześniejszych kontroli, w tym kontroli związanych z rozpatrywaniem skarg; podmioty, które wprowadzają pieczywo paczkowane o długim terminie przydatności na rynek polski oraz wysyłają je również do innych krajów UE w aspekcie zjawiska „Podwójnej jakości”; informacje pokontrolne przekazane przez Inspekcję Handlową, dotyczące przedsiębiorców w stosunku, do których ww. instytucja wykazała nieprawidłowości; produkty zakwestionowane przez Czeską Państwową Inspekcję Rolno-Spożywczą; przedsiębiorstwa, których produkty zostały wyróżnione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi znakiem jakości Poznaj Dobrą Żywność; pieczywo tradycyjne wpisane na listę produktów tradycyjnych; producentów pieczywa prowadzących działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą WIJHARS przeprowadził łącznie 37 209 kontroli dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (22 089 w 2017 r., 15 120 w 2018 r.), spośród których:

- 37 157 kontroli zostało przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Kontroli (22 064 w 2017 r. oraz 15 093 w 2018 r.), a 52 przez pracowników Wydziału Nadzoru (25 w 2017 r. oraz 27 w 2018 r.);
- 37 174 kontrole przeprowadzono u producentów (22 076 w 2017 r. oraz 15 098 w 2018 r.), a 35 w hurtowniach (13 w 2017 r. oraz 22 w 2018 r.);
- 1 062 kontrole były planowe (522 w 2017 r. oraz 540 w 2018 r.), 29 002 kontrole urzędowe (18 513 w 2017 r. oraz 10 489 w 2018 r.), 6 262 tzw. kontrole EMBARGO¹⁷ (2 740 w 2017 r., 3 522 w 2018 r.), 863 kontrole doraźne (314 w 2017 r. oraz 569 w 2018 r.).

W ramach ww. kontroli pobrano ogółem 617 próbek żywności do badań laboratoryjnych (294 w 2017 r., 323 w 2018 r.), z czego 602 próbki (w ramach 237 kontroli) pobrane zostały przez pracowników Wydziału Kontroli. Badania laboratoryjne przeprowadzane były pod względem właściwości mikrobiologicznych, fizykochemicznych i organoleptycznych.

W wyniku przeprowadzonych przez WIJHARS kontroli, w 281 przypadkach (139 w 2017 r. i 142 w 2018 r.) stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. niezgodnego z deklarowanym składem produktów, niewłaściwych informacji o produkcie na opakowaniach i etykietach. W 141 przypadkach, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, zastosowano sankcje karne.

(akta kontroli tom II str. 4-13; tom III str. 9, 294)

2.2. Roczne sprawozdania z działalności Inspektoratu za 2017 r. i 2018 r., które Wojewódzki Inspektor terminowo przekazał do GIJHARS (sporządzone na formularzu sprawozdania opracowanym przez Głównego Inspektora JHARS), zawierały m.in. informacje o organizacji Inspektoratu (nazwach komórek organizacyjnych, rodzajach kontroli wykonywanych przez pracowników poszczególnych komórek, liczbie osób zatrudnionych w danej komórce oraz liczbie osób faktycznie wykonujących czynności kontrolne), a także o zatrudnieniu i fluktuacji kadr w WIJHARS, doskonaleniu zawodowym pracowników, wydatkach i dochodach budżetowych, liczbie skarg i wniosków oraz sposobie ich rozpatrzenia.

(akta kontroli tom II str. 30-43, 45-55)

Poza ww. sprawozdaniami, Wojewódzki Inspektor, zgodnie z § 47 ust. 3 Instrukcji BKJ-01-IR-01, przekazywał do GIJHARS informacje zbiorcze o realizacji i wynikach poszczególnych kontroli planowych. W badanym okresie Inspektorat przekazał ogółem 46 informacji o planowych kontrolach jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, z czego 21 dotyczyło kontroli zrealizowanych w 2017 r., a 25 w 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 56-57; tom III str. 329-332, 480, 505, 538-543)

W ww. Informacjach zbiorczych podawane były dane wskazane w programach kontroli, dotyczące m.in.: skontrolowanych podmiotów; kryteriów, jakimi kierował się WIJHARS przy ich wyborze do kontroli, zagadnień objętych kontrolą; liczby pobranych próbek poszczególnych rodzajów artykułów do kontroli; dokonanych

¹⁷Kontrole jakości handlowej świeżych owoców i warzyw, związane z wprowadzeniem embarga przez Federację Rosyjską na produkty rolno-spożywcze.

ustaleń kontrolnych w ramach poszczególnych zagadnień; stwierdzonych nieprawidłowości oraz zastosowanych sankcji karnych z tego tytułu.

(akta kontroli tom III str. 503-543)

Wojewódzki Inspektor nie składał do Głównego Inspektora JHARS sprawozdań rocznych z realizacji planów kontroli.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że sprawozdania roczne sporządza GIJHARS na podstawie informacji uzyskanych od inspektoratów wojewódzkich.

