

Na podstawie kontroli NIK, audytów KE i badań własnych

Celowość zmiany systemu kontroli bezpieczeństwa żywności

Polski system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jest wieloinstytucjonalny. Powołanie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, dzięki konsolidacji Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz przeniesienie do nowego podmiotu części zadań z Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej, a w zakresie dotyczącym kontroli stosowania i składowania nawozów także zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, posłużyłoby ujednoczeniu procesów kontrolnych i monitorujących, ograniczyło niejasności kompetencyjne i decyzyjne oraz poprawiło bezpieczeństwo żywności w Polsce. Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz audytów Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji Europejskiej, jak również obserwacje własne, przedstawiono celowość zmian istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce.

WŁADYSŁAW MIGDAŁ Z ZESPOŁEM¹

Potrzeby biologiczne (potrzeby fizjologiczne, jedzenie, picie, brak bólu) oraz bezpieczeństwo należą do podstawowych potrzeb człowieka, których zaspokojenie jest

podstawą jego życia i funkcjonowania². Ich połączenie, oznaczające zapewnienie bezpiecznej żywności, powinno być priorytetem, gdyż decyduje o zdrowiu i życiu człowieka. Bezpieczeństwo, wartość odżywcza oraz cechy sensoryczne składają się

¹ Opracowanie przygotował zespół pracowników Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie: dr hab. inż. Piotr Gębczyński, prof. URK; dr hab. inż. Jacek Słupski, prof. URK; dr inż. Małgorzata Tabaszewska, prof. URK; dr inż. Dorota Litwinek; dr inż. Daniel Żmudziński; mgr inż. Katarzyna Petka; dr hab. inż. Monika Wszolek; dr inż. Łukasz Migdał, pod kierunkiem prof. dr hab. Władysława Migdała.

² A. H. Maslow: *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

na kompleksowe pojęcie, jakim jest jakość żywności *food quality and safety*³. Zarówno wartość biologiczna (zaspokajanie potrzeb organizmu związanych z przemianami metabolicznymi), jak i bezpieczeństwo zdrowotne (brak zagrożeń mechanicznych, chemicznych i mikrobiologicznych), składają się na zdrowotność żywności⁴. Zmiana jakości żywności, a zatem i jej bezpieczeństwo, może mieć miejsce na każdym etapie produkcji surowców, procesów przetwarzania, przechowywania, transportu i handlu, stąd konieczność istnienia regulacji prawnych, rozporządzeń UE i ustaw, mających zapewnić jakość i bezpieczeństwo żywności.

Komisja Europejska 20 maja 2020 r. przedstawiła swoją strategię „od pola do stołu” jako jedno z kluczowych działań w ramach Europejskiego Zielonego Ładu⁵ (ang. *European Green Deal*). Priorytetem strategii jest nie tylko bezpieczeństwo żywnościowe. Ma ona również zapewnić wystarczającą ilość żywności bogatej w składniki odżywcze i adekwatnej cenowo do jakości⁶. Strategia „od pola do stołu”

ma priorytety zbieżne z wymaganiami konsumentów. Należą do nich:

- bezpieczeństwo żywnościowe;
- zrównoważona produkcja żywności (ograniczenie stosowania pestycydów, nawozów i środków przeciwdrobnoustrojowych oraz zwiększenie produkcji ekologicznej);
- propagowanie bardziej zrównoważonej konsumpcji żywności i zdrowego odżywiania przez odejście od affluencji (grypy konsumpcji – stan przesytu) na rzecz etnocentryzmu (patriotyzmu) konsumenckiego;
- ograniczenie strat żywności i jej marnotrawienia;
- przeciwdziałanie fałszowaniu żywności w łańcuchu dostaw;
- poprawa dobrostanu zwierząt – szczególnie zwierząt gospodarskich⁷.

Wprawdzie za jakość żywności na rynku odpowiada jej producent lub wprowadzający dany produkt żywnościowy na rynek, jednak na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji urzędowe kontrole mają dotyczyć jej jakości, bezpieczeństwa oraz ochrony interesów konsumentów⁸.

³ N. Baryłko-Pikielna: *Konsument a jakość żywności*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” nr 4/1995, s. 3-10.

⁴ J. Gawęcki T. Mossor-Pietraszewska (red.): *Kompendium wiedzy o żywności, żywieniu i zdrowiu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

⁵ Strategia rozwoju, która jest odpowiedzią na kryzys klimatyczny i procesy degradacji środowiska.

⁶ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, 20.5.2020 r., COM(2020) 381 final.

⁷ W. Migdał, Ł. Migdał: *Od pola do stołu – wymagania konsumentów w stosunku do rolników*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” (w druku).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15.3.2017 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG,

Tym bardziej, że globalizacja i liberalizacja rynku żywności oraz działania podmiotów rynkowych, mające na celu zwiększenie ich finansowych korzyści kosztem konsumentów, stały się zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywności⁹. Starając się je zachować, każde państwo organizuje urzędową kontrolę żywności.

W Polsce już w roku 1928 istniało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku¹⁰. Z mocą ustawy, z późniejszymi zmianami, obowiązywało ono aż do 1971r.

Ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹¹, uchwalona 25 listopada 1970 r., a znowelizowana 6 listopada 1992 r.¹², obowiązywała od 30 marca 1971 r. do 23 września 2001 r.¹³ Ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹⁴ została uchwalona 11 maja 2001 r., zaś ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁵ – 25 sierpnia 2006 r. W ustawie z 2006 r. pojęcie „jakość zdrowotna” zastąpiono rozszerzonym pojęciem – „bezpieczeństwo żywności”, które zdefiniowano jako „ogół warunków, które muszą być

spełnione, dotyczących w szczególności stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniowania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”¹⁶.

1 maja 2004 r. Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej, w której nadrzędnym aktem prawnym w dziedzinie żywności i żywienia jest rozporządzenie nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności¹⁷. Zapewnia ono ujednoczenie zasad i procedur, aby wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności były w państwach członkowskich podobne. Natomiast 29 kwietnia 2004 r. ukazało się rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych

90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz.U. UE z 7.04.2014 r., L.95/1.

⁹ S. Kowalczyk: *Wolny rynek a bezpieczeństwo żywności w epoce globalizacji (Free market and food safety in the era of globalization)*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, 4/2017, s. 15-27.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku (Dz.U. z 1928 nr 36 poz. 343).