(akta kontroli tom I str. 474, 481)

2.3. W kontrolowanym okresie WIJHARS dokonał 816 ocen jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (270 w 2017 r. i 546 w 2018 r.), na zasadach określonych w art. 31 *ustawy o jhars*. W dwóch przypadkach, w celu dokonania oceny przeprowadzono badania laboratoryjne, które dotyczyły zawartości w napojach alkoholowych („Cydr”, „Perry”) alkoholu etylowego, dwutlenku siarki ogółem i CO₂. W badaniach laboratoryjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania przez Wojewódzkiego Inspektora świadectwa jakości handlowej w związku z przeprowadzoną oceną jakości handlowej.

(akta kontroli tom I str. 474, 481; tom II str. 4; tom III str. 338-349)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że przekazywanie do badań laboratoryjnych próbek wszystkich produktów zgłoszonych w celu wydania świadectwa jakości handlowej byłoby niemożliwe do realizacji z uwagi na ograniczone możliwości przerobowe laboratoriów (tj. w zakresie wykonania konkretnych analiz w konkretnym czasie). Poza tym, podczas kontroli przeprowadzana jest przez inspektora ocena dotycząca organoleptyki lub znakowania.

(akta kontroli tom I str. 482)

2.4. W latach 2017-2018 Wojewódzki Inspektor wydał ogółem 23 decyzje o zakazie wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych niespełniających wymagań w zakresie jakości handlowej, z czego:

- 17 decyzji (12 w 2017 r. i pięć w 2018 r.) wydano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 *ustawy o jhars*,
- sześć decyzji (wszystkie w 2018 r.) wydano na podstawie art. 30 ust. 1 ww. *ustawy*.

Stwierdzone w tych przypadkach nieprawidłowości, stanowiące podstawę do wydania ww. decyzji, dotyczyły m.in. zaniżonej zawartości suchej masy kakaowej w czekoladzie i w precelkach czekoladowych, zawyżonej zawartości alkoholu etylowego w nalewkach, zaniżonej zawartości witaminy C w soku tłoczonym z jabłek i gruszek, zawyżonej zawartości wody w morelach suszonych, zawyżonej wilgotności makaronu, zawyżonej zawartości dwutlenku siarki w winie gronowym.

(akta kontroli tom II str. 61-65, 77-82)

Badanie dokumentacji pięciu spraw, w których Wojewódzki Inspektor, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 *ustawy o jhars*, wydał sześć decyzji (dla pięciu podmiotów) o zakazie wprowadzenia do obrotu różnego rodzaju produktów¹⁸, wykazało m.in., że w żadnym z tych przypadków Inspektorat nie przeprowadził, do czasu niniejszej kontroli (1 lutego 2019 r.), kontroli sprawdzającej wykonanie ww. decyzji.

¹⁸ Kontrolą objęto dokumentację następujących decyzji: KO.8230.16.7.1.2016 i KO.8230.16.7.2.2016 z 14 czerwca 2017 r. (czekolada gorzka); KO.8230.6.15.2.2017 z 11 października 2017 r. (sok tłoczony z jabłek i gruszek); KO.8230.1.262.1.2017 z 17 listopada 2017 r. (kebab drobiowy), KO.8230.6.16.2.2017 z 9 lutego 2018 r. (morele suszone); KO.8230.16.4.1.2018 z 4 lipca 2018 r. (precelki z czekolady deserowej).

We wszystkich zbadanych przypadkach, zakwestionowane partie artykułów rolno-spożywczych, których dotyczyły ww. decyzje, zostały w trakcie kontroli zabezpieczone na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o jhars, ze wskazaniem (w protokołach zabezpieczenia dowodów), że zwolnienie z zabezpieczenia wymaga zgody Wojewódzkiego Inspektora. W dwóch z tych przypadków podmioty, u których dokonano zabezpieczenia ww. artykułów, zwróciły się do Wojewódzkiego Inspektora o ich zwolnienie z zabezpieczenia (na co uzyskały zgodę), wskazując, że zabezpieczony produkt:

- nie zostanie wprowadzony do obrotu („precelki z czekolady deserowej”),
- sprzedany zostanie innemu podmiotowi, jako półprodukt do produkcji wina („sok tłoczony z jabłek i gruszek”).

Inspektorat, na dzień 7 marca 2019 r., nie posiadał informacji dotyczących sposobu wywiązania się pozostałych trzech podmiotów z decyzji dotyczących zakazu wprowadzenia do obrotu zakwestionowanych artykułów rolno-spożywczych oraz przestrzegania ustanowionych w tym zakresie zabezpieczeń. Nie weryfikował również faktycznego sposobu postępowania z produktami, na których zwolnienie z zabezpieczenia wyraził zgodę.

(akta kontroli tom II str. 96, 100, 214-215, 228, 253-254, 271-272, 319, 381-385, 497-502)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że Inspektorat nie posiada zaplecza organizacyjnego umożliwiającego sprawdzanie wykonania decyzji wydanych na podstawie art. 29 *ustawy o jhars*. Szacunkowa liczba podmiotów, podlegających kontroli na terenie woj. Mazowieckiego, wynosi ponad 12 tys., natomiast zasoby kadrowe Wydziału Kontroli liczą 22 osoby. Ponadto nie ma zasobów kadrowych przeznaczonych do prowadzenia egzekucji tego rodzaju obowiązków. W związku z tym Inspektor sprawowała nadzór nad wprowadzaniem do obrotu produktów o zakwestionowanej jakości handlowej, przede wszystkim w toku sprawdzania realizacji zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli tom I str. 474, 483; tom II str. 381-385)

W ww. pięciu sprawach wybranych do kontroli, Wojewódzki Inspektor skierował do skontrolowanych podmiotów zalecenia pokontrolne, w których zwrócił się o prowadzenie procesu produkcyjnego w sposób zapewniający wprowadzenie do obrotu wyłącznie produktów o cechach fizykochemicznych zadeklarowanych przez producenta. W pismach do skontrolowanych podmiotów zamieszczone zostały zapisy obligujące ich do poinformowania Wojewódzkiego Inspektora o sposobie wykonania zalecenia, niezwłocznie po jego wykonaniu, nie później niż w ciągu siedmiu dni od daty upływu terminu wskazanego do usunięcia nieprawidłowości.

Spośród pięciu podmiotów, do których skierowano ww. zalecenia, cztery przekazały Wojewódzkiemu Inspektorowi informacje o sposobie ich wykonania¹⁹. Informacji takiej nie przekazał, do czasu kontroli NIK (1 lutego 2019 r.), producent zakwestionowanej pod względem jakości handlowej czekolady gorzkiej, do którego Wojewódzki Inspektor przekazał zalecenia pokontrolne w piśmie z 26 lipca 2017 r. W stosunku do jednego z podmiotów (producenta soku tłoczonego z jabłek

¹⁹ W przekazanych odpowiedziach: producent soków owocowych poinformował o zmianie receptury produkcji soków oraz sposobu magazynowania wyrobów gotowych; producent precelków z czekolady deserowej poinformował m.in. o wzmożeniu kontroli produkcji oraz przeprowadzeniu szkoleń operatorów linii odpowiedzialnych za produkcję; producent kebabu poinformował o przeszkoleniu pracowników odpowiedzialnych za pobieranie i dodawanie przypraw oraz o zwiększeniu nadzoru nad etapami produkcji; producent produktu „suszone morele” poinformował m.in. o przekazaniu do dostawców surowców informacji o szczegółowym weryfikowaniu paramentów organoleptycznych i fizykochemicznych surowców, tak aby były one zgodnie z obustronnie ustalonymi specyfikacjami.

i gruszek) Inspektorat przeprowadził kontrolę, w ramach której sprawdzono wykonanie zalecenia. Badania kontrolne ograniczone zostały do sprawdzania dokumentacji, z powodu zbyt małej ilości produktu w magazynie (która nie była wystarczająco reprezentatywna do przeprowadzenia badań).

(akta kontroli tom II str. 96-97, 143-144, 201-204, 235-236, 238, 277-278, 281, 323, 337-339)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła m.in., że brak informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, bądź informacja o nieprawidłowym ich wykonaniu stanowi impuls do ponownej kontroli danego podmiotu. Wskazała również, że Inspektorat planuje przeprowadzić kontrole sprawdzające w tych podmiotach, do których skierowano zalecenia (w ww. sprawach), w tym w podmiocie który nie przekazał informacji o sposobie realizacji zaleceń.

(akta kontroli tom I str. 474, 482-483; tom II str. 96)

W pięciu wybranych do kontroli sprawach, w których wydane zostały decyzje o zakazie wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych, Wojewódzki Inspektor wymierzył kary pieniężne podmiotom odpowiedzialnym za powstanie nieprawidłowości. Trzy z tych kar wymierzone zostały na podstawie art. 40a ust. 3 ustawy o jhars²⁰, a dwie na podstawie art. 40a ust. 4 tej ustawy²¹. Wszyscy zobowiązani dokonali wpłaty kar w należnej wysokości.

(akta kontroli tom II str. 68-71, 73, 155-170, 218-227, 262-270, 309-318, 357-365)

Informacje o stwierdzonych w ww. sprawach dwóch przypadkach zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o jhars, zostały upublicznione (poprzez ich opublikowanie na stronie internetowej GIJHARS).

(akta kontroli tom II str. 414-415)

2.5. Wojewódzki Inspektor latach 2017-2018 wymierzył:

- na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jhars 48 kar pieniężnych na łączną kwotę 84,9 tys. zł²², z powodu wprowadzenia przez przedsiębiorców do obrotu artykułów rolno-spożywczych o nieodpowiadających jakości handlowej, określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta, w oznakowaniu tych artykułów (wysokość kar wynosiła od 0,5 tys. zł do 17,5 tys. zł);
- na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy 26 kar na łączną kwotę 109,8 tys. zł²³, w związku z wprowadzeniem do obrotu ww. artykułów zafałszowanych (wysokość kar wynosiła od 1,0 tys. zł do 14,0 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 86- 93, 489-491)

W wyniku badania sześciu decyzji w sprawie wymierzenia kar pieniężnych²⁴ (wydanych w badanym okresie przez Wojewódzkiego Inspektora) stwierdzono,

²⁰ Dotyczyło to kar wymierzonych producentom (kebabu, suszonych moreli oraz precelków z czekolady) za wprowadzanie do obrotu artykułów o niewłaściwej jakości handlowej.