¹¹ Ustawa z 25.11.1970 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. z 1970 r. nr 29 poz. 245).

¹² Dz.U. z 1992 r. nr 91 poz. 456.

¹³ Patrz przyp. 12.

¹⁴ Ustawa z 11.5.2001 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. z 2001 nr 63 poz. 634).

¹⁵ Ustawa z 25.8.2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021, ze zm).

¹⁶ Art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, op.cit.

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. UE. L 31 z 1.2.2002).

w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt¹⁸. W 2017 r. zastąpiono je nowym aktem prawnym i od 14 grudnia 2019 r. urzędowa kontrola żywności na szczeblu unijnym jest regulowana rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r.¹⁹ Jego celem jest ustanowienie jednolitych unijnych ram, określających sposób organizacji kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywcym, z uwzględnieniem przepisów zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady – nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. oraz w prawodawstwie sektorowym. Według Organizacji ds. Żywności i Rolnictwa (FAO) oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), ze względu na stopień organizacji i instytucjonalnego zintegrowania systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, można wyróżnić trzy podstawowe modele systemu: wieloinstytucjonalny, monoinstytucjonalny i zintegrowany²⁰. Polski system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jest wieloinstytucjonalny, tworzy go pięć inspekcji:

1. Państwowa Inspekcja Sanitarna²¹,
2. Inspekcja Weterynaryjna²²,
3. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych²³,
4. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa²⁴,
5. Inspekcja Handlowa²⁵.

Należy ponadto wymienić tzw. inspekcje resortowe, Inspekcję Ochrony Środowiska oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pod pojęciem inspekcji resortowych należy rozumieć także Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskową Inspekcję Sanitarną oraz Wojskową Inspekcję Weterynaryjną²⁶.

Ze względu na ochronę tzw. zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na szczególną uwagę zasługuje weterynaryjna kontrola graniczna i graniczna kontrola sanitarna. Weterynaryjna kontrola graniczna oznacza kontrolę przeprowadzaną przez urzędowych lekarzy weterynarii w granicznych posterunkach kontroli, zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej²⁷. Polega ona na kontroli dokumentów, kontroli identyfikacyjnej oraz bezpośredniej zwierząt i produktów

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 161/1 z 30.4.2004).

¹⁹ Patrz przyp. 8.

²⁰ FAO/WHO: *Assuring food safety and quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, Roma 2003, <<http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm>>.

²¹ Ustawa z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195).

²² Ustawa z 29.1.2004 o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1077, ze zm).

²³ Ustawa z 21.12.2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2001 r. nr 5 poz. 44).

²⁴ Ustawa z 13.2.2020 o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 425).

²⁵ Ustawa z 15.12.2000 o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2001 r. nr 4 poz. 25).

²⁶ A. Serlikowska: *Rozproszenie kompetencji krajowych organów, Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2019, s. 29-44.

²⁷ Ustawa z 27.8.2003 o weterynaryjnej kontroli granicznej (Dz.U. z 2003 r. nr 165 poz. 1590).

(pochodzenia zwierzęcego, materiału biologicznego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych, siana i słomy, produktów złożonych, paszy niepochodzącej od zwierząt)²⁸.

Graniczne kontrole sanitarne są przeprowadzane przez państwowych granicznych inspektorów sanitarnych na przejściach granicznych oraz przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych lub państwowych granicznych inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na miejsce przeznaczenia towarów, siedzibę importera albo odbiorcy towarów²⁹. Obejmują:

- żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, przywożone z państw trzecich;
- żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, wprowadzone na terytorium Unii Europejskiej przez przejście graniczne leżące na terytorium innego państwa członkowskiego UE i niepoddane w tym państwie granicznej kontroli sanitarnej, obejmowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej procedurą celną, z którą wiąże się dopuszczenie do obrotu;
- żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, wywożone z terytorium Unii Europejskiej, na podstawie wniosku o dokonanie granicznej kontroli

sanitarnej podmiotu działającego na rynku spożywczym odpowiedzialnego za te towary lub na podstawie powiadomienia organu celnego³⁰.

Pośrednio zaangażowana w kontrolę żywności jest również Służba Celno-Skarbowa, która odpowiada za realizację polityki celnej państwa, w tym także w zakresie dotyczącym przywozu i wywozu artykułów żywnościowych³¹. Ponadto system ten uzupełniają dwie instytucje prowadzące w ramach swoich kompetencji badania w zakresie bezpieczeństwa żywności:

1. Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy – nadzór nad Instytutem sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa;
2. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny – Państwowy Instytut Badawczy, NIZP PZH–PIB (powołany do życia 21 listopada 1918 roku jako Państwowy Centralny Zakład Epidemiologiczny, w 1923 roku przemianowany na Państwowy Zakład Higieny – PZH), w skład którego od lutego 2020 roku wchodzi Instytut Żywności i Żywienia – nadzór nad działalnością NIZP PZH–PIB sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia.

Nie można zapominać o uczelniach i instytutach naukowych, które co prawda nie są włączone do systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, ale prowadzą badania dotyczące bezpieczeństwa żywności.

Dodatkowo, poważnym problemem polskiego systemu bezpieczeństwa żywności

²⁸ *ibid.*

²⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2021, ze zm., art. 80.

³⁰ Tamże, art. 79, pkt. 1-4.

³¹ Ustawa z 27.8.2009 o Służbie Celnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 990).

jest to, że służby nadzoru podlegają różnym organom i charakteryzują się zróżnicowaną strukturą:

1. Inspekcja Weterynaryjna podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – posiada strukturę trzypoziomową.
2. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – charakteryzuje się strukturą dwupoziomową.
3. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – posiada strukturę dwupoziomową.
4. Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega Ministrowi Zdrowia – charakteryzuje się strukturą trzypoziomową.
5. Inspekcja Handlowa – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (prezes UOKiK kieruje Inspekcją Handlową) podlega Prezesowi Rady Ministrów – Inspekcja Handlowa ma strukturę dwupoziomową³².