²¹ Dotyczyło to kar wymierzonych producentom czekolady i soku owocowego, za wprowadzanie do obrotu produktów zafałszowanych.

²² W 2017 r. wymierzono 16 kar na łączną kwotę 43,9 tys. zł, a w 2018 r. 32 kary na kwotę 41,0 tys. zł.

²³ W 2017 r. wymierzono 11 kar na łączną kwotę 23,7 tys. zł, a w 2018 r. - 15 kar na kwotę 86,1 tys. zł.

²⁴ Badaniem objęto po trzy kary nałożone na podstawie:

- art. 40a ust. 1 pkt 3, decyzjami z dnia: 8 maja 2018 r. (KO.8230.1.262.2017), 21 maja 2018 r. (KO.8230.6.16.2018), 8 listopada 2018 r. (KO.8230.16.4.2018), w kwotach odpowiednio: 0,5 tys. zł, 2,6 tys. zł, 1,7 tys. zł.
- art. 40a ust. 1 pkt 3, decyzjami z dnia: 27 października 2017 r. (KO.8230.16.7.2016), 28 grudnia 2017 r. (KO.8230.6.15.2017), 19 lipca 2018 r. (KO.8230.4.13.2.2017), w kwotach odpowiednio: 1,0 tys. zł, 3,1 tys. zł, 14,0 tys. zł.

że kary zostały nałożone w granicach kwot wynikających z art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o jhars. Z treści uzasadnień decyzji o ich wymierzeniu wynika, że przy ustalaniu ich wysokości brane były pod uwagę przesłanki określone w art. 40a ust. 5 ustawy o jhars, tj. m.in. stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, wielkość obrotów oraz przychodów kontrolowanego podmiotu, a także wartość skontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. Dotychczasowa działalność podmiotu oceniana była z uwzględnieniem okresu jej prowadzenia oraz wyników wcześniej przeprowadzonych kontroli przez Inspektorat.

(akta kontroli tom I str. 483; tom II str. 145-170, 218-227, 263-269, 302-317, 351-365, 503-513)

Stwierdzono, że Główny Inspektor JHARS, w piśmie z 7 lutego 2018 r. skierowanym do wojewódzkich inspektorów JHARS, wskazał, że dotychczasowa praktyka organów Inspekcji, polegająca na ocenie działalności podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych na podstawie kontroli IJHARS została zakwestionowana przez NIK, jako niewystarczająca dla uzyskania pełniej informacji o jego dotychczasowej działalności. Główny Inspektor JHARS zobowiązał adresatów ww. pisma do każdorazowego występowania (w przypadku wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kary) do właściwych organów Inspekcji Handlowej, Sanitarnej i Weterynaryjnej o informacje dotyczące przeprowadzonych przez nie kontroli, w celu uwzględniania ich wyników przy ocenie danego podmiotu, w związku z jego działalnością na rynku artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 500-502)

W mailu z 21 lutego 2018 r. GIJHARS zwrócił się o wstrzymanie wdrażania ww. zaleceń z 7 lutego 2018 r., w związku z przedstawionym przez Głównego Lekarza Weterynarii i UOKiK stanowiskiem wykluczającym możliwość współpracy z organami Inspekcji JHARS w zakresie wymiany informacji o dotychczasowej działalności przedsiębiorców na rynku artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 498, 503)

2.6. Inspektorat przeprowadził w badanym okresie łącznie 153 kontrole (18 w IV kwartale 2017 r., oraz 135 w 2018 r.), które obejmowały swoim zakresem m.in. sprawdzenie ewentualnego stosowania przez producentów różnych (podwójnych) standardów jakości artykułów rolno-spożywczych. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono występowania takich przypadków.

(akta kontroli tom II str. 366, 368, 379-380, 514-522; tom III str. 1-5)

Przeprowadzanie przez Inspektorat kontroli dotyczących „podwójnej jakości” artykułów rolno-spożywczych zainicjowane zostało pismami Głównego Inspektora JHARS z 9 i 27 października 2017 r. Zwrócono się w nich o sprawdzenie, w ramach kontroli planowych realizowanych w IV kwartale 2017 r., czy w kontrolowanych podmiotach istnieje zjawisko „podwójnej jakości” żywności, polegające na oferowaniu konsumentom na wspólnym rynku UE produktów takiej samej marki i w takim samym opakowaniu, ale równocześnie różniących się pewnymi cechami (np. w składzie, intensywności smaku lub barwy). W ww. pismach określono procedury postępowania przy wyborze podmiotów i artykułów żywnościowych do objęcia takimi badaniami.

(akta kontroli tom II str. 372-376; tom III str. 1-5)

Procedury postępowania przy badaniu tego zagadnienia, w ramach kontroli przeprowadzanych w 2018 r., określone zostały w programach kontroli opracowanych przez Głównego Inspektora JHARS. Wskazywano w nich m.in., że po ustaleniu wysyłki przez dany podmiot towarów do innych krajów UE

i stwierdzeniu obecności produktów z tej samej grupy asortymentowej, ale o różnym składzie, należy ustalić powód takiego sposobu produkcji. Stwierdzenie występowania w zakładzie zjawiska „podwójnej jakości” nie może być podstawą do zastosowania sankcji karnych. Ustalenia kontroli w tym zakresie powinny być opisane w przekazywanej do GIJHARS informacji zbiorczej, zawierającej omówienie wyników kontroli, w części dotyczącej „podwójnej jakości”.

(akta kontroli tom II str. 56-57, 370-371, 514-522)

W ww. pismach Głównego Inspektora JHARS oraz programach kontroli nie zobowiązano Wojewódzkiego Inspektora do współpracy z innymi inspekcjami przy przeprowadzaniu kontroli dotyczących „podwójnej jakości” artykułów żywnościowych.

(akta kontroli tom II str. 366, 368, 370-376)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że w zakresie weryfikowania zjawiska „podwójnej jakości” artykułów żywnościowych WIJHARS prowadził współpracę na poziomie województwa z innymi służbami, w ramach porozumień zawartych na szczeblu centralnym, analogicznie jak w przypadku realizacji innych zadań ustawowych.

(akta kontroli tom II str. 366, 368)

2.7. W Inspektoracie nie dokonywano w badanym okresie analiz dotyczących strat poniesionych przez gospodarstwa domowe oraz zagrożeń wynikających ze spożywania zafałszowanej żywności.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że przeprowadzanie takich analiz nie należało do zadań ustawowych Inspekcji JHARS.

(akta kontroli tom II str. 366-367)

2.8. Współpraca WIJHARS z jednostkami organizacyjnymi Inspekcji Handlowej oraz Weterynaryjnej w ramach realizacji porozumień zawartych na szczeblu centralnym²⁵ obejmowała wymianę informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą WIJHARS otrzymał m.in. 198 pism z inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz 21 z inspektoratów Inspekcji Weterynaryjnej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że informacje przekazywane przez inne inspekcje wykorzystywane były przy wyborze zakładów do kontroli, w ramach kontroli planowych oraz podczas typowania grup asortymentów do kontroli na przyszłe lata (w ramach propozycji tematów kontroli zgłaszanych do GIJHARS).

(akta kontroli tom II str. 486-488; 494-496; tom III str. 14-16, 196, 205-221, 226)

Zadania IJHARS określone w porozumieniu z dnia 20 stycznia 2015 r., zawartym przez Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w sprawie współdziałania ww. organów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego, dotyczyć miały sprawowania nadzoru i przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowości wprowadzania do obrotu

²⁵ Dotyczy to następujących porozumień:

- z 21 grudnia 2009 r., pomiędzy Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych a Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w sprawie zasad współpracy przy wykonywaniu kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- z 18 lutego 2010 r. z Głównym Lekarzem Weterynarii w sprawie współpracy przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami certyfikującymi i produkcją ekologiczną w zakresie produktów wymienionych w art. 1 ust. 2. lit c rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 roku w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE. L Nr 189 z 20.07.2007, s. 1, ze zm.).

nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin. W porozumieniu nie wyznaczono dla Inspekcji JHARS zadań w zakresie nadzoru i przeprowadzania kontroli artykułów rolno-spożywczych.

Zgodnie z planami działania dotyczącymi produkcji żywności pochodzenia roślinnego, opracowanymi na 2017 r. i 2018 r. na zasadach określonych w ww. porozumieniu, w kontrolach dotyczących produkcji pierwotnej żywności pochodzenia roślinnego uczestniczyć miały wyłącznie następujące Inspekcje: Sanitarna, Ochrony Roślin i Nasiennictwa; Ochrony Środowiska.

(akta kontroli tom III str. 17-28, 194, 196-197, 227-279)

Inspektorat nie prowadził w badanym okresie wspólnych kontroli z ww. Inspekcjami w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że przepisy prawa oraz porozumienia zawarte przez Inspekcję z innymi inspekcjami nie przewidują prowadzenia wspólnych kontroli.

(akta kontroli tom I str. 474, 484; tom III str. 196)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WIJHARS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku sprawy znak KO.8230.16.7.2016, Wojewódzki Inspektor do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 1 lutego 2019 r.) nie podjął żadnych działań w stosunku do podmiotu (producent wyrobów cukierniczych), który nie wywiązał się obowiązku przekazania informacji w sprawie sposobu realizacji zalecenia pokontrolnego z dnia 26 lipca 2017 r., co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom II str. 96-97, 143-144)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor w sposób prawidłowy realizował zadania mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Przeprowadzał kontrole planowe i doraźne dotyczące tych zagadnień (którymi obejmował m.in. zagadnienie dotyczące podwójnej jakości produktów), dokonywał wnioskowanych ocen jakości handlowej ww. artykułów oraz sporządzał wymagane sprawozdania z realizacji zadań. W ramach części przeprowadzanych kontroli pobrane próbki artykułów rolno-spożywczych poddawano badaniom laboratoryjnym pod względem organoleptycznym, chemicznym, biochemicznym i fizycznym. Po ujawnieniu w trakcie kontroli nieprawidłowości, skutkujących wydaniem decyzji o zakazie wprowadzania do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej, wymierzył stosowne kary pieniężne oraz skierował do skontrolowanych podmiotów zalecenia pokontrolne. Nie zawsze jednak egzekwował przekazanie informacji o sposobie ich wykonania. Inspektorat współpracował z innymi inspekcjami głównie w formie wymiany informacji o wykrytych nieprawidłowościach.