Za jakość zdrowotną (bezpieczeństwo żywności) odpowiadają Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Inspekcja Weterynaryjna, natomiast za jakość handlową: Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa³³. Rozproszenie i podział kompetencyjny nie wpływają korzystnie na spójność i efektywność działań wymienionych instytucji

w ramach systemu bezpieczeństwa żywności. Ponadto, niejednorodna struktura tych instytucji, usytuowana w administracji zespolonej utrudnia skuteczne i szybkie działanie oraz przepływ informacji. Wprawdzie w celu właściwej realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa żywności Inspekcje zawierały porozumienia ustalające zasady współpracy, przekazywania informacji o negatywnych zjawiskach w obrocie towarami, koordynowania kontroli, udostępniania baz danych czy korzystania z laboratoriów, jednak dla bezpieczeństwa żywnościowego konsumenta krajowego oraz ochrony tzw. zewnętrznej granicy Unii Europejskiej celowe jest powołanie jednej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Taki model nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wyróżnia Polskę *in minus*. Kraje UE najczęściej decydują się powołać na poziomie krajowym jeden organ właściwy ds. bezpieczeństwa żywności lub kilka instytucji, spośród których jedna ma pozycję dominującą. Tak zorganizowany system został wdrożony w 23 z 28 krajów (po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE w 22 z 27 krajów). Tylko w 5 krajach Unii Europejskiej (Polska, Cypr, Słowacja, Słowenia i Włochy) funkcjonuje model rozproszony, w którym za bezpieczeństwo żywności odpowiada kilka organów³⁴, a w naszym to rozproszenie jest największe.

³² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO; Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO.

³³ Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

³⁴ A. Hadjigeorgiou, E. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis, A. Gikas: *National Food Safety Systems in the European Union: A Comparative Survey*, "International Journal of Food Studies" nr 2/2013, s. 105-117.

Producenci i konsumenci oczekiwali uchwalenia i wejścia w życie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności³⁵, której projekt z 30 maja 2017 r. Rada Ministrów przyjęła 30 czerwca 2017 r. Następnie wpłynął do Sejmu i 4 lipca 2017 r. został skierowany do pierwszego czytania. Na tym zakończyły się jednak prace parlamentarne; ustawy nie uchwalono.

Nie była to pierwsza próba reorganizacji systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, gdyż inicjatywy legislacyjne podejmowano kilkakrotnie (w 2006, 2010, 2013 r.), jednak projekty te nie doczekały się nawet prac sejmowych. Natomiast na świecie od kilkudziesięciu lat mamy do czynienia z konsolidacją struktur odpowiedzialnych za kontrolę żywności, m.in. w Danii i Kanadzie (1997), Irlandii (1999), Wielkiej Brytanii (2000) oraz Finlandii, Holandii, Niemczech i Nowej Zelandii (2002).

Analizując Informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, raporty Systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego żywności i pasz – *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF) oraz afery związane z bezpieczeństwem żywności z ostatnich lat, można zauważyć, że z bezpieczeństwem

polskiej żywności nie jest najlepiej. Tytuły prasowe z początku stycznia 2022 roku, po opublikowaniu przez NIK treści tzw. megainformacji na temat systemu kontroli w tym obszarze sugerują, że „na tle innych krajów w Europie jesteśmy liderem w produkcji niebezpiecznej żywności”³⁶.

W latach 2013–2019 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 9 własnych kontroli dotyczących bezpieczeństwa żywności, m.in.:

- „Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności” (2013 – I półrocze 2015 r.)³⁷;
- „Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich” (2014 – I półrocze 2016 r.)³⁸;
- „Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia” (2013 – I kwartał 2016 r.)³⁹;
- „Dopuszczanie do obrotu suplementów diety” (2014 – I kwartał 2016 r.)⁴⁰;
- „Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim” (2015–2016 r.)⁴¹;
- „Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności” (2016 – I kwartał 2018 r.)⁴²;

³⁵ Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, druk nr 1685, <www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685>.

³⁶ <<https://www.onet.pl/styl-zycia/noizz/raport-nik-zywnosc-z-polski-jest-najniebezpieczniejsza-w-calej-ue/r0pwy4d,3796b4dc>>

³⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, nr ewid. 46/2016/P/15/050/KRR.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*, nr ewid. 96/2017/P/16/043/KRR.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*, nr ewid. 177/2016/P/16/045/KSI.

⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*, nr ewid. 195/2016/P/16/078/LLO.

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, nr ewid. 164/2017/P/17/108/LZG.

⁴² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, nr ewid. 173/2018/P/18/082/LLO.

- „Bezpieczeństwo żywności” (2017–2018 r.)⁴³;
- „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” (2016–2018 r.)⁴⁴;
- „Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych” (2017–2019 r.)⁴⁵.

Ponadto Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji Europejskiej przeprowadziła w Polsce 5 audytów dotyczących bezpieczeństwa żywności:

- „Ocena systemu kontroli pozostałości pestycydów” (2018 r.)⁴⁶;
- „Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa” (2019 r.)⁴⁷;
- „Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności nie pochodzącej od zwierząt” (2019 r.)⁴⁸;

- „Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego” (2019 r.)⁴⁹;

- „Ocena wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt” (2019 r.)⁵⁰.

Na podstawie wyników kontroli NIK, wyników audytów Komisji Europejskiej, a także obserwacji własnych, autorzy opracowania wskazują na następujące wady systemu kontroli bezpieczeństwa żywności i jej jakości:

1. Wzajemnie nakładające się kompetencje i brak współpracy między organami kontrolnymi, niejasny podział kompetencji. Powoduje to chaos decyzyjny i sprawia, że dochodzi do sytuacji, w których, np.:

- maksymalne ilości azotanów III i azotanów V, które można dodać w trakcie

⁴³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO.

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, nr ewid. 174/2019/P/19/086/LLO.

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych*, nr ewid. 203/2020/P/20/071//LLO.

⁴⁶ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach 14-18 maja 2018 r. w celu oceny systemu kontroli pozostałości pestycydów*, DG(SANTE) 2018-6366.

⁴⁷ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach 4-8 lutego 2019 r. w celu oceny systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa*, DG(SANTE) 2019-6671.

⁴⁸ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Wersja ostateczna sprawozdania końcowego z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach od 25 czerwca 2019 r. do 5 lipca 2019 r. w celu oceny systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności nie pochodzącej od zwierząt*, DG(SANTE) 2019-6675.

⁴⁹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach 4-8 lutego 2019 r. w celu oceny funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego*, DG(SANTE) 2019-6839.