OBSZAR

3. Skuteczność systemu bezpieczeństwa i jakości żywności.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dane o podmiotach ukaranych przez Wojewódzkiego Inspektora za wprowadzanie do obrotu produktów o niewłaściwej jakości lub zafałszowanych zawierały prowadzone przez Inspektorat rejestry wydanych decyzji o karach (odnotowywano w nich informacje dotyczące ukaranych, daty wydania decyzji, podstaw prawnych oraz wysokości kary). Informacje o stwierdzonych zafałszowaniach, zawarte w decyzjach o wymierzeniu kary, udostępniane były na stronie internetowej GIJHARS.

(akta kontroli tom I str. 495, 497-498; tom II str. 76-82; 414-415)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że decyzje stwierdzające zafałszowanie produktów uwzględniane były w WIJHARS, w ramach przeprowadzanych analiz ryzyka, jako jedno z kryteriów wyboru podmiotów do kontroli planowych w danym kwartale.

(akta kontroli tom I str. 495, 498; tom II str. 387-389)

3.2. W okresie objętym kontrolą WIJHARS przeprowadził siedem kontroli w hurtowniach prowadzących sprzedaż detaliczną. Nie dotyczyły one jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (kontrolowano podmioty wprowadzające do obrotu nawozy i środki wspomagające uprawę roślin).

(akta kontroli tom II str. 14-15)

3.3. W ramach realizacji zadań określonych w art. 17 ust. 1 pkt 6 *ustawy o jhars*, Inspektorat przekazywał różnym podmiotom informacje (w odpowiedzi na zadawane pytania) odnośnie wymagań dotyczących m.in. prawidłowego oznakowania artykułów rolno-spożywczych.

Informacje o działalności Inspekcji JHARS w zakresie nadzoru nad jakością artykułów rolno-spożywczych oraz o wynikach przeprowadzanych w tym zakresie kontroli, zamieszczane były na stronach GIJHARS.

WIJHARS nie prowadził, w badanym okresie, szkoleń dla podmiotów zewnętrznych dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli tom I str. 495, 499; tom III str. 338, 351-355)

3.4. W latach 2017-2018 do Inspektoratu nie wpłynęły zgłoszenia z sytemu RASFF²⁶ dotyczące niewłaściwej jakości artykułów rolno-spożywczych. W ww. okresie WIJHARS otrzymał od Głównego Inspektora JHARS cztery informacje (jedną – w 2017 r. i trzy w 2018 r.) o powiadomieniach z systemu AAC²⁷ dotyczących nieprawidłowej jakości handlowej artykułów żywnościowych.

WIJHARS w każdym z tych przypadków, zgodnie z poleceniami Głównego Inspektora JHARS, przeprowadził kontrole działalności podmiotów, których dotyczyły zgłoszenia w systemie AAC, w wyniku których stwierdzono, że:

- produkcja jednego z zakwestionowanych produktów (mięso drobiowe) prowadzona była w zakładzie mającym siedzibę na terenie województwa łódzkiego, w związku z czym Wojewódzki Inspektor przekazał tę sprawę do zbadania Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- kolejny zakwestionowany produkt (konserwa „Gulasz angielski”) został wycofany z oferty handlowej i nie było go już w magazynie skontrolowanego podmiotu²⁸;
- nieprawidłowości w oznakowaniu dwóch pozostałych produktów („cukierki karmelowe w mlecznej czekoladzie” oraz „fasolka po bretońsku z kielbasą i boczkiem w sosie pomidorowym”), których występowanie stwierdzono w Niemczech, wynikały m.in. z błędów popełnionych przy tłumaczeniu treści etykiet na język niemiecki (przy czym partii tych produktów, których

²⁶ System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (Rapid Alert System for Food and Feed).

²⁷ Administrative Assistance and Cooperation, system odpowiedzialny za bezpieczeństwo ekonomiczne mieszkańców UE, ma za zadanie przeciwdziałać fałszowaniu żywności oraz koordynować współpracę państw członkowskich w tym obszarze.

²⁸ Kontrola nowego produktu u znajdującego się w ofercie handlowej „Gulasz angielski żołnierski” wykazała, że spełnia on wszystkie wymagania określone w przepisach prawa oraz w deklaracji (specyfikacji wyrobu) producenta.

oznakowanie zostało zakwestionowane nie było w trakcie kontroli w magazynach, gdyż zostały w całości sprzedane²⁹).

Inspektorat przekazał Głównemu Inspektorowi JHARS informacje o dokonanych ustaleniach w ww. sprawach.

(akta kontroli tom II str. 424-479; tom III str. 12-13, 40-44)

3.5. W latach 2017-2018 do Inspektoratu wpłynęły 103 pisma zawierające informacje o nieprawidłowościach w zakresie jakości artykułów rolno-spożywczych (60 w 2017 r., 43 w 2018 r.). Spośród ww. spraw³⁰: 49 (tj. 47,6%) rozpatrzono bezpośrednio w Inspektoracie (33 w 2017 r. i 16 w 2018 r.); 34 (tj. 33,0%) przekazano do rozpatrzenia przez inne właściwe instytucje (16 w 2017r. i 18 w 2018 r.)³¹; 20 (tj. 19,4%) pozostawiono bez rozpatrzenia (11 w 2017 r. i 9 w 2018 r.). Bez rozpatrzenia pozostawiono anonimy oraz pisma, których autorzy nie odpowiedzieli na wezwania Inspektoratu w sprawie uzupełnienia danych.

(akta kontroli tom III str. 87-92)

W wyniku badania trybu postępowania Inspektoratu w sprawie pięciu zgłoszeń (wybranych losowo spośród rozpatrzonych w tej jednostce) stwierdzono, że podniesione w nich zarzuty dotyczyły niewłaściwej jakości handlowej bądź oznakowania następujących produktów: musztardy sarepskiej, kanapek, tortilli, miodu, soku z brzozy³². W czterech przypadkach zasadność zarzutów została zweryfikowana przez Inspektorat w ramach przeprowadzonych kontroli u producentów lub importerów, wszczętych w ciągu miesiąca od daty otrzymania zgłoszenia. W jednym przypadku (dotyczącym „kanapek”) zarzuty podniesione w zgłoszeniu zostały przez Inspektorat potwierdzone. W wyniku kontroli przeprowadzonej u ich producenta stwierdzono nieprawidłowości co do sposobu oznakowania tego produktu (m.in. w odniesieniu do informacji dotyczących jego składników, terminu przydatności do spożycia). W związku z ustaleniami tej kontroli Wojewódzki Inspektor, za wprowadzanie do obrotu zafałszowanej partii produktu, wymierzył producentowi karę pieniężną w wysokości 1 877 zł oraz skierował do niego zalecenia pokontrolne w sprawie usunięcia ww. nieprawidłowości. W odpowiedzi producent poinformował o zaniechaniu produkcji przedmiotowych produktów oraz o zakończeniu prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. W jednym przypadku (zgłoszenie w sprawie niewłaściwej jakości handlowej „tortilli”) Inspektorat do 1 marca 2019 r. nie przeprowadził kontroli w celu zweryfikowania zasadności zarzutów. Autora pisma poinformowano (w piśmie z 14 maja 2018 r.), że producent zostanie objęty kontrolą w ramach kontroli planowej dotyczącej jakości handlowej dań gotowych (w 2018 r. oraz I kw. 2019 r. Inspektorat nie przeprowadzał kontroli planowych dotyczących tego zagadnienia).

We wszystkich ww. sprawach autorzy pism w sprawie niewłaściwej jakości handlowej produktów bądź ich oznakowania zostali poinformowani o sposobie ich rozpatrzenia przez Inspektorat.

(akta kontroli tom III str. 94-171, 129, 184-192, 564-582, 587-588)

²⁹ W przypadku jednego z tych produktów (fasolka po bretońsku) skontrolowano znajdującą się w magazynie partię produktu o nazwie takiej jak produkt kwestionowany, stwierdzając, że podmiot kontrolowany dokonał korekty tłumaczenia, w wyniku czego etykiety zawierały prawidłowe informacje.

³⁰ Jak wynika z informacji zamieszczonych w prowadzonych przez WIJHARS rejestrach („Rejestr wniosków prowadzonych przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS” oraz „Rejestr wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów”).

³¹ Tj. do: innych właściwych miejscowo wojewódzkich inspektoratów JHARS (17 skarg), właściwych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (dziewięć skarg), Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Warszawie (siedem skarg), Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii z siedzibą w Siedlcach (jedna skarga).

³² Sprawy znak: KO.1410.19.2017; KO.1410.36.2017; KO.1410.8.2018; KO.1410.15.2018; KO.1410.15.2017.

W wyniku badania postępowania Inspektoratu w przypadku pięciu losowo wybranych zgłoszeń (pisma, maile), przekazanych do rozpatrzenia innym instytucjom stwierdzono, że zarzuty w nich podniesione dotyczyły: wprowadzania do obrotu produktów o niewłaściwej jakości zdrowotnej bądź oznakowaniu (jogurtu, wina wyprodukowanego i butelkowanego w Portugalii, cukierków importowanych z Ukrainy); produkcji przez jeden z podmiotów suplementów diety o podwójnej jakości lub podrobionych; przerabiania na różne produkty sprowadzanego z Francji mleka w proszku z salmonellą.

Ustalono, że wszystkie te zgłoszenia zostały przekazane przez WIJHARS do rozpatrzenia przez inne instytucje, zgodnie z ich właściwością rzeczową i miejscową, w terminie do siedmiu dni od daty ich wpływu do Inspektoratu. Zgłoszenia dotyczące niewłaściwej jakości handlowej wprowadzanych do obrotu produktów pochodzących z Ukrainy i Portugalii przekazano do rozpatrzenia Wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej w Warszawie. Zgłoszenia w sprawie niewłaściwej jakości zdrowotnej jogurtu oraz produkcji suplementów diety zafałszowanych lub o podwójnej jakości przekazano do właściwych miejscowo powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Zgłoszenie w sprawie przetwarzania mleka w proszku z salmonellą (sprowadzanego z Francji) przekazano do rozpatrzenia Wojewódzkiemu Inspektoratowi Weterynarii z siedzibą w Siedlcach. Wojewódzki Inspektor w każdym z ww. przypadków poinformował autorów zgłoszeń o przekazaniu sprawy do rozpatrzenia przez inne organy.