⁵⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach od 25 marca do 5 kwietnia 2019 r. w celu oceny wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt*, DG(SANTE) 2019-6843.

produkcji produktów mięsnych, określił Minister Zdrowia rozporządzeniem z 22 listopada 2010⁵¹, a na etapie produkcji w zakładzie upoważnionym do kontroli ilości wprowadzanych azotanów III i azotanów V jest lekarz weterynarii;

- produkcja i zbywanie żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego podlega nadzorowi organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (produkty roślinne) albo Inspekcji Weterynaryjnej (produkty zwierzęce lub mieszane zawierające zarówno produkty zwierzęce, jak i roślinne⁵²).

2. Struktura kontroli nie jest przejrzysta, ponieważ została uregulowana wieloma aktami prawnymi, stworzonymi w różnym czasie i wydawanymi w związku z realizacją różnych celów i zadań, a ochrona bezpieczeństwa żywności lub jakości żywności jest w większości przypadków tylko jednym z wielu obowiązków poszczególnych inspekcji⁵³.

3. Do określenia kompetencji i relacji pomiędzy organami stosowana jest zróżnicowana terminologia⁵⁴.

4. Zafałszowanie konkretnego środka spożywczego może być przedmiotem zainteresowania aż trzech inspekcji (PIS, IW, IJHARS) w zależności od tego, czy czynniki tego zafałszowania powodują naruszenie bezpieczeństwa środka spożywczego czy ekonomicznych interesów

konsumenta. Z punktu widzenia sankcji, w pierwszym przypadku zafałszowanie jest przestępstwem, w drugim administracyjną karą pieniężną⁵⁵.

5. Niektóre zagadnienia były kontrolowane częściej i nie wynikało to z analizy ryzyka⁵⁶.

6. Organy kontrolne nie koordynowały swoich działań⁵⁷.

7. Niska skuteczność procesu wycofywania produktu z rynku – sprzyja temu długość łańcucha dystrybucyjnego – im łańcuch dłuższy, tym skuteczność wycofania niższa.

8. Inspekcje odpowiedzialne za kontrolę żywności nie informowały się wzajemnie o wykryciu niezarejestrowanej produkcji i obrocie artykułami rolno-spożywczymi.

9. Unijny audyt z 2019 r. wykazał, że organy Inspekcji Sanitarnej nie znały liczby niezarejestrowanych podmiotów prowadzących produkcję podstawową – brak współpracy między Państwową Inspekcją Sanitarną i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz brak dostępu do innych baz danych podmiotów prowadzących taką produkcję nie pozwalał na identyfikację wszystkich takich firm, które nadzoruje Inspekcja Sanitarna. Kontroli PIS podlegają zatem jedynie te podmioty, które są zarejestrowane⁴¹. Podobna sytuacja występuje na rynku uboju zwierząt – Inspekcja

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22.11.2010 w sprawie dozwolonych substancji dodatkowych (Dz.U. nr 232, poz. 1525).

⁵² Ustawa z 16.11.2016 o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników (Dz.U. poz. 1961).

⁵³ Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ *ibid.*

Weterynaryjna kontroluje ubojnie zarejestrowane⁵⁸.

10. Kontrole NIK wykazały, że służby weterynaryjne nie stworzyły mechanizmu ujawniania nielegalnej działalności przez producentów żywności pochodzenia zwierzęcego (głównie nielegalnego uboju). Stwierdzały takie przypadki głównie dzięki informacjom od konsumentów lub innych uczestników obrotu gospodarczego⁵⁹.

11. Zdarza się, że mięso wieprzowe z uboju gospodarczego nie jest badane pod kątem występowania włośni⁶⁰.

12. Niedostateczny nadzór nad ubojem zwierząt (w styczniu 2019 r. stwierdzono kolejny przypadek nielegalnego uboju chorych krów, tzw. krów polegających, leżaków). Audyt Komisji Europejskiej przeprowadzony przez Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności wykazał szereg zaniedbań. Niedoskonałości w nadzorze tłumaczone są rotacją personelu oraz brakami kadrowymi⁶¹.

13. Kontrola NIK w województwie lubuskim⁶² wykazała, że nadzór i kontrole nie pozwalały na rzetelną ocenę zasadności i prawidłowości stosowania antybiotyków, a także nie gwarantowały ochrony konsumentów przed skutkami ich nieprawidłowego stosowania. Niska

skuteczność wynikała przede wszystkim z obowiązującego modelu nadzoru, braku właściwych narzędzi prawnych lub rozwiązań organizacyjnych, a także nieopracowania zasad racjonalnego i bezpiecznego stosowania antybiotyków. Informacja o wynikach kontroli wskazywała, że 70% hodowców stosuje antybiotyki, a jeśli chodzi o drób odsetek ten jest jeszcze wyższy: 82% – w wypadku kurczaków i 88% – indyków. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że sprzedaż antybiotyków weterynaryjnych w latach 2011 do 2015 wzrosła o 23% (z 475 ton do 582,5 ton). Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt⁶³, od 1 stycznia 2006 r. obowiązuje zakaz stosowania wszystkich antybiotykowych stymulatorów wzrostu jako dodatków do pasz, z wyjątkiem kokcydiostatyków i histomonostatyków. Przeciwdrobnoustrojowe produkty lecznicze nie mogą być stosowane rutynowo ani wykorzystywane w celu zrekompensowania niedostatecznej higieny, niewłaściwej hodowli zwierząt, braku opieki lub nieodpowiedniego zarządzania gospodarstwem rolnym⁶⁴. Ponadto, nie mogą być stosowane

⁵⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór nad transportem...*, op.cit.

⁵⁹ Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania organów administracji...*, op.cit.

⁶¹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach 4-8 lutego 2019 r...*, op.cit.

⁶² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, nr ewid. 164/2017/P/17/108/LZG.

⁶³ Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.8.2003 w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (Dz.U. UE L 268/29, 18.10.2003).

⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11.12.2018 w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE (Dz.U. UE L 4, s. 43-167).

w celu wspierania wzrostu lub zwiększenia wydajności. Podanie antybiotyku możliwe jest wyłącznie pod ścisłą kontrolą lekarza weterynarii, a jedynym wskazaniem może być występująca choroba, natomiast po zakończonym leczeniu, przed ubojem, musi zostać zachowany okres tzw. karencji⁶⁵. Europejska Agencja Leków (*European Medicines Agency*) wykazała, że sprzedaż środków przeciwbakteryjnych dla zwierząt gospodarskich w latach 2010–2017 w Europie spadła o 20%. Dotyczyło to 25 krajów, które dostarczyły dane z tego okresu (31 krajów europejskich – 30 krajów UE/EOG i Szwajcaria). Natomiast w sześciu krajach odnotowano wzrost sprzedaży o ponad 5%, a w Polsce zużycie środków przeciwbakteryjnych przez hodowców zwiększyło się o 28%. Najmniej antybiotyków w tym czasie stosowano w Norwegii, Szwecji i na Islandii, natomiast najwięcej na Cyprze (453,4 mg na 1 kg mięsa). W wypadku Polski w 2017 roku sprzedaż antybiotyków wyniosła 165,2 mg na 1 kg, a wyżej od naszego kraju plasowały się wspomniany Cypr oraz Hiszpania, Włochy i Węgry⁶⁶. Pomimo badań kontrolnych i groźących konsekwencji, występowanie antybiotyków weterynaryjnych w żywności wciąż ma u nas miejsce, np. w sierpniu 2016 r. stwierdzono obecność pozostałości antybiotyku (doksycyklina) w wędlinach dwóch dużych producentów, a w czerwcu 2018 r. wycofano z handlu 4,3 mln jaj

z powodu skażenia pozostałością antybiotyku – substancją o nazwie lazalocyd.

14. Po kontroli NIK dotyczącej dopuszczania do obrotu suplementów diety stwierdzono, że obok legalnego rynku notyfikowanych suplementów, istniał też drugi rynek, oferujący preparaty niedopuszczone do obrotu w Polsce⁶⁷.

15. W organach urzędowej kontroli żywności występują problemy kadrowe (spadek zatrudnienia i znaczna fluktuacja kadr, głównie z powodu niedostatecznych wynagrodzeń). Instytucje kontrolne napotykały trudności w zatrudnianiu merytorycznych pracowników, przede wszystkim lekarzy weterynarii, zaś próby przeprowadzenia naborów kończyły się niepowodzeniami, głównie z powodu nieatrakcyjnych warunków wynagrodzenia. Na stanowiska merytoryczne przyjmowano osoby z wykształceniem pokrewnym (np. zootechnik, technolog żywności) lub z wykształceniem całkowicie odmiennym⁶⁸.

16. Kontrola NIK wykazała, że w Głównym Inspektoracie Sanitarnym nie dostosowano warunków organizacyjnych do wielkości rynku suplementów diety. Brakowało pracowników odpowiedzialnych za przyjmowanie i rozpatrywanie powiadomień o wprowadzeniu lub zamiarze wprowadzenia suplementu diety po raz pierwszy do obrotu w Polsce. W wypadku blisko połowy ogólnej liczby powiadomień, które wpłynęły do GIS w ogóle nie rozpoczęto procesu weryfikacji

⁶⁵ I. Lipińska: *Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej*, „Przegląd Prawa Rolnego” rocznik 2020, s. 163-177.

⁶⁶ European Medicines Agency: *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2017. Trends from 2010 to 2017*, „Ninth ESVAC”, report EMA/294674/2019, s. 1-106.

⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety...*, op.cit.

⁶⁸ Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

– nie podjęto nawet próby ustalenia, czy produkty te są bezpieczne dla konsumentów. Natomiast od momentu złożenia prawidłowego powiadomienia do GIS do chwili rozpoczęcia jego weryfikacji upływało średnio ok. 8 miesięcy, zaś średni czas trwania samej weryfikacji wynosił ok. 15 miesięcy (maksymalnie ponad 2 lata)⁶⁹.

17. Szczególnie groźne było zjawisko wieloletniego pozostawiania w obrocie niezwyfikowanych produktów, w dodatku – jak stwierdzono w toku kontroli – niejednokrotnie zawierających niedozwolone, szkodliwe dla zdrowia składniki⁷⁰.

18. Kontrole Najwyższej Izby Kontroli wykazały, że inspekcje nie badają wszystkich dodatków do żywności znajdujących się w produktach, sprawdzają jedynie limity danego dodatku, nie biorąc pod uwagę jego kumulacji czy też interakcji pomiędzy różnymi dodatkami znajdującymi się w danym produkcie⁷¹.

19. Braki w wyposażeniu organów kontroli i ograniczona zdolność do sprawnego przeprowadzania badań żywności. Z danych Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) za 2015 r. wynikało, że do badania pozostałości środków ochrony roślin w żywności w Polsce pobrano 5,8 próbek na 100 tys. mieszkańców, natomiast w państwach UE średnia wyniosła 16,4 próbek. Czas

oczekiwania na wyniki badań samych środków ochrony roślin w państwowych laboratoriach wynosi średnio 102 dni od pobrania próbek⁷².

20. Unijny audyt wykazał, że sprzęt laboratoryjny wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych nie był wystarczający do zbadania wszystkich pestycydów uwzględnionych w krajowych programach kontroli i w programach kontroli koordynowanych przez UE oraz odpowiednio precyzyjny, aby w każdym przypadku osiągnąć prawidłową granicę oznaczalności⁷³. W Zakładzie Badania Bezpieczeństwa Żywności Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach w ramach zadania 2.5: Programu Wieloletniego IO (2015–2020) „Badanie pozostałości środków ochrony roślin w ramach urzędowej kontroli ich stosowania” w 2019 r. przebadano 1084 próbki⁷⁴. W 716 próbach, czyli w 66,0% wykryto pozostałości będące poniżej najwyższych dopuszczalnych poziomów (NDP), wśród nich – 191 (17,6%) próbek zawierało pozostałości po nieprawidłowo zastosowanych środkach w stosunku do zarejestrowanych przez MRiRW dla danych upraw. Natomiast w 60 próbach, tj. 5,5% ogólnej liczby, stwierdzono przekroczenia NDP ustalone zgodnie z regulacją Komisji Europejskiej i Rady nr 396/2005 – 50 spośród tych prób zawierało nieprawidłowe

⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety...*, op.cit.

⁷⁰ *ibid.*

⁷¹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności...*, op.cit.

⁷² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności: *Sprawozdanie końcowe z audytu przeprowadzonego w Polsce w dniach 14–18 maja 2018 r.*..., op.cit.

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ A. Miszczyk: *Badanie pozostałości środków ochrony roślin w ramach urzędowej kontroli ich stosowania – raport z badań wykonanych w 2019 roku*, Skierniewice 2019, s. 1-54.

środki. Dane Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostat) wskazują, że sprzedaż pestycydów w Polsce wzrosła o 12,3% w latach 2011–2016 r., podczas gdy powierzchnia upraw w okresie 2011–2017 powiększyła się zaledwie o 1,5%. W Polsce rośnie obrót podróbkami środków ochrony roślin. Badania wykazują, że żywność wolna od pozostałości pestycydów stanowiła na naszym rynku 70,6% w 2013 r., 54,1% w 2015 r. i tylko 50,0% w 2018 r. Przykładowo, udział żywności wolnej od pozostałości pestycydów w Słowenii wynosił 98,3%, na Islandii – 97,3%, Łotwie – 87,1%, w Irlandii – 84,9%. Z kolei w Belgii było to tylko 33,1%, w Hiszpanii – 43,1%, w Czechach – 44,4% i w Holandii – 47,7%⁷⁵.

21. W rejestrze środków ochrony roślin dopuszczonych do obrotu zezwoleniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi znajduje się ich 2558 (stan na 28 stycznia 2022 r.)⁷⁶, a najszerszej stosowanym herbicydem o szerokim spektrum działania (wzbudzającym coraz więcej kontrowersji wśród konsumentów) jest glifosat (N-fosfonometyloglicyna), który wprowadziła na rynek w 1974 r. firma Monsanto, jako składnik nieselektywnego herbicydu Roundup. Coraz więcej badań wskazuje na możliwą toksyczność tego środka

(negatywny wpływ na florę jelitową człowieka, silnie antybiotyczne właściwości szczególnie przeciwko bakteriom mlekowym, bifidobakteriom i *Enterococcus faecalis*, zmniejszenie ilości ochronnych bakterii w jelicie człowieka, a w konsekwencji pogorszenie odporności na bakterie chorobotwórcze, w szczególności *Clostridia* i *Salmonella*)⁷⁷. Ponadto wykazano, że glifosat pozostaje w glebie, wodach gruntowych, a jego śladowe ilości spotyka się zarówno w produktach roślinnych, jak i zwierzęcych⁷⁸. Coraz częściej stosowany jest również do wysuszenia roślin (rzepak, zboża, słonecznik) przed zbiorami (desykacja). Rozkład glifosatu w środowisku trwa kilka dni, natomiast okres połowicznego rozpadu Roundupu wynosi 45–60 dni, (w specyficznych warunkach nawet 360 dni). Roundup zostaje w środowisku naturalnym nawet przez 1,5–2 lat, dlatego w produktach rolnych stwierdza się obecność glifosatu od stężeń poniżej 0,05 mg/kg do 20 mg/kg. Najbardziej niebezpieczna jest pozostałość glifosatu w zbożach paszowych dla zwierząt oraz w zbożach konsumpcyjnych dla ludzi⁷⁹.

Żywność w Polsce badana jest pod kątem zawartości pestycydów, w tym także glifosatu. Analizę pozostałości pestycydów w żywności pobranej z rynku

⁷⁵ S. Kowalczyk, M. Kwasek: *Food Quality on the Polish Market – Threats and Ways of Their Elimination*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics" nr 3/2020, <<https://ssrn.com/abstract=3712167>>.

⁷⁶ Rejestr środków ochrony roślin dopuszczonych do obrotu zezwoleniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – aktualizacja 28.1.2022.

⁷⁷ M. Kwiatkowska, P. Jarosiewicz, B. Bukowska: *Glifosat i jego preparaty – toksyczność, narażenie zawodowe i środowiskowe*, „Medycyna Pracy” nr 5/2013, s. 717-729.

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ J. Xu, S. Smith, G. Smith, W. Wang, Y. Li: *Glyphosate contamination in grains and foods: An overview*, "Food Control" nr 106/2019.

prowadzą laboratoria Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z corocznie opracowywanym planem monitoringu i urzędowej kontroli żywności. We wrześniu 2019 r. okazało się, że w 2 z 10 badanych kasz jaglanych pozostałości herbicydu wystąpiły na granicy obowiązującej normy (0,1 mg/kg NDP), natomiast w 4 kaszach wykryto przekroczenia pozostałości glifosatu na poziomie od 3 do 6-krotności obowiązującej normy. Powtórne badania przeprowadzone w styczniu 2020 r. wykazały przekroczenia pozostałości glifosatu na poziomie od 2 do 46-krotności obowiązującej normy⁸⁰. Natomiast 20 listopada 2019 r. Fundacja Konsumentów i *FoodRentgen* opublikowały raport z wynikami badania 10 popularnych kasz gryczanych z polskich sklepów pod kątem obecności pozostałości glifosatu. Z 10 badanych produktów tylko 4 były wolne od pozostałości herbicydów, w dwóch były pozostałości glifosatu nieprzekraczające obowiązującej normy 0,1 mg/kg, natomiast 4 kasze wykazały przekroczenie normy od 3 do 7 razy⁸¹.

22. Kontrola NIK ujawniła długie terminy badania próbek (nawet powyżej 30 dni). Tak długi czas uniemożliwiał wycofanie z obrotu produktów z krótkim terminem przydatności do spożycia, bo zostały już sprzedane. Takie kontrole są nieprzydatne dla konsumenta⁸².

23. Ograniczenia finansowe spowodowały, że w 2019 r. nie wykonano 47 z 50 zaplanowanych badań próbek w kierunku migracji substancji z opakowań z tworzyw sztucznych do żywności⁸³.

24. Bardzo ważnym problemem, na który zwróciła uwagę NIK jest niesprawny system kontroli sprzedaży internetowej oraz niewystarczająca edukacja i informowanie o bezpieczeństwie żywności sprzedawanej w Sieci w sytuacji, gdy ta forma staje się coraz bardziej popularna⁸⁴.

25. Problemem, który w 2017 r. sygnalizowała Najwyższa Izba Kontroli, było wprowadzanie do obrotu suplementów diety przez sprzedawców internetowych mających działalność zarejestrowaną poza granicami naszego kraju, w tym poza Unią Europejską, co uniemożliwiało prowadzenie skutecznych działań w stosunku do tych podmiotów. Nie podejmowano systematycznych i skutecznych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących suplementów diety czy stosowania dodatków do żywności w celu ukształtowania w społeczeństwie odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych⁸⁵.

System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności służy wymianie informacji na temat produktów konsumpcyjnych i funkcjonuje na terenie Unii Europejskiej od 1978 r. (pod tą nazwą działa od 2002 r.). Zasady funkcjonowania

⁸⁰ W. Migdał, Ł. Migdał: *Od pola do stołu...*, op.cit.

⁸¹ *Raport w sprawie kasz*, <<http://foodrentgen.eu/pl/raport-kasze-gryczane/72-fundacja-konsumentow-partnerem-foodrentgen>>, s. 1-16.

⁸² Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

⁸³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych...*, op.cit.

⁸⁴ Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

⁸⁵ *ibid.*

RASFF określa rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011⁸⁶. W Polsce siecią powiadomiania zarządza Główny Inspektor Sanitarny, który tworzy i odpowiada za funkcjonowanie Krajowego Punktu Kontaktowego (KPK). Obserwuje się w systemie wzrost powiadomień dotyczących produktów z Polski⁸⁷. W 2016 r. odnotowano 136 takich powiadomień, w 2017 – 160, w 2018 – 186, w 2019 – 304, w 2020 – 362 a w 2021 – 383 (najwięcej spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej)⁸⁸. Powiadomienia dotyczyły najczęściej niebezpiecznych dla zdrowia bakterii *Salmonella*, głównie w mięsie drobiowym i produktach pochodnych oraz bakterii *Listeria monocytogenes*. Wzrost liczby powiadomień dotyczących produktów z Polski nie jest efektem (jak sądzą niektórzy) skuteczności działania inspekcji. Większość zgłosiły bowiem inspekcje z innych krajów (2021 – 198, 2020 – 258).

Dotychczas nie wszystkie wnioski i zalecenia Najwyższej Izby Kontroli będące efektem kontroli NIK, a także audytów Komisji Europejskiej, zostały zrealizowane. Co więcej wnioski i zalecenia są kwestionowane. Głównie Minister Zdrowia nie zgodził się z niektórymi ustaleniami kontroli i stwierdzeniami Najwyższej Izby Kontroli⁸⁹.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki kontroli oraz spadające zaufanie

producentów i konsumentów do działań instytucji należących do systemu urzędowej kontroli żywności, zwiększającą się liczbę incydentów żywnościowych oraz coraz więcej powiadomień dotyczących produktów z Polski w RASFF, rekomendujemy:

- Konsolidację istniejących organów urzędowej kontroli żywności, przekształcenie ich struktury w strukturę pionową oraz oddanie nadzoru jednemu organowi. Uproszczenie systemu poprawi jego efektywność i skuteczność oraz uczyni mniej uciążliwym dla producentów. Konsolidacja powinna polegać na powołaniu Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności⁹⁰. Związane z tym prace legislacyjne powinny zostać ponownie podjęte jak najszybciej, gdyż dalsze obowiązywanie istniejących rozwiązań źle wpływa na funkcjonowanie całego systemu.

Pandemia COVID-19 i epidemia afrykańskiego pomoru świń pokazują na czym powinny się skupić Inspekcje Sanitarna i Weterynaryjna. Urzędowa kontrola żywności winna stać się zadaniem Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Połączenie 1 lipca 2020 r. zadań dwóch inspekcji kontrolujących jakość żywności w obrocie i handlu (Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcji Handlowej) i powierzenie wszystkich kompetencji w tym obszarze

⁸⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z 10.1.2011 ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz.U. UE L 6/7).

⁸⁷ M. Buczkowska, T. Sadowski, J. Gadomska: *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” nr 3/2014, s. 550-555.

⁸⁸ <https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts/reports-and-publications_pl>

⁸⁹ Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności*.

⁹⁰ Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności..., op.cit.

IJHARS zwiększyło efektywność kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesów konsumentów finalnych⁹¹. Działalność nowej inspekcji należy oprzeć na tych samych pracownikach-specjalistach co obecnie – konsolidacja zakłada przejście zatrudnionego personelu do struktur Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Nowo utworzona Inspekcja powinna podlegać ministrowi właściwemu ds. rolnictwa i rozwoju wsi, gdyż rolnictwo zajmuje się produkcją żywności. Ponadto dotychczas za większość audytów przeprowadzonych przez inspektorów unijnego Biura Żywności i Weterynarii (FVO) było odpowiedzialne Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹². W 14 państwach Unii Europejskiej nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprawuje minister odpowiedzialny za rolnictwo, w ośmiu minister rolnictwa wspólnie z ministrem zdrowia, a sam minister zdrowia tylko w jednym państwie. Ponieważ może to budzić ambicjonalny spór, idealnym rozwiązaniem byłoby podporządkowanie nowo powołanej Inspekcji bezpośrednio premierowi.

• Reforma wiąże się z potrzebą uchwalenia ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności oraz zmiany ustaw regulujących sprawę z zakresu bezpieczeństwa żywności, wymaga też wydania lub nowelizacji ponad 100 rozporządzeń, przeprowadzenia uzgodnień z Komisją Europejską, organizacjami międzynarodowymi i państwami, z którymi Polska prowadzi

obrot żywnością. Przepisy zawarte w rozporządzeniach nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych.

• Prawo dotyczące bezpieczeństwa żywności musi być jasne dla każdego, przejrzyste i interpretowane tak samo przez wszystkich, łącznie z sądami rozpatrującymi sprawy sporne. Poziom bezpieczeństwa żywności w dużym stopniu zależy też od skutecznej egzekucji prawa.

• W Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności muszą pracować ludzie kompetentni, mający statut urzędnika państwowego, zatrudniani w wyniku konkursów określających wymagania oraz – co najważniejsze – bardzo dobrze wynagradzani. Konsolidacja istniejących organów nie może być powodem obniżenia nakładów na kontrolę żywności. Wręcz przeciwnie, nakłady powinny być zwiększone na bardzo dobre wynagrodzenie kontrolerów i doposażenie laboratoriów. Zmniejszenie administracji i jednolity budżet pozwolą na racjonalizację wydatków i lepsze wykorzystanie posiadanych środków. Ponadto nowa Inspekcja uzyska większą efektywność operacyjną.

• Laboratoria badające żywność powinny przejść reorganizację i muszą zostać wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt i aparaturę, aby wykonywały wszystkie niezbędne analizy niezwłocznie, z wymaganą dokładnością (żadna ze znanych nam analiz żywności nie trwa 102 dni).

• Należy zmodyfikować system kształcenia przyszłych kadr dla Państwowej

⁹¹ <<https://foodfakty.pl/jakosc-zywnosci-pod-lupa-jednej-inspekcji>>

⁹² N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz: *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 2/2018, s. 487.

Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Powinny to być studia zamawiane przez państwo, o profilu praktycznym, z dużą liczbą praktyk, dotyczące jakości i bezpieczeństwa żywności, do prowadzenia których należy włączyć doświadczonych kontrolerów pracujących w Inspekcji.

- Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności powinna służyć zarówno producentom żywności, jak i konsumentom. Musi pełnić funkcje kontrolne i doradcze (w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów oraz dostosowania produkcji do ich wymogów). Producenci żywności dotychczas często słyszeli od osób kontrolujących, że one nie zajmują się doradzaniem, ale kontrolowaniem. Ponadto Inspekcja powinna prowadzić działania edukacyjne dotyczące zdrowego odżywiania i żywności.

- Konsument powinien mieć łatwy i natychmiastowy dostęp do informacji o produktach żywnościowych wadliwych, niespełniających norm, zafałszowanych (przykładem może być funkcjonujący system powiadamiania o zagrożeniach przez SMS – AlertRCB). Obecnie takich informacji konsument musi poszukiwać na stronach różnych inspekcji. Przykładowo, Czeska Państwowa Inspekcja Rolna i Żywnościowa (*Státní zemědělská a potravinářská inspekce*, SZPI – ang. CAFIA)⁹³ wydaje corocznie jeden raport dotyczący żywności – CAFIA

Annual Report, podobnie jak Chorwacka Agencja Rolnictwa i Żywności (*Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu*)⁹⁴. Jednak roczne raporty i wyniki badań żywności są mało przydatne dla konsumenta, służą jedynie sprawozdawczości. Informacje o zafałszowaniach żywności muszą być podawane w czasie rzeczywistym – wtedy będą służyły odbiorcom.

- Wątpliwości i obawy przed reformą urzędowej kontroli żywności mogą rozwiązać doświadczenia innych krajów. Czechy i Chorwacja są przykładem skutecznych zmian. Działalność wspomnianej Chorwackiej Agencji Rolnictwa i Żywności określa ustawa oraz inne przepisy specjalistyczne (ponad 19 ustaw i przeszło 200 różnych rozporządzeń i instrukcji) i obejmuje badania w dziedzinie rolnictwa oraz dziedzinach pokrewnych: ochrony roślin, ochrony gleby, produkcji nasion i szkółkarstwa, uprawy winorośli, produkcji wina, produkcji oleju, sadownictwa, uprawy warzyw, hodowli zwierząt, kontroli jakości produktów zwierzęcych i bezpieczeństwa żywności.

prof. dr hab. WŁADYSŁAW MIGDAŁ
z zespołem współpracowników,
Wydział Technologii Żywności,
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

⁹³ <<https://www.szpi.gov.cz>>

⁹⁴ <<https://www.hapih.hr>>

Słowa kluczowe: urzędowa kontrola żywności, bezpieczeństwo żywności, organy urzędowej kontroli żywności, przeciwdziałanie fałszowaniu żywności

Bibliografia:

1. Baryłko-Pikielna N.: *Konsument a jakość żywności*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” nr 4/1995.
2. Buczkowska M., Sadowski T., Gadomska J.: *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” nr 3/2014.
3. Gawęcki J., Mossor-Pietraszewska T. (red.): *Kompendium wiedzy o żywności, żywieniu i zdrowiu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
4. Hadjigeorgiou A., Soteriades E., Philalithis A., Psaroulaki A., Tselentis Y., Gikas A.: *National Food Safety Systems in the European Union: A Comparative Survey*, “International Journal of Food Studies” nr 2/2013.
5. Kowalczyk S.: *Wolny rynek a bezpieczeństwo żywności w epoce globalizacji (Free market and food safety in the era of globalization)*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” nr 4/2017.
6. Kowalczyk S., Kwasek M.: *Food Quality on the Polish Market – Threats and Ways of Their Elimination*, “Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics”, 3/2020.
7. Kwiatkowska M., Jarosiewicz P., Bukowska B.: *Glifosat i jego preparaty – toksyczność, narażenie zawodowe i środowiskowe*, „Medycyna Pracy” nr 5/2013.
8. Maruszewska N., Miśniakiewicz M.: *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 2/2018.
9. Masłow A. H.: *Motywacja i osobowość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
10. Migdał W., Migdał Ł.: *Od pola do stołu - wymagania konsumentów w stosunku do rolników*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” (w druku).
11. Miszczak A.: *Badanie pozostałości środków ochrony roślin w ramach urzędowej kontroli ich stosowania – raport z badań wykonanych w 2019 roku*, Skierniewice 2019.
12. Serlikowska A.: *Rozproszenie kompetencji krajowych organów, Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2019.
13. Xu J., Smith S., Smith G., Wang W., Li Y.: *Glyphosate contamination in grains and foods: An overview*, “Food Control” No 106/2019.

ABSTRACT

Usefulness of Changes in the Food Safety System – on the Basis of the Audits of NIK, EC and Own Studies

The Polish system for food safety supervision comprises numerous institutions. The establishment of the State Food Safety Inspectorate (Polish: *Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności*), thanks to consolidation of the Veterinary Inspectorate, the State Inspectorate of Protection of Plants and Seeds, the Inspectorate for Trade Quality of Food Produce, as well as to the transfer of several responsibilities of the State Sanitary Inspectorate, the Trade Inspectorate and the Environment Protection Inspectorate – with regard to using and storing of fertilizers – to the new institution, would lead to unification of supervision and monitoring processes. It would also reduce the blurred competence and decision-making responsibilities, ultimately adding to the improvement of food safety in Poland. Considering the results of the audits conducted by the Supreme Audit Office and by the Directorate-General for Health and Food Safety of the European Commission, as well as their own observations, the authors of the article have discussed the justifications for changes in the current food safety system in Poland.

Prof. **Władysław Migdał**, PhD with a team, Department of Animal Produce Processing, Faculty of Food Technology, Agricultural University of Kraków

Key words: official food control, food safety, official food control bodies