(akta kontroli tom III str. 155-183)

3.6. Inspektorat osiągnął cele priorytetowe określone dla tej jednostki w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2017 r. i na 2018 r. dotyczące realizacji zadań w zakresie nadzoru nad jakością artykułów rolno-spożywczych. Wykonanie mierników/wskaźników służących do oceny osiągnięcia poszczególnych celów kształtowało się następująco³³:

- Cel „Zapewnienie właściwej jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych poprzez ocenę i poprawę zgodności z przepisami regulującymi produkcję i obrót artykułów rolno-spożywczych” (miernik „Odsetek wykonanych przez przedsiębiorców zaleceń pokontrolnych”): 2017 r. - plan 87%, wykonanie 88%; 2018 r. plan 90%, wykonanie 90%;
- Cel „Realizacja zadań ustawowych w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych na rynku krajowym i w obrocie z zagranicą” – (miernik „Procentowy udział liczby kontroli zrealizowanych do kontroli zaplanowanych”): 2017 r. - plan 99,9%, wykonanie 117%; 2018 r. – plan 100%, wykonanie 116%.

(akta kontroli tom I str. 127, 449-471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor prawidłowo reagował na otrzymywane informacje o nieprawidłowościach w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, pochodzące m.in. z systemu AAC oraz zgłoszeń konsumentów, podejmując działania kontrolne w celu ich weryfikacji. W efekcie działań kontrolnych w latach 2017-2018 wykryto 26 przypadków oferowania do sprzedaży zafałszowanych produktów. Informacje o tych przypadkach zamieszczono na stronie internetowej GIJHARS. Inspektorat osiągnął w poszczególnych latach badanego okresie

³³ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich RB-BZ1.

wskaźniki/mierniki służące ocenie realizacji celów określonych dla tej jednostki w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie WIJHARS prowadził różnego rodzaju działania promocyjne i edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa i jakości artykułów rolno-spożywczych, w ramach udziału w projektach promocyjnych i informacyjno-edukacyjnych, organizowanych przez inne podmioty, które dotyczyły m.in.:

- tymczasowych nadzwyczajnych środków wsparcia w sektorze owoców i warzyw, spowodowanych rosyjskim embargiem (obejmujących bezpłatne przekazywanie świeżych owoców i warzyw, w szczególności szkołom, bankom żywności, przedszkolom, zakładom karnym, szpitalom)³⁴;
- afrykańskiego pomoru świń (ASF)³⁵.

Inspektorat brał również udział w działaniach promocyjnych mających na celu zachęcenie handlowców do korzystania ze specjalnego wzoru oznakowania opakowań owoców i warzyw oraz zajmował się dystrybucją zaproszeń na szkolenia organizowane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Udział Inspektoratu w ww. działaniach polegał w szczególności na dystrybucji materiałów informacyjnych (ulotek) przygotowanych przez organizatorów poszczególnych programów, prezentacji plakatów w siedzibie WIJHARS, zamieszczaniu informacji na stronie internetowej tej jednostki. Za pośrednictwem strony internetowej Inspektoratu, zainteresowani mogli zapoznać się ponadto m.in. z informacjami dotyczącymi artykułów rolno-spożywczych zamieszczonymi, w wydawanym przez Główny Inspektorat JHARS biuletynie „Wiedza i Jakość”.

Jak wskazano wyżej, Inspektorat prowadził działalność informacyjną w zakresie wymagań dotyczących jakości artykułów rolno-spożywczych oraz ich oznakowania, w ramach udzielania odpowiedzi na pytania kierowane do tej jednostki.

(akta kontroli tom I str. 484-485, 495, 499; tom II str. 482-483; tom III str. 338, 351-355, 421-424)

Inspektorat nie podejmował w ww. okresie działań nakierowanych na ograniczanie presji marketingowej produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia, kierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży (np. produktów wysokoprzetworzonych).

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że (w jej ocenie) powyższe kwestie nie leżą w ustawowych kompetencjach IJHARS.

(akta kontroli tom II str. 480, 483)

W okresie objętym kontrolą WIJHARS nie współpracował z ruchami konsumenckimi, przedsiębiorcami oraz Centrum wiedzy na temat fałszowania i jakości żywności w zakresie działalności związanej ze sprawowanym nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych.

W Regulaminie Organizacyjnym Inspektoratu nie ujęto tego rodzaju zadań.

(akta kontroli tom I str. 8-18; tom II str. 480, 483)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁴ Organizatorem tego projektu były Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

³⁵ Organizatorem była Inspekcja Weterynaryjna.

WIJHARS podejmował różnego rodzaju działania o charakterze promocyjnym, informacyjnym i edukacyjnym, dotyczące produkcji i obrotu artykułami rolno-spożywczym, w szczególności w ramach udziału w projektach i działaniach o takim charakterze, organizowanych przez inne instytucje.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o egzekwowanie, w każdym przypadku, obowiązku przekazania przez podmioty skontrolowane informacji w sprawie sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych Wojewódzkiego Inspektora.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Bogdan Gorzałkowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie