LLO.034.001.2020
Nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO

SYSTEM KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI W POLSCE – STAN OBECNY I POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Piotr Walczak

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 14.10.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 8

2. CEL OPRACOWANIA ANALIZY 13

3. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU I ELEMENTY KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI 15

4. PROBLEMY SYSTEMU KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI 23

4.1. Podział kompetencji poszczególnych inspekcji opierający się na kryteriach wzajemnie się nakładających 23
4.2. Brak koordynacji i współpracy pomiędzy organami kontrolnymi 26
4.3. Niedostateczny nadzór nad ubojem zwierząt 27
4.4. Brak skutecznych mechanizmów służących ujawnianiu nielegalnej działalności prowadzonej przez podmioty zajmujące się produkcją żywności 28
4.5. Problemy kadrowe i niewłaściwa organizacja pracy w organach urzędowej kontroli żywności 30
4.6. Braki w wyposażeniu organów kontroli i ograniczona zdolność do sprawnego przeprowadzania badań żywności 32
4.7. Niesprawny system kontroli sprzedaży internetowej 34
4.8. Niewystarczające działania edukacyjne i informacyjne dotyczące bezpieczeństwa żywności 35
4.9. Niebezpieczna żywność z Polski w systemie RASFF 36
4.10. Niedostatek regulacji prawnych dotyczących wprowadzania na rynek nowych produktów oraz nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności 38
4.11. Brak obowiązku stosowania systemu „inteligentnego" etykietowania żywności 41

5. REKOMENDACJE DZIAŁAŃ DLA PODNIESIENIA SPRAWNOŚCI SYSTEMU URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI 46

6. ZAŁĄCZNIKI 57

6.1. Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności 57
6.2. Wykaz kontroli NIK 58
6.3. Wykaz audytów Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności 59
6.4. Opinie i stanowiska ekspertów 60
6.5. Wykaz aktów prawnych i literatury 98
6.6. Wykaz organów, którym przekazano opracowanie 101

Zdjęcie na okładce:
© metamorworks – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych definicji, skrótów, skrótowców i pojęć

Żywność (środek spożywczy) Jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi, lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać[1].

Polityka żywnościowa Całokształt działań związanych bezpośrednio lub pośrednio z gospodarką żywnościową. Organizuje i wspiera systemy żywnościowe od produkcji podstawowej (rolnicy), przez przetwarzanie, po konsumpcję. Obejmuje: wytwórczość rolniczą, produkcję przemysłu rolno-spożywczego, produkcję przemysłu wytwarzającego urządzenia, narzędzia i materiały dla rolnictwa oraz przemysłu spożywczego, wkład handlu w wartość produktów żywnościowych oraz produkcję innych działów i gałęzi gospodarki proporcjonalną do przepływów dóbr materialnych i usług do rolnictwa oraz przemysłu spożywczego[2].

Prawo żywnościowe Przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym. Definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych[3].

Bezpieczeństwo żywności Ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności:
a) stosowanych substancji dodatkowych i aromatów,
b) poziomów substancji zanieczyszczających,
c) pozostałości pestycydów,
d) warunków napromieniania żywności,
e) cech organoleptycznych,
i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością - w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka[4].

Środek spożywczy szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka Środek spożywczy, którego spożycie w warunkach normalnych i zgodnie z przeznaczeniem może spowodować negatywne skutki dla zdrowia lub życia człowieka, w szczególności, jeżeli:
a) nie spełnia wymagań zdrowotnych określonych w dziale II ustawy o bżż,
b) zawiera:
- substancje zanieczyszczające lub zanieczyszczenia mikrobiologiczne w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej oraz inne zanieczyszczenia,
- pozostałości skażeń promieniotwórczych w ilościach przekraczających poziomy określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej,
- weterynaryjne produkty lecznicze w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy lub zabronione określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej,
- inne substancje szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka określone w przepisach Unii Europejskiej[5].

[1] Art. 2 rozporządzenia WE 178/2002 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o bżż.

[2] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza,* PWN, 2002 s. 258–269.

[3] Art. 3 ust. 1 rozporządzenia WE 178/2002.

[4] Art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy o bżż.

[5] Art. 3 ust. 3 pkt 44 ustawy o bżż.

Środek spożywczy zafałszowany

Środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany w sposób określony w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011, albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości; środek spożywczy jest środkiem spożywczym zafałszowanym, w szczególności jeżeli:

a) dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą;
b) odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego;
c) dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości;
d) niezgodnie z prawdą podano jego nazwę, skład, datę lub miejsce produkcji, termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości albo w inny sposób nieprawidłowo go oznakowano

– wpływając przez te działania na bezpieczeństwo środka spożywczego[6].

Kontrola urzędowa

Według definicji określonej w rozporządzeniu WE 882/2004 oznacza każdą formę kontroli, którą właściwy organ wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu[7].

Zgodnie z rozporządzeniem UE 2017/625, oznacza czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z tym rozporządzeniem przekazano pewne zadania w ramach kontroli urzędowych, podejmowane w celu weryfikacji:

– przestrzegania przez podmioty niniejszego rozporządzenia oraz przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2; oraz
– czy zwierzęta lub towary spełniają wymogi określone przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2, w tym wymogi określone do celu wydawania świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych[8].

Urzędowa kontrola żywności

Kontrola urzędowa w zakresie odnoszącym się do bezpieczeństwa żywności[9].

Łańcuch żywnościowy

Sekwencja etapów i procesów mających miejsce w produkcji, przetwórstwie, dystrybucji, magazynowaniu i postępowaniu z żywnością oraz jej składnikami, począwszy od produkcji pierwotnej aż do konsumpcji. Elementami łańcucha żywnościowego są producenci płodów rolnych i pasz, przetwórcy żywności, hurtownicy, sprzedawcy detaliczni, firmy świadczące usługi żywieniowe i prowadzące catering, a także producenci pestycydów i nawozów, leków weterynaryjnych, składników i substancji dodatkowych, operatorzy transportu i magazynowania, producenci maszyn i urządzeń, środków czyszczących i dezynfekujących oraz materiałów opakowaniowych oraz dostawcy usług[10].

Rozporządzenie WE 178/2002

Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[11].

---

6 Art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bżż.

7 Art. 2 pkt 1 rozporządzenia WE 882/2004.

8 Art. 2 ust. 1 rozporządzenia UE 2017/625.

9 Art. 3 pkt 49 ustawy o bżż.

10 Definicja zgodna z Normą ISO 22000.

11 Dz. U. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1

Rozporządzenie WE 882/2004	rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt[12].
Rozporządzenie UE 2017/625	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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, 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)[13].
Ustawa o PIS	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[14].
Ustawa o IW	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej[15].
Ustawa o JHARS	ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno spożywczych[16].
Ustawa o PIORIN	ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa[17].
Ustawa o bżż	ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[18].
PIS, Inspekcja Sanitarna	Państwowa Inspekcja Sanitarna
GIS	Główny Inspektorat Sanitarny
IW	Inspekcja Weterynaryjna
IH	Inspekcja Handlowa
IJHARS	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
PIORIN	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
UE	Unia Europejska
System RASFF	System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności(*Rapid Alert System for Food and Feed*). Narzędzie w UE do szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wykrytych w żywności.

[12] Dz. U. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1. (uchylone i zastąpione od 14.12.2019 r. rozporządzeniem UE 2017/625).

[13] Dz. U. UE L 95 z 7.04.2017, s. 1.

[14] Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

[15] Dz. U. z 2021 r. poz. 306.

[16] Dz. U. z 2021 r. poz. 630.

[17] Dz. U. z 2021 r. poz. 147.

[18] Dz. U. z 2020 r. poz. 2021, ze zm.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś 4 lutego 2020 r. powołał Zespół do spraw przygotowania analizy systemowej „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian" w następującym składzie:

1. Przewodnicząca – Małgorzata Motylow, wiceprezes NIK;
2. Wiceprzewodniczący – Przemysław Szewczyk, p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Łodzi
3. Członkowie:
   a) Maria Smereczyńska – radca Prezesa NIK
   b) Michał Jędrzejczyk – radca Prezesa NIK, p.o. dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK
   c) Agnieszka Serlikowska – p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy
   d) Paweł Korzeniowski – wicedyrektor Departamentu Zdrowia NIK
   e) Elżbieta Jarzęcka-Siwik – doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego NIK
   f) Dariusz Talarek – doradca ekonomiczny w Departamencie Metodyki i Rozwoju Zawodowego NIK
   g) Jerzy Dawidek – doradca techniczny w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi
   h) Zofia Kotynia – doradca techniczny w Delegaturze NIK w Łodzi
   i) Wojciech Robaczyński – doradca prawny w Delegaturze NIK w Łodzi

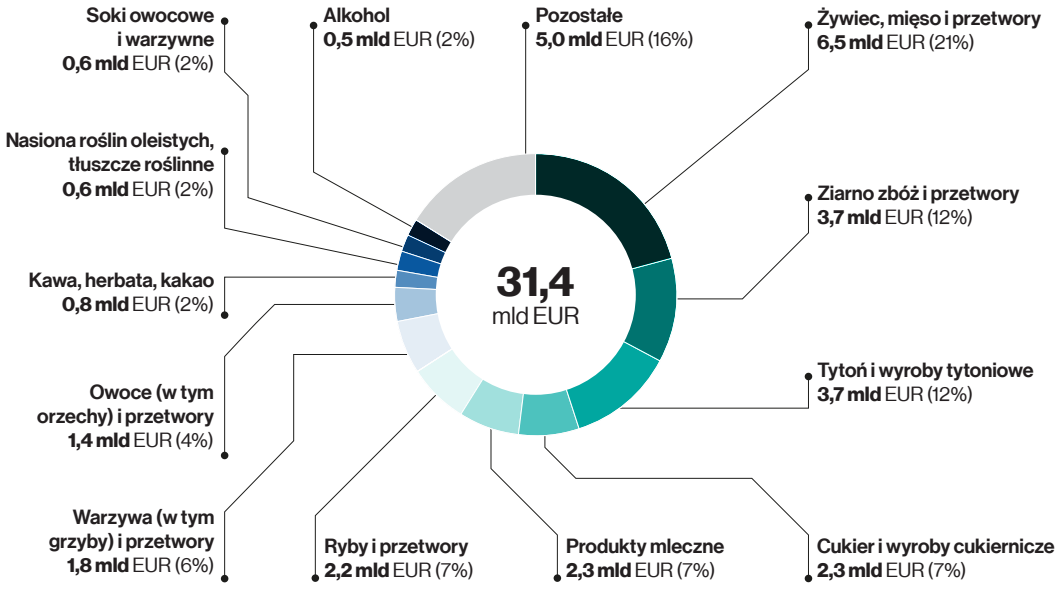
Przy pracy nad rekomendacjami działań dla podniesienia sprawności systemu urzędowej kontroli żywności wykorzystano także opinie ekspertów (załącznik 6.4. niniejszego opracowania).

1. WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich lat polski przemysł spożywczy przeszedł znaczące przeobrażenia. W 2018 r. produkcja globalna sektora spożywczego[19] i rolnego[20] w Polsce wyniosła blisko 84 mld EUR. Od 2010 r. wzrosła o blisko 56%. Dzięki stałemu rozwojowi technicznemu, technologicznemu i organizacyjnemu Polska weszła do czołówki nowoczesnych i innowacyjnych europejskich producentów żywności. Obecnie jest znaczącym w Europie i w świecie producentem i eksporterem artykułów rolno-spożywczych. Pod względem wielkości udziału w produkcji rolniczej UE znaczące miejsce zajmuje w produkcji: jabłek, czarnej porzeczki, żyta, pszenżyta, kapusty, truskawki, mięsa drobiowego, owsa, marchwi, rzepaku, mleka, ziemniaków, cebuli, buraków cukrowych, serów, masła, jajek, pomidorów i tytoniu. W 2018 r. w strukturze produkcji towarowej w Polsce największy udział miały: mleko krowie (18,3%), żywiec drobiowy (14,9%), wieprzowy (13,6%), zboża ogółem (8,4%) i warzywa (9,6%), żywiec wołowy (7,8%), jaja kurze (6,3%) i owoce (5,7%)[21].

Czynnikiem istotnie przyspieszającym rozwój sektora rolno-spożywczego było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Otwarcie rynków europejskich umożliwiło znaczny wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych z 5,2 mld EUR w 2004 roku do 31,4 mld EUR w roku 2019 (import w 2019 r. wyniósł 21,1 mld EUR). Aktualnie Polska jest jednym z liderów w eksporcie żywności. W strukturze towarowej polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych znaczącą pozycję zajmuje żywiec, mięso i jego przetwory, a także produkty mleczne, ryby i przetwory, wyroby cukiernicze, warzywa łącznie z przetworami, produkty paszowe oraz owoce i ich przetwory[22].

Wykres nr 1
Struktura towarowa polskiego eksportu rolno-spożywczego w 2019 r.



Źródło: opracowanie Biura Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Polski eksport rolno-spożywczy w 2019 r., luty 2020 [dostęp: www.kowr.gov.pl].

[19] Producenci artykułów spożywczych (przeznaczonych zarówno dla ludzi, jak i dla zwierząt) oraz producenci napojów, w tym napojów alkoholowych – Sekcja C Polskiej Klasyfikacji Działalności (przetwórstwo przemysłowe), działy 10 i 11.

[20] Produkcja roślinna i zwierzęca.

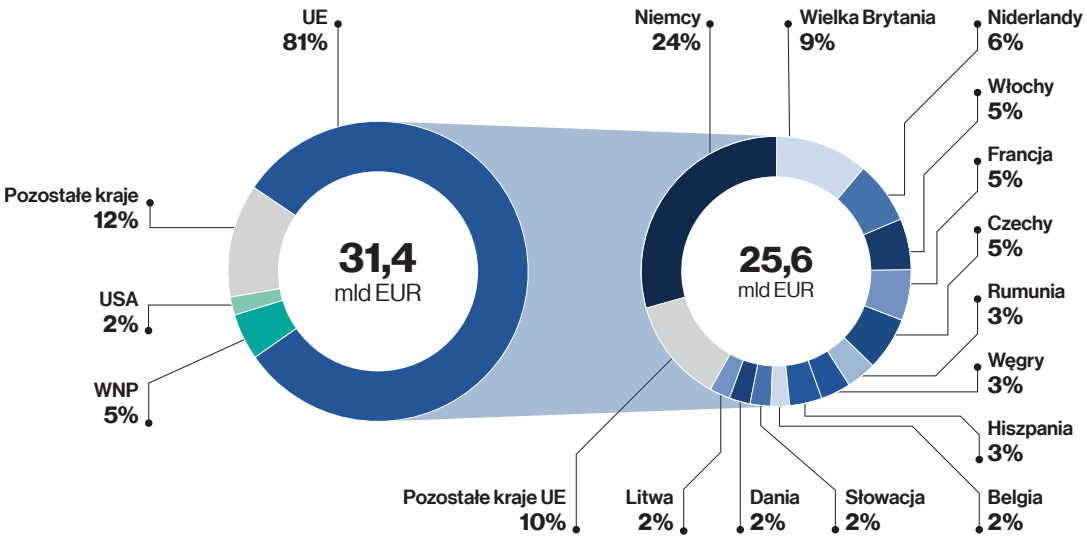
[21] Opracowanie zbiorowe pod kierunkiem A. Łączyńskiego, Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2018 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 15–16, 26–27.

[22] Główny Urząd Statystyczny http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_3_12.aspx.

Produkty rolno-spożywcze są eksportowane z Polski przede wszystkim na rynek unijny. W 2019 r. dostawy do krajów UE wygenerowały 25,6 mld EUR, co stanowiło 81% przychodów uzyskanych z eksportu towarów rolno-spożywczych. Głównym partnerem handlowym Polski były Niemcy. Eksport do tego kraju wyniósł 7,6 mld EUR i był o 5% większy niż w 2018 r. Ważnymi odbiorcami polskich artykułów rolno-spożywczych były także: Wielka Brytania (2,8 mld EUR), Niderlandy (2,0 mld EUR), Włochy i Francja (po 1,7 mld EUR) oraz Czechy (1,5 mld EUR).

Z Polski do krajów pozaunijnych w 2019 r. wyeksportowano produkty rolno-spożywcze o wartości 5,9 mld EUR wobec 5,2 mld EUR rok wcześniej[23].

Wykres nr 2
Struktura geograficzna polskiego eksportu rolno-spożywczego w 2019 r.



Źródło: opracowanie Biura Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Polski eksport rolno-spożywczy w 2019 r., luty 2020.

Przemysł spożywczy to bardzo znacząca gałąź polskiej gospodarki. Dlatego też dbałość o jakość żywności powinna stanowić priorytet zarówno dla jej wytwórców jak i organów sprawujących nad nią nadzór.

Konsument jest nie tylko ostatecznym adresatem żywności, którą wybiera i za którą płaci, ale jednocześnie ponosi całe ryzyko konsekwencji zdrowotnych związanych z jej spożyciem i konsekwencji ekonomicznych, co wynika chociażby z faktu, że wydatki na żywność stanowią relatywnie wysoki udział w ogólnej strukturze wydatków polskich gospodarstw domowych. Stąd również ochrona konsumenta na rynku żywności w krajach gospodarki rynkowej powinna stanowić niezwykle ważny obszar aktywnego działania, zarówno państwa, jak i przedsiębiorców oraz samych konsumentów.

Biorąc pod uwagę skalę rynku żywnościowego, a także w związku ze wzrostem oczekiwań konsumentów, kluczowe znaczenie ma bezpieczeństwo oferowanej żywności. Żywność bezpieczna to taka, która nie zawiera obcych, toksycznych związków chemicznych, szkodliwych mikroorganizmów i innych ciał fizycznych oraz charakteryzuje się niezbędnym poziomem energii i zestawem skład-

[23] Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Biuro Analiz i Strategii, *Polski eksport rolno-spożywczy w 2019 r.*, Warszawa, 2020. www.kowr.gov.pl

ników pokarmowych we właściwych proporcjach, a także jest dostępna fizycznie i ekonomicznie[24]. Analizując zagrożenia dla zdrowia pojawiające się w spożywanej żywności, należy rozpatrywać czynniki związane z jej wytwarzaniem, przetwórstwem, dystrybucją i konsumpcją. Do najważniejszych czynników wpływających na jakość i bezpieczeństwo żywności należą: środowisko (jakość gleb, wód i powietrza), jakość produkcji, przetwórstwa i dystrybucji żywności, poziom sprawności zarządzania obiegiem informacji na rynku, ale także ustawodawstwo żywnościowe (krajowe, unijne) oraz system kontroli i certyfikacji[25].

Waga zagrożeń związanych z żywnością znalazła swoje odzwierciedlenie w obowiązującym od 1 maja 2004 r. rozporządzeniu WE 178/2002, w którym m.in. zwrócono uwagę na konieczność monitorowania żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodawania do żywności lub pasz bądź które można do nich dodać na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Podmioty działające na rynku żywności, jak też i rynku pasz, powinny móc zidentyfikować każdą osobę, która dostarczyła im środek spożywczy, paszę, zwierzę hodowlane lub substancję przeznaczoną do dodania do żywności lub pasz bądź którą można do nich dodać. Zgodnie z tym rozporządzeniem, zagrożeniem jest każdy czynnik biologiczny, chemiczny lub fizyczny w żywności lub paszy bądź stan żywności lub paszy, mogący powodować negatywne skutki dla zdrowia.

Ryzyka i zagrożeń w łańcuchu żywnościowym po stronie producentów, przetwórców i dystrybutorów żywności należy upatrywać głównie w:

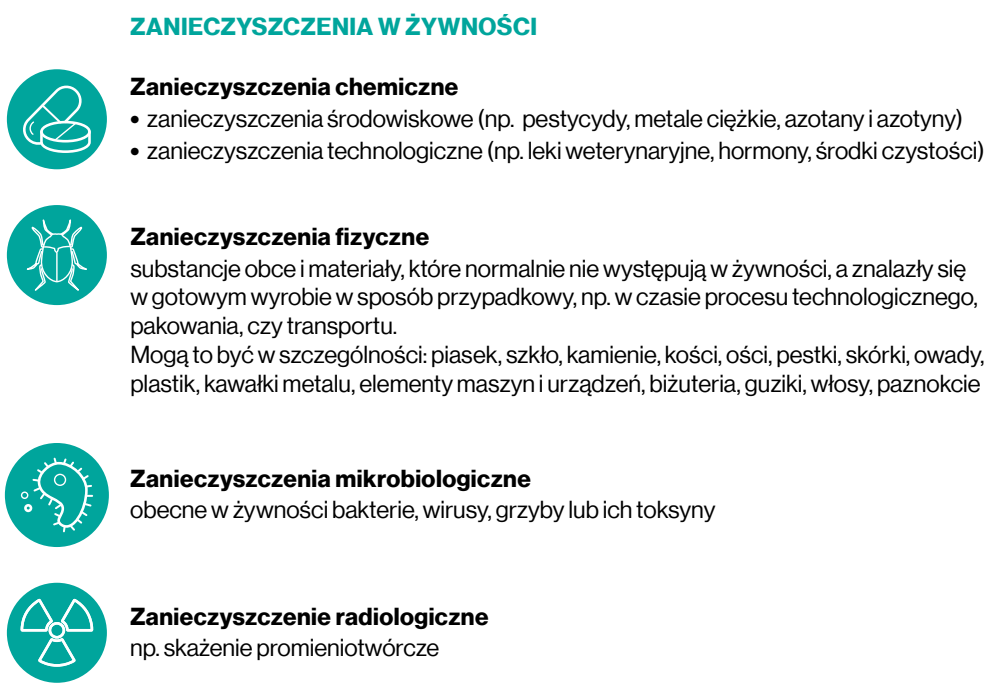
- ✓ zanieczyszczeniach żywności (złej jakości żywności),
- ✓ fałszowaniu żywności,
- ✓ niewłaściwych warunkach przechowywania i sprzedaży żywności,
- ✓ niewłaściwych warunkach utrzymania zwierząt (niewłaściwe żywienie zwierząt – mączka kostna, przenoszenie na człowieka chorób odzwierzęcych),
- ✓ nielegalnej działalności w zakresie produkcji żywności[26].

[24] A. Godela, M. Lewańska, D. Olszewska, M. Myga-Nowak, *Bezpieczeństwo żywności w Polsce – przegląd najważniejszych zagadnień*, Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika. Informatyka. Inżynieria Bezpieczeństwa, 2016, t. IV, s. 183–193.

[25] Praca zbiorowa pod redakcją naukową dr inż. M. Kwasek, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (13) Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta,* Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2011.

[26] I. Ozimek, K. Gutkowska, S. Żakowska-Biemans, *Postrzeganie przez konsumentów zagrożeń związanych z żywnością*, Żywność. Nauka. Technologia. Jakość, 2004, 4 (41) s. 100–111.

Infografika nr 1
Rodzaje zanieczyszczeń w żywności



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie I. Ozimek, K. Gutkowska, S. Żakowska-Biemans, Postrzeganie przez konsumentów zagrożeń związanych z żywnością oraz S. Sitarz, M. Janczar-Smuga, Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji[27].

W Polsce spośród zagrożeń mikrobiologicznych wymienić należy zakażenia bakteriami *Listeria monocytogenes* oraz bakterią *Salmonella*, a także enterotoksynę gronkowcową oraz jad kiełbasiany[28].

Tabela nr 1
Liczba zachorowań w Polsce na choroby zakaźne i zatrucia w latach 2016–2019

Zagrożenie	2016	2017	2018	2019
Salmonellozy – zatrucia pokarmowe	9 701	9 710	9 651	8 929
Listerioza	98	116	131	120
Gronkowce	37	54	22	15
Jad kiełbasiany	26	24	22	15
Escherichia coli, w tym: Enterokrwotoczna pałeczka okrężnicy	330 8	270 6	285 9	288 17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny.

Poważnym zagrożeniem dla konsumentów jest antybiotykooporność patogenów występujących w żywności. W krajach europejskich, także w Polsce, obserwuje się pojawienie enterokrwotocznej pałeczki okrężnicy (*Escherichia coli)* czy *Listeria monocytogenes*. Wywołują one schorzenia przewodu pokarmowego, choroby serca, nerek czy układu krwionośnego, które coraz trudniej leczyć, z uwagi na antybiotykooporność wielu szczepów tych bakterii. Wynika stąd konieczność rozsądnego stosowania przez producentów żywności preparatów antybakteryjnych, np. podczas dezynfekcji urządzeń produkcyjnych[29].

[27] S. Sitarz, M. Janczar-Smuga, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, Nauki Inżynierskie i Technologie Engineering Sciences and Technologies 2(5), 2012, s. 76–77.

[28] Dane Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny, dostęp: http://www.old.pzh.gov.pl/ oldpage/epimeld/index_p.html#01.

[29] S. Sitarz, M. Janczar-Smuga, *Współczesne zagrożenia*..., s. 79.

Istotną zatem rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności odgrywają badania monitoringowe, pozwalające na określenie występowania niektórych drobnoustrojów chorobotwórczych lub potencjalnie chorobotwórczych u zwierząt i w żywności.

Prawo żywnościowe powinno mieć także na celu zapobieganie oszukańczym praktykom oraz **fałszowaniu żywności.** Fałszowanie żywności należy rozpatrywać zarówno w aspekcie zdrowotnym (np. stosowanie niedozwolonych składników), jak i bezpieczeństwa ekonomicznego (np. oferowanie produktu o niskiej jakości w cenie i ze specyfikacją produktu gatunkowo lepszego).

Zagrożeniem bezpieczeństwa żywności może być także niedostateczny – na poszczególnych etapach produkcji i dystrybucji – **nadzór odpowiedzialnych organów nad bezpieczeństwem i jakością żywności**, a także brak należytego przepływu informacji o niebezpiecznej żywności. Istotne zagrożenia wynikają też z funkcjonowania tzw. szarej strefy wytwarzania i dystrybucji żywności. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę zwłaszcza w zakończonych kontrolach dotyczących suplementów diety oraz bezpieczeństwa żywności, a także już w 2015 r. podczas kontroli działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności nie tylko producenci, przetwórcy, czy dystrybutorzy działający na rynku żywności muszą wypełnić określone warunki i podjąć stosowne działania. Także organy kontroli i nadzoru są adresatami przepisów prawa żywnościowego. Każdy z tych podmiotów odpowiada bowiem za spełnienie właściwych dla siebie warunków oraz wykonanie zadań, które łącznie tworzą system bezpieczeństwa żywności[30].

[30] A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, LEX 2013; komentarz do art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Teza 55.

2. CEL OPRACOWANIA ANALIZY

Kształtowanie jakości i bezpieczeństwa żywności wymaga skutecznej kontroli, która jest możliwa dzięki stworzeniu odpowiednich systemów. Systemy te powinny zagwarantować konsumentom żywność wysokiej jakości. Najważniejsza zatem powinna być pełna identyfikacja pochodzenia żywności – od powstania surowca aż do końcowego produktu.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności możliwe jest jedynie w systemie, który jest dobrze zorganizowany, skutecznie egzekwuje od przedsiębiorców sektora żywnościowego wymogi prawne z jednej strony, ale też prowadzi promocję i edukację skierowane do konsumentów, jak i przedsiębiorców[31]. Dla zapewnienia realizacji tych celów niezbędna jest również właściwa analiza ryzyka związanego z produkcją, przetwarzaniem i dystrybucją żywności[32].

Ważnym warunkiem skutecznej ochrony ludzi przed żywnością niebezpieczną, niespełniającą norm jest bieżąca, sprawnie działająca kontrola. Wszelkie działania skutkujące osłabianiem kontroli, dysfunkcje prowadzenia kontroli przez instytucje do tego powołane, nieprzejrzystość podziału kompetencji, naruszenia przepisów i nierzetelność, zdarzająca się dowolność postępowania mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa.

Kontrole przeprowadzone przez NIK w ciągu kilku ostatnich lat, dotyczące szeroko ujętej problematyki bezpieczeństwa żywności, wykazały wiele mankamentów organizacji urzędowej kontroli żywności w Polsce. Ich wyniki pozwalają na kompleksowe spojrzenie na kwestie związane z kontrolą jakości i bezpieczeństwa żywności. Zdiagnozowane zagrożenia wynikają głównie z braku spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem produkcji i dystrybucji żywności. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na niedostatki istniejących rozwiązań, proponując działania, które powinny przynieść poprawę istniejącego stanu organizacyjno-prawnego. Sformułowane w wyniku kontroli NIK wnioski systemowe i *de lege ferenda*, które miały na celu zapewnienie optymalnego stanu organizacji służb kontroli żywności – nie zostały jednak do tej pory zrealizowane.

Z uwagi na społeczne i gospodarcze znaczenie bezpieczeństwa żywności, w kontekście zdrowia społeczeństwa, opracowanie stosownych rekomendacji dotyczących systemu kontroli bezpieczeństwa żywności wpisuje się w zadania Najwyższej Izby Kontroli, jako naczelnego organu kontroli państwowej, który dba także o wypracowanie właściwego modelu współdziałania służb publicznych dla poprawy funkcjonowania państwa. Z tego względu, podstawowym celem niniejszego opracowania jest wypracowanie projektu kierunkowych rozwiązań problemu nadzoru nad kompleksowo ujętym zagadnieniem bezpieczeństwa żywności w Polsce. Propozycje te wynikają głównie z ustaleń dotychczas przeprowadzonych kontroli.

Okoliczności światowej pandemii związanej z rozprzestrzenianiem się w 2020 roku wirusa SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby COVID-19, silnie odczuwanej także w Polsce, spowodowały, że problem właściwego ukształtowania modelu organizacji służb kontroli żywności stał się szczególnie palący. Główny Inspektor Sanitarny, który wraz z podległymi mu służbami, zgodnie z obowiązującym systemem – realizuje zadania związane nie tylko z bezpieczeństwem żywności, ale przede wszystkim z ogólnie rozumianym bezpieczeństwem sanitarnym kraju – jest zaangażowany w walkę z epidemią o niespotykanej do tej pory skali. Szczególne rozwiązania ustawowe dotyczące zwalczania epide-

[31] Informacja o wynikach kontroli nr P/19/084 Bezpieczeństwo żywności. Znaczenie realizacji działań informacyjnych podkreśla się także w literaturze przedmiotu. Por. A. Kotyja, *System urzędowej kontroli żywności w świetle wymogów prawa Unii Europejskiej,* [w]: Praca zbiorowa pod red. M. Korzyckiej i P. Wojciechowskiego, *Urzędowa kontrola żywności, Teoria i praktyka*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018, s. 30.

[32] Por. A. Zieliński, *Instytucjonalna ocena ryzyka w łańcuchu żywnościowym w Polsce i Unii Europejskiej. Struktura analizy ryzyka w prawie żywnościowym* [w:] Praca zbiorowa pod red. M. Korzyckiej i P. Wojciechowskiego, *Urzędowa kontrola żywności, Teoria i praktyka,* Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018, s. 187 i n.

mii[33] podkreślają rolę Inspekcji Sanitarnej w systemie ochrony zdrowia obywateli. Mimo wielkiego zaangażowania i poświęcenia pracowników służb Inspekcji Sanitarnej, system ochrony sanitarnej może w obliczu nowych zagrożeń stanąć na granicy wydolności. Związane to jest m.in. z ustalonym w toku kontroli NIK wieloletnim niedoinwestowaniem wspomnianych służb, także bardzo niskim poziomem wynagrodzeń pracowników, zwłaszcza inspekcji terenowych. Należy podkreślić, że dalsze osłabianie pozycji i zasobów inspekcji przeprowadzających urzędowe kontrole żywności może oznaczać konieczność ponoszenia przez państwo znacznie większych kosztów, niż kwoty „zaoszczędzone" na ich funkcjonowaniu.

W obliczu epidemii priorytetem stała się walka z rozprzestrzeniającym się na terenie kraju wirusem SARS-CoV-2. Konieczność takiego zaangażowania służb sanitarnych w przeciwdziałanie zagrożeniom zdrowotnym, stanowi dodatkowy argument na rzecz stworzenia modelu instytucjonalnej kontroli bezpieczeństwa żywności, w ramach którego powstaną w strukturze organów państwa służby, dla których bezpieczeństwo żywności będzie wyłącznym celem ich działania.

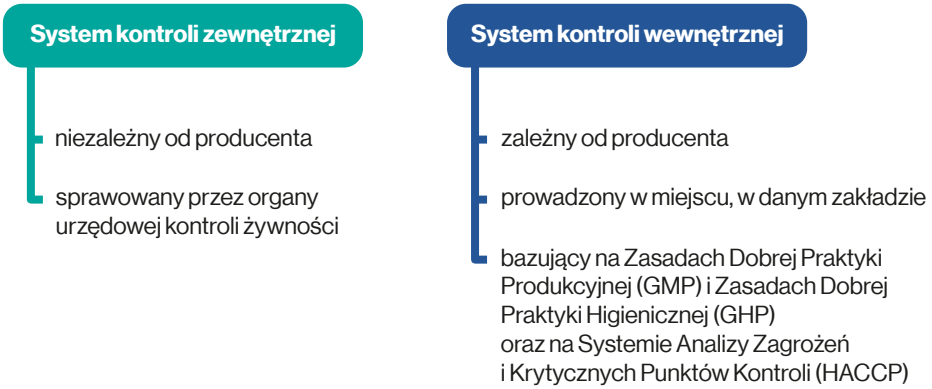
[33] Zob. przepisy znowelizowanej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.) oraz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.).

3. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU I ELEMENTY KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

Prawo żywnościowe obejmuje regulacje prawne unijne i krajowe dotyczące żywności na etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych. Organy kontroli właściwe w sprawach kontroli żywności lub pasz mają stosownie do swoich kompetencji, dopilnować, by żywność i pasze były produkowane zgodnie z wymogami prawa żywnościowego i kontrolować przestrzeganie tych wymogów. Jakość i bezpieczeństwo produktów żywnościowych stanowić winny zatem przedmiot zainteresowania zarówno producentów, przetwórców i dystrybutorów żywności, jak i instytucji kontrolujących działanie tych podmiotów.

Żywność produkowana w Polsce podlega wewnętrznemu i zewnętrznemu systemowi kontroli[34]. Niezależnie od sposobu wytwarzania, każdy przedsiębiorca branży spożywczej ma obowiązek dostarczania konsumentowi żywności wysokiej jakości, a przede wszystkim bezpiecznej. To właśnie jakość i bezpieczeństwo są najważniejszymi wyznacznikami na konkurencyjnym rynku żywnościowym. Aby produkowana żywność spełniała coraz to bardziej rosnące wymagania konsumentów, przedsiębiorcy branży spożywczej decydują się na wdrażanie i stosowanie nowoczesnych systemów zarządzania jakością. Systemy te powinny zapewnić bezpieczeństwo żywności i stanowić dowód zaangażowania w podnoszenie jakości wytwarzanych produktów[35].

Schemat nr 1
System kontroli żywności w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK.

W ramach **kontroli wewnętrznej** producenci żywności obowiązani są stosować:

- ✓ Dobrą Praktykę Produkcyjną (GMP), która w odniesieniu do produkcji żywności oznacza działania, które muszą być podjęte i warunki, które muszą być spełniane, aby produkcja żywności odbywała się w sposób zapewniający bezpieczeństwo żywności, zgodnie z jej przeznaczeniem[36]. W odniesieniu zaś do produkcji materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością – dobra praktyka produkcyjna oznacza te aspekty zapewnienia jakości, które gwarantują jednolitą produkcję materiałów i wyrobów oraz ich kontrolę w celu zapewnienia zgodności z przepisami mającymi do nich zastosowanie i normami jakości, które są właściwe dla zamierzonego zastosowania tych produktów, zapobiegając narażaniu zdrowia ludzi lub wywoływaniu niedopuszczalnych zmian w składzie żywności, lub pogorszeniu jej cech organoleptycznych[37].

[34] N. Maruszewska i M. Miśniakiewicz, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 54 (2/2018), s. 487.

[35] M. Popis, *Systemy bezpieczeństwa żywności*, Problemy Jakości 2/2013, s. 19–25.

[36] Art. 3 ust. 3 pkt 9 ustawy o bżż.

[37] Art. 3 lit. a rozporządzenia (WE) nr 2023/2006 z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Dz. U. UE L 384 z 29.12.2006, s. 75)

- ✓ **Dobrą Praktykę Higieniczną** (GHP), czyli działania jakie muszą być podjęte i warunki higieniczne, które muszą być spełniane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności[38].
- ✓ System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP), tj. postępowanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń z punktu widzenia wymagań zdrowotnych żywności oraz ryzyka wystąpienia zagrożeń podczas przebiegu wszystkich etapów produkcji i obrotu żywnością. System ten ma również na celu określenie metod eliminacji lub ograniczania zagrożeń oraz ustalenie działań korygujących[39].

Istota systemu HACCP, funkcjonującego w danym zakładzie polega na tym, że na bieżąco muszą być monitorowane, rejestrowane i aktualizowane wszystkie dane oraz dokumentacja, dotyczące jakichkolwiek czynności związanych z żywnością. Przedsiębiorcy są zobowiązani do przedstawiania na żądanie organów urzędowej kontroli żywności dowodów potwierdzających opracowanie odpowiednich procedur na podstawie zasad systemu HACCP oraz ich wdrożenie w danym zakładzie.

W polskim prawie administracyjnym przez kontrolę rozumie się przede wszystkim badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyniku tego ustalenia. W przypadku zakresu kompetencji organu administracji publicznej obejmującego oprócz czynności sprawdzających możliwość ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego z zastosowaniem środków o charakterze władczym, mamy do czynienia z nadzorem. Tak więc pojęcie **urzędowej kontroli (official control)** w rozumieniu rozporządzenia UE 2017/625 jest równoznaczne z pojęciem nadzoru w polskim prawie administracyjnym[40].

Kontrola zewnętrzna (urzędowa) produkowanej żywności jest niezależna od producenta. Od stycznia 2006 r. do grudnia 2017 r.[41] w państwach Unii Europejskiej obowiązywały, najistotniejsze z perspektywy urzędowej kontroli żywności, akty prawne UE: rozporządzenie WE 178/2002 oraz rozporządzenie WE 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Rozporządzenie WE 882/2004 nałożyło na państwa członkowskie obowiązek regularnego prowadzenia urzędowych kontroli, co do zasady bez wcześniejszego uprzedzenia, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych, w sposób zapewniający bezstronność, wysoką jakość i spójność. Jednocześnie państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do wyznaczenia właściwych organów przeprowadzających kontrole urzędowe, a w przypadku przyznania kompetencji do przeprowadzania kontroli urzędowych organom innym niż organ centralny, zapewnienia sprawnej i skutecznej współpracy pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi instytucjami. Polska spełniła wówczas ten obowiązek poprzez ustanowienie odpowiednich przepisów, zarówno w ustawie o bżż, jak i w aktach prawnych określających strukturę, organizację i kompetencje organów przeprowadzających urzędowe kontrole żywności.

Przedmiotowy zakres urzędowej kontroli w prawie żywnościowym obejmuje przede wszystkim nadzór nad bezpieczeństwem żywności (utożsamianym z jakością zdrowotną żywności) i nad jej jakością handlową[42]. Urzędowa kontrola żywności oprócz funkcji kontrolnej obejmuje cały zakres działań o charakterze władczym, zmierzających do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości i odnosi się do całej działalności związanej z wytwarzaniem i obrotem żywnością,

[38] Art. 3 ust. 3 pkt 8 ustawy o bżż.

[39] Art. 3 ust. 3 pkt 41 ustawy o bżż.

[40] *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, L.dz. RB-278/2021, Poznań, maj 2021 r. (załącznik nr 6.4. do niniejszego opracowania).

[41] Od 14 grudnia 2019 r. obowiązuje rozporządzenie UE 2017/625.

[42] Art. 2 ust. 1 lit. a w związku z art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia UE 2017/625.

obejmując nie tylko żywność, lecz także pasze, wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością, jak również sam proces wytwarzania i obrotu żywnością oraz systemy kontroli wewnętrznej prowadzonej przez przedsiębiorców.

Analizując ustawowe definicje bezpieczeństwa żywności i jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych nasuwa się uwaga, że pojęcie bezpieczeństwa żywności, w odróżnieniu od jakości handlowej, obejmuje nie tylko cechy samego środka spożywczego z punktu widzenia toksykologicznego, ale również higienę produkcji żywności i jej dystrybucji. Należyty poziom tej higieny pozytywnie wpływa nie tylko na cechy zdrowotne środków spożywczych, ale także na zachowanie ich właściwego poziomu jakości handlowej[43].

Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa (FAO) i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), ze względu na stopień instytucjonalnego zintegrowania systemu publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, wyróżniają trzy podstawowe modele takiego systemu:

- ✓ System wieloinstytucjonalny (*Multiple Agency System*),
- ✓ System monoinstytucjonalny (*Single Agency System*),
- ✓ System zintegrowany (*Integrated System*)[44].

Aktualnie istniejący w Polsce system bezpieczeństwa żywności jest przykładem systemu wieloinstytucjonalnego. Ustawa o bżż wskazuje, że organami urzędowej kontroli żywności dotyczącej bezpieczeństwa żywności są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej oraz inne organy w zakresie posiadanych kompetencji. Do ustalenia pełnej struktury tych organów oraz ich zadań niezbędne jest uwzględnienie, oprócz ustawy o bżż, także przepisów zawartych w wielu innych aktach prawnych, w tym w: ustawie o PIS, ustawie o IW, ustawie o JHARS, ustawie o IH, ustawie o ochronie roślin, a także w rozporządzeniach wykonawczych do powyższych ustaw. W strukturze systemu urzędowej kontroli żywności, który funkcjonował w okresie objętym kontrolami NIK, działały następujące instytucje[45]:

- ✓ **Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS)** – kompetencje organów tej Inspekcji wynikają z ustawy o PIS i ustawy o bżż. Inspekcja ta została powołana do realizacji zadań dotyczących zdrowia publicznego, a zadania związane z urzędową kontrolą żywności są tylko jednym z wielu aspektów jej działania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3, 3a, 4 ustawy o PIS, do zadań Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne. Do zadań PIS należy także kontrola jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIS). Inspekcja Sanitarna kontroluje bezpieczeństwo żywności pochodzenia niezwierzęcego na etapie produkcji oraz wszystkich produktów żywnościowych na sklepowych półkach. Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy przede wszystkim kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, które dotyczą jakości mikrobiologicznej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego, nadzoru nad jakością zdrowotną żywności oraz warunków zdrowotnych produkcji materiałów i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.

---

[43] *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, L.dz. RB-278/2021, maj 2021 r. (załącznik nr 6.4. do niniejszego opracowania).

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

[45] P. Wojciechowski, *Struktura, kompetencje i zakres działania, Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce,* Kontrola Państwowa nr 1, s. 49–65.

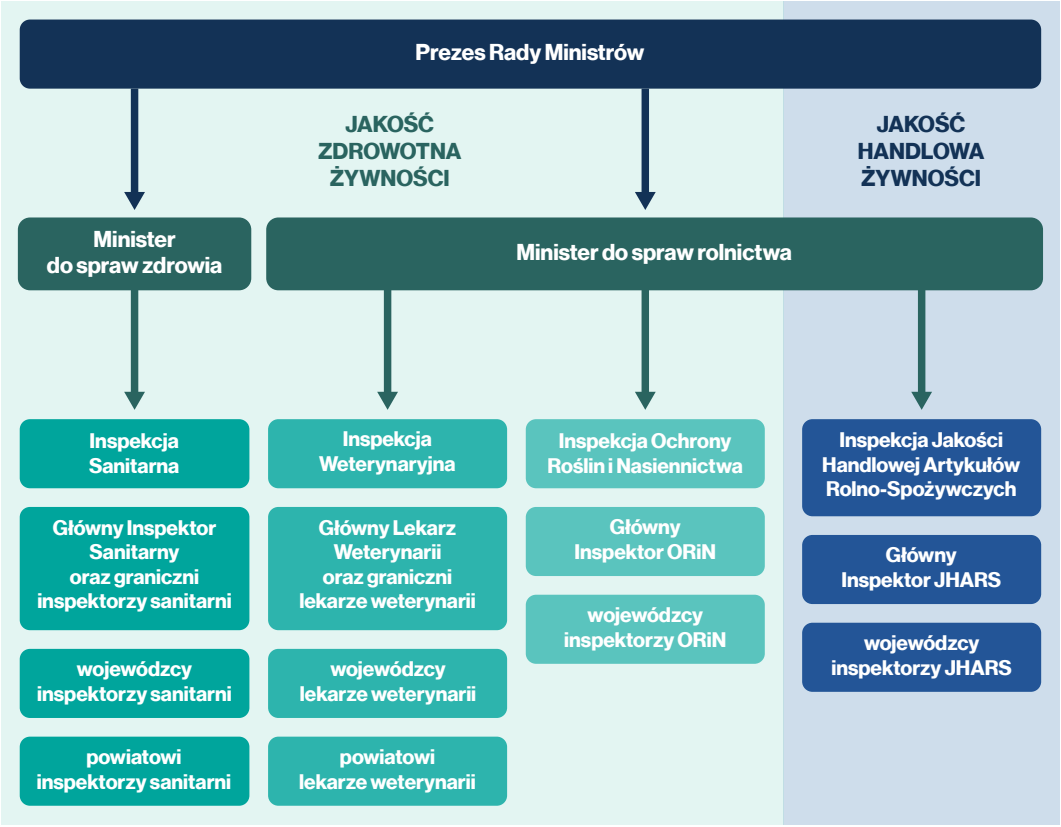
- ✓ **Inspekcja Weterynaryjna (IW)** – zadania, organizację oraz tryb działania tej Inspekcji określone zostały w ustawie o IW. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Inspekcja Weterynaryjna realizuje, w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym[46]. IW sprawuje nadzór nad wymaganiami weterynaryjnymi przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego, umieszczaniu ich na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej. Kontroluje także wprowadzanie na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, wytwarzanie, obrót i stosowanie środków żywienia zwierząt. Czuwa również nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie oraz nad prowadzeniem monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt i środkach żywienia zwierząt. Inspekcja Weterynaryjna zajmuje się także zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt. Zapobiega ich występowaniu oraz wykrywa i likwiduje ogniska tych chorób (w tym choroby odzwierzęce lub biologiczne czynniki chorobotwórcze wywołujące te choroby). Monitoruje zakażenia zwierząt oraz bada zwierzęta rzeźne i produkty pochodzenia zwierzęcego. Przeprowadza weterynaryjną kontrolę graniczną, kontrolę weterynaryjną w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu.
- ✓ **Inspekcja Handlowa (IH)** – do 30 czerwca 2020 r., do zadań tej Inspekcji należała kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, także dotycząca oznakowania i zafałszowań oraz kontrola usług (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o IH). Od 1 lipca 2020 r. zadania te przejęła IJHARS[47].
- ✓ **Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS)** – stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o JHARS, do zadań tej Inspekcji należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę (do 1 lipca 2020 r. IJHARS kontrolowała jakość handlową żywności u producenta oraz w obrocie hurtowym).
- ✓ **Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN)** – stosownie do art. 2 pkt 2 i 5 ustawy o PIORIN, Inspekcja ta sprawuje nadzór nad zapobieganiem zagrożeniom związanym z produkcją środków ochrony roślin, obrotem tymi środkami i stosowaniem tych środków w zakresie określonym w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin oraz zadania dotyczące monitorowania zużycia tych środków.

Wszystkie wymienione inspekcje mają wieloszczeblową strukturę, obejmującą jednostki stopnia centralnego i oddziały terenowe, przy czym centralne organy podporządkowane są ministrom kierującym właściwymi działami administracji rządowej. Nadzór nad PIS sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, natomiast nad IW, PIORIN i IJHARS – minister właściwy do spraw rolnictwa. IH podlega zaś Prezesowi Rady Ministrów. Struktura terenowa poszczególnych inspekcji jest niejednolita, zarówno pod względem liczby stopni organizacyjnych, jak i struktury organizacyjnej. Terenowe organy inspekcji należą do administracji zespolonej. IJHARS i PIORIN mają strukturę dwuszczeblową – organ centralny i organy wojewódzkie, natomiast IW i PIS trójszczeblową – organ centralny, organy wojewódzkie i powiatowe.

[46] W rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 29b ustawy o bżż.

[47] Przejęcie zadań przez IJHARS nastąpiło na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 285).

Schemat nr 2
Struktura organów urzędowej kontroli żywności



Źródło: opracowanie własne NIK.

Dodatkowo w realizację polityki celnej państwa, dotyczącej przywozu i wywozu towarów, także żywności, zaangażowane są organy Krajowej Administracji Skarbowej (Służba Celno-Skarbowa) podległe ministrowi finansów. W systemie bezpieczeństwa żywności funkcjonuje również Inspekcja Ochrony Środowiska, dokonująca oceny stanu środowiska, który bezpośrednio wpływa na zdrowie zwierząt i roślin.

System urzędowej kontroli żywności uzupełniają instytucje prowadzące ocenę ryzyka bezpieczeństwa żywności. Są to Państwowy Instytut Weterynaryjny oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny[48]. Instytucje te prowadzą badania dotyczące bezpieczeństwa żywności, w ramach swoich kompetencji i na zlecenie nadzorujących je ministrów.

Analizując zmiany unijnego prawa żywnościowego można stwierdzić, że zmierzają one do wzmocnienia integralności nadzoru nad wszystkimi ogniwami łańcucha żywnościowego, począwszy od zdobywania surowców i ich przetworzenia aż do dystrybucji i dostarczenia żywności konsumentowi. Wyrazem tego kierunku jest przede wszystkim obowiązująca od 14 grudnia 2019 r. nowa regulacja, tj. rozporządzenie UE 2017/625, ale także stosowane od 21 kwietnia 2021 r. Prawo o zdrowiu zwie-

[48] Do 31 stycznia 2020 r. oceny ryzyka bezpieczeństwa żywności dokonywał jeszcze Instytut Żywności i Żywienia im. prof. dr. med. Aleksandra Szczygła, który na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie połączenia Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Instytutu Żywności i Żywienia im. prof. dr. med. Aleksandra Szczygła (Dz. U. poz. 135) z dniem 1 lutego 2020 r. został włączony do Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny.

rząt[49], czy oczekujące na wejście w życie od 28 stycznia 2022 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej[50].

Rozporządzenie UE 2017/625 pozostawia państwom członkowskim UE stosunkowo dużą swobodę w zakresie ukształtowania struktury organów realizujących urzędowe kontrole (pkt 26 preambuły). Prawodawca wskazał, że powinny one wyznaczyć odpowiednie organy do nadzoru nad poszczególnymi obszarami oraz określić ich zadania. Dodatkowo państwa członkowskie UE mają wyznaczyć pojedynczy organ w każdym z obszarów, odpowiedzialny za właściwą komunikację z innymi państwami członkowskimi oraz Komisją.

Nowe rozporządzenie obliguje organy urzędowej kontroli żywności do zapewnienia odpowiednich zasobów i wyposażenia, zwraca też uwagę na przejrzystość i konieczność spójnego działania tych organów. Wprowadza wymóg działania organów w oparciu o udokumentowane procedury, które obejmują np. organizację właściwych organów, stosunki między właściwymi organami centralnymi a organami, którym powierzyły one zadania przeprowadzania kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych, zadania, funkcje i obowiązki pracowników oraz działania, które należy podjąć w następstwie kontroli urzędowych. Rozporządzenie UE 2017/625 nakłada ponadto obowiązek ustalenia wewnętrznych procedur weryfikacji kontroli, a organy zobowiązuje do podejmowania działań korygujących we wszystkich przypadkach, w których zidentyfikowane zostaną nieprawidłowości. Obliguje do zachowania przejrzystości kontroli, wprowadza też obowiązek publikowania w Internecie informacji zbiorczych o rodzaju i wynikach przeprowadzonych kontroli, także o rodzaju, liczbie i wynikach kontroli urzędowych, rodzaju i liczbie stwierdzonych przypadków niezgodności, rodzaju i liczbie przypadków nałożenia środków nadzoru i sankcji. Upoważnia do publikowania lub podawania do wiadomości publicznej informacji na temat ratingu poszczególnych podmiotów w oparciu o wynik co najmniej jednej kontroli urzędowej. Rozporządzenie UE 2017/625 obliguje państwa członkowskie Unii Europejskiej do zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości opłat i należności[51].

Przedmiotowe rozporządzenie obejmuje zdecydowanie więcej obszarów niż dotychczas obowiązujące akty prawne dotyczące urzędowej kontroli żywności. Analizując kompetencje funkcjonujących krajowych organów urzędowej kontroli żywności z perspektywy obszarów wskazanych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia UE 2017/625, należy zwrócić uwagę, że niektóre z tych obszarów są kontrolowane przez większość organów, niektóre zaś jedynie przez nieliczne[52].

[49] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt") Dz. U. UE L 84, 31.03.2016, s. 1, ze zm.

[50] Dz. U. UE L 4 z 7.01.2019, s. 1.

[51] T. Wojciechowski, *Polski system kontroli żywności*, Bezpieczeństwo i Higiena Żywności. https://www.zywnosc.com.pl/polski-system-kontroli-zywnosci/

[52] A. Serlikowska, *Rozproszenie kompetencji krajowych organów, Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, Kontrola Państwowa nr 6, s. 29–44.

Tabela nr 2
Kompetencje organów w zakresie urzędowej kontroli żywności

Obszar wskazany w art. 1 ust. 2 rozporządzenia UE2017/625	PIS	IW	IJHARS	IH	PIORIN	IOŚ
Żywność	X	X	X	X	X	
Bezpieczeństwo żywności	X	X	X	X	X	X
Jakość zdrowotna	X	X	X	X	X	
Integralność żywności	X	X	X	X		
Materiały i wyroby do kontaktu z żywnością	X			X		
Zamierzone uwalnianie GMO do środowiska	X	X		X	X	X
Pasze	X	X		X		
Bezpieczeństwo pasz		X			X	X
Zdrowie i dobrostan zwierząt	X	X				X
Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne	X	X				
Środki ochrony roślin		X	X		X	X
Zrównoważone stosowanie pestycydów		X			X	X
Produkcja ekologiczna		X	X	X	X	
Etykietowanie produktów ekologicznych		X	X	X		
Chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne i gwarantowane tradycyjne specjalności			X	X		

Źródło: opracowano na podstawie artykułu A. Serlikowskiej pt. Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności, opublikowanego w Kontroli Państwowej nr 6 z 2019 r.

Ustrój i struktura organów urzędowej kontroli żywności oraz szczegółowe kompetencje poszczególnych inspekcji kontrolnych, dotyczące bezpieczeństwa i jakości żywności, zostały uregulowane w wielu ustawach (np. ustawa o PIS, ustawa o IW, ustawa o JHARS, ustawa o PIORIN) i wydanych do nich rozporządzeniach wykonawczych. Ustawa o bżż określa wymagania zdrowotne żywności, wymagania dotyczące przestrzegania zasad higieny żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z nią, określa także właściwość organów w zakresie przeprowadzenia urzędowych kontroli żywności i wymagania dotyczące tych kontroli.

W wymienionych wyżej aktach prawnych używana jest niejednolita terminologia i stosowane są zróżnicowane rozwiązania. Konsekwencją tego jest wiele wątpliwości interpretacyjnych i to nie tylko dotyczących wyznaczania uprawnień poszczególnych inspekcji, ale także sposobu ich funkcjonowania i działania. Przykładowo: rozdzielenie nadzoru nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności i jej jakością handlową pomiędzy kilka inspekcji, a także nieprecyzyjne uregulowanie ich właściwości, wymusiło na inspekcjach zawieranie porozumień regulujących zasady ich współpracy. Wygenerowało to dodatkowe zadania[53].

W ramach realizacji polityki bezpieczeństwa żywności istotnym narzędziem jest wdrożony w ramach UE **System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności RASFF** (*Rapid Alert System for Food and Feed*), który służy do szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wykrytych w żywności między organami urzędowej kontroli żywności w Europie. Kraj członkowski, w którym wykryto zagrożenie dla zdrowia, obowiązany jest powiadomić pozostałych członków tej sieci, o jaki produkt chodzi i jakie podjęto działania, aby wyeliminować ryzyko. Działania te obejmują: wstrzymanie

[53] Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa żywności, nr ew. 176/2019/P/19/084/LLO, s. 9–10.

dystrybucji produktu, wycofanie produktu od konsumentów oraz zatrzymanie produktu na granicy. Dzięki takiej szybkiej wymianie informacji wszyscy członkowie systemu RASFF mogą kontrolować na bieżąco, czy dany problem ich dotyczy i czy potrzebne są pilne działania. Organy w krajach, gdzie występuje dane zagrożenie, mają obowiązek podjęcia niezbędnych środków nadzwyczajnych, jak np. poinformowanie opinii publicznej, wycofanie określonych produktów z rynku czy przeprowadzenie kontroli na miejscu.

Obowiązek przekazywania właściwych informacji do RASFF, które mogą być istotne z punktu widzenia odpowiednich władz odpowiedzialnych za kontrolę żywności i pasz w Unii Europejskiej, wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 50 ust. 3 rozporządzenia WE 178/2002 i jest taki sam dla każdego członka sieci RASFF. Środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt, zapewniające sprawne funkcjonowanie tego systemu, były określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 16/2011[54], a od 14 grudnia 2019 r. w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2019/1715 z dnia 30 września 2019 r., ustanawiającym przepisy dotyczące funkcjonowania systemu zarządzania informacjami w zakresie kontroli urzędowych oraz jego składników systemowych[55], które uchyliło rozporządzenie UE 16/2011. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia UE nr 16/2011, a następnie art. 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia UE 2019/1715, członkowie sieci wysyłają powiadomienia o zagrożeniu do punktu kontaktowego Komisji bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w ciągu 48 godzin od momentu otrzymania informacji o zagrożeniu. System RASFF działa całodobowo. Punkt kontaktowy Komisji sprawdza powiadomienia o zagrożeniu i przekazuje je punktom kontaktowym sieci powiadamiania i współpracy w ciągu 24 godzin od ich otrzymania. Zgodnie z instrukcjami opracowanymi w Głównym Inspektoracie Sanitarnym oraz Głównym Inspektoracie Weterynaryjnym, informacja o zagrożeniu powinna zostać przekazana na kolejny szczebel w ramach sieci RASFF w ciągu 48 godzin.

[54] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz. U. UE L 6 z 11.01.2011, s. 7).

[55] Dz. U. UE L 261 z 14.10.2019, s. 37.

4. PROBLEMY SYSTEMU KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

W Polsce obowiązują normy dla kontroli higieny żywności i produktów żywnościowych, zdrowia i dobrobytu zwierząt oraz zapobiegania zagrożeniu zanieczyszczenia substancjami zewnętrznymi. Istnieje także szereg zasad, dotyczących zapewnienia norm chroniących zdrowie i interesy ekonomiczne konsumenta. Na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności przeprowadzane są kontrole, a przywożone środki spożywcze spoza UE muszą spełniać te same normy i przechodzić takie same kontrole jak żywność produkowana na terenie UE.

W oparciu o wyniki kontroli NIK, a także audytów Komisji Europejskiej zdiagnozowano następujące wady systemu kontroli bezpieczeństwa żywności i jej jakości.

4.1. Podział kompetencji poszczególnych inspekcji opierający się na kryteriach wzajemnie się nakładających

W rozbudowanej strukturze organizacyjnej systemu kontroli bezpieczeństwa żywności występuje podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami, który opiera się na kilku kryteriach często wzajemnie się nakładających i nie zawsze w pełni czytelnych. Pierwsze kryterium to rodzaj produktów żywnościowych. Organy PIS są właściwe do sprawowania kontroli przestrzegania przepisów ustanawiających wymagania higieniczne i zdrowotne w odniesieniu do żywności pochodzenia niezwierzęcego zaś w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego tylko znajdujących się w handlu detalicznym. Pozostałą żywność pochodzenia zwierzęcego kontrolują zaś organy Inspekcji Weterynaryjnej, ale tylko w obrocie hurtowym. Ma tu zastosowanie kryterium rodzaju żywności (żywność pochodzenia zwierzęcego) i kryterium etapu w łańcuchu żywnościowym (handel detaliczny). Do 30 czerwca 2020 r. kryterium etapu obrotu produktami handlu stosowane było także przy podziale kompetencji pomiędzy IJHARS i IH. Od 1 lipca 2020 r. jakość handlową produktów rolno-spożywczych w produkcji, obrocie hurtowym i detalicznym kontrolują już organy IJHARS.

Kolejne kryterium to rodzaj wymagań, których przestrzeganie kontroluje dana inspekcja. Bezpieczeństwo żywności kontrolują organy PIS, IW i częściowo PIORIN (kontrola pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych), jakość handlową do końca czerwca 2020 r. kontrolowały IJHARS i IH (od 1 lipca 2020 r. tylko IJHARS). Do zadań IJHARS należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz kontrola warunków składowania i transportu tych artykułów. Artykuły rolno-spożywcze to produkty rolne, runo leśne, dziczyzna, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze (art. 3 pkt 1 ustawy o JHARS). Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kontroluje zatem zarówno żywność pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego, jednak wyłącznie w zakresie wykraczającym poza wymagania sanitarne, weterynaryjne lub fitosanitarne. W tym wypadku kryterium podziału kompetencji pomiędzy organami PIS i IW a IJHARS jest nie rodzaj produktu żywnościowego (definicja żywności i artykułu rolno-spożywczego mają krzyżujące się zakresy) czy też etap produkcji, lecz rodzaj obowiązków związanych z produkcją i obrotem na rynku.

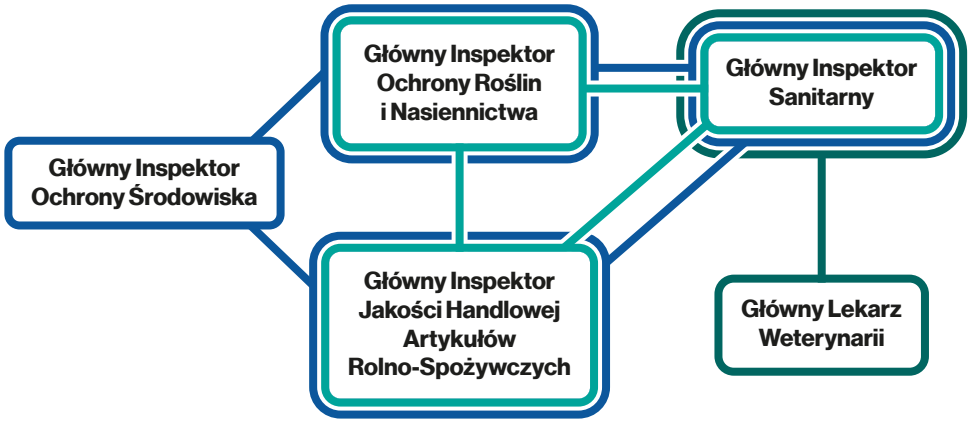
Uregulowanie urzędowej kontroli żywności w wielu aktach prawnych, tworzonych w różnym czasie i wydawanych w związku z realizacją różnych celów i zadań, wśród których ochrona bezpieczeństwa żywności lub jakości żywności jest w większości przypadków tylko jednym z zakresów działania organów powoływanych na mocy tych aktów prawnych powoduje, że struktura ta jest nieprzejrzysta. Do określenia kompetencji i relacji pomiędzy organami stosowana jest zróżnicowana terminologia. Dodatkowe utrudnienia w funkcjonowaniu urzędowej kontroli żywności wynikają także z niejasnego podziału kompetencji. Z ustaleń kontroli NIK dotyczącej **działania organów administracji rządowej**

na rzecz bezpieczeństwa żywności wynikało[56], że organy IW i PIS nie przekazywały między sobą informacji o przypadkach nielegalnie prowadzonej działalności w zakresie produkcji artykułów żywnościowych. Stwierdzono też spory kompetencyjne pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną a Państwową Inspekcją Sanitarną w zakresie sprawowania nadzoru nad produktami pochodzenia zwierzęcego.

Fakt zafałszowania konkretnego środka spożywczego może być przedmiotem zainteresowania aż trzech inspekcji (PIS, IW albo IJHARS) w zależności od tego, czy czynniki tego zafałszowania powodują naruszenie bezpieczeństwa środka spożywczego, zgodnie z definicją ustawową zafałszowanego środka spożywczego z ustawy o bżż, czy ekonomicznych interesów konsumenta, zgodnie z alternatywną definicją zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego w ustawy o jhars. Co więcej, z punktu widzenia sankcji, w pierwszym przypadku zafałszowanie jest przestępstwem[57], w drugim administracyjną karą pieniężną[58].

Z uwagi na złożoną strukturę, szeroki zakres zadań, a także w sytuacji częściowego nakładania się obszarów działania, w istotnych sprawach dotyczących bezpieczeństwa i jakości żywności inspekcje zawierały porozumienia regulujące zasady współpracy. Przeprowadzone przez NIK kontrole dotyczące **bezpieczeństwa żywności** wykazały[59], że na mocy porozumień inspekcje zobowiązały się do przekazywania między sobą informacji, w tym o negatywnych zjawiskach występujących w obrocie towarami, udostępniania baz danych, koordynowania kontroli, korzystania z laboratoriów działających w strukturach poszczególnych inspekcji.

Schemat nr 3
Porozumienia o współpracy poszczególnych inspekcji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli P/19/084 „Bezpieczeństwo żywności".

Należy zauważyć, że podział kompetencji w ramach nadzoru nad jakością zdrowotną żywności pomiędzy Inspekcję Sanitarną i Inspekcję Weterynaryjną utrudniał prawidłowe (kompleksowe) wykonywanie ustawowych zadań dotyczących żywności pochodzenia zwierzęcego. W konsekwencji konieczne było uregulowanie zasad współdziałania m.in. dotyczących sprawowania nadzoru oraz przeprowadzania urzędowych kontroli żywności w zakładach produkujących lub przechowywujących produkty pochodzenia zwierzęcego oraz inne środki spożywcze, a także produkujących żywność zawierającą jednocześnie produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

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

[57] Art. 97 ustawy o bżż.

[58] Art. 40a ustawy o jhars.

[59] Informacja o wynikach kontroli P/15/050 *Działania organów administracji...* oraz Informacja o wynikach kontroli P/19/084 *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO.

Z uwagi na brak uregulowań ustawowych dotyczących szczegółowych warunków i sposobów współdziałania dotyczących sprawowania nadzoru nad poszczególnymi zakładami, na mocy porozumienia ramowego z dnia 16 października 2018 r. o współdziałaniu i współpracy, zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem Weterynarii, doszło do wzajemnego przekazania nadzoru nad niektórymi zakładami wytwarzającymi produkty pochodzenia zwierzęcego. PIS przejęła od IW nadzór nad zakładami, w których produkuje się żywność pochodzenia zwierzęcego i ma miejsce rozbiór tusz, podział mięsa na elementy, mielenie mięsa, produkcja surowych wyrobów mięsnych, czy też przetwarzanie mięsa w celu sprzedaży konsumentom ostatecznym oraz jednocześnie nie prowadzi się dostaw produktów do innych zakładów. Inspekcji Weterynaryjnej przekazany został natomiast nadzór nad zakładami, w których dokonuje się produkcji z udziałem nieprzetworzonych surowców pochodzenia zwierzęcego. W obszarze jakości zdrowotnej dokonano zmiany w nadzorze nad niektórymi rodzajami zakładów. Natomiast w obszarze jakości handlowej ustalono zasady współpracy w przypadku kontroli produktu prowadzonej jednocześnie przez Inspekcję Handlową i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Stwierdzenie przez Inspekcję Handlową przypadków naruszeń przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności (jakości zdrowotnej) również było regulowane w ramach porozumienia.

Kontrole NIK wykazały także, iż niektóre zagadnienia mieszczące się w zakresie kontroli urzędowych, kontrolowane były częściej i nie wynikało to z analizy ryzyka.

Nadzór Inspekcji Sanitarnej **nad stosowaniem dodatków do żywności** sprowadzał się w zasadzie do kontroli jakości handlowej[60], a jakość zdrowotną badano jedynie w aspekcie limitów i prawidłowości ich stosowania w wąskim zakresie, w określonych kategoriach żywności. Nie zakładano wykonywania analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności, ani spodziewanych z punktu widzenia zafałszowań. Próbki badano w zakresie ograniczonym do wybranych substancji dodatkowych, niezmiennym od kilku lat. W Inspekcjach: Handlowej oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazywano na brak kompetencji do podejmowania inicjatyw społecznych i edukacyjnych dotyczących stosowania substancji dodatkowych w produktach spożywczych, jak również opracowywania analiz problemowych w tym zakresie. Uważano, że te zagadnienia dotyczą obszaru bezpieczeństwa żywności, za który odpowiada Inspekcja Sanitarna. W takim stanie współpraca skontrolowanych przez NIK inspekcji nie mogła być efektywna.

Z ustaleń kontroli dotyczącej **ochrony jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** wynikało[61], że w skontrolowanych państwowych powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych/państwowych powiatowych inspektoratach sanitarnych inspektorzy niejednolicie sprawowali nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Dowolnie interpretowali przepisy prawa przy uzgadnianiu częstotliwości i miejsc poboru prób wody oraz zakresu badań, a także przy postępowaniu po stwierdzeniu pogorszenia jakości wody w miejscach wprowadzania jej do sieci. Niezbędne zatem jest ujednolicenie i pełne stosowanie w ramach Państwowej Inspekcji Sanitarnej zasad nadzorowania, prowadzonej przez przedsiębiorstwa wodociągowe, kontroli jakości wody – od precyzyjnego uzgadniania częstotliwości i zakresu prowadzonych badań oraz ich wykonawców, do egzekwowania pełnej realizacji uzgodnionych harmonogramów i przekazywania wyników badań w wymaganym terminie. Inspektorzy skontrolowanych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych podejmowali działania służące poprawie jakości wody na podstawie wyników własnych badań lub po otrzymaniu wyników badań wykonywanych w ramach kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa wodociągowego wskazujących na pogorszenie jakości wody. Występowały jednak przypadki, iż pomimo stwierdzenia braku przydatności wody do spożycia, nie nakazali

[60] Informacja o wynikach kontroli P/18/082 *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, nr ewid. 173/2018/P/18/082/LLO.

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

unieruchomienia wodociągu[62]. Właściwa państwowa powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, stwierdzała przydatność wody do spożycia po zgłoszeniu przez właścicieli/zarządców ujęć wód poprawy jakości wody, w wyniku zrealizowania działań naprawczych. Dokonywała tego w ciągu jednego do kilkudziesięciu dni, w skrajnych przypadkach było to kilkanaście miesięcy, a nawet 47 miesięcy, od stwierdzenia pogorszenia się jakości wody. Podawana konsumentom w tym czasie woda mogła mieć zatem parametry przekraczające dopuszczalne wartości.

4.2. Brak koordynacji i współpracy pomiędzy organami kontrolnymi

Kontrola dotycząca warunków **transportu i uboju zwierząt gospodarskich** wykazała, iż współdziałanie IW z Inspekcją Transportu Drogowego, pomimo zawartego porozumienia[63], nie było w pełni realizowane. W ograniczonym zakresie podejmowano działania dotyczące prowadzenia wspólnych przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu naruszeń prawa dotyczących zasad i warunków transportu zwierząt gospodarskich. Wojewódzcy i powiatowi lekarze weterynarii na ogół nie współpracowali z samorządem lekarsko-weterynaryjnym ani organizacjami społecznymi, zajmującymi się ochroną zwierząt.

Kontrola NIK oceniająca **działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności** wykazała brak współpracy pomiędzy inspekcjami w kwestii wzajemnego informowania o wykryciu podmiotów prowadzących niezarejestrowaną działalność w zakresie produkcji i obrotu artykułami rolno-spożywczymi.

Audyt pt. **Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt** wykazał[64], 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 podmiotów, które nadzoruje Inspekcja Sanitarna. Co warte podkreślenia, z identyczną sytuacją zespoły audytowe zetknęły się w trakcie wcześniejszych audytów w 2013 i 2016 r. Kontroli PIS podlegają zatem jedynie te podmioty, które zdecydują się na rejestrację.

Przykład

Na terenie działania audytowanej powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, funkcjonował zakład przetwarzający i zamrażający warzywa i owoce miękkie, który pojawił się w kilku powiadomieniach RASFF. Ostatnie powiadomienie z 2018 r. dotyczyło obecności norowirusa w partii mrożonych czerwonych porzeczek. Jako dostawców tej partii towaru zidentyfikowano wówczas 23 podmioty prowadzące produkcję podstawową w odnośnym powiecie, jednak żaden z tych dostawców nie był zarejestrowany w momencie przekazania powiadomienia do RASFF. Co więcej, te niezarejestrowane podmioty znajdowały się w wykazie dostawców także na 2019 r. Chociaż inspektorzy PSSE wiedzieli o wykazaniu niezarejestrowanych producentów w powiadomieniu do RASFF w 2018 r., przetwórcy ci mogli kontynuować tę praktykę w 2019 r. W sprawozdaniach z inspekcji dotyczących danego przetwórcy nie odnotowano niezgodności, w tym braku rejestracji dostawców – podmiotów prowadzących produkcję podstawową.

[62] Na podstawie § 14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).

[63] Celem porozumienia zawartego 16 października 2007 r. było m.in. umożliwienie prowadzenia wspólnych przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu naruszeń prawa, a także prowadzenia wspólnych kontroli dotyczących zasad i warunków transportu, w szczególności nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.

[64] Audyt pt. Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt DG(SANTE) 2019-6675, przeprowadzony został w dniach od 25 czerwca do 5 lipca 2019 r. Audytem objęto trzech przetwórców mrożonych warzyw zielonych i owoców miękkich, jedno gospodarstwo zajmujące się zielonymi warzywami liściastymi oraz trzy gospodarstwa produkujące czerwone i czarne porzeczki oraz krajowe laboratorium referencyjne ds. wirusów przenoszonych przez żywność w żywności niepochodzącej od zwierząt, a także jedno laboratorium regionalne ds. mikrobiologii.

4.3. Niedostateczny nadzór nad ubojem zwierząt

Niewystarczający nadzór nad ubojem gospodarczym NIK stwierdziła podczas kontroli dotyczącej **warunków transportu i uboju zwierząt gospodarskich**[65]**.** W latach 2014–2016 Inspekcja Weterynaryjna w zasadzie nie pełniła żadnego nadzoru nad ubojem zwierząt gospodarskich, a nadzór nad transportem własnych zwierząt przez rolników sprawowała jedynie marginalnie. Główny Lekarz Weterynarii nie miał informacji o skali tego uboju ani o jego kontrolach dokonywanych przez lekarzy weterynarii. Powiatowi lekarze weterynarii praktycznie nie kontrolowali zgłoszonych ubojów gospodarczych (z 17 skontrolowanych jedynie dwóch przeprowadzało pojedyncze kontrole), nie znali zakresu stosowania przepisów o ochronie zwierząt, zakresu rejestracji ubojów ani kwalifikacji osób przeprowadzających ubój. NIK ustaliła, że pomimo obowiązku, hodowcy informowali powiatowych lekarzy weterynarii tylko o niektórych planowanych ubojach gospodarskich. Często zdarzało się także, że zawiadomienia przekazywano z opóźnieniem i niekompletne: nie zawierały one np. adresu gospodarstwa, terminu planowanego uboju, gatunku, czy też liczby zwierząt.

NIK oceniła, że brakuje jednolitych standardów uboju – niezależnych od skali i miejsca jego prowadzenia.

Audyt pt. **Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego** (luty 2019)[66], przeprowadzony w ubojni, w której w styczniu 2019 r. stwierdzono nielegalny ubój chorych krów, wykazał poważne braki w realizacji urzędowych kontroli. Uwagi audytorów dotyczyły ogólnego nadzoru, kwestii kadrowych i identyfikowalności zwierząt. System kontroli ocenili jako nieefektywny, nieodstraszający przed podejmowaniem nielegalnych działań. Podkreślali, że przy ocenie ryzyka i planowaniu kierunków kontroli urzędowych odpowiednie służby weterynaryjne nie brały pod uwagę szeroko dostępnych informacji o pośrednikach poszukujących chorego czy rannego bydła. Nie uwzględniano także tego, że wcześniej już się takie przypadki zdarzały.

Kolejny audyt dotyczący **oceny wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt** przeprowadzono w marcu 2019 r.[67] Wykazał on m.in., że plan działania przedłożony w następstwie audytu z lutego został wdrożony w znacznym stopniu, sytuacja się poprawiła, ale nadal wiele pozostało do zrobienia, zwłaszcza w odniesieniu do transportu rannych zwierząt. Usprawnienia wymaga także ocena i rejestracja wyników badań przedubojowych i poubojowych, ubój w gospodarstwach rannych zwierząt, które nie nadają się do transportu. Podobnie w odniesieniu do identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Kierując się dobrem konsumentów oraz mając na względzie zalecenia organizacji międzynarodowych, wprowadzono regulacje określające zasady użycia antybiotyków w leczeniu zwierząt, których produkty przeznaczone są do konsumpcji, czego wyrazem było m.in. zakazanie stosowania antybiotykowych stymulatorów wzrostu, leków antybakteryjnych o silnym działaniu toksycznym oraz objęcie producentów systematyczną kontrolą pozostałości antybiotyków w produktach spożywczych. Organy Inspekcji Weterynaryjnej, a w pewnym zakresie również Państwowej Inspekcji Sanitarnej, są zobowiązane do stałego monitorowania obecności substancji niedozwolonych oraz zawartości antybiotyków w produktach spożywczych pochodzenia zwierzęcego, a także sprawowania nadzoru nad obrotem i sposobem wykorzystywania antybiotyków w procesie hodowli zwierząt. Zakres i sposób realizacji tych zadań może mieć istotny wpływ na przeciwdziałanie nieprawidłowemu wykorzystywaniu antybiotyków w produkcji zwierzęcej. Kontrola dotycząca **wykorzystywania**

[65] Informacja o wynikach kontroli P/16/043 *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*, nr ewid. 96/2017/P/16/043/KRR.

[66] Audyt pt. *Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego*, DG(SANTE) 2019-6839, 2019.

[67] Audyt pt. *Ocena wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt*, DG(SANTE) 2019–6843, 2019.

antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim wykazała[68], że podejmowane w ramach nadzoru kontrole i badania monitoringowe nie pozwalały na rzetelną ocenę zasadności i prawidłowości stosowania antybiotyków, a także nie gwarantowały ochrony konsumentów przed skutkami ich nieprawidłowego stosowania (w trakcie kontroli stwierdzono przypadki wprowadzenia do obrotu znacznej ilości – ponad 50 ton – produktów spożywczych zawierających pozostałości antybiotyków). Nieskuteczność tego nadzoru była konsekwencją przede wszystkim obowiązującego modelu nadzoru, braku właściwych narzędzi prawnych lub rozwiązań organizacyjnych, a także nieopracowania zasad racjonalnego i bezpiecznego stosowania antybiotyków. Ze względu na brak ogólnopolskiej platformy/bazy danych o użyciu antybiotyków lub obowiązku raportowania organom nadzoru faktu zastosowania antybiotyków, organy Inspekcji nie dysponowały wiarygodnymi informacjami o skali i zakresie ich stosowania. Również kontrole ewidencji leczenia zwierząt, kluczowe dla rzetelności nadzoru, z uwagi na aktualnie obowiązującą formę i sposób prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt, a także ograniczone uprawnienia nadzoru farmaceutycznego, nie stanowiły skutecznego narzędzia nadzoru. Umiejscowiony w strukturach wojewódzkich inspektoratów weterynaryjnych jednoosobowy Zespół ds. Nadzoru Farmaceutycznego miał uprawnienia do przeprowadzania kontroli obrotu antybiotykami w hurtowniach farmaceutycznych oraz w zakładach leczniczych dla zwierząt. Nie miał natomiast uprawnień do przeprowadzania kontroli w tym zakresie w najbardziej newralgicznych miejscach, czyli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierząt, których tkanki lub produkty wprowadzane są do łańcucha żywieniowego. Uprawnienia do kontroli gospodarstw miały powiatowe inspektoraty weterynarii, jednak bez możliwości przeprowadzania kontroli działań lekarzy weterynarii (zakładów leczniczych) ordynujących leki. Wyniki kontroli wskazują na powszechność stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, uzasadnianą względami leczniczymi. Jednak, wskutek tych niedomagań nadzoru, nie było możliwe rzetelne ustalenie faktycznych przyczyn ich stosowania. Jak pokazują dane opublikowane przez Europejską Agencję Leków, stosowanie antybiotyków w Europie jest ponad dwukrotnie wyższe w leczeniu zwierząt niż ludzi. W latach 2011–2014 zużycie antybiotyków w rolnictwie wzrosło o 23%, a Polska zajmuje drugie miejsce w Europie pod względem zużycia w hodowli zwierząt najsilniejszych antybiotyków stosowanych w leczeniu chorób u ludzi[69]. Stosowało je aż 70% hodowców zwierząt z woj. lubuskiego objętych monitoringiem wody i pasz. W hodowlach indyków i kurcząt rzeźnych odsetek ten był jeszcze wyższy i przekraczał 80%. W każdym zbadanym wypadku użycie antybiotyków było uzasadniane względami leczniczymi. Jednak luki w nadzorze nad tym rynkiem są tak poważne, że urzędowy obraz może nie odpowiadać rzeczywistości. Dlatego NIK – nie przesądzając o zasadności podawania antybiotyków zwierzętom w hodowlach, ani nie rozstrzygając, czy preparaty były podawane profilaktycznie, czy w uzasadnionych przypadkach leczniczych – wskazuje, że skala i zakres ich stosowania budzą uzasadnione obawy co do skutków, jakie może to spowodować teraz i w przyszłości.

4.4. Brak skutecznych mechanizmów służących ujawnianiu nielegalnej działalności prowadzonej przez podmioty zajmujące się produkcją żywności

Kontrole NIK wykazały, że służby weterynaryjne nie stworzyły mechanizmu służącego ujawnianiu nielegalnej działalności prowadzonej przez podmioty zajmujące się produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego. Inspekcja Weterynaryjna stwierdzała takie przypadki głównie w wyniku informacji uzyskanych ze źródeł zewnętrznych, tj. od konsumentów lub innych uczestników obrotu gospodarczego,

[68] Informacja o wynikach kontroli P/17/108 *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, nr ewid. 164/2017/P/17/108/LZG.

[69] http://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/zwierzeta/ograniczanie-antybiotykow-w-hodowli/

a nie z własnego rozpoznania[70]. W latach 2013–2014 w ten sposób zidentyfikowano 486 przypadków prowadzenia nielegalnego uboju zwierząt na użytek własny, z tego 12 – dotyczyło wprowadzenia do obrotu mięsa pochodzącego z takiego uboju. Ponadto w 63 przypadkach mięso z ubitych świń nie było badane w kierunku wykrycia włośni[71]. NIK zwróciła uwagę na fakt dopuszczenia przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stosowania – w przypadku badania na obecność włośni mięsa przeznaczonego na użytek własny – metody badania trychinoskopowego, pomimo iż wiedziano, że metoda ta nie wykrywa nieotorbionych gatunków *Trichinella* zakażających zwierzęta domowe, leśne oraz ludzi[72] i nie może być stosowana jako metoda do wykrywania zakażenia. NIK oceniła wówczas, że działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz bezpieczeństwa żywności były niespójne, fragmentaryczne i tylko doraźnie łagodziły skutki nieprawidłowości stwierdzanych przez Inspekcję Weterynaryjną. Nie wprowadzono skutecznych systemowych mechanizmów nadzoru np. nad sprzedażą targowiskową, ograniczających ryzyko wprowadzania do obrotu produktów pochodzenia zwierzęcego bez kontroli sanitarno-weterynaryjnej. Ani Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ani Główny Lekarz Weterynarii nie zadbali o wyeliminowanie procederu wprowadzania na rynek krajowy mięsa z nielegalnego uboju, bez badań lekarsko-weterynaryjnych – tymczasem statystyki wskazują na niepokojącą skalę nielegalnej produkcji i dystrybucji takiego mięsa. Drastyczne różnice stwierdzono między liczbą ubitych świń w ramach uboju gospodarczego (na użytek własny), wskazaną przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Główny Urząd Statystyczny, a liczbą świń z tych gospodarstw przebadanych przez IW na obecność włośni. Dane te wskazywały, że badaniami tymi nie objęto mięsa pochodzącego z 1415,8 tys. sztuk świń w 2013 r. i 1067,3 tys. sztuk świń w 2014 r., tj. około 70–80 tys. ton tusz wieprzowych. Liczba cieląt ubitych w gospodarstwach, według danych GUS, była prawie pięćdziesięciokrotnie wyższa, niż liczba takich cieląt zarejestrowana w systemie informatycznym ARiMR. Odsetek zwierząt ubitych poza rzeźniami i nieobjętych badaniami weterynaryjnymi wyniósł około 95%, a według danych IW w 2013 r. i 2014 r. badaniem poubojowym objęto zaledwie ułamek procenta cieląt ubitych w gospodarstwach (odpowiednio 224 i 143 sztuki).

Porównanie liczby odstrzelonych dzików w sezonach łowieckich z liczbą zbadanych tusz dzików na obecność włośni i wykazaną w sprawozdawczości IW wskazuje, że w latach 2013 i 2014 około 100 tys. tusz dzików nie było poddanych takim badaniom weterynaryjnym. W przypadku uzyskiwania mięsa na własny użytek, obowiązujące przepisy nie wykluczają metody badania mięsa świń i dzików, która nie zapewnia pełnej wykrywalności włośni, stanowiących zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

Również przeprowadzona przez NIK w 2019 r. kontrola bezpieczeństwa żywności wykazała, że w okresie od grudnia 2016 r. do stycznia 2019 r., głównie w wyniku sygnałów zewnętrznych (donosów), Inspekcja Weterynaryjna potwierdziła 290 przypadków nielegalnej działalności producentów żywności pochodzenia zwierzęcego dotyczącej skupu, uboju oraz jej przetwórstwa.

Kontrola NIK dotycząca **dopuszczania do obrotu suplementów diety** wykazała, że obok legalnego rynku notyfikowanych suplementów diety, funkcjonował także obrót preparatami niedopuszczonymi do obrotu w Polsce, które mają co najmniej wątpliwą wartość odżywczą i są ryzykowne z punktu widzenia oddziaływania na organizm człowieka. Pilnym zatem do rozwiązania problemem powinno być wyeliminowanie procederu podrabiania żywności, zwłaszcza wspomnianych suplementów diety. Zyskowny rynek powoduje, że oryginalne produkty zaczynają być coraz częściej zastępowane przez produkty sfałszowane. Jest to groźne zjawisko, bo nikt nie wie, co mogą zawierać tak wytworzone

[70] Informacja o wynikach kontroli P/19/084 *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO.

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

[72] Pkt 18 preambuły do Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/1375 z dnia 10 sierpnia 2015 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do włośni (*Trichinella*) w mięsie (Dz. Urz. UE L 212 z 11.08.2015, s. 7).

preparaty. Co gorsza, rynek ten jest nie do oszacowania ani przez instytucje publiczne, ani przez podmioty zajmujące się badaniami rynku, a biorąc pod uwagę ogólne zainteresowanie konsumentów suplementami diety, produkty te cieszą się dużą popularnością[73].

4.5. Problemy kadrowe i niewłaściwa organizacja pracy w organach urzędowej kontroli żywności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wpływ na jakość wykonywanych zadań w dużej mierze miał, odnotowany w ostatnich latach, spadek zatrudnienia lub znaczna fluktuacja kadr, głównie z powodu niedostatecznych wynagrodzeń. Dotyczyło to wszystkich skontrolowanych inspekcji.

Na niewystarczającą obsadę kadrową w Inspekcji Weterynaryjnej, w stosunku do skali nałożonych zadań, NIK zwróciła uwagę już w kontroli przeprowadzonej w 2017 r. dotyczącej **wykorzystania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim**[74]. W tym województwie w latach 205–2016 na jednego inspektora weterynaryjnego przypadało od 142 do 312 podmiotów, które miał nadzorować, co miało negatywny wpływ na zakres i sposób sprawowania nadzoru. Kontrolowane organy napotykały trudności w zdobywaniu merytorycznych pracowników, przede wszystkim lekarzy weterynarii, zaś próby naborów kończyły się niepowodzeniami, głównie z powodu nieatrakcyjnych, w stosunku do ofert rynkowych, warunków wynagrodzenia (3–3,5 tys. brutto). Powodowało to, że na stanowiska merytoryczne zatrudniano osoby z wykształceniem pokrewnym (np. zootechnik, technolog żywności, agronom) ale również z wykształceniem całkowicie odmiennym (mgr wychowania fizycznego, mgr filologii polskiej). Nadmiar zadań wynikający z braków kadrowych był powodem niedostatecznego nadzoru organów lubuskich inspekcji nad obrotem produktami pochodzenia zwierzęcego na targowiskach miejskich. Kontrole tych miejsc prowadzone były sporadycznie i z reguły w związku z poleceniami organów nadrzędnych, w ramach ogólnokrajowych przedsięwzięć (np. ASF).

Także audyty KE wskazywały na problemy kadrowe w Inspekcji Weterynaryjnej. Audytorzy unijni ocenili, że poważnie zagrażają one skutecznemu funkcjonowaniu systemu kontroli. Zaobserwowano znaczny odpływ urzędników i nieskuteczną rekrutację nowych, zwłaszcza ze względu na stosunkowo niskie płace. Wskazano zbyt małą obsadę lekarzy weterynarii w Inspekcji Weterynaryjnej oraz niskie wynagrodzenia, które nie motywują do pracy. Zauważono też zbyt duże różnice w zarobkach urzędowych lekarzy w porównaniu z weterynarzami tzw. wolnej praktyki. Unijni inspektorzy wskazali także, iż nadzór nad ubojem powinni pełnić wyłącznie urzędowi lekarze weterynarii, a nie „prywatni".

Kontrola dotycząca **bezpieczeństwa żywności**[75], przeprowadzona w 2019 r., wykazała, że w okresie 2017–2018 Inspekcja Sanitarna, Weterynaryjna i Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych odnotowały spadek zatrudnienia lub znaczną niestabilność kadr, co miało bezpośredni wpływ na jakość wykonywanych zadań. Sytuacja ta miała miejsce głównie w instytucjach szczebla wojewódzkiego. Zmniejszający się stan zatrudnienia i trudności ze zdobyciem wykwalifikowanego pracownika z uwagi na niskie uposażenia wpływał negatywnie na organizację i stabilizację prowadzonej działalności. Największy problem z obsadą kadrową miała Inspekcja Weterynaryjna, w której ogólna liczba osób zatrudnionych w latach 2017–2018 spadła o 1,4%[76], przy czym zatrudnienie lekarzy weterynarii zmniejszyło się aż o 6,5% (141 osób). Przełożyło się to na sytuację kadrową powiatowych zespołów ds. bezpieczeństwa żywności, co w efekcie uniemożliwiało prawidłową realizację zadań

[73] Informacja o wynikach kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety…* .

[74] Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej…* .

[75] Informacja o wynikach kontroli *Bezpieczeństwo żywności…* .

[76] Na podstawie sprawozdań RRW 3 dział 2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., 31 grudnia 2018 r. Punktem wyjścia do analizy był stan na dzień 31 grudnia 2016 r.

aż 191 zespołów na 306 pracujących (tj. 62,4%)[77]. Niedobory kadrowe wpływały także na problemy z realizacją zaplanowanych kontroli, zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim. Przyczynami zmniejszającego się zatrudnienia były[78]:

– duży (sięgający 70%) odsetek rozwiązywania umów o pracę na wniosek pracownika,
– niski odsetek przeprowadzonych naborów zakończonych zawarciem umowy o pracę (ponad 30%), przy czym w przypadku aż 56% ogłoszonych naborów nie złożono żadnej aplikacji. Niska skuteczność naborów związana była z niskim poziomem wynagrodzeń w Inspekcji.

Również w przypadku wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych uwagę zwracało niskie uposażenie pracowników i niestabilność kadr. Wynagrodzenie pracowników wykonujących kontrole jakości handlowej w latach 2016–2017 wynosiło od ok. 2200 zł do 2600 zł brutto (tj. od ok. 1600 zł do 1850 zł netto), przy przeciętnym wynagrodzeniu ok. 4050 zł w 2016 r. i 4270 zł w 2017 r.[79] W opinii wojewódzkich inspektorów JHARS stanowiło to największe zagrożenie zarówno dla utrzymania stanu kadrowego, jak i dla stopnia realizacji zadań. Kontrola wykazała także problemy z rekrutacją nowych pracowników. Zgodnie z opisem stanowisk, kandydat na stanowisko od inspektora do specjalisty powinien mieć 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 zdobycia pracowników w drodze prowadzonych naborów spowodował przeprowadzenie naboru na innych zasadach, w ramach których od kandydatów nie wymagano takich kwalifikacji.

Także w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, niedofinansowanie i zmniejszająca się liczba wykwalifikowanych pracowników wpływały na niepełną realizację zadań. Wystąpiły nawet przypadki zawieszenia w części realizacji zadań. Z powodu niedoborów kadrowych Główny Inspektorat Sanitarny przeprowadził mniej kontroli podległych stacji sanitarno-epidemiologicznych[80]. W latach 2014–2016 (I kwartał) GIS przeprowadził łącznie 14 kontroli, w tym w pięciu wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych (31% ogólnej liczby tych stacji w Polsce), dwóch granicznych stacjach sanitarno-epidemiologicznych (20%) oraz w siedmiu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych (2,2%).

Niskie płace, zużyty tabor samochodowy, braki sprzętowe w laboratoriach stwierdzono również w przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa[81]. Średnie wynagrodzenie kontrolerów WIORIN w latach 2016–2018 wyniosło 2572 zł.

Audyt **„Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt"** wykazał także, iż braki kadrowe w organach Inspekcji Sanitarnej wpływały na realizację kontroli podmiotów prowadzących produkcję podstawową żywności niepochodzącej od zwierząt. Liczba zarejestrowanych podmiotów prowadzących produkcję podstawową owoców miękkich i warzyw gotowych do spożycia wzrosła z 8,7 tys. w 2016 r. do 13,6 tys. w 2018 r., w tym samym okresie liczba kontroli spadła z 543 do 452.

Kontrola dotycząca **dopuszczania do obrotu suplementów diety** wykazała, iż w Głównym Inspektoracie Sanitarnym nie dostosowano warunków organizacyjnych do wielkości rynku suplementów diety.

---

[77] W skrajnym przypadku jako zagrażającą prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji oceniono sytuację kadrową we wszystkich zespołach (WIW w Opolu) i tylko w jednym województwie – dolnośląskim zagrożonych było mniej niż 50% zespołów.

[78] Według analizy przeprowadzonej w GIW w 2017 r., przedstawionej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w notatce z 23 października 2017 r., obejmującej okres 1 stycznia 2015–30 września 2017 r.

[79] Zgodnie z Komunikatami Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego odpowiednio z 9 lutego 2017 r. i 9 lutego 2018 r. przeciętne wynagrodzenie w 2016 r. wyniosło 4047,21 zł, w 2017 r. – 4271,51 zł.

[80] Informacja o wynikach kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*.

[81] Informacja o wynikach kontroli *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*.

Liczba pracowników wykonujących zadania związane z przyjmowaniem i rozpatrywaniem powiadomień o wprowadzeniu lub zamiarze wprowadzenia suplementu diety po raz pierwszy do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzeniem postępowań wyjaśniających, była zdecydowanie niewystarczająca, aby organ ten rzetelnie wykonywał powierzone obowiązki. W efekcie, ze znacznym opóźnieniem rozpoczynano weryfikację powiadomień, a także przez rażąco długi czas prowadzono zarówno proces weryfikacji, jak i postępowania wyjaśniające. Uderzające jest, że w przypadku blisko połowy ogólnej liczby powiadomień, które wpłynęły do GIS w latach 2014–2016 (ok. 6 tys. produktów), w ogóle nie rozpoczęto procesu weryfikacji. Oznaczało to, że w stosunku do tak wielkiej liczby wprowadzanych na rynek suplementów diety nie podjęto nawet próby ustalenia, czy produkty te są bezpieczne dla konsumentów. Nie oznaczało to także, iż rozpoczęcie procesu weryfikacji produktów, zapewniało bezpieczeństwo konsumentom. Czas realizacji zadań, które mogą to bezpieczeństwo zapewnić był bowiem niebywale długi. Od momentu złożenia prawidłowego powiadomienia do GIS do chwili rozpoczęcia jego weryfikacji upływało średnio 240 dni (a maksymalnie nawet 516 dni), zaś średni czas trwania samej weryfikacji wynosił 455 dni (maksymalnie 817 dni).

4.6. Braki w wyposażeniu organów kontroli i ograniczona zdolność do sprawnego przeprowadzania badań żywności

Z ustaleń kontroli NIK dotyczącej **funkcjonowania systemu bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin**[82] wynikało, że organy Inspekcji Sanitarnej badały pozostałości środków ochrony roślin w żywności wprowadzonej do obrotu, ustalając każdego roku wytyczne i realizując przyjęte plany poboru próbek. W latach 2016–2018 do badań na obecność pozostałości pestycydów pobrano łącznie blisko 7,4 tys. próbek ze wszystkich grup żywności podlegających takim badaniom. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi liczba próbek żywności badanych w Polsce jest niska[83]. Zgodnie z danymi ze sprawozdania EFSA za rok 2015[84], dotyczącego unijnych kontroli pozostałości pestycydów, w Polsce pobrano 5,8 próbki na 100 tys. mieszkańców przy średniej wartości 16,4 próbki we wszystkich państwach UE, które przedłożyły sprawozdania. Także audyt DG(SANTE) wykazał, iż 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 oznaczalności. Wskazano także niedociągnięcia w procesie wyznaczania laboratoriów urzędowych ds. pozostałości pestycydów oraz brak instrukcji obowiązkowych zadań, które mają być wykonywane w laboratoriach (wymaganego zakresu analitycznego, czasu na zgłoszenie wyników analizy). Audytorzy ocenili, że skuteczność działań następczych podejmowanych w przypadku próbek, które nie spełniają wymogów jest ograniczona przez fakt, że próbki pobierane są przede wszystkim w supermarketach i sklepach, nie zaś na wcześniejszym etapie łańcucha żywnościowego, a także przez nadmierne opóźnienia w zgłaszaniu wyników analizy. Zapewnienie sprawności i skuteczności kontroli urzędowych w kierunku badania pozostałości pestycydów w żywności wymaga więc przeprowadzenia restrukturyzacji laboratoriów. Wskazać przy tym należy, że w obecnej strukturze placówki te podlegają wojewodom.

Kontrola NIK wykazała także długie terminy badań próbek żywności w kierunku pozostałości środków ochrony roślin (nawet ponad 30 dni), które niejednokrotnie uniemożliwiały wycofanie z obrotu produk-

[82] Informacja o wynikach kontroli P/19/086 *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, nr ewid. 174/2019/P/19/086/LLO.

[83] Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, Audyty i analizy w zakresie zdrowia i 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.

[84] The 2015 European Union report on pesticide residues in food European Food Safety Authority, ej EFSA Journal, 2017, s. 51. www.efsa.europa.eu/

tów z krótkim terminem przydatności do spożycia i minimalizowały skuteczność wycofywania z obrotu pozostałej niebezpiecznej żywności. Po udostępnieniu wyników badań kwestionowane produkty żywnościowe w większości przypadków nie były już dostępne w sklepach, z których pobrano próbki do badań.

Niesprawne były też elementy systemu dotyczące badań jakościowych samych środków ochrony roślin. Średni czas badań, liczony od dnia pobrania próbki środka ochrony roślin, wyniósł ponad 100 dni (jednostkowe badania trwały nawet ponad 300 dni). Stwarzało to ryzyko niskiej skuteczności w wycofywaniu z punktów sprzedaży środków ochrony roślin niespełniających norm jakościowych. Zastosowanie takich produktów przez producentów żywności mogło nieść za sobą ryzyko nie tylko przekroczenia najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych, ale także zniszczenia upraw.

Kontrola dotycząca zapewnienia **ochrony ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych**[85] wykazała, że z powodu ograniczeń finansowych w kwocie ok. 520 tys. zł, w 2019 r. nie wykonano 47 z 50 zaplanowanych badań próbek w kierunku migracji substancji z opakowań z tworzyw sztucznych do związku symulującego żywność[86]. Badania takie wykonywało wyłącznie jedno spośród 16 laboratoriów PIS[87]. Ograniczenie wykonania tych badań nie pozwalało na realizację nałożonych na Polskę obowiązków wynikających z przepisów prawa obowiązującego w UE.

Wskutek niedoborów sprzętowych w laboratoriach WSSE[88], stwierdzono wydłużony czas badań w kierunku migracji do żywności amin aromatycznych. Od pobrania próbek produktów do uzyskania wyników badań mijało od 28 do 45 dni (w jednym przypadku próbka do badań była przygotowana w ciągu dwóch dni, natomiast ponad trzy tygodnie oczekiwano na „zwolnienie" aparatu do badań, wykorzystywanego do innych analiz). Długi czas prowadzenia badań powodował, że część badanych przedmiotów, w przypadku których stwierdzono ponadnormatywną migrację amin aromatycznych do żywności została sprzedana konsumentom.

Badanie audytowe przeprowadzone przez Komisję Europejską[89] wykazało brak u kontrolerów Inspekcji Sanitarnej wystarczającej wiedzy na temat procedury pobierania próbek wymazu w celu wykrycia bakterii *Listeria monocytogenes,* co według audytorów dodatkowo osłabia skuteczność kontroli urzędowych. Brak wiedzy w tym zakresie odnotowano również w sprawozdaniu z audytu z 2018 r., dotyczącego kontroli urzędowych żywności gotowej do spożycia.

Dodatkowo w trakcie dwóch wizyt audytorów KE u producentów żywności, obecni byli inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska. Inspektorzy ci nie wiedzieli o znaczeniu, jakie dla zdrowia publicznego ma przestrzeganie okresów odczekania przed sadzeniem, czy zbiorem upraw po zastosowaniu nawozów organicznych, nie znali również innych środków, które mogą zmniejszyć ryzyko zanieczyszczenia mikrobiologicznego owoców i warzyw. W trakcie audytu oświadczyli, że ich głównym zadaniem jest kontrola stosowania nawozów w aspekcie środowiskowym (obecność azotynów w wodzie).

Audyt pt. **„Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa"** wykazał[90], że kontrole urzędowe dotyczące produkcji mięsa drobiowego i produktów uzy-

[85] Informacja o wynikach kontroli P/20/071 *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych*, nr ewid. 203/2020/P/20/071/LLO.

[86] Do badania migracji specyficznej substancji z opakowań wykorzystuje się związek symulujący żywność suchą i mrożoną – Tenax, tj. poli(tlenek 2,6-difenylo-p-fenylenu).

[87] Laboratorium WSSE w Gdańsku.

[88] W Białymstoku i Wrocławiu.

[89] Audyt pt. *Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt*, DG(SANTE) 2019–6675, 2019.

[90] Audyt pt. *Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa,* DG(SANTE) 2019–6671, 2019.

skanych z mięsa drobiowego są organizowane na podstawie oceny ryzyka i wdrażane przy użyciu kompleksowych, udokumentowanych procedur oraz wytycznych, a także sprawdzają wykonanie przepisów krajowych i unijnych. W zakładach drobiarskich organy Inspekcji Sanitarnej przeprowadzały kontrole urzędowe mające na celu weryfikację zgodności z wymogami UE, które to kontrole na ogół mogły stanowić gwarancję, że zakłady spełniają te wymogi. Zespół audytowy odnotował jednak braki dotyczące głównie wymogów strukturalnych i wymogów dotyczących higieny, których nie wykryły żadne kontrole urzędowe.

Audytorzy wykazali, że kwestie związane z personelem i wynagrodzeniami, tj. niskie pensje inspektorów, jak również wynagrodzenia dla lekarzy weterynarii wykonujących badania mięsa, podważają prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli urzędowych w Polsce oraz mają wpływ na egzekwowanie odnośnych przepisów UE.

Audytorzy zalecili podjęcie działań dla zagwarantowania bezstronności, jakości i spójności kontroli urzędowych oraz zapewnienia, by pracownicy przeprowadzający kontrole urzędowe byli wolni od konfliktu interesów.

4.7. Niesprawny system kontroli sprzedaży internetowej

W ostatnich latach nastąpił gwałtowny rozwój sektora sprzedaży internetowej, w tym także żywności. Ten kanał dystrybucji żywności wykorzystywany jest coraz częściej także z uwagi na ograniczenia handlu wprowadzane w związku ze stanem epidemii. Stanowi to wyzwanie dla urzędowej kontroli żywności sprzedawanej tą drogą.

Konieczna jest więc ścisła współpraca i wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami. Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła potrzebę zwiększenia kontroli internetowej sprzedaży żywności. Jednak jak do tej pory organy urzędowej kontroli żywności w Polsce nie uznały tej kwestii za istotną. Kontrole NIK wykazały stosunkowo wąski zakres kontroli urzędowych internetowej sprzedaży żywności. Koncentrowały się one głównie na zarejestrowanych podmiotach prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze. Niezgodności wykryte w trakcie tych kontroli dotyczyły przede wszystkim etykietowania i wymagań dotyczących oświadczeń zdrowotnych.

Już w 2017 r, w trakcie kontroli dotyczącej **dopuszczania do obrotu suplementów diety**[91], NIK wskazywała, że nadzór nad podmiotami sprzedającymi suplementy diety za pośrednictwem Internetu ma swoją specyfikę, zwłaszcza jeśli działalność tych przedsiębiorców dotyczy wyłącznie sprzedaży internetowej bez możliwości magazynowania, a prowadzona jest często w lokalach mieszkalnych, do których dostęp jest ograniczony. Praktycznie niemożliwe było pobranie od takich przedsiębiorców prób do badań laboratoryjnych. Kontrole prowadzone były jedynie w oparciu o procedury ogólne urzędowej kontroli żywności. Już wówczas Najwyższa Izby Kontroli wnioskowała o podjęcie działań prawno-organizacyjnych, by Inspekcja Sanitarna, w celu pobrania próbek produktów do badań laboratoryjnych, mogła kupować suplementy diety przez Internet.

Warto zwrócić uwagę na treść punktu 49 preambuły rozporządzenia UE 2017/625, w którym zapisano, że w celu przeprowadzenia kontroli urzędowych wymiany handlowej odbywającej się za pośrednictwem internetu lub innych form sprzedaży na odległość właściwe organy powinny mieć możliwość uzyskania próbek poprzez składane anonimowo zamówienia, w odniesieniu do których można następnie przeprowadzić analizę lub badanie, lub poddać je weryfikacji zgodności. Aktualnie przepisy prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie regulują tego typu kontroli, również Główny Inspektor Sanitarny nie opracował odrębnych procedur przeprowadzania kompleksowej kontroli sprzedaży internetowej produktów spożywczych.

[91] Informacja o wynikach kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*.

Odrębnym problemem, na który w 2017 r. zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli, było wprowadzanie do obrotu suplementów diety przez sprzedawców internetowych prowadzących działalność zarejestrowaną poza granicami naszego kraju, w tym poza Unią Europejską, co uniemożliwiało prowadzenie skutecznych działań w stosunku do tych podmiotów.

Rozwiązania wymaga także problem internetowych reklam suplementów diety prowadzonych na portalach społecznościowych. Producenci suplementów diety udostępniają logo swoich produktów i zlecają prowadzenie profilu internetowego, nie uczestnicząc potem ani w opracowywaniu treści, ani fotografii na nim umieszczanych i przenosząc tym samym odpowiedzialność za reklamę na osobę prowadzącą profil. Reklamy te nie zawsze jednak prowadzone są w poczuciu odpowiedzialności społecznej oraz zgodnie z dobrymi obyczajami.

4.8. Niewystarczające działania edukacyjne i informacyjne dotyczące bezpieczeństwa żywności

Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące bezpieczeństwa żywności i żywienia prowadzone były przez instytucje przeprowadzające urzędowe kontrole żywności w ograniczonym zakresie.
W toku kontroli **dopuszczania do obrotu suplementów diety** ustalono, że właściwe służby tylko w niewielkim zakresie prowadziły jakiekolwiek działania na rzecz monitorowania zagrożeń zdrowia ze strony suplementów diety i rozpowszechniania czynników ryzyka oraz udostępniania informacji w tym zakresie[92]. Nie podejmowano systematycznych i skutecznych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących suplementów diety w celu ukształtowania w społeczeństwie odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych. Tymczasem z opinii biegłego, sformułowanej wtoku kontroli NIK, wynika, iż *...wraz z upływem czasu, na skutek wzrastającej świadomości konsumentów oraz popularyzacji przez firmy farmaceutyczne, suplementy diety zaczęły stawać się nieodłączną częścią życia wielu osób. Przestały być już traktowane tylko jako chwilowa, przemijająca moda, ale jako innowacyjny element stylu życia, dający namiastkę prawidłowej, dobrze zbilansowanej diety, często czynnik mający rekompensować brak aktywności fizycznej, pośpiech, stres, a nawet złe samopoczucie.*

W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli widzi potrzebę podjęcia przez Ministra Zdrowia szeroko zakrojonych działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących racjonalnego stosowania suplementów diety. Działania te powinny być przeprowadzane we współpracy z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania, aby informacje na temat suplementacji i zagrożeń związanych ze spożywaniem suplementów diety przekazywać obywatelom już w młodym wieku, na równi z wiedzą dotyczącą niebezpieczeństwa stosowania różnego rodzaju szkodliwych używek. Dostarczanie informacji o suplementacji to ważne zadanie dla mediów i organizacji społecznych. Realizacja tych zadań wymaga jednak aktywności Ministra Zdrowia, który powinien być inicjatorem i koordynatorem takich działań.

Edukacja dotycząca stosowania dodatków do żywności prowadzona była w bardzo wąskim zakresie. W przypadku Inspekcji Sanitarnej sprowadzała się głównie do realizowania Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę!" . Wskazać jednak należy, że w tej kampanii kładziono nacisk np. na ograniczanie spożycia substancji dodatkowych, z drugiej zaś strony społeczeństwo było przekonywane o tym, że substancje dodatkowe dopuszczone do spożycia są bezpieczne. Tak rozbieżne komunikaty dezorientowały konsumentów i prowadzona w ten sposób edukacja w konsekwencji nie przynosiła żądanych efektów.

[92] Zadania wynikające z art. 2, art. 3 ust. 1, art. 4 ustawy o zdrowiu publicznym.

4.9. Niebezpieczna żywność z Polski w systemie RASFF

Alarmujące są wyniki analizy powiadomień wysyłanych do sieci RASFF[93]. W 2018 r. odnotowano znaczny wzrost tych powiadomień wysłanych przez Krajowy Punkt Kontaktowy RASFF w Głównym Inspektoracie Sanitarnym. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Polska zgłosiła łącznie 131 powiadomień, z tego aż 42 powiadomienia o zagrożeniu. Dla porównania w 2017 r. było 87 powiadomień, a w 2016 r. 74 powiadomienia.

W 2018 r. 114 powiadomień dotyczyło żywności, w tym:

- ✓ 53 zgłoszenia dotyczyły zanieczyszczenia żywności mikroorganizmami patogennymi – 45 przypadków zanieczyszczenia produktu bakterią *Salmonella*, osiem produktów – bakterią *Listeria monocytogenes*;
- ✓ 25 powiadomień dotyczyło zawartości mykotoksyn – *ochratoksyna A* (13 produktów) oraz *aflatoksyna* (12 produktów);
- ✓ 10 zgłoszeń dotyczyło pozostałości pestycydów w żywności.

Większość produktów zgłoszonych przez Polskę do RASFF w 2018 r. pochodziło z Polski oraz z krajów spoza Unii Europejskiej: Chin, Nigerii i Turcji.

W 2018 r. do RASFF zgłoszono łącznie (Polska i inne kraje) 186 powiadomień dotyczących produktów pochodzących z Polski, z tego 166 powiadomień dotyczyło żywności (89,4%). W porównaniu do 2017 r. w 2018 r. nastąpił wzrost liczby powiadomień o 15,5%. Z ogólnej liczby 186 powiadomień aż 106 to powiadomienia alarmowe.

W roku 2018 najczęściej identyfikowane zagrożenie, które było przyczyną zgłoszenia do RASFF powiadomień dotyczących produktów z Polski, to występowanie niebezpiecznych dla zdrowia bakterii Salmonella, przede wszystkim w mięsie drobiowym i produktach pochodnych (65 powiadomień), mięsie i produktach mięsnych innych niż drób (trzy powiadomienia), jajach (dwa powiadomienia).

Drugim najczęściej notowanym w RASFF zagrożeniem wykrywanym w produktach pochodzących z Polski była obecność bakterii *Listeria monocytogenes* w rybach (głównie wędzonych na zimno), mięsie i produktach innych niż drobiowe, mięsie drobiowym, owocach i warzywach, daniach gotowych i skorupiakach (18 powiadomień).

Pozostałe zagrożenia najczęściej wykrywane w produktach pochodzących z Polski, które zgłoszono do RASFF w 2018 r., to: pozostałości pestycydów w owocach i warzywach (11 powiadomień), norowirus w mrożonych owocach (pięć powiadomień), *Campylobacter* w mięsie drobiowym i produktach pochodnych (cztery powiadomienia), substancje dodatkowe – przekroczenia – wysoka zawartość barwników w wyrobach cukierniczych (cztery powiadomienia), pozostałość leków weterynaryjnych w jajach i mięsie drobiowym (trzy powiadomienia), WWA w mięsie i produktach mięsnych innych niż drób (dwa powiadomienia) i w suplemencie diety (jedno powiadomienie).

W 2019 r. Krajowy Punkt Kontaktowy w GIS zgłosił do systemu RASFF 203 powiadomienia, z tego 48 o zagrożeniu. Z ogólnej liczby zgłoszeń, 163 powiadomienia dotyczyły żywności. Aż 82 powiadomienia dotyczyły zagrożeń w związku z obecnością bakterii *Salmonella* w środkach spożywczych, dziewięć powiadomień dotyczyło obecności bakterii *Listeria monocytogenes,* a 22 powiadomienia – mykotoksyn: *ochratoksyna A* (11 produktów) oraz *aflatoksyna* (11 produktów).

W 2019 r. znacznie, bo aż o 49% w stosunku do 2018 r., wzrosła liczba powiadomień zgłoszonych do RASFF dotyczących produktów pochodzących z Polski. Łącznie, kraje członkowskie UE zgłosiły 301 powiadomień, z tego 102 o zagrożeniu. Zdecydowana większość powiadomień (95%) dotyczyła

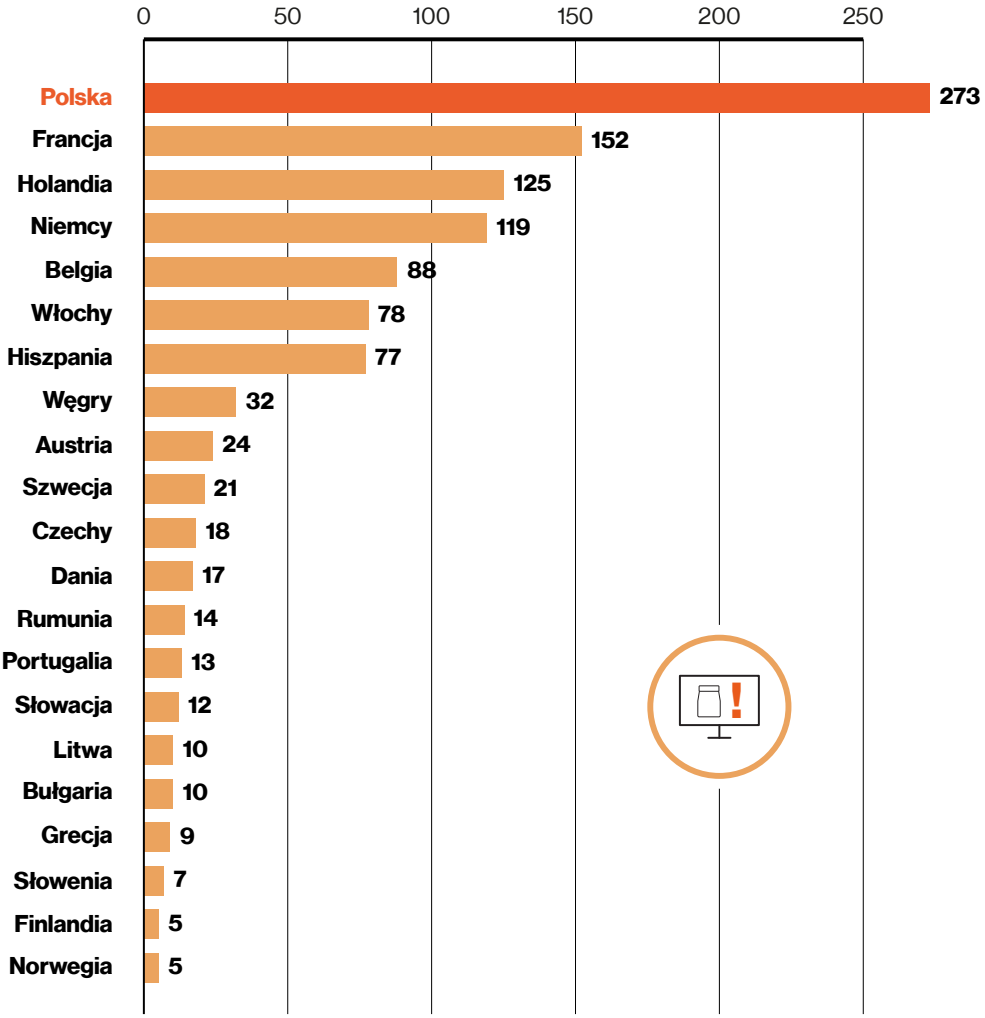
[93] RASFF Portal, dostęp: https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en.

żywności. Najczęściej identyfikowane zagrożenie to *Salmonella* – 203 powiadomienia, co stanowiło blisko 29% wszystkich zgłoszeń. Ponadto zidentyfikowano 13 produktów zakażonych bakterią *Listeria monocytogenes* i pięć zanieczyszczonych *ochratoksyną*.

Mimo że już w 2019 roku Polska była często obecna w systemie RASFF, jako kraj z którego pochodzą produkty niebezpieczne i była niechlubnym liderem, to od początku 2020 r. dalej obserwujemy wzrost zgłoszeń produktów niebezpiecznych eksportowanych z Polski na rynki zagraniczne. Do 30 września 2020 r. kraje członkowskie zgłosiły 273 powiadomienia (107 o zagrożeniu) dotyczące produktów spożywczych pochodzących z Polski (w analogicznym okresie 2019 r. – było 214 takich powiadomień) i aż 219 z nich dotyczyło obecności w żywności bakterii *Salmonella* (w 2019 r. – 147). Stwierdzono też 15 przypadków zagrożenia bakterią *Listeria monocytogenes*.

Stwierdzone 273 powiadomienia dotyczące żywności z Polski to najwyższy wynik w całej Unii Europejskiej. W okresie trzech kwartałów 2020 r. zgłoszono w sumie 2 101 przypadków z całego świata. Wynika z tego, że zgłoszenia dotyczące polskiej żywności stanowią aż 13% zgłoszeń.

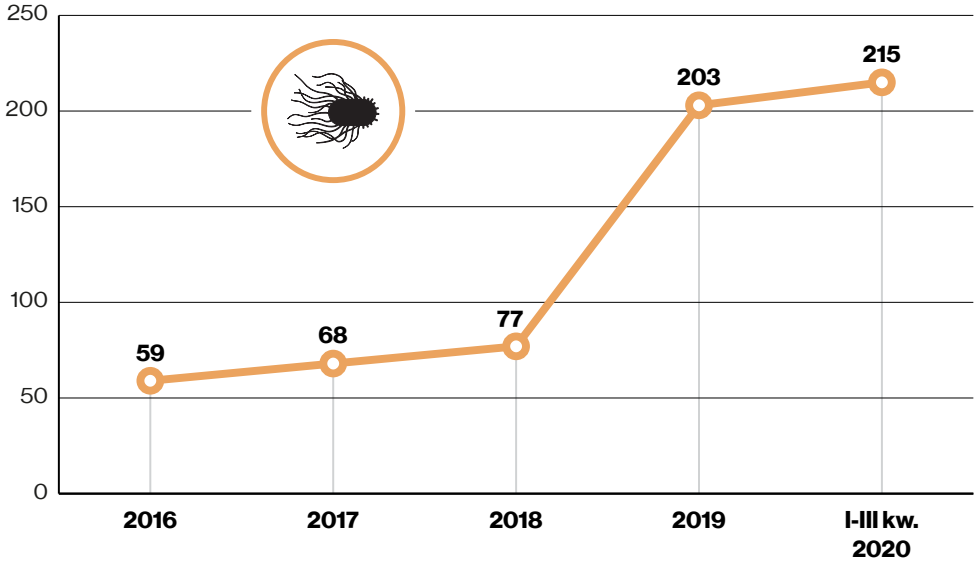
Wykres nr 3
Liczba zgłoszeń do RASFF produktów niebezpiecznych pochodzących z poszczególnych krajów (2020 rok do 30 września)



Źródło: RASFF Portal, dostęp: https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en.

Niepokojące jest, że na przestrzeni ostatnich lat rośnie liczba powiadomień dotyczących produktów z Polski, kwestionowanych z uwagi na wykrycie w nich pałeczek bakterii *Salmonella*.

Wykres nr 4
Liczba powiadomień RASFF dotyczących obecności w żywności z Polski pałeczki bakterii Salmonella w latach 2016–2019



Źródło: RASFF Portal, dostęp: https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en.

Przykład

W 2020 r. Bułgarski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (BFSA) zidentyfikował dwie przesyłki mrożonych udek z kurczaka z Polski dla Bułgarii zakażonych bakterią Salmonella. Całkowita ilość zakwestionowanego mięsa wyniosła 32,3 tony. Także w pierwszym kwartale 2020 r. władze litewskie wstrzymały dostawy 75 ton mięso drobiowego. Litewska Państwowa Służba Żywności i Weterynarii przeprowadziła w tym kwartale ponad 800 kontroli importowanego mięsa drobiowego. Większość z nich była związana z zagrożeniem ptasią grypą w Polsce pod koniec ubiegłego roku oraz z ochroną litewskiego sektora drobiarskiego. Spośród 19 partii niebezpiecznego drobiu, 18 pochodziło z Polski[94].

4.10. Niedostatek regulacji prawnych dotyczących wprowadzania na rynek nowych produktów oraz nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności

Kontrola dotycząca **dopuszczania do obrotu suplementów diety** wykazała[95], że to regulacje prawne były jedną z przyczyn nierzetelności procesów wprowadzania tych produktów po raz pierwszy do obrotu, nieskutecznego nadzoru nad ich jakością zdrowotną czy obrotem, a także niedostatecznej edukacji żywieniowej dotyczącej tych produktów. Przez co nie w pełni chroniły konsumentów. Polskie prawo nie przewiduje opłat za notyfikację suplementów diety. Z ustaleń kontroli wynikało, że wiele ze zgłoszonych i rozpatrzonych przez GIS produktów nigdy nie zostało wprowadzonych na rynek, co pozwala przypuszczać, że przedsiębiorcy zgłaszają te środki spożywcze jedynie w celu dokonania przez Głównego Inspektora Sanitarnego merytorycznej weryfikacji składu często wirtualnych, „wymyślonych" przez nich produktów. W ocenie NIK, wprowadzenie systemu opłat za notyfikację tych produktów (w niektórych krajach UE obowiązują takie opłaty – od kilkudziesięciu do kilkuset euro za zgłoszenie[96]) może przyczynić się do spadku liczby notyfikowanych produktów tylko do tych, które

[94] www.foodfakty.pl/

[95] Informacja o wynikach kontroli P/16/078 *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety* nr ewid. 195/2016/P/16/078/LLO.

[96] Opłaty takie pobierane są w wielu krajach UE, które wprowadziły system notyfikacji, w tym m.in. w Belgii, Chorwacji, na Cyprze, Finlandii, Grecji, Łotwie, we Włoszech, w Rumunii, Słowacji i Hiszpanii.

faktycznie przedsiębiorca zamierza wprowadzić na rynek, a dodatkowo może zapewnić uzyskanie środków, które można będzie przeznaczyć na finansowanie zadań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących suplementów diety.

W obecnym stanie prawnym producent lub dystrybutor nie ma obowiązku zgłaszania zaprzestania produkcji bądź dystrybucji suplementów diety. Także Główny Inspektor Sanitarny nie ma obowiązku zamieszczania w ogólnodostępnym rejestrze takich produktów informacji o ich wycofaniu z rynku, wstrzymaniu obrotu czy zaprzestaniu produkcji lub dystrybucji. Uregulowanie procedur wycofywania z rynku przez producenta lub dystrybutora suplementów diety bądź zaprzestania ich produkcji/dystrybucji i rezygnacji z wprowadzania do obrotu pozwoli ustalić, jaka jest faktyczna liczba suplementów diety oferowanych na polskim rynku.

Zasadniczy system ostrzegania konsumentów przed niebezpiecznymi środkami spożywczymi, znajdującymi się w obrocie w UE, stanowi system RASFF, działający na podstawie art. 50 rozporządzenia WE 178/2002. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli członek sieci posiada jakąkolwiek informację związaną z istnieniem bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu ludzkiemu, pochodzącego z żywności lub pokarmu, to o takiej informacji natychmiast powiadamia Komisję Europejską w ramach systemu wczesnego ostrzegania. Komisja niezwłocznie przekazuje tę informację członkom sieci. Kontrola NIK wykazała, że w obrocie znajdowały się takie suplementy diety, co do których nie wiadomo, czy stwarzają ryzyko dla konsumentów, gdyż nie zostały właściwie notyfikowane. Nie było i nie ma nadal określonych norm postępowania w przypadku takich produktów. W ocenie NIK, konieczne zatem jest wprowadzenie systemu ostrzegania konsumentów przed niezbadanymi suplementami diety znajdującymi się w obrocie, poprzez informowanie o fakcie nienotyfikowania danego suplementu diety.

Reklama jest bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje zakupowe konsumentów. Nierzetelna reklama może negatywnie wpływać na zdrowie publiczne. W kontekście sygnałów świadczących o niewystarczającym poziomie wiedzy konsumentów na temat suplementów diety i różnic pomiędzy produktami leczniczymi dostępnymi bez recepty, a suplementami diety, będącymi w rzeczywistości środkami spożywczymi, nieuczciwa prezentacja tych produktów wiąże się ze szczególnie dużym ryzykiem. W ocenie NIK, dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, trzeba podjąć działania legislacyjne, zmierzające do doprecyzowania i dostosowania do potrzeb konsumentów regulacji prawnych dotyczących reklamy suplementów diety. Może to być np. wprowadzenie zakazu wskazywania na etykietach suplementów diety czy przy ich prezentacji i reklamie na właściwości zapobiegawcze, lecznicze lub uzdrawiające lub odnoszące się do takich właściwości. Zakazom powinno towarzyszyć określenie sankcji za ich naruszenie. Konieczne też wydaje się wprowadzenie zakazu reklamy suplementów diety z wykorzystaniem wizerunku osób ze środowiska medycznego lub farmaceutycznego czy odwoływanie się do osób, które mogą sugerować, że mają wykształcenie medyczne lub farmaceutyczne lub odwoływanie się do zaleceń takich osób. Zgodnie z Kodeksem Etyki Lekarskiej, lekarzom nie wolno zalecać metod, które są bezwartościowe i niesprawdzone klinicznie oraz narażać pacjentów na niepotrzebne wydatki.

Szczególnie uderzające w interes konsumentów było wieloletnie pozostawanie w obrocie niezweryfikowanych produktów – i jak stwierdzono w toku kontroli, niejednokrotnie zawierających niedozwolone, szkodliwe dla zdrowia składniki. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, obowiązujący system notyfikacji, pozwalający na wprowadzenie do obrotu suplementu diety natychmiast po złożeniu powiadomienia, stwarza możliwość wystąpienia zagrożenia dla zdrowia lub życia konsumenta.

W związku z brakiem obowiązku prawnego przeprowadzania badań potwierdzających jakość i skład suplementu diety przed wprowadzeniem tego produktu do obrotu, podlegają one badaniom w ramach urzędowych kontroli żywności, ale dopiero po wprowadzeniu ich do obrotu i tylko w wybranym zakresie. Należy również zauważyć, że liczba przebadanych prób suplementów w stosunku do ogól-

nej liczby tych produktów ujętych w rejestrze GIS jest przy tym bardzo niska – w okresie objętym kontrolą wyniosła zaledwie ok. 8%[97]. Uznając, że stosowane zgodnie z zaleceniem zamieszczonym na opakowaniu suplementy diety nie stanowią zagrożenia dla zdrowia i życia, organy Inspekcji Sanitarnej nie wykonywały kompleksowych badań prób suplementów pod kątem zgodności faktycznego składu suplementu z umieszczonym na opakowaniu. Tymczasem takie badania próbek suplementów, zlecone przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazały ich niewłaściwą jakość. Na jedenaście badanych prób[98], w czterech próbkach suplementów diety z grupy probiotyków (36% badanych) stwierdzono obecność nieokreślonych szczepów drobnoustrojów. Również w czterech próbkach suplementów diety (67% próbek badanych ilościowo) stwierdzono niższą, niż deklarowana na opakowaniu, liczbę bakterii probiotycznych. Co więcej, w jednej próbce wykryto zanieczyszczenie produktu – obecność bakterii chorobotwórczych.

Kontrola dotycząca **nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności** wykazała, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące substancji dodatkowych w żywności nie odnoszą się w żaden sposób do ryzyka wynikającego z obecności w środkach spożywczych więcej niż jednego dodatku do żywności, kumulacji substancji dodatkowych z różnych źródeł czy oddziaływań synergistycznych. Wobec tego, Inspekcja Sanitarna sprawująca nadzór nad jakością zdrowotną żywności nie szacowała i nie identyfikowała ryzyka ewentualnych zagrożeń wynikających z kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego. Inspekcja nie określała także możliwych negatywnych interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety. Nie wdrażała i nie inicjowała też mechanizmów/rozwiązań, które mogły potwierdzić lub zaprzeczyć istnieniu takiego ryzyka. Tymczasem niektóre substancje dodane do jednego produktu, w połączeniu z innym artykułem spożywczym mogą nie być dla człowieka neutralne. Nie każda substancja jest szkodliwa od samego początku, ale może stać się taką w reakcji z inną substancją, tworząc zagrożenie dla zdrowia. Naukowcy twierdzą, że wiele z substancji dodanych do żywności może powodować lub nasilać problemy zdrowotne. Związki chemiczne w żywności mogą prowadzić także do wzrostu ilości substancji toksycznych w ludzkim organizmie. Do tego dochodzi kumulacja substancji dodatkowych, pochodzących z różnych źródeł[99].

Kontrola NIK wykazała także, iż najbardziej narażone na przekroczenie akceptowanego dziennego pobrania (ADI[100]) substancji dodatkowych w żywności były dzieci, głównie w wieku do 10 lat. Stosownie do raportu z 2014 r. pobranie z dietą azotynów, obecnych m.in. w wędlinach, peklowanym mięsie, parówkach, czy kiełbasie, u znacznej części badanych przekraczało 100% ADI. Głównie u najmłodszych dzieci – 160,8% ADI i mężczyzn w wieku 18–74 lata – 121,8% ADI. U 5% populacji narażenie na azotyny przekraczało znacząco akceptowane dzienne pobranie i mieściło się w granicach od 183% u kobiet w wieku powyżej 75 lat do aż 562% u dzieci w wieku 1–3 lat. Także dokonana przez EFSA w 2018 r. ponowna ocena bezpieczeństwa stosowania azotanów i azotynów potwierdziła niektóre dowody na związek azotynów w diecie z nowotworami żołądka oraz połączenia azotynów

[97] Ponad 70% z pobranych próbek suplementów diety zbadano w kierunku znakowania oraz ponad 50% pod kątem właściwości organoleptycznych. Badaniom laboratoryjnym na zawartość zanieczyszczeń mikrobiologicznych poddano ok. 22% pobranych próbek, metali szkodliwych dla zdrowia – ok. 9%, inne parametry stanowiły podstawę do zbadania ok. 34% pobranych próbek.

[98] Wszystkie próbki zbadano pod kątem potwierdzenia obecności składników deklarowanych przez producenta na opakowaniu (badanie jakościowe), a sześć próbek zbadano w kierunku potwierdzenia zgodności faktycznej liczby bakterii probiotycznych z podaną na opakowaniu (badanie ilościowe).

[99] E. Wasilewska, S. Małgorzewicz, *Niepożądane reakcje pokarmowe na dodatki do żywności*, Forum Zaburzeń Metabolicznych 2015;6(1), s. 8–13.

[100] Akceptowane dzienne spożycie (*Acceptable daily intake*). Jest to ilość danej substancji, która pobierana codziennie z żywnością, wodą, powietrzem i lekami, według aktualnego stanu wiedzy nie przedstawia zagrożenia dla człowieka (uznawana jest za nieszkodliwą). Wartość ADI ustalana jest dla dodatków do żywności oraz pestycydów w wyniku badania ich toksyczności przewlekłej (z uwzględnieniem marginesu bezpieczeństwa) i wyrażana w mg/kg masy ciała

i azotanów z przetworzonego mięsa z nowotworami jelita grubego[101]. Stwierdzono ponadto narażenie na rakotwórcze N-nitrozoaminy (powstające m.in. podczas termicznej obróbki żywności zawierającej te substancje[102]). Pomimo takich wyników Główny Inspektor Sanitarny nie inicjował działań w kierunku obniżenia dopuszczalnych poziomów tych substancji dodatkowych, dla których raporty wskazywały znaczne przekroczenia ADI. Warto w tym miejscu wskazać duńskie przepisy krajowe dotyczące dodawania azotynu potasu oraz azotynu sodu do produktów mięsnych, które są bardziej restrykcyjne niż unijne w tym zakresie. Dania korzysta w tym przypadku ze szczególnej regulacji prawnej, która ma swoje podstawy w akcie prawa Unii Europejskiej[103] i na gruncie duńskiego systemu prawnego jest wykonana w odpowiednich zarządzeniach. Wobec wielu rodzajów produktów mięsnych dopuszczalny poziom azotynów wynosi w Danii 60 mg/kg (w Polsce 100 mg/kg). W przypadku zaś tradycyjnych duńskich pulpetów i pasztetu dodawanie tych substancji jest całkowicie zabronione. Na gruncie polskiego systemu bezpieczeństwa i jakości żywności nie wypracowano jak dotąd metod prowadzących do zindywidualizowanego podejścia do problematyki dodatków do żywności w porównaniu ze standardową regulacją unijną, jak stało się to w modelu przyjętym w Danii. Nie mamy także tak rozwiniętych mechanizmów monitorowania spożycia konkretnych substancji pod kątem możliwości wpływania na ograniczenia ich stosowania.

4.11. Brak obowiązku stosowania systemu „inteligentnego" etykietowania żywności

Przepisy dotyczące znakowania żywności i reklamy mają być pomocne konsumentom w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji. Konsumenci powinni mieć zapewnioną możliwość świadomego, racjonalnego podejmowania decyzji i dokonywania wyboru produktów, dlatego też muszą otrzymywać rzetelną informację przede wszystkim o cechach oferowanych towarów, ale także warunkach bezpiecznego ich używania (korzystania)[104].

Kontrola dotycząca suplementów diety wykazała, że produkty te są wprowadzane do obrotu, prezentowane i reklamowane pod nazwą „suplement diety", która nie może być zastąpiona wymyśloną nazwą handlową tego środka spożywczego. Jeżeli suplement diety jest oznakowany dodatkowo wymyśloną nazwą handlową, określenie "suplement diety" powinno być zamieszczone w bezpośrednim sąsiedztwie tej nazwy. Często zdarza się, iż określenie to – wprawdzie zamieszczone w bezpośrednim sąsiedztwie nazwy handlowej – prezentowane jest czcionką znacznie mniejszą, „rozmytą", mało widoczną. Dotyczy to również prezentacji suplementów w reklamach telewizyjnych. Dlatego zasadnym wydaje się wprowadzenie obowiązku umieszczania na opakowaniach odpowiednio czytelnych informacji, dostrzegalnych dla każdego konsumenta, o wielkości czcionki umożliwiającej zapoznanie się z informacją różnym grupom konsumentów.

[101] Decyzja Komisji (UE) 2018/702 z dnia 8 maja 2018 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych.

[102] J. Mroczek , M. Słowiński, *Peklowanie mięsa–technologia, korzyści i zagrożenia. Mięso i Wędliny"* 1997, nr 6.

[103] Decyzje Komisji (UE) 2015/826 z dnia 22 maja 2015 r.(obowiązująca do 22 maja 2018 r.) oraz 2018/702 z dnia 8 maja 2018 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych.

[104] Irena Ozimek SGGW, *Ochrona konsumentów na rynku żywności – wybrane aspekty,* Konsumpcja i Rozwój Nr 1/2012 (2), Warszawa 2012, s. 61-70.

Infografika nr 2
Wygląd opakowania suplementu diety

W praktyce

Pożądany

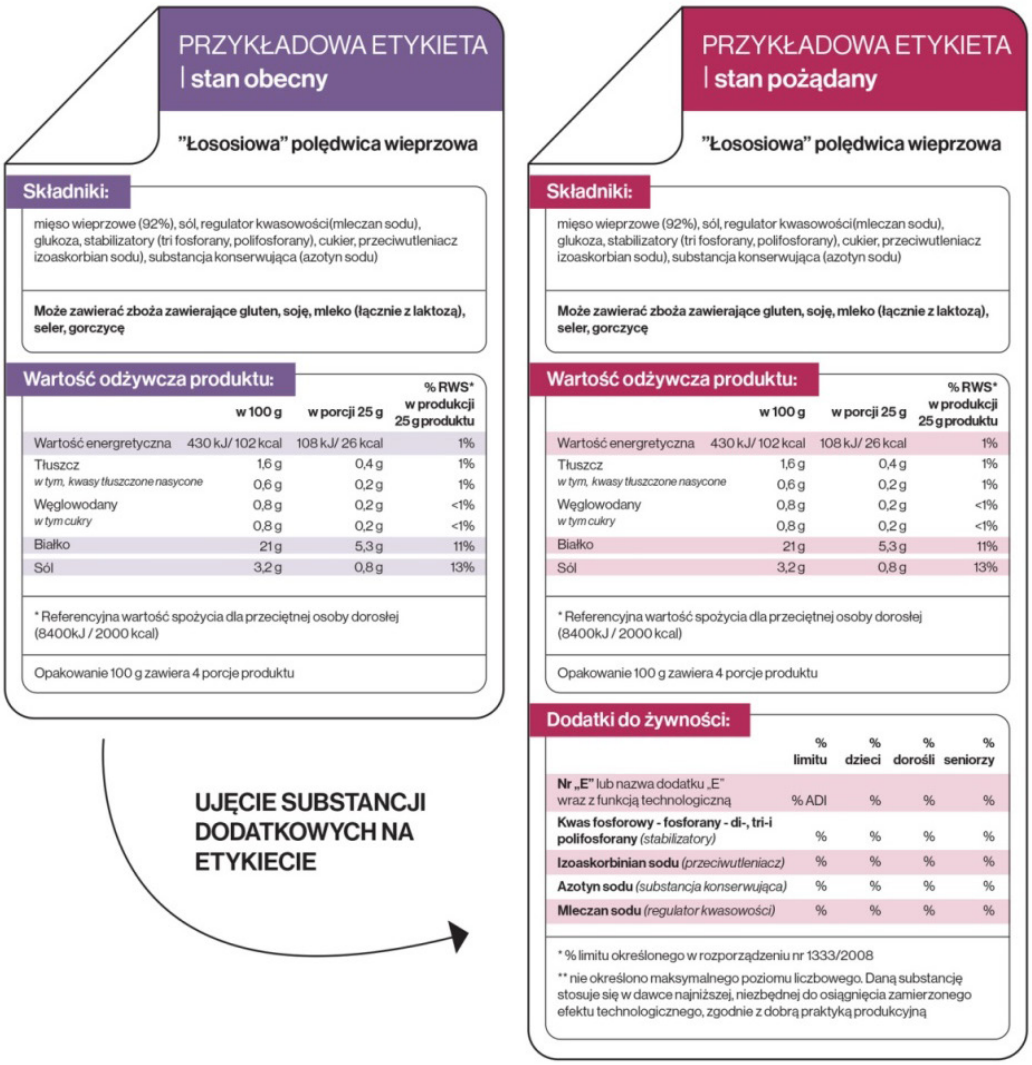
Źródło: opracowanie własne NIK.

Trzeba pamiętać, że w świetle obowiązującego prawa suplement diety nie jest produktem leczniczym. Jest to żywność, która w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia zdefiniowana jest jako środek spożywczy, którego celem powinno być uzupełnienie normalnej diety. Występuje jednak najczęściej w postaci tabletek, kapsułek, saszetek, czyli ma formę i postać taką jak leki. W zestawieniu z nieuczciwą, bo wprowadzającą w błąd reklamą, może u osób nieznających bliżej cech tego produktu powodować mylne wyobrażenie o jego właściwościach leczniczych.

Producenci żywności, dietetycy, a także przedstawiciele organów urzędowej kontroli żywności zachęcają konsumentów do czytania etykiet i dokonywania świadomych wyborów. Jednakże przy obowiązujących wymogach dotyczących znakowania produktów oraz wiedzy konsumentów dotyczącej np. dodatków do żywności, czytanie etykiet tylko pozornie może sprzyjać pełnej informacji. Aktualnie z etykiety produktu żywnościowego konsument może się dowiedzieć jedynie jakie dodatki zastosował producent. Na opakowaniu nie ma natomiast informacji o ilości zastosowanego w danym produkcie dodatku, ani o tym, jakie jest odniesienie zastosowanej ilości składnika do maksymalnej ilości określonej w przepisach prawa[105], ani o relacji do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej. W ocenie NIK, dostęp do takich informacji, przedstawionych w sposób trafiający do wyobraźni każdego konsumenta, znacznie ułatwi dokonywanie świadomych wyborów. Dodatkowo należy wskazać, że żadna z instytucji realizujących zadania z zakresu zdrowia publicznego, odpowiedzialnych za politykę żywieniową nie publikuje danych na temat wielkości akceptowanego dziennego spożycia substancji dodatkowych. Stan taki jest nie do pogodzenia z celami funkcjonowania organów mających z założenia odpowiadać za realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa żywności.

[105] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz. U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 16, ze zm.).

Infografika nr 3
Etykiety produktów spożywczych – stan obecny i pożądany



Źródło: opracowanie własne NIK.

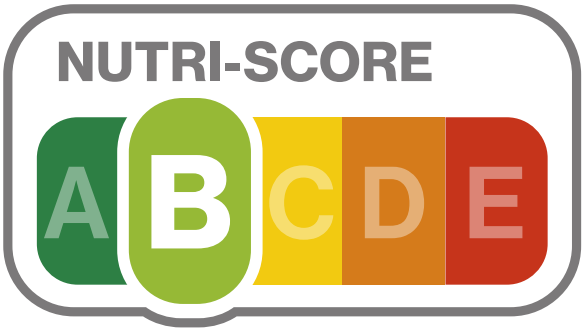
Już w 2017 r. członkowie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) w opinii pt. **Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE**[106] wezwali do przyjęcia systemu inteligentnego etykietowania w ramach kompleksowej polityki żywnościowej. Inicjatywa ta ma na celu dostarczenie konsumentom zrozumiałych informacji, tak aby wartości odżywcze były brane pod uwagę podczas zakupów tak samo często jak cena lub upodobania smakowe. Jednym z takich systemów jest system Nutri-Score[107], który podaje ocenę każdego produktu spożywczego (z wyjątkiem żywności jednoskładnikowej i wody) kolorami – od ciemnozielonego koloru A (najlepsza) do czerwonego E (najgorsza). Wynik zależy od występowania złych i dobrych składników odżywczych. Przy wyborze konkretnego oznakowania produktu pod uwagę brana jest nie tylko wartość odżywcza, ale również zawartość owoców, warzyw, błonnika czy protein. Największe firmy z branży spożywczej w marcu 2017 r. wyraziły gotowość do wprowadzenia na opakowaniach oznaczeń kodyfikowanych kolorowo. W 2020 r. system Nutri-Score funkcjonuje

[106] https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/civil-societys-contribution-development-comprehensive-food-policy-eu-own-initiative-opinion

[107] Uproszczony system oceny wartości odżywczej produktów spożywczych. Został opracowany przez francuskich naukowców z zespołu ds. Badań nad Epidemiologią żywności (*L'Equipe de Recherche en Epidémiologie Nutritionnelle* – EREN).

w 10 krajach europejskich: Austrii, Belgii, Francji, Niemczech, Luksemburgu, Polsce, Portugalii, Słowenii, Hiszpanii i Szwajcarii. Jednakże tylko niektóre firmy zdecydowały się na wprowadzanie do sprzedaży produktów oznakowanych wybranym dobrowolnie systemem, wskazującym wartość odżywczą – Nutri-Score.

Infografika nr 4
Znak graficzny systemu Nutri-Score

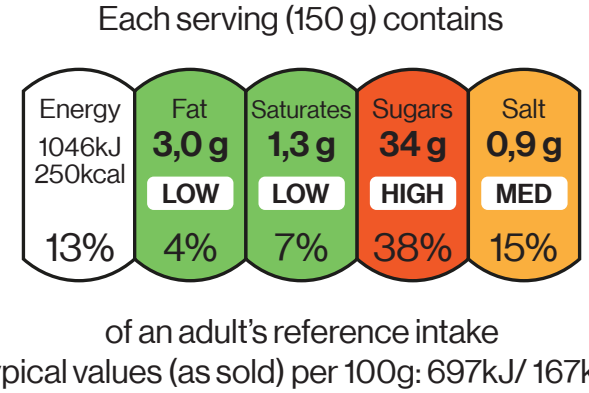


Źródło: https://pl.openfoodfacts.org/nutriscore.

Skala pięciu kolorów ma dostarczyć konsumentom prostą, zrozumiałą informację na temat wartości odżywczej, którą można wykorzystać w trakcie zakupów, w takim samym stopniu, jak cena czy upodobania smakowe. Według OECD[108], dzięki systemowi kolorowego oznaczania można dokonywać zdrowszych wyborów i zmniejszyć pochłanianą ilość kalorii o 4%[109].

Opracowany w Wielkiej Brytanii w 2005 r. przez Food Standards Agency (FSA) – rządową organizację czuwającą nad produkowaną i sprzedawaną żywnością – tzw. system świateł ulicznych *(*ang. *Traffic lights)* również ma na celu wsparcie konsumentów w wyborze odpowiedniej żywności. Etykieta *Traffic light* to tabela umieszczona na opakowaniu, określająca zawartość tłuszczy, cukrów i soli w 100 gramach produktu. Na zasadzie świateł drogowych – kolor zielony, żółty lub czerwony – brytyjski system kodowania określa, jak wysoka jest zawartość tych składników. Kolor czerwony alarmuje o niebezpieczeństwie dla zdrowia, kolor żółty to linia graniczna, a kolor zielony oznacza wartość bezpieczną dla zdrowia.

Infografika nr 5
Znak graficzny systemu *Trafific lights*



Źródło: www.food.gov.uk/safety-hygiene/check-the-label.

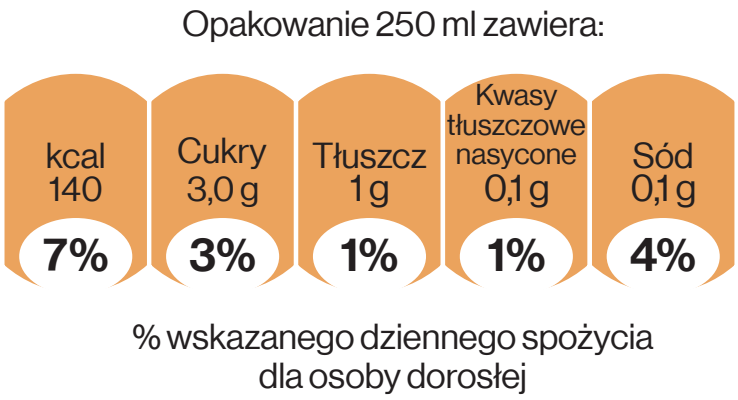
[108] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development).*

[109] Cecchini, M. and L. Warin, *Impact of Food Labeling Systems on Food Choices and Eating Behaviors: A Systematic Review and Metaanalysis of Randomized Studies*, Obesity Reviews, 2016, Vol. 17 (3), str. 201–210. www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf

PROBLEMY SYSTEMU KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

W Polsce wdrażany jest system GDA[110], czyli system znakowania wartością odżywczą polegający na oznaczeniu produktu informacją o procentowej zawartości wybranych składników odżywczych i energii w porcji produktu, w odniesieniu do wartości Wskazanego Dziennego Spożycia (ang. *Guideline Daily Amounts*). Zalecane ilości to określone przez naukowców dzienne poziomy spożycia dla przeciętnego zdrowego i dorosłego konsumenta[111]. System GDA ma ułatwić decyzję odnośnie zakupu i wielkości spożycia danego produktu oraz ułatwić stosowanie zbilansowanej diety.

Infografika nr 6
Przykładowe oznakowanie opakowania według systemu GDA



Źródło: https://www.pfpz.pl/.

[110] W ramach działalności Polskiej Federacji Producentów Żywności i Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz w oparciu o stanowisko Komisji Europejskiej w walce z otyłością i cukrzycą.

[111] W Polsce zatwierdzone przez Instytut Żywności i Żywienia.

5. REKOMENDACJE DZIAŁAŃ DLA PODNIESIENIA SPRAWNOŚCI SYSTEMU URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI

Sposób zorganizowania urzędowej kontroli żywności wraz z określeniem procedur administracyjnych i sankcji za naruszenie przepisów prawa żywnościowego leży w gestii każdego państwa członkowskiego (art. 17 ust. 2 rozporządzenia WE 178/2002). Rozporządzenia UE[112] również nie narzucały i nie narzucają państwom członkowskim konkretnego modelu systemu urzędowej kontroli żywności. Przepisy unijnego prawa żywnościowego dopuszczają zarówno istnienie skonsolidowanej struktury urzędowej kontroli żywności, jak też istnienie rozproszonej struktury organów takiej kontroli. Obserwowanym, dominującym zjawiskiem są jednak pewne formy konsolidacji struktur urzędowej kontroli żywności. W literaturze zwraca się uwagę, że jest to fragment występującej w Europie szerszej tendencji do poprawy koordynacji i zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej, co jest reakcją wobec skutków „radykalnej agencjalizacji"[113]. Publikacja pt. *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*[114] przedstawia stopień zaawansowania integracji instytucji systemów publicznej kontroli żywności w poszczególnych państwach członkowskich UE według stanu z 2013 r. Polska była jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, które nie poczyniły znaczących kroków konsolidujących strukturę systemu, zachowując system wieloinstytucjonalny.

Infografika nr 7
Struktura urzędowej kontroli żywności w krajach UE

Źródło: National food safety systems in the European Union: A comparative survey.

Aktualizując powyższą informację trzeba wskazać, że w zakresie jakości handlowej żywności, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z dniem 1 lipca 2020 r. przejęła od Inspekcji Handlowej nadzór nad tą jakością na etapie handlu detalicznego, obejmując tym samym całość łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego. Ujednolicono tym samym procedury kontroli jakości handlowej, co w efekcie ma się przełożyć na zwiększenie szybkości w podejmowaniu działań na różnych etapach obrotu artykułami rolno-spożywczymi poprzez skrócenie czasu w przepływie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach[115].

Biorąc pod uwagę doktrynę oraz wyniki dotychczasowych kontroli NIK należy stwierdzić, że nadzorowanie bezpieczeństwa żywności przez wiele organów/instytucji kontrolnych (inspekcji) utrudnia właściwą kontrolę poszczególnych elementów łańcucha żywnościowego. Mimo że instytucje te powinny ze sobą współpracować, by zapewnić bezpieczeństwo żywności, to ich działania często

[112] Uchylone: rozporządzenie WE 882/2004, obowiązujące od 14 grudnia 2019 r. rozporządzenie UE 2017/625;

[113] D. Sześciło, *Między decentralizacją a konsolidacją. O reformie systemu urzędowej kontroli żywności z perspektywy zarządzania publicznego* [w]: Praca zbiorowa pod red. M. Korzyckiej i P. Wojciechowskiego, *Urzędowa kontrola żywności, Teoria i praktyka*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018, s. 41.

[114] A. Hadjigeorgiou, E. S. 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, 2, 2013, s. 105–117.

[115] Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa w Polsce, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, znak sprawy: DHZ.ppw.870.7.2021, czerwiec 2021 (załącznik 6.4. do niniejszego opracowania).

były nieefektywne. Poprawa skuteczności urzędowej kontroli żywności może nastąpić poprzez realizację wniosków pokontrolnych formułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontrolach dotyczących bezpieczeństwa żywności, które wykazały wiele powtarzających się często szczegółowych problemów. Dalsze uogólnienie tych wniosków pozwala na wypracowanie rekomendacji, właściwych dla osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest podniesienie poziomu skuteczności urzędowej kontroli żywności, a przez to zwiększenie ochrony konsumentów, co powinno się przełożyć na ogólny poziom stanu zdrowotnego społeczeństwa.

Rekomendacja: Ujednolicenie (konsolidacja) struktur urzędowej kontroli żywności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ujednolicenie struktur urzędowej kontroli żywności może w znacznym stopniu zminimalizować zdiagnozowane w kontrolach problemy systemu, a w niektórych aspektach całkowicie je wyeliminować. Taką opinię wyraża również stanowisko ekspertów z ogromnym doświadczeniem w zakresie bezpieczeństwa żywności, jak i organizacje zrzeszające firmy przetwórstwa żywności[116]. Ujednolicenie może polegać na przekazaniu ogółu kompetencji dotyczących urzędowej kontroli żywności jednemu z istniejących organów zajmujących się kontrolowaniem żywności, może też polegać na powołaniu nowej wyspecjalizowanej inspekcji, która będzie wyposażona w stosowne kompetencje i środki dla ich realizacji. Ważne jest, by system kontroli żywności cechowała fachowość, sprawność i przejrzystość, a podejmowane działania uwzględniały podstawowe zasady urzędowych kontroli żywności, takie jak: proporcjonalność, ostrożność, kompleksowość i efektywność.

Punktem odniesienia dla zasadności reorganizacji systemu urzędowej kontroli żywności powinny być także przepisy obowiązującego od 14 grudnia 2019 r. rozporządzenia UE 2017/625 i wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych.

Przedmiotowe prawo unijne wymaga od państw członkowskich zapewnienia odpowiednich zasobów i wyposażenia oraz spójnego działania organów urzędowej kontroli żywności w oparciu o udokumentowane procedury[117], obejmujące wszystkie obszary tematyczne dla procedur kontroli[118] i zawierające instrukcje dla pracowników przeprowadzających kontrole urzędowe. Konieczne jest też ustalenie procedur wewnętrznych służących weryfikacji kontroli. Organy kontrolne powinny podejmować działania korygujące we wszystkich przypadkach, w których w ramach procedur zostaną zidentyfikowane nieprawidłowości oraz aktualizować w stosownych przypadkach udokumentowane procedury[119]. Istniejąca w Polsce rozproszona i niejednolita struktura urzędowych kontroli żywności nie sprzyja realizacji tych zadań i obowiązków, a tym samym wypełnieniu podstawowych zasad urzędowej kontroli żywności. Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami oparty jest bowiem na kilku kryteriach wzajemnie się nakładających i nie zawsze w pełni czytelnych. Ponadto organizacja każdego z organów urzędowej kontroli żywności określona jest w wielu niespójnych aktach prawnych. Każda z tych instytucji realizuje swoje zadania, określone w jej przepisach ustrojowych, gdzie występuje niejednolita terminologia i różne rozwiązania. Powoduje to wiele wątpliwości interpretacyjnych, a w praktyce powstawanie różnic w działaniu poszczególnych inspekcji. Wywiązanie się zatem z nowych wymogów dotyczących stworzenia jednolitej procedury będzie w tej sytuacji niezwykle trudne.

[116] *Stanowisko Polskiej Federacji Producentów Żywności Związku Pracodawców w sprawie reformy systemu urzędowej kontroli żywności w Polsce oraz uwagi do ustaw: o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności oraz przepisów wprowadzających ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności*, L.dz.7/8/116/2016, Warszawa 2016.

[117] Art. 12 ust. 1 rozporządzenia UE 2017/625.

[118] Określone w załączniku II rozdział II rozporządzenia UE 2017/625.

[119] Art. 12 ust. 2 rozporządzenia UE 2017/625.

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ DLA PODNIESIENIA SPRAWNOŚCI SYSTEMU URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI

Art. 11 rozporządzenia UE nr 2017/625 wprowadza obowiązek przeprowadzania kontroli z zachowaniem wysokiego poziomu przejrzystości. Istniejący w Polsce wieloinstytucjonalny system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności nie sprzyja spełnieniu tego obowiązku w przypadku urzędowych kontroli bezpieczeństwa żywności. Każda z inspekcji w różny sposób prezentuje informacje o rodzaju, liczbie i wynikach kontroli, o rodzaju i liczbie stwierdzonych przypadków niezgodności, a także informacje dotyczące przypadków nałożenia środków nadzoru i sankcji. Daje to w efekcie niespójny i nieczytelny obraz polskiego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności.

Zapisem art. 11 ust. 3 rozporządzenia UE nr 2017/625 organy kontrolujące bezpieczeństwo żywności zostały upoważnione do publikacji ratingu poszczególnych podmiotów działających na rynku żywnościowym. Powinny dokonać tego w oparciu o wyniki co najmniej jednej kontroli urzędowej, pod warunkiem określenia obiektywnych i przejrzystych kryteriów oraz wprowadzenia rozwiązań, które zapewnią uczciwość, spójność i przejrzystość procesu ratingu. Wprowadzenie przez Polskę takiego uprawnienia może być dla przedsiębiorców motywem do przestrzegania przepisów prawa żywnościowego. Jednakże uczciwy i rzetelny rating musi uwzględniać wypełnianie wszystkich wymogów tego prawa, a nie tylko wybiórczych, właściwych dla zakresu działania danej inspekcji. NIK ocenia, że łatwiej będzie ustalić kryteria i wprowadzić rozwiązania w przypadku modelu monoinstytucjonalnego. Prostsze też będzie dokonanie obiektywnej, całościowej oceny przedsiębiorstw działających na rynku spożywczym przez jedną inspekcję, obejmującą cały zakres wymogów prawa żywnościowego. Zgodnie z pkt 39 preambuły do rozporządzenia UE 2017/625, szczególnie ważna jest przejrzystość kryteriów oceny, co umożliwi porównywanie wzorców postępowania, a po pewnym czasie rozważenie opracowania spójnego podejścia do tych zagadnień na poziomie Unii.

Rozporządzenie UE nr 2017/625 wymaga także jednolitego dokumentowania czynności kontrolnych[120], co przy wielości inspekcji, używających niejednolitej terminologii i stosujących zróżnicowane rozwiązania, stanowi duże utrudnienie.

Niespójne są także obowiązujące aktualnie uregulowania prawne, dotyczące opłat i należności mających na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych. Poszczególne inspekcje mają różne rozwiązania w tym zakresie, często niejasne i niepełne[121], które nie zapewniają wysokiego poziomu przejrzystości.

Aktualne polskie przepisy, dotyczące wysokości kar w różnych obszarach jakości i bezpieczeństwa żywności, a także nieprecyzyjność zapisów dotyczących zasad ich ustalania powodują dowolność interpretacyjną inspektorów przy wymierzaniu kar. Dlatego konieczne jest ujednolicenie podejścia do wymierzania kar w oparciu o racjonalne przesłanki uwzględniające działalność przedsiębiorstw sektora spożywczego. Zgodnie bowiem z pkt 90 preambuły do rozporządzenia UE 2017/625, naruszenia prawa powinny podlegać skutecznym, odstraszającym i proporcjonalnym sankcjom na szczeblu krajowym w całej Unii Europejskiej, przy czym ich surowość powinna uwzględniać między innymi potencjalne szkody dla zdrowia ludzkiego mogące wynikać z tych naruszeń. Aby kary pieniężne, mające zastosowanie do naruszeń przepisów wynikających ze stosowania nieuczciwych lub oszukańczych praktyk, były wystarczająco odstraszające, należy je określić na wyższym poziomie niż nienależne korzyści, jakie uzyskuje sprawca dzięki tym praktykom.

Uproszczenie systemu urzędowej kontroli żywności uczyni go mniej uciążliwym dla przedsiębiorcy. W ostatnich latach procesy produkcji żywności zmieniają się dynamicznie, pojawiają się nowe technologie jej wytwarzania i przetwarzania oraz nowe produkty, a przedsiębiorcy często rozszerzają, zmieniają zakres swojej działalności na rynku spożywczym, zarówno jeśli chodzi o liczbę etapów

[120] Art. 13 rozporządzenia UE 2017/625.

[121] A. Serlikowska, *Opłaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym*, Warszawa 2019, praca doktorska, nieopublikowana.

łańcucha żywnościowego, jak i asortyment wytwarzanych, przetwarzanych czy dystrybuowanych produktów. Przy aktualnej strukturze systemu urzędowej kontroli żywności problemem staje się już samo ustalenie, która inspekcja i w jakim zakresie powinna nadzorować danego przedsiębiorcę. W efekcie przedsiębiorcy, w tym samym zakresie, podlegają kilku kontrolom, a mogą też występować takie obszary działalności, których kontrola nie obejmie, co w efekcie wpływa na szczelność systemu. Także ważnym aspektem jest to, jak przedsiębiorcy działający w branży żywnościowej postrzegają inspekcje, które ich kontrolują. Opinie samych przedsiębiorców, ale także wyniki audytów KE pokazują, że inspektorzy wykonujący kontrole nie zawsze mają wystarczającą wiedzę dotyczącą procesów technologicznych w zakładach, które kontrolują. Prowadzi to do ograniczonego zaufania takich przedsiębiorców do instytucji kontrolnych. Problemem też jest brak u niektórych kontrolerów wystarczającej wiedzy na temat samych procedur kontroli, co według audytorów KE osłabia skuteczność kontroli urzędowych. Wskazane sytuacje mogą dodatkowo negatywnie oddziaływać na relacje pomiędzy instytucjami kontrolnymi a przedsiębiorstwami branży żywnościowej.

Wielość organów prowadzących urzędowe kontrole żywności powoduje spory kompetencyjne, co obniża ich skuteczność, ponieważ instytucje kontrolne muszą realizować zadania przede wszystkim w zakresie własnych kompetencji, których naruszenie może być podstawą do stwierdzenia nieważności wydawanych decyzji (np. dotyczących kar pieniężnych).

Istnienie wielu organów urzędowej kontroli żywności powoduje także, iż nie jest możliwe, aby w swojej działalności uwzględniły one zasadę proporcjonalności w odniesieniu do częstotliwości i zakresu przeprowadzanych kontroli oraz przy wymiarze sankcji. Jeśli przedsiębiorca działający na rynku spożywczym prowadzi zróżnicowaną działalność, to jest kontrolowany przez różne organy kontrolne (kontrola jakości handlowej, jakości zdrowotnej różnego rodzaju wytwarzanych produktów). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanej zarówno z jakością, jak i bezpieczeństwem, istnieje możliwość nałożenia na niego dwóch niezależnych sankcji.

Konsolidacja istniejących organów urzędowej kontroli żywności, ich pionizacja i oddanie nadzoru jednemu organowi pozwoli w dłuższej perspektywie np. na: zwiększenie efektywności, skuteczności i przejrzystości urzędowej kontroli żywności, uproszczenie procedur, wprowadzenie i stosowanie jednolitych zasad sankcjonowania naruszeń prawa żywnościowego.

Podejmując w 2016 r. próbę reformy systemu urzędowej kontroli żywności przypisano jej podległość resortową ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Natomiast, w ocenie NIK, planowana instytucja kontroli bezpieczeństwa żywności powinna podlegać ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, który w zasadzie od 1945 r. pełni wiodącą rolę w nadzorze nad bezpieczeństwem żywienia i żywności. Minister właściwy do spraw rolnictwa pełni rolę wspierającą w stosunku do podmiotów gospodarki żywnościowej, szczególnie rolników. Stanowisko takie poparł Minister Zdrowia[122] wskazując, że jego dotychczasowe kompetencje w zakresie koordynacji i nadzoru nad bezpieczeństwem żywności „wydają się jak najbardziej właściwe i nie wymagają dalszych zmian. (…) Decyzyjną rolę w sprawie wymagań zdrowotnych żywności powinien pełnić, tak jak dotychczas, Minister Zdrowia". Taka podległość będzie gwarancją formalnej niezależności od bieżących interesów gospodarczych i politycznych[123].

Produkcja żywności, jak i obrót żywnością wykraczają poza obszar lokalny a nawet regionalny, zatem terenowe organy urzędowej kontroli żywności powinny być w pełni podporządkowane jednemu organowi centralnemu (merytorycznie, finansowo i personalnie).

[122] *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa w Polsce*, Minister Zdrowia, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, znak sprawy: ZPN.0910.4.2021, Warszawa, maj 2021 (załącznik 6.4. do niniejszego opracowania).

[123] *Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Praca zbiorowa pracowników Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, L.dz. RB-278/2021, Poznań, maj 2021 r. (załącznik nr 6.4. do niniejszego opracowania).

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ DLA PODNIESIENIA SPRAWNOŚCI SYSTEMU URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI

Przeprowadzenie reformy ujednolicenia systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wymagać będzie zastosowania odpowiednich rozwiązań przejściowych (etapów reformy), tak by nie zaburzyć bieżącego funkcjonowania dotychczas działających inspekcji, a umożliwić sprawne przejęcie kompetencji przez nową instytucję, z wykorzystaniem kadr, doświadczenia oraz zaplecza funkcjonujących organów urzędowej kontroli żywności. Przy projektowaniu reformy należy też zwrócić uwagę na rozwiązania mające na celu skuteczną walkę z szarą strefą produkcji żywności. Nielegalna produkcja żywności jest zagrożeniem dla zdrowia i życia konsumentów, ale także negatywnie wpływa na wizerunek całej polskiej żywności. Większość poważnych incydentów żywnościowych miało źródło w nielegalnej produkcji żywności (np. sól wypadowa, czy nielegalny ubój chorego bydła). Zatem kontrolujący powinni mieć konkretne narzędzia, kompetencje i uprawnienia, które pozwolą na efektywną współpracę z policją czy służbami skarbowymi przy identyfikowaniu i eliminowaniu podmiotów nielegalnie produkujących i wprowadzających do obrotu żywność. Problem szarej strefy produkcji żywności powinien być-potraktowany jako priorytetowy.

Niezależnie od stopnia konsolidacji struktury instytucjonalnej systemu urzędowej kontroli żywności, bardzo istotnym elementem usprawniającym sprawowanie nadzoru może być stworzenie nowoczesnej platformy cyfrowej do gromadzenia, monitoringu i zarządzania danymi związanymi z identyfikowalnością żywności na wszystkich etapach, w myśl zasady „od pola do stołu", ukierunkowanej na zapewnienie najwyższych standardów w obszarze bezpieczeństwa żywności. Cyfryzacja np. handlowych dokumentów identyfikacyjnych, etykiet, weterynaryjnych świadectw zdrowia, specyfikacji przewozowych itp. W znacznym stopniu zmniejszy ryzyko ich fałszowania oraz wpłynie na poprawę efektywności przekazywania danych wszystkim uczestnikom biorącym udział w produkcji żywności i nadzorowaniu jej bezpieczeństwa.

W związku z tym pozytywnie też należy ocenić wdrożenie w Państwowej Inspekcji Sanitarnej Systemu Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, który aktualnie służy do obsługi procesów reagowania na stan epidemii i zapobiegania jej dalszemu rozprzestrzenianiu, jednakże jako system modułowy docelowo ma służyć także usprawnieniu nadzoru m.in. nad bezpieczeństwem żywności.

W tym miejscu należy też odnieść się do nowelizacji ustawy o Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych[124], która weszła w życie 1 lipca 2020 r. i polegała na przeniesieniu nadzoru w obrocie detalicznym nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych z Inspekcji Handlowej i UOKiK do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych dokonując po ponad roku oceny efektów tej zmiany wskazał, że w chwili przejęcia tych zadań obowiązywały liczne ograniczenia i restrykcje dotyczące w znacznej mierze podmiotów podlegających kontrolom IJHARS (np. w działalności gastronomicznej). Analiza taka, dokonana w chwili obecnej, oparta byłaby na danych dotyczących warunków o charakterze nadzwyczajnym, a wnioski z niej płynące mogłyby zafałszowywać obraz rzeczywistego funkcjonowania systemu urzędowej kontroli żywności w Polsce oraz rynku żywności. Ewentualne postulaty *de lege ferenda* mogłyby nie odpowiadać potrzebom faktycznych zmian legislacyjnych. Jednocześnie przedstawił informację dotyczącą realizacji wybranych zadań ustawowych IJHARS w okresie od 01 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. W tym okresie przeprowadzono 69 229 kontroli dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. W ramach urzędowych kontroli żywności zbadano 5491 próbek, w wyniku czego wydano 1577 decyzji administracyjnych, w tym 1 083 decyzje wymierzające kary administracyjne na kwotę 2 009 851 zł. Zapobiegło to wprowadzaniu do obrotu partii środków rolno-spożywczych o niewłaściwej jakości handlowej lub zafałszowanych i tym samym przyczyniło się do ochrony interesów ekonomicznych konsumenta.

[124] Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 285).

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ DLA PODNIESIENIA SPRAWNOŚCI SYSTEMU URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI

Inspekcja JHARS, prowadząc kontrole jakości handlowej artykułów rolno- spożywczych na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji, także produktów ekologicznych i tradycyjnych, zastosowała model kontroli, który polega na przeprowadzaniu kontroli na etapie handlu detalicznego (w sklepach) przed kontrolami u producentów. Miało to na celu oszacowanie, które produkty oferowane konsumentowi budzą wątpliwości i wymagają szczegółowej kontroli na etapie wytwarzania. Prowadzenie kontroli w obrocie detalicznym umożliwiło skrócenie czasu trwania kontroli u producentów. Można już bowiem na początku przedstawić producentowi zgromadzony wcześniej materiał i tylko go uzupełnić, a nie gromadzić od początku. Miało to szczególne znaczenie w przypadku producentów – mikroprzedsiębiorców lub producentów żywności ekologicznej, dla których długotrwała kontrola stanowi odczuwalne niedogodności. Prowadzenie przez organy IJHARS kontroli zarówno u producentów, jak i detalistów eliminuje ryzyko niejednolitości w rozstrzyganiu spraw, w których występuje ocenna kwestia wprowadzania konsumenta w błąd. W nowych warunkach prawnych Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, nadzorujący działalność IJHARS, czuwa nad jednolitością postępowania WIJHARS. Organy IJHARS otrzymują szczegółowe wytyczne dotyczące zarówno zagadnień merytorycznych związanych ze znakowaniem żywności, jak i trybu postępowania podczas kontroli oraz prowadzonego w jej następstwie postępowania administracyjnego. Główny Inspektor, przekazując wytyczne dotyczące sposobu oceny przesłanek wymiaru kary, eliminował nieuzasadnione różnicowanie wymierzanych kar pieniężnych przez poszczególne WIJHARS.

Według Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, jednolitość i przewidywalność postępowania organów IJHARS, czuwających nad jakością żywności na wszystkich etapach produkcji i dystrybucji, zostanie z pewnością doceniona przez samych kontrolowanych przedsiębiorców.

Niezbędna po 1 lipca 2020 r. reorganizacja Inspekcji JHARS, dotycząca przejętych zadań, zasobów ludzkich i laboratoriów, wymagała szczegółowej analizy, która pozwoliła na właściwe rozdysponowanie narzędzi, adekwatnie do wykonywania zadań, biorąc pod uwagę wiedzę merytoryczną pracowników oraz infrastrukturę laboratoryjną. Podjęto więc działania zmierzające do zmiany struktury organizacyjnej wojewódzkich inspektoratów. Dokonano zmiany regulaminów organizacyjnych i opracowano nowe procedury kontrolne. Przygotowano pracowników do przejęcia nowych zadań oraz przeszkolono kadrę w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania jakością ISO.

GIJHARS podjął również działania w celu ujednolicenia i scalenia bazy laboratoryjnej. Z uwagi na obowiązujący przepis ujęty w art. 37 ust. 4 lit. e) rozporządzenia UE 2017/625, laboratoria urzędowe muszą funkcjonować zgodnie z normą EN ISO/IEC 17025 oraz posiadać akredytację krajowej jednostki akredytującej. Mając to na uwadze, podjęto działania, które doprowadziły do wypracowania ujednoliconej dokumentacji dla systemu zarządzania funkcjonującego w laboratoriach GIJHARS, która jest zgodna z wymaganiami PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących".

Dokonano również analizy możliwości analitycznych całej bazy laboratoryjnej GIJHARS, ujednolicając sposób sporządzania sprawozdań z działalności analitycznej.

Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych poinformował także, iż wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zainicjowanie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w polskim porządku prawnym nowych i niestosowanych dotychczas narzędzi w celu umożliwienia prowadzenia rzeczywistych kontroli elektronicznego handlu żywnością. Konsekwencją tego są zaawansowane prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (UD 142), które wprowadzają instytucję anonimowego zakupu kontrolnego w ramach kontroli sprzedaży żywności na odległość oraz w punktach gastronomicznych.

W opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, istotnym elementem konsolidacji kompetencji IJHARS było również przekazanie zadań dotyczących nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów do Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa[125]. Pozwoliło to IJHARS skoncentrować się na kontroli żywności (wyjątkiem są kontrole prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – tzw. kontrole *ex-post*, kontrole materiałów do kontaktu z żywnością oraz kontrole pasz dla zwierząt domowych w obrocie detalicznym).

Podsumowując, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych uznał, że po przejęciu całości nadzoru nad jakością handlową przez IJHARS nie ma już ewentualnych obszarów, w których może powstać spór kompetencyjny (pozytywny lub negatywny) pomiędzy organami tej Inspekcji a innymi organami.

***

Niezależnie od wskazanych wyżej racji, wyzwania związane z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 pokazały, że dla zapewnienia pełnej realizacji zadań związanych z długofalowym zapewnieniem bezpieczeństwa żywności niezbędne jest stworzenie nowego modelu instytucjonalnej kontroli bezpieczeństwa żywności. Inspekcja Sanitarna odpowiada za ważny segment kontroli bezpieczeństwa żywności, a walka z zagrożeniem COVID-19 znacznie zwiększyła jej zadania dotyczące tylko tego jednego problemu, przy niezmienionym zapleczu organizacyjno-kadrowym. Nowy system i instytucja kontrolna powinny być tak zorganizowane, by zadania związane z bezpieczeństwem żywności były wyłącznym celem ich działania. Będzie to wymagało ustawowego rozdzielenia kompetencji dotyczących bezpieczeństwa żywności od innych celów, które leżą teraz w kompetencjach Inspekcji Sanitarnej.

Rekomendacja: Edukacja społeczeństwa dotycząca zdrowego odżywiania

Biorąc pod uwagę, że we współczesnym społeczeństwie efektywne realizowanie celów społecznie doniosłych musi się opierać na zrozumieniu przez szerokie kręgi konsumentów związku przyczynowego między określonymi zachowaniami a ich następstwami, szczególną uwagę należy przypisać szeroko pojętej edukacji. Odpowiednia edukacja spowoduje, że członkowie społeczeństwa zastosują się do wskazań i będą postępować właściwie. Biorąc zaś pod uwagę oczywisty związek między właściwym odżywianiem a optymalnym zdrowiem, należy rekomendować wzmocnienie, poszerzenie i pogłębienie edukacji w tym zakresie. Właściwe postawy żywieniowe powinny być kształtowane już u najmłodszych członków społeczeństwa w procesie wychowania. Tu istotną rolę powinna odgrywać rodzina. Jednak ze względu na tempo życia, a często także niedostrzeganie znaczenia zdrowego odżywiania przez dorosłych, niejednokrotnie rodzina nie jest w stanie wypełnić tego zadania. W obliczu takich sytuacji nie do przecenienia jest rola szkoły, i to na każdym etapie edukacji. Programy edukacyjne powinny przewidywać szeroki zakres zagadnień, których realizacja umożliwi wykształcenie w kolejnych pokoleniach właściwych wzorców postępowania w sferze konsumpcji żywności. Jednak treści edukacyjne wplecione w system oświatowy mogą być tylko dopełnieniem, a nie jedyną podstawą działań zmierzających do osiągnięcia założonych celów. Konieczne stają się zakrojone na szeroka skalę kampanie informacyjne, pozwalające na przekazanie niezbędnej wiedzy i promujące właściwe postawy. Dla tego celu niezbędne jest wykorzystanie szerokiego wachlarza środków społecznego oddziaływania, zarówno mediów tradycyjnych, jak i elektronicznych. Biorąc pod uwagę znaczenie szerokiego wykorzystywania urządzeń mobilnych, niezbędne jest opracowywanie i upowszechnianie aplikacji promujących właściwe rozwiązania żywieniowe. Chodzi nie tylko o przekonanie do optymalnego dla zdrowia modelu konsumpcji, ale także o przeciwdziałanie dezin-

[125] Ustawa z dnia 7 maja 2020 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1069).

formacji wynikającej z szerzenia w globalnej sieci informacji fałszywych, nierzadko nakierowanych na wywołanie sensacji. Właściwa edukacja ułatwi konsumentom odpowiednio krytyczny odbiór treści reklamowych, których wpływ na postawy żywieniowe jest bardzo wyraźny.

Rekomendowanie szeroko pojętej edukacji znajduje podstawę w szczegółowych ustaleniach wynikających z poszczególnych kontroli przeprowadzonych przez NIK, a także w treści sformułowanych na tle konkretnych kontroli wniosków pokontrolnych oraz uogólnionych i zagregowanych wniosków zawartych w poszczególnych informacjach o wynikach kontroli. Realizacja rekomendacji dotyczących edukacji stanowić może podstawę do właściwego zrozumienia przez szerokie kręgi konsumentów znaczenia innych działań, np. kontroli podejmowanych przez organy administracji publicznej.

Rekomendacja: Zwiększenie skuteczności i efektywności działań kontrolnych

Niezależnie od tego, czy zadania dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem żywności realizowane są przez odpowiednie instytucje w systemie wielo-, czy monoinstytucjonalnym, istotne jest, by stale dążyć do zwiększenia efektywności i skuteczności urzędowej kontroli żywności. Ustalenia kontroli NIK wykazały bowiem, że działania podejmowane przez służby powołane do kontroli w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywności, nie są wystarczające w obliczu licznych zagrożeń zdrowotnych. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w takich obszarach, jak stosowanie dodatków do żywności oraz suplementów diety. Konieczne jest zatem objęcie tych sfer rynku żywnościowego szerokimi badaniami kontrolnymi, których wyniki pozwolą na diagnozę niepożądanych zjawisk oraz ich eliminację, także za pomocą odpowiednich sankcji administracyjnych i karnych[126]. Sankcje te, zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia WE 178/2002, powinny być nieuchronne, proporcjonalne do stopnia naruszenia przepisów oraz powinny zapobiegać i odstraszać. Powinny też być należycie egzekwowane.

Kontrola rynku żywnościowego opierać się musi na sprawności i szybkości działania. Nie do utrzymania jest opóźnianie lub brak reakcji na pojawiające się negatywne zjawiska. Postępowania w sprawach związanych z badaniem produktów i analizą ich składu nie mogą ciągnąć się nieracjonalnie długo i nie powinny się kończyć dopiero wówczas, gdy określone partie żywności zostaną już skonsumowane.

Działania kontrolne właściwych służb (służby) powinny umożliwić także aktywne odziaływanie na treści reklamowe. Jak wspomniano wcześniej, ważny jest krytyczny odbiór treści reklamowych, co jest utrudnione w warunkach nierzetelnej reklamy. Widać to szczególnie na rynku suplementów diety.

Generalna rekomendacja dotycząca poszerzenia zakresu kontroli i ich wzmocnienia znajduje uzasadnienie w szczegółowych ustaleniach kontroli i sformułowanych na ich podstawie obserwacjach.

Rekomendacja: Podejmowanie działań mających na celu wpływ na rozwiązania unijne

Regulacje wewnętrzne rynku żywnościowego w dużej mierze zdeterminowane są rozwiązaniami przyjętymi przez Unię Europejską. W takich przypadkach sfera dyspozycyjności władz krajowych jest ograniczona. Przejawia się to zwłaszcza w obszarach uregulowanych rozporządzeniami unijnymi, obowiązującymi w porządku prawnym państw członkowskich. Szczególnie widoczne jest to w przy-

[126] Uregulowania i usprawnienia wymaga przede wszystkim kwestia rejestracji suplementów diety, nadzoru nad ich wprowadzaniem do obrotu i sprzedażą. Niezbędne jest także ustalenie maksymalnych poziomów zawartości witamin i minerałów oraz wykazu składników innych niż witaminy i składniki mineralne dozwolonych i niedozwolonych w suplementach diety. Problemem jest też niski poziom wiedzy społeczeństwa na temat suplementów, w tym świadomości istotnych różnic pomiędzy lekami bez recepty a tymi produktami. Niezbędne jest także podjęcie działań zmierzających do stworzenia systemu oceny bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w żywności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym, czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych negatywnych interakcji z innymi składnikami produktu, innymi składnikami diety, a także lekami.

padku przepisów dotyczących stosowania dodatków do żywności. Biorąc pod uwagę, że rozwiązania unijne nie zawsze będą przystawały do rozwiązywania szczegółowych problemów, pojawiających się na poszczególnych rynkach, należy w takich przypadkach podejmować próby zmierzające do zmiany prawa unijnego. W przypadku wspomnianych dodatków do żywności, ustalenia kontroli NIK wykazały, że pożądana jest weryfikacja treści rozporządzenia i sprawdzenie czy przewidziane w nim normy stosowania substancji dodatkowych są ustalone na odpowiednio bezpiecznym poziomie. Jaki jest efekt, gdy np. ma miejsce interakcja różnych dodatków do żywności/oddziaływanie różnych dodatków nakłada się na siebie, a żaden z nich pojedynczo nie przekracza dopuszczonej przez rozporządzenie normy. Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę rozważenia wystąpienia do organów Unii Europejskiej o potrzebę wypracowania wspólnej, jednolitej dla wszystkich państw członkowskich UE metodologii gromadzenia informacji dotyczących spożycia i stosowania dodatków do żywności, o której mowa w art. 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008 oraz ustalenia odrębnych dla rynku polskiego limitów substancji dodatkowych, dla których występuje ryzyko przekroczenia takiego limitu. Dotychczas nie ustalono wspólnej metodologii gromadzenia w państwach członkowskich UE takich informacji. Stosowana do tej pory przez GIS metodologia badania spożycia dodatków do żywności, oparta o zasadę „worst case scenario" (najgorszy scenariusz), obarczona jest błędem przeszacowania. W sytuacji, gdy dotychczasowe wyniki badań wskazują na konieczność podjęcia dalszych, bardziej precyzyjnych badań spożycia i stosowania dodatków do żywności, w ocenie NIK, niezbędne jest określenie jednolitych wytycznych w tym zakresie.

Także w obszarze suplementów diety brak jest pełnej harmonizacji prawa. Jako problemy, z którymi borykają się kraje unijne wskazać można m.in. odmienną interpretację przepisów w różnych krajach, różne zasady dotyczące wdrożenia systemu powiadamiana/lub jego braku, tworzenie krajowych list składników suplementów diety innych niż witaminy i składniki mineralne, konieczność rozpatrywania tego obszaru w kontekście produktów leczniczych i nowej żywności, czy samą definicję suplementu diety. Wzrost wprowadzanej na rynek unijny liczby suplementów diety o różnym składzie i stosowanych nowych technologiach oraz nie w pełni zharmonizowane prawodawstwo żywnościowe w tym obszarze, wymagają podejmowania stosownych działań na poziomie UE.

Rozporządzenie UE 2017/625 upoważnia Komisję Europejską do wydania ponad 30 aktów delegowanych i ponad 40 aktów wykonawczych. Szczególnie ważne jest zatem, aby w działaniach legislacyjnych aktywnie uczestniczyli przedstawiciele strony polskiej przedstawiając propozycje zmian organizacyjnych w kierunku zapewnienia skuteczniejszego, lepiej skoordynowanego oraz jednolicie sprawowanego w skali całego kraju nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

***

Niezależnie od wypełnienia przedstawionych wyżej rekomendacji, na wzrost poziomu skuteczności urzędowej kontroli żywności powinna mieć wpływ realizacja formułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosków pokontrolnych. Znaczna część z nich nie została jednak dotychczas zrealizowana. Do najistotniejszych, ciągle aktualnych wniosków należą m.in.:

Wnioski po kontroli P/19/084 „Bezpieczeństwo żywności"

- ✓ Zwiększenie finansowania inspekcji działających w sferze bezpieczeństwa żywności w celu poprawy sytuacji kadrowej oraz odpowiedniego wyposażenia organów urzędowej kontroli żywności.
- ✓ Zorganizowanie systemu kontroli i poboru próbek w sposób umożliwiający efektywne korzystanie przez uprawione organy z narzędzi zapobiegających wprowadzeniu do obrotu żywności niebezpiecznej.

Wnioski po kontroli P/16/078 „Dopuszczanie do obrotu suplementów diety"

- ✓ Wprowadzenie systemu opłat za notyfikację suplementów diety.
- ✓ Wprowadzenie systemu ostrzegania konsumentów przed niezbadanymi suplementami diety, znajdującymi się w obrocie, poprzez informowanie o braku notyfikacji. Zasadniczy system ostrzegania konsumentów przed niebezpiecznymi środkami spożywczymi, znajdującymi się w obrocie w UE, stanowi system RASFF, działający na podstawie art. 50 rozporządzenia (WE) 178/2002. Zgodnie z tym przepisem, do systemu zgłaszane są wszelkie środki spożywcze, w odniesieniu do których jest ewidentne, że „prawdopodobnie stworzą poważne ryzyko dla zdrowia ludzkiego (…) oraz że takie ryzyko nie może być wystarczająco objęte za pomocą środków podjętych przez (…) Państwo Członkowskie". W obrocie jednak są takie suplementy diety, co do których nie wiadomo, czy stwarzają ryzyko dla konsumentów, gdyż nie zostały one właściwie notyfikowane. Nie ma jednak określonych norm postępowania wobec takich produktów.
- ✓ Podwyższenie kar finansowych dla podmiotów wprowadzających do obrotu niebezpieczną lub nielegalną żywność do takiego poziomu, by – zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 – były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.
- ✓ Zwiększenie wymiaru kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez organy Inspekcji Sanitarnej na przedsiębiorcę na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o bżż za nieprzestrzeganie wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, także w zakresie prezentacji, reklamy i promocji. Wysokości kar, jakie może nałożyć wojewódzki inspektor sanitarny, są często niewspółmierne do przychodów ze sprzedaży nieprawidłowo oznakowanego czy reklamowanego produktu. Zmiana taka powinna spowodować poprawę skuteczności i efektywności bieżącego nadzoru nad bezpieczeństwem rynku suplementów diety.
- ✓ Wprowadzenie obowiązku monitorowania reklam suplementów diety przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

Wnioski po kontroli P/18/082 „Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności"

- ✓ Stworzenie właściwych warunków (organizacyjnych, prawnych, finansowych) do przeprowadzenia reprezentatywnych badań spożycia żywności przez populację polską oraz prowadzenia rzetelnego monitoringu spożycia z dietą substancji dodatkowych, opartego o dane dotyczące zastosowanych w produktach żywnościowych rzeczywistych poziomów tych substancji, celem identyfikowania zagrożeń i tendencji ich spożycia.
- ✓ Zainicjowanie działań zmierzających do stworzenia systemu oceny bezpieczeństwa stosowania substancji dodatkowych w żywności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym, czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych negatywnych interakcji z innymi składnikami produktu, innymi składnikami diety, a także lekami.
- ✓ Podjęcie inicjatywy ustawowego zdefiniowania pojęcia „jakości zdrowotnej żywności" wraz z ustawowym przypisaniem kompetencji związanych z badaniem tej jakości jednolitej, wyspecjalizowanej służbie kontroli żywności.

Wniosek po kontroli P/16/045 „Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia"

- ✓ Doprowadzenie do jednolitego stosowania prawa przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w ramach sprawowania nadzoru nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, tak w zakresie uzgadniania częstotliwości i zakresu prowadzenia badań jakości wody przez przedsiębiorstwa wodociągowe, jak i postępowania w przypadku stwierdzenia pogorszenia jakości tej wody. Realizacja tego wniosku pozwoli na zwiększenie jednolitości postępowania przy prowadzeniu badań jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i sprawowania nadzoru w tym zakresie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarne.

Wnioski po kontroli P/17/108 „Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim"

- ✓ Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zmianę formy i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko–weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt na taką, która da możliwość pełnego, chronologicznego odtworzenia przebiegu stosowania produktów leczniczych (w tym antybiotyków) w czasie całego cyklu produkcyjnego zwierząt gospodarskich.
- ✓ Podjęcie działań legislacyjnych dotyczących poszerzenia nadzoru farmaceutycznego Inspekcji Weterynaryjnej o możliwość przeprowadzania kontroli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierzęcą, przy jednoczesnym wzmocnieniu kadrowym nadzoru farmaceutycznego. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, kontrola stosowania antybiotyków przeprowadzana jest przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych, którzy mają uprawnienia do przeprowadzania kontroli obrotu antybiotykami w hurtowniach farmaceutycznych oraz w zakładach leczniczych dla zwierząt. Inspektorzy WIW nie mają natomiast uprawnień do przeprowadzania kontroli w tym zakresie, w najbardziej newralgicznych miejscach, czyli w gospodarstwach zajmujących się produkcją zwierząt, których tkanki lub produkty wprowadzane są do łańcucha żywieniowego.

Wnioski po kontroli P/19/086 „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin"

- ✓ Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin obowiązku dokumentowania sprzedaży środków ochrony roślin użytkownikom profesjonalnym[127], dla zidentyfikowania nabywcy i w konsekwencji usprawnienia kontroli przedsiębiorców stosujących środki ochrony roślin oraz kolejnych nabywców.
- ✓ Podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin poprzez odstąpienie od dokonywania przez organy PIORiN oceny zagrożenia dla zdrowia konsumenta tych płodów rolnych, dla których wyniki badań laboratoryjnych wykazały przekroczenie NDP pozostałości ŚOR.
  Biorąc pod uwagę fakt, że każde przekroczenie najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości ŚOR jest niezgodnością, to bez względu na wynik oceny ryzyka, produkty, w których stwierdzono przekroczenie NDP pozostałości ŚOR, nie powinny w ogóle trafić do obrotu.
  Ponadto z uwagi na fakt, że przedmiotowy przepis odnosi się do płodów rolnych, które przed zbiorem nie są w świetle prawa żywnością, konieczne jest dodanie zapisów umożliwiających uchylenie wydanego zakazu po wypełnieniu przez producenta określonych warunków, np. po przedstawieniu wyników badań potwierdzających, że w momencie wprowadzania do obrotu zakwestionowane wcześniej płody rolne nie zawierają pozostałości środków ochrony roślin w ilości przekraczającej najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

[127] Zgodnie z art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin użytkownik profesjonalny to osoba fizyczna, która stosuje środki ochrony roślin w celach innych niż własne niezarobkowe potrzeby, w szczególności w ramach działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w rolnictwie i leśnictwie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności

W Polsce, w połowie 2017 r. Rada Ministrów przyjęła i przedstawiła Sejmowi projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ). Podstawowym celem tej ustawy było utworzenie nowego, zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności. Projektowane rozwiązania zakładały skonsolidowanie procesów kontrolnych i monitorujących, które obejmowały cały łańcuch żywnościowy oraz powołanie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano m. in., że „holistyczne zintegrowane podejście do osiągnięcia równowagi pomiędzy obowiązkami zapewnienia bezpieczeństwa żywności, jej jakości, kwestii moralnych w zakresie wykorzystywania zasobów naturalnych przy jej produkcji a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i rozwoju podmiotów działających na rynku spożywczym w globalizującym się świecie powoduje konieczność zmiany dotychczasowego podziału i rozproszenia instytucji zajmujących się nadzorem nad wytwarzaniem, dystrybucją i sprzedażą żywności”[128]. Proponowane zmiany miały polegać na konsolidacji Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Do nowego podmiotu miały być przeniesione niektóre zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska, dotyczące kontroli stosowania i składowania nawozów.

Zgodnie z proponowanym rozwiązaniem, PIBŻ miała mieć strukturę trójszczeblową. Na czele nowej inspekcji miał stanąć Główny Inspektor Bezpieczeństwa Żywności, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. rolnictwa. Główny Inspektor miał podlegać bezpośrednio ministrowi rolnictwa, a sam miał być organem nadrzędnym dla wojewódzkich inspektów bezpieczeństwa żywności oraz granicznych inspektorów bezpieczeństwa żywności. Każdemu wojewódzkiemu inspektorowi podlegać mieli z kolei powiatowi inspektorzy bezpieczeństwa żywności[129].

Projekt ustawy, który zakładał scalenie różnych organów kontroli żywności nie został dotychczas skierowany na drogę legislacyjną. Zmianę kierunkowo zgodną z założeniami pierwotnie projektowanej reformy określono w ustawie z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw[130].

[128] Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, Sejm VIII kadencji, druk nr 1685, www.sejm.gov.pl.

[129] Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (art. 5–14).

[130] Dz. U. z 2020 r., poz. 285. Większość przepisów ustawy weszła w życie z dniem 1 lipca 2020 r.

6.2. Wykaz kontroli NIK

Tabela nr 1
Wykaz kontroli NIK uwzględnionych w niniejszym raporcie

Nr kontroli	Tytuł kontroli	Okres objęty kontrolą	Nr ewid. Informacji o wynikach kontroli rok publikacji
P/15/050/KRR	**Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności**	2013–I półrocze 2015	46/2016/P/15/050/KRR 2016
P/16/043/KRR	**Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich**	2014–I półrocze 2016	96/2017/P/16/043/KRR 2017
P/16/045/KSI	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia**	2013–I kwartał 2016	177/2016/P/16/045/KSI 2016
P/16/078/LLO	**Dopuszczanie do obrotu suplementów diety**	2014–I kwartał 2016	195/2016/P/16/078/LLO 2017
P/17/108/LZG	**Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim**	2015–2016	164/2017/P/17/108/LZG 2017
P/18/082/LLO	**Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności**	2016–I kwartał 2018	173/2018/P/18/082/LLO 2018
P/19/084/LLO	**Bezpieczeństwo żywności**	2017–2018	176/2019/P/19/084/LLO 2020
P/19/086/LLO	**System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin**	2016–2018	174/2019/P/19/086/LLO 2020
P/20/071/LLO	**Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych**	2017–2019	203/2020/P/20/071/LLO 2021

6.3. Wykaz audytów Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności

Tabela nr 2
Wykaz audytów Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności uwzględnionych w niniejszym raporcie

Nr audytu	Tytuł audytu	Rok przeprowadzenia audytu
DG(SANTE) 2018–6366	**Ocena systemu kontroli pozostałości pestycydów**	2018
DG(SANTE) 2019–6671	**Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa**	2019
DG(SANTE) 2019–6675	**Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt**	2019
DG(SANTE) 2019–6839	**Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego**	2019
DG(SANTE) 2019–6843	**Ocena wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt**	2019

6.4. Opinie i stanowiska ekspertów

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do kilku instytucji (ekspertów) o wyrażenie opinii na temat obecnie funkcjonującego modelu systemu urzędowej kontroli żywności i przedstawienie poglądów dotyczących ewentualnej reformy tego systemu.

Stanowiska swoje zaprezentowali (w załączeniu):

1. Minister Zdrowia
2. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
3. Rektor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
4. Rektor Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu
5. Rektor Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
6. Rektor Politechniki Łódzkiej

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych o przedstawienie efektów przejęcia od 1 lipca 2020 r. całości zadań nadzorczych nad jakością handlową artykułów rolno–spożywczych (odpowiedź Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w załączeniu).

Minister Zdrowia

Warszawa, 27 maja 2021

ZPN.0910.4.2021

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2021 r., znak: LLO.034.001.2020, dotyczące przygotowywanej analizy systemowej pn. *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce - Stan obecny i pożądane kierunki zmian*, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Głównym celem prawa żywnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a tym samym zagwarantowanie ochrony zdrowia i życia wszystkich konsumentów. W polskim systemie prawnym to Minister Zdrowia odpowiada za sprawy koordynacji i nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Kwestie te stanowią istotny element polityki zdrowotnej państwa. Dlatego też w tym miejscu pragnę zaakcentować zasadność powierzenia koordynacji bezpieczeństwa żywności w 2002 r. – w drodze ustawy dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Minister Zdrowia zapewnia niezależny i obiektywny nadzór nad bezpieczeństwem produkcji i obrotu żywności.

Zgodnie z dotychczas prezentowanym stanowiskiem Minister Zdrowia nie akceptował nieuzasadnionego ograniczenia kompetencji Ministra Zdrowia oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) w tak ważnym aspekcie zdrowia publicznego jakim jest bezpieczeństwo żywności, tym bardziej, że Inspekcja funkcjonuje od lat w sposób sprawny i prawidłowy, również w aktualnym stanie pandemii.

Obecne spektrum działań nadzorczych, realizowanych przez PIS, obejmuje praktycznie większość aspektów zdrowia publicznego, co pozwala na analizę pojawiających się problemów z szerszej, systemowej perspektywy.

Ministerstwo Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa

Telefon: (22) 63 49 460
e-mail: kancelaria@mz.gov.pl
www.gov.pl/zdrowie

Współpraca między Inspekcjami w ramach istniejącego systemu bezpieczeństwa żywności odbywa się na zasadach ogólnych w oparciu o obowiązujące przepisy. Na styku kompetencji Inspekcji funkcjonują różne formy współpracy, oparte najczęściej o porozumienia zawarte pomiędzy poszczególnymi Inspekcjami – PIS z Inspekcją Weterynaryjną (IW), z Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa czy Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych. W przypadku IW zawarte zostało *Porozumienie ramowe z dnia 16 października 2018 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym a Głównym Lekarzem Weterynarii o współdziałaniu i współpracy organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organów Inspekcji Weterynaryjnej*, które w sposób jednoznaczny określiło kompetencje obu organów do nadzoru nad określonymi grupami podmiotów. Ponadto, Inspekcje współpracują w ramach obowiązujących systemów międzynarodowych np. systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (Rapid Alert System for Food and Feed - RASFF) za pośrednictwem aplikacji iRASFF oraz systemu pomocy i współpracy administracyjnej (Administrative Assistance and Cooperation System - AAC).

W związku z powyższym dotychczasowe kompetencje Ministra Zdrowia w zakresie koordynacji i nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wydają się jak najbardziej właściwe i nie wymagają dalszych zmian. Koordynacja obszaru dotyczącego bezpieczeństwa żywności, w tym wymagań zdrowotnych żywności oraz bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów nie może być uzależniona od interesów przedsiębiorców i producentów żywności jako czynnika wiodącego. Niezaprzeczalnym jest fakt, że decyzyjną rolę w sprawie wymagań zdrowotnych żywności powinien pełnić, tak jak dotychczas, Minister Zdrowia.

Bezpieczeństwo żywności jest zbyt poważnym zagadnieniem bezpośrednio związanym z bezpieczeństwem zdrowotnym Państwa, aby ryzykować obniżenie jego poziomu wskutek radykalnych zmian, które mogą spowodować pogorszenie efektywności nadzoru i zagrozić zdrowiu publicznemu w Polsce. Sprawność urzędowej kontroli żywności, jej wiarygodność i efektywność to podstawa nie tylko bezpieczeństwa żywności, ale również fundament istnienia całej gospodarki żywnościowej w Polsce i Unii Europejskiej.

Z poważaniem,
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Waldemar Kraska
Sekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Warszawa, dnia 01 czerwca 2021

MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

Znak sprawy:DHZ.ppw.870.7.2021

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2021 r., znak: LLO.034.001.2020, dotyczące ewentualnej zmiany systemu kontroli bezpieczeństwa żywności, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi obecnie toczą się prace nad projektami przepisów dostosowujących polskie prawo w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. *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, zmieniającego 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 uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 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. Urz. UE L 95 z 07.04.2017, str. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. *w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia*

zwierząt (Prawo o zdrowiu zwierząt) (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2016, str. 1, z późn. zm.). Zakres i złożoność tych prac wymagają szczególnego zaangażowania podległych pracowników, co przełożyło się na wstrzymanie w ostatnim czasie prac i analiz dotyczących ewentualnych zmian w zakresie zakresu kompetencji lub struktury organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem żywności. Jednocześnie, dotychczasowe doświadczenia w pracach nad połączeniem inspekcji zajmujących się bezpieczeństwem żywności wskazują na to, że wśród interesariuszy takiego połączenia funkcjonowały różne koncepcje systemu kontroli bezpieczeństwa żywności.

Jednocześnie należy podkreślić, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi systematycznie analizuje możliwości zwiększania efektywności działania służb kontrolnych w obszarze żywności, czego przykładem było przeniesienie z dniem 1 lipca 2020 r. nadzoru w obrocie detalicznym nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych z Inspekcji Handlowej i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Umożliwiło to ujednolicenie procedur kontrolnych oraz zwiększenie szybkości w podejmowaniu działań na różnych etapach obrotu artykułami rolno-spożywczymi (z uwagi na skrócenie czasu w przepływie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach).

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szymon Giżyński

Rektor
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

Warszawa, dnia 31 maja 2021 r.

R-293/2021

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Szanowna Pani Prezes,

W odpowiedzi na pismo nr LL0.034.001.2020 z dnia 29.04.2021 r. przesyłam w załączeniu opinię Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie na temat przewidywanej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności

Z wyrazami szacunku

Rektor
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie
Prof. dr hab. Michał Zasada
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
+48 22 593 10 10
rektor@sggw.edu.pl
www.sggw.pl

Opinia na temat ewentualnej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności. W szczególności odpowiedzi na pytania, jakie rozwiązanie, wydaje się optymalne dla poprawy obecnie funkcjonującego w Polsce modelu kontroli bezpieczeństwa żywności, a zatem co wymaga zmiany i w jakim zakresie?

Od początku lat 90. XX wieku trwa w Polsce dyskusja na temat zmiany systemu kontroli bezpieczeństwa żywności. Niestety mimo wielu lat dyskusji, konferencji, opinii, a nawet gotowych aktów prawnych, niewiele się zmieniło w tym zakresie. Obowiązek urzędowego nadzoru nad żywnością jest zapisany w rozporządzeniach WE, w tym w szczególności Rozporządzeniu (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (z późn. zm.) i Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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. W Rozporządzeniu (WE) Nr 852/2004 istnieje m.in. zapis, że „Państwa członkowskie UE, zgodnie z prawem unijnym, zobowiązane zostały do wyznaczenia organów właściwych do urzędowych kontroli żywności na poziomie krajowym." Natomiast w Rozporządzeniu (UE) 2017/625 w preambule czytamy „Państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy we wszystkich obszarach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia. Państwa członkowskie są odpowiednie do wskazywania właściwych organów i decydowania o tym, który właściwy organ lub które właściwe organy wyznaczyć w odniesieniu do poszczególnych obszarów lub ich części; państwa członkowskie powinny mieć także **obowiązek wyznaczania pojedynczego organu, który w każdym z obszarów lub ich części zapewni właściwą koordynację wymiany informacji z właściwymi organami z innych państw członkowskich oraz z Komisją.** Do przeprowadzania kontroli urzędowych mających na celu zweryfikowanie prawidłowego stosowania prawodawstwa Unii dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego oraz innych czynności urzędowych powierzonych organom państw członkowskich na mocy prawodawstwa Unii dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy, które działają w interesie publicznym, posiadają właściwe zasoby oraz wyposażenie, a także gwarantują bezstronność i profesjonalizm. **Właściwe organy powinny zapewniać odpowiednią jakość, spójność i skuteczność kontroli urzędowych."**

W związku z tym, że na przestrzeni ostatnich lat pojawił się szereg problemów dotyczących żywności oraz pasz, UE dąży do wypracowania podejścia, które w skrócie nazwano „od pola do stołu". Chodzi o podejście, które gwarantowałoby wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach procesu produkcji i dystrybucji żywności. Nie jest to możliwe, a na pewno jest problematyczne, gdy poszczególne instytucje mają różne, fragmentaryczne kompetencje i różne umocowanie. **UE rekomenduje, że kompleksową kontrolą bezpieczeństwa żywności powinien zajmować się jeden organ.**

W Polsce kompetencje w zakresie bezpieczeństwa żywności rozdzielone są między kilka instytucji, co nie sprzyja ich sprawnemu działaniu, gdyż brak jest instytucji wiodącej. Ponadto instytucje te podległe są trzem organom naczelnym. Taki model nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wyróżnia się w skali europejskiej, w której dominującym rozwiązaniem w zakresie bezpieczeństwa żywności jest powołanie na poziomie krajowym jednego organu właściwego ds. bezpieczeństwa żywności lub kilku instytucji, spośród których jedna ma pozycję dominującą. Tak zorganizowany system został wdrożony w 23 z 27 krajów członkowskich.

Urzędowy nadzór nad żywnością w Polsce jest sprawowany przez cztery inspekcje: PIS, IW, IJHARS, IH oraz organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Pierwszego lipca 2020 r. doszło do połączenia zadań Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcji Handlowej w zakresie kontroli artykułów żywnościowych. Nowe nadane uprawnienia pozwoliły IJHARS na kontrole żywności na trzech etapach: u producentów, w sklepach i w lokalach gastronomicznych.

Ostatni projekt ustawy powołującej do życia "superinspekcję" przyjęty został przez Radę Ministrów w 2017 roku. Zgodnie z projektem ustawy, Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności miała powstać 1 stycznia 2018 r. Projekt zakładał powstanie nowej inspekcji – Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, która przejmie zadania Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a one w konsekwencji zostaną zlikwidowane. Inspekcja musiałaby objąć swoim działaniem również część zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej. **Powołanie do życia jednej "superinspekcji" mogłoby ograniczyć liczbę kontroli w firmach**. Nie dziwi więc, że za reorganizacją służb kontroli żywności w Polsce, od lat opowiadają się organizacje branżowe przetwórstwa rolno-spożywczego. Producenci dają do zrozumienia, że są zdezorientowani licznymi kontrolami różnych instytucji i ich wniosków pokontrolnych, które dotyczą np. konieczności dokonania zmian w oznakowaniu w odniesieniu do różnych informacji podanych na opakowaniu tego samego wyrobu.

Na konieczność zmiany w nadzorze nad bezpieczeństwem żywności wskazują też wyniki kontroli NIK w roku 2020. Wskazano m.in. na **ograniczoną skuteczność wycofywania z rynku niebezpiecznych środków spożywczych szybko zbywalnych, szczególnie z krótką datą przydatności do spożycia.** W przypadku potwierdzenia, że dany produkt spożywczy jest niebezpieczny, organy Inspekcji fizycznie nie wycofują go z rynku. Dysponują jednak narzędziami administracyjnymi - mogą stosować m.in. ograniczenie lub zakaz wprowadzania żywności do obrotu czy nakazać przedsiębiorcy wycofanie żywności z obrotu. Tymczasem skuteczność tych narzędzi jest istotnie ograniczona w przypadku towarów z krótką datą przydatności do spożycia. Trafiają one do konsumentów i mogą zostać spożyte jeszcze przed zakończeniem działań odpowiednich służb. Kontrola NIK ustaliła np., że jeszcze przed zakończeniem analiz laboratoryjnych, w dwóch przypadkach do konsumentów trafiła żywność z bakterią *Listeria monocytogenes*, pomimo pobrania próbek żywności już na etapie produkcji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizacji powyższych wniosków systemowych sprzyjałoby powierzenie kompleksowego nadzoru nad żywnością jednolitej, wyspecjalizowanej służbie bezpieczeństwa żywności.

Powołanie Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności zwiększyłoby **efektywność kontroli artykułów rolno-spożywczych w zakresie jakości handlowej,** ze szczególnym uwzględnieniem interesów konsumentów. Regulacja ta poprawiłaby nadzór nad jakością żywności i **skuteczność eliminowania nieuczciwych praktyk w handlu np. fałszowania żywności.**

Nowa inspekcja będzie też mogła wdrożyć **jednolite standardy kontroli i oceniania ryzyka,** które w obecnej sytuacji są zróżnicowane. Dzięki temu system byłby szczelniejszy, a przedsiębiorcy mieli większą pewność. Nie będą też musieli poświęcać czasu na dostarczanie informacji kilku niezależnym inspekcjom.

Podsumowując, w Polsce niezbędne jest powołanie jednej Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Argumentami są: wymóg prawa UE, interesy konsumentów i przedsiębiorców, ujednolicenie standardów kontroli i oceniania ryzyka, zwiększenie efektywności kontroli, zapobieganie nieuczciwym praktykom, większa skuteczność wycofywania niebezpiecznych produktów z rynku i przede wszystkim gwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, na wszystkich etapach procesu produkcji i dystrybucji żywności „od pola do stołu".

Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności powinna mieć bardzo wysoką rangę, a w związku z tym podlegać pod Prezesa Rady Ministrów.

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
ul. Wojska Polskiego 28
60-637 Poznań
tel. +48 61 848 70 01
e-mail: rektorat@up.poznan.pl

REKTOR

Poznań, 31.05.2021 r.

RB-278/2021

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2021 r. (LLO.034.001.2020) z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie ewentualnej reformy polskiego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności, a w szczególności w zakresie obecnie funkcjonującego modelu tego systemu, przekazuję w załączeniu „Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce".

Dokument ten jest rezultatem pracy zespołu pracowników naszej uczelni, któremu powierzyłem opracowanie tego zagadnienia. W skład zespołu kierowanego przez Prorektora ds. Nauki i Współpracy Międzynarodowej Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, prof. dr hab. Piotra Golińskiego z Wydziału Rolnictwa, Ogrodnictwa i Bioinżynierii weszli przedstawiciele trzech Wydziałów:

- Wydziału Nauk o Żywności i Żywieniu - dr Maciej Taczanowski i prof. dr hab. Piotr Konieczny,
- Wydziału Medycyny Weterynaryjnej i Nauk o Zwierzętach - dr Przemysław Racewicz,
- Wydziału Ekonomicznego - dr Michał Gazdecki, dr Elżbieta Goryńska-Goldmann i dr Anna Wielicka-Regulska,

legitymujący się kompetencjami w zakresie systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce.

Mam nadzieję, że przekazane stanowisko będzie pomocne dla sformułowania przez Najwyższą Izbę Kontroli ostatecznej wersji stosownych rekomendacji w tym zakresie.

Z poważaniem,

prof. dr hab. Krzysztof Szoszkiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
ul. Wojska Polskiego 28
60-637 Poznań

Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce

Stanowisko w przedmiotowej sprawie przygotował zespół pracowników naukowych Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, legitymujący się kompetencjami w zakresie systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce, w składzie: dr Maciej Taczanowski i prof. dr hab. Piotr Konieczny z Wydziału Nauk o Żywności i Żywieniu, dr Przemysław Racewicz z Wydziału Medycyny Weterynaryjnej i Nauk o Zwierzętach oraz dr Michał Gazdecki, dr Elżbieta Goryńska-Goldmann i dr Anna Wielicka-Regulska z Wydziału Ekonomicznego, pod kierunkiem prof. dr hab. Piotra Golińskiego, Prorektora ds. Nauki i Współpracy Międzynarodowej Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu z Wydziału Rolnictwa, Ogrodnictwa i Bioinżynierii. W toku kilku spotkań roboczych i dyskusji zespół sformułował opinię odnosząc się do następujących elementów:

- rdzenia instytucjonalnego, który stanowią przepisy oraz jednostki urzędowej kontroli żywności.
- gospodarczych uwarunkowań w zakresie: [1]
    - działalności przedsiębiorstw podmiotów kontrolowanych, którymi są przedsiębiorstwa uczestniczące w rynku żywnościowym, występujące na różnych poziomach obrotu, od gospodarstw rolnych, przez przedsiębiorstwa prowadzące skup, przetwórstwo pierwotne i wtórne oraz przedsiębiorstwa handlu hurtowego i detalicznego;
    - powiązań i relacji międzyorganizacyjnych jednostek kontrolujących i kontrolowanych, które mogą występować w układach przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo, przedsiębiorstwo – instytucja, jak i instytucja – instytucja;
    - zachowań konsumentów, którzy są beneficjentami systemów urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności, ale stanowią również swoiste otoczenie tych systemów.

I. Ramy instytucjonalne polskiego systemu urzędowej kontroli żywności

1) Uwagi wstępne – terminologia: kontrola, nadzór, bezpieczeństwo żywności, jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych

1. Ograniczające swobodę działalności gospodarczej wymagania prawne dotyczące jakości środków spożywczych oraz warunków ich produkcji i obrotu miałyby tylko charakter dobrowolnych zaleceń, gdyby ich przestrzeganie nie było jednocześnie zagwarantowane możliwością skutecznej **urzędowej kontroli** ich przestrzegania przez podmioty działające na rynku spożywczym[2]. Na

[1] Wykorzystano metodę indywidualnych wywiadów pogłębionych, które przeprowadzono z kierownikami zespołów ds. jakości, właścicielami przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego, ekspertami (w tym pracownikami wybranych jednostek urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności) (N = 7). Uczestników wywiadów informowano o nagrywaniu rozmowy. Wywiady trwały od 0,5 do 1 godziny i były prowadzone z wykorzystaniem standaryzowanego przewodnika. Udział ekspertów pozwolił zgromadzić pogłębioną wiedzę o praktykach kontaktu jednostek urzędowej kontroli z praktyką życia gospodarczego. Zdobyta wiedza służy lepszemu doborowi modelu systemowej urzędowej kontroli żywności, wymagającego udziału wielu specjalistów (Ismyrlis, 2017).

[2] Maciej Taczanowski 2017, *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 351.

wstępie, tytułem wyjaśnienia rozumienia słowa **kontrola** w unijnym prawie żywnościowym, warto przypomnieć, że tradycyjnie w polskim prawie administracyjnym, do którego należy prawo żywnościowe, poprzez kontrolę rozumie się przede wszystkim badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyników tego ustalenia[3]. Innymi słowy chodzi tu o czynności sprawdzające. W przypadku zakresu kompetencji organu administracji publicznej obejmującego oprócz czynności sprawdzających możliwość ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego z zastosowaniem środków o charakterze władczym, mówi się o **nadzorze**. Tak więc pojęcie urzędowej kontroli (*official control*) w rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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 [...][4] jest równoznaczne z pojęciem nadzoru w polskim prawie administracyjnym.

2. Przedmiotowy zakres urzędowej kontroli w prawie żywnościowym obejmuje przede wszystkim nadzór nad **bezpieczeństwem żywności** (utożsamianym z **jakością zdrowotną żywności**) i nad jej **jakością handlową**[5]. Zgodnie z definicjami ustawowymi:

- **bezpieczeństwo żywności** to ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności: a) stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, b) poziomów substancji zanieczyszczających, c) pozostałości pestycydów, d) warunków napromieniania żywności, e) cech organoleptycznych, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka [podkreślenia autorów][6];
- **jakość handlowa artykułu rolno-spożywczego** to cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi [podkreślenia autorów][7].

Analizując powyższe definicje nasuwa się uwaga, że pojęcie bezpieczeństwa żywności, w odróżnieniu od jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego, obejmuje nie tylko cechy samego środka spożywczego z punktu widzenia toksykologicznego, ale również, w sposób dorozumiany, higienę produkcji żywności i jej dystrybucji. Należyty poziom higieny produkcji i obrotu pozytywnie wpływa nie tylko na cechy zdrowotne środków spożywczych, ale także na zachowanie ich właściwego poziomu jakości handlowej.

3. Konkretny sposób zorganizowania urzędowej kontroli żywności wraz procedurami

---

[3] Grażyna Szpor, 1992, „Polskie prawo żywnościowe - kompetencje organów inspekcyjnych" w "Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego - ekspertyza" red. Stanisław Tyszkiewicz, Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa, str.129; Boć J., 2007, „Kontrola prawna administracji" rozdział 9 (w) "Prawo administracyjne" red. J. Boć, Kolonia Limited str. 376.

[4] Dz. Urz. UE L 95 z 7.04.2017, s.1, ze zm.

[5] Art. 2 ust. 1 lit. a w związku z art. 1 ust. 2 lit. a Rozporządzenia (UE) 2017/625.

[6] Art. 3 ust. 3 pkt 5 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021).

[7] Art. 3 pkt 5 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).

administracyjnymi i sankcjami za naruszenie przepisów prawa żywnościowego leży w gestii każdego państwa członkowskiego (art. 17 ust. 2 Rozporządzenia (WE) Nr 178/2002). Podobnie jak już uchylone Rozporządzenie (WE) Nr 882/2004[8], obowiązujące od 14 grudnia 2019 r., Rozporządzenie UE 2017/625, nie narzuca państwom członkowskim konkretnego modelu systemu urzędowej kontroli żywności w znaczeniu liczby organów administracji publicznej tworzących jego strukturę[9].

2) Stan obecny systemu urzędowej kontroli żywności – zakres, potrzeba i przesłanki jego konsolidacji

4. Cytowana przez Najwyższą Izbę Kontroli w Informacji o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo żywności" z 9 stycznia 2020 r. (Nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO) publikacja pt. *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*[10] przedstawia stopień zaawansowania integracji instytucji systemów publicznej kontroli żywności w poszczególnych państwach członkowskich UE według stanu z 2013 r. Z publikacji wynika, że Polska była jednym z nielicznych państw UE, które nie poczyniły znaczących kroków konsolidujących strukturę systemu nadal zachowując system wieloinstytucjonalny (Multiple Agency System). Aktualizując tę informację, można wspomnieć, że w zakresie jakości handlowej żywności, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z dniem 1 lipca 2020 r. przejęła od Inspekcji Handlowej nadzór nad tą jakością na etapie handlu detalicznego[11], obejmując tym samym całość łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego.
5. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021), wyznacza dwie podstawowe inspekcje do sprawowania **nadzoru nad bezpieczeństwem żywności** (wymaganiami zdrowotnymi, jakością zdrowotną). Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna (art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy), podlegająca Ministrowi Zdrowia[12] oraz Inspekcja Weterynaryjna (art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy), podlegająca Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi[13]. Rozdział kompetencji tych inspekcji oparty jest o trzy kryteria, tj. pochodzenia surowcowego produktu, ogniwa łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego oraz częściowo podmiotowej formy prowadzenia działalności na etapie handlu detalicznego. Kluczowym kryterium jest pochodzenie surowcowe żywności, które sprawia, że żywność pochodzenia zwierzęcego jest wyłączona z kompetencji nadzorczej Państwowej Inspekcji Sanitarnej na rzecz Inspekcji Weterynaryjnej, na

---

[8] Rozporządzenie (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, s.1, ze zm.).
[9] Art. 4 ust. 1-3 Rozporządzenia (UE) 2017/625.
[10] Andreas Hadjigeorgiou, Elpidoforos S. Soteriades, Anastasios Philalithis, Anna Psaroulaki, Yiannis Tselentis, Achilleas Gikas, 2013, *National food safety systems in the European Union: A comparative survey* International Journal of Food Studies, 2, 105-117.
[11] Art. 1 pkt 1 i 2 lit. b Ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 285).
[12] Art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195).
[13] Art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 306).

etapie produkcji, transportu i obrotu, z wyjątkiem detalicznego[14]. Inspekcja Weterynaryjna również zatwierdza zakłady podmiotów wprowadzających produkty pochodzenia zwierzęcego na rynek krajowy i unijny oraz eksportujących na rynki krajów trzecich[15]. Jeśli chodzi o ostatnie z wymienionych kryteriów rozdziału kompetencji nadzorczych, wyjątkiem od zasady sprawowania nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną nad obrotem detalicznym żywnością pochodzenia zwierzęcego[16] jest nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad sprzedażą bezpośrednią i rolniczym handlem detalicznym[17]. Na terenach wydzielonych, nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprawują organy Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej[18].

6. Do sfery bezpieczeństwa żywności zaliczyć można również sprawowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa nadzór nad produkcją, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzór obrotem nadzorem nad wprowadzaniem do obrotu nawozów[19].
7. **Nadzór nad jakością handlową żywności** sprawuje, podlegająca Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi[20], Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, od 1 lipca 2020 r. w całej rozciągłości łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego[21].
8. Wyżej przedstawiony, bardzo rozbudowany instytucjonalnie polski system urzędowej kontroli żywności od dawna skłaniał do wysuwania postulatów jego uproszczenia i przez to uczynienia go mniej uciążliwym dla przedsiębiorcy poprzez redukcję liczby podmiotów inspekcyjnych, które mogą go kontrolować w tym samym lub zbliżonym zakresie przedmiotowym[22]. Tytułem przykładu – fakt zafałszowania konkretnego środka spożywczego może być przedmiotem zainteresowania aż trzech inspekcji (Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej albo Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) w zależności od tego, czy czynniki tego zafałszowania powodują naruszenie bezpieczeństwa środka spożywczego, zgodnie z definicją ustawową zafałszowanego środka spożywczego z Ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia[23], czy tylko ekonomicznych interesów konsumenta, zgodnie z alternatywną definicją zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego z Ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-

[14] Art. 73 ust. 1 pkt 1 lit. b
[15] Art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. i produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1753).
[16] Art. 73 ust. 1 pkt 1 lit. b Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021).
[17] Art. 3 ust. 3 pkt 5 lit. a, aa Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 306).
[18] Art. 73 ust. 1 pkt 2 i 4 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021).
[19] Art. 2 pkt 2, 5 i 5a Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 147).
[20] Art. 16 ust. 2 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).
[21] Art. 16 ust. 3 i art. 17 ust.1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).
[22] Grażyna Szpor, 1992, „Polskie prawo żywnościowe - kompetencje organów inspekcyjnych" w "Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego - ekspertyza" red. Stanisław Tyszkiewicz, Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa, str. 145.
[23] Art. 3 ust. 3 pkt 45 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021).

spożywczych[24].
Co więcej, z punktu widzenia sankcji, w pierwszym przypadku zafałszowanie jest przestępstwem (występkiem)[25], a w drugim deliktem administracyjnym[26].

3) Modele nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i proponowane kierunki zmian

9. Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa (FAO) i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), ze względu na stopień instytucjonalnego zintegrowania systemu publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, wyróżnia trzy jego podstawowe modele:

- system wielo-instytucjonalny (Multiple Agency System),
- system mono-instytucjonalny (Single Agency System),
- system zintegrowany (Integrated System)[27].

10. Obecny w Polsce system bezpieczeństwa żywności, jest przykładem systemu wielo-instytucjonalnego (Multiple Agency System), co w myśl prezentowanych opinii *„nie zapewnia odpowiedniej szczelności systemu i odpowiednio wysokiego poziomu ochrony konsumentów"*[28]. Cytując fragment uzasadnienia rządowego projektu Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z 29 czerwca 2017 r. (Druk Sejmowy nr 1685), postulowany system mono-instytucjonalny (Single Agency System) został scharakteryzowany następująco: *„urzędowy nadzór i kontrola tego obszaru obejmuje [...] wszystkie podmioty działające na rynku spożywczym, tworzące tzw. łańcuch żywnościowy. Dotyczy to zarówno produkcji pierwotnej, przetwarzania, transportu, sprzedaży żywności, w tym wszystkich czynników mających wpływ na jej jakość i bezpieczeństwo, jak i otoczenie z nią związane, takich jak dobrostan zwierząt czy zapewnienie uczciwych praktyk stosowanych przez podmioty sektora spożywczego. Kontrola ta powinna urzeczywistniać tzw. ideę „od pola do stołu", a więc kompleksowy i całościowy nadzór nad żywnością."* Ważnym elementem projektu, jest ustanowienie podległości nowej inspekcji ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa[29]. Motywując celowość reformy polskiej urzędowej kontroli żywności, w uzasadnieniu projektu podano, że według stanu z 2017 r., w 23 spośród 28 państw członkowskich przeprowadzono działania konsolidacyjne dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

11. Podjęty w 2017 r. proces legislacyjny rządowego projektu Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z 29 czerwca 2017 r. nie został sfinalizowany uchwaleniem projektowanej ustawy realizującej model mono-instytucjonalny (Single Agency System), m.in.

---

[24] Art. 3 pkt 10 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).
[25] Art. 97 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021).
[26] Art. 40a ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).
[27] FAO/WHO (2003), *Assuring food safety and quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems,* FAO/WHO Rome 2003 http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm
[28] Natalia Maruszewska i Małgorzata Miśniakiewicz, 2018, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 54, 486-496.
[29] Art. 2 projektowanej Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (Druk sejmowy nr 1685).

z powodu negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia[30], który wówczas, a także w chwili obecnej jest w Polsce koordynatorem bezpieczeństwa żywności[31].

12. W opinii zespołu, zasługująca na poparcie inicjatywa reformy systemu urzędowej kontroli żywności powinna zostać poddana analizie w świetle dotychczasowych doświadczeń procesów legislacyjnych nakierowanych na konsolidację tego systemu. Z jednej strony beneficjentem reformy powinni być przedsiębiorcy, którzy w konsultacjach społecznych pozytywnie odnosili się do idei konsolidacji[32], zapewne ze względu na zwiększenie przewidywalności w relacjach z organami urzędowej kontroli żywności, a z drugiej korzyści powinni odnieść pracownicy struktur inspekcyjnych ze względu na precyzyjnie określony zakres ich kompetencji nadzorczych.
13. Nowoczesny system nadzoru nad produkcją bezpiecznej żywności, powinien być oparty na współpracy w zakresie zdrowia publicznego i publicznego zdrowia weterynaryjnego oraz prozdrowotnego kształtowania środowiska zgodnie z koncepcją „Jedno Zdrowie"[33]. Idea "Jedno Zdrowie" znajduje również odzwierciedlenie w nowym prawie UE w zakresie szeroko rozumianej ochrony zdrowia publicznego łączącej ochronę zdrowia ludzi, zwierząt, roślin i środowiska.
14. Obserwując najnowsze trendy rozwoju unijnego prawa żywnościowego, można stwierdzić, że zmierzają one do wzmocnienia integralności nadzoru nad wszystkimi ogniwami łańcucha rolno-spożywczego, czyli począwszy od pozyskania surowców, czyli produkcji pierwotnej aż do dystrybucji i dostarczenia jej konsumentowi. Wyrazem tego kierunku jest nie tylko podstawowe dla urzędowej kontroli żywności **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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** […] (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)[34], ale również przykładowo: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie

---

[30] Stanowisko Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2017 r. przedstawione w toku uzgodnień projektu Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (Pismo Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2017 r. znak PRL.022.891.2016.BZ).

[31] Art. 33 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.).

[32] Natalia Maruszewska i Małgorzata Miśniakiewicz, 2018, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 54, 486-496.

[33] Opis koncepcji: Marian Truszczyński i Zygmunt Pejsak, 2015, *„Jedno Zdrowie" – koncepcja łącząca działalność naukową i praktyczną z zakresu ochrony zdrowia człowieka i zwierząt*, Życie Weterynaryjne, 90 (5), 280-283.

[34] Pełne brzmienie tytułu: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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, 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. Urz. L 95, 7.04.2017, s. 1 ze zm.).

zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt")[35], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/4 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie wytwarzania, wprowadzania na rynek i stosowania paszy leczniczej, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę Rady 90/167/EWG[36] oraz (UE) 2019/6 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE[37].

15. Zapewnienie wysokiego poziomu zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, a także dobrostanu zwierząt powinno być realizowane poprzez kontrolę wszystkich ogniw łańcucha rolno-spożywczego w sposób jednolity i ciągły. Przerwanie ciągłości nadzoru nad „łańcuchem bezpieczeństwa" na jakimkolwiek etapie może prowadzić do powstania obszarów „niczyich". Należy pamiętać, że produkcja żywności wiąże się z potrzebą eliminacji zagrożeń związanych z chorobami zakaźnymi zwierząt, organizmów szkodliwych dla roślin czy organizmów genetycznie zmodyfikowanych stanowiących zagrożenie dla środowiska. Eliminacja lub ograniczenie antybiotykoodporności, to kolejny element, jaki jest uwzględniony w przepisach UE poprzez nadzór nad stosowaniem leków weterynaryjnych czy pasz leczniczych.
16. Biorąc pod uwagę nakreślony przez Unię Europejską zakres zadań urzędowej kontroli żywności obejmujący nadzór nad produkcją roślin przeznaczonych do spożycia i produkcji pasz, chowem zwierząt przeznaczonych do produkcji żywności, nadzór nad dobrostanem zwierząt w czasie transportu i uboju, produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego, jej dystrybucją na rynku UE, kontrolę przywozu zwierząt i towarów na rynek UE oraz ich eksportu, nadzór nad zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, w tym zoonoz oraz szereg innych zadań wynikających z rozporządzeń UE, należy dążyć do stworzenia **jednej** inspekcji obejmującej swą kompetencją wymienione zadania – **system mono-instytucjonalny (Single Agency System)**, lub gdy to okaże się niemożliwe, należy rozpatrzyć możliwość stworzenia **systemu zintegrowanego (Integrated System).** W systemie zintegrowanym można ustanowić autonomiczną państwową instytucję (ang. *autonomous national food agency*), która będzie dokonywała m.in. oceny ryzyka i koordynowała działalność w zakresie kontroli żywności, natomiast codzienne czynności nadzorcze mogłyby pozostać w rękach dotychczasowych organów inspekcyjnych wraz z ich zapleczem laboratoryjnym[38].
17. Wydaje się jednak, że we wspomnianej dotychczasowej próbie reformy systemu urzędowej kontroli żywności, przypisując jej podległość resortową ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, nie wzięto pod uwagę polskiej tradycji rozwoju prawa żywnościowego i urzędowej kontroli żywności. Od 1918 do 1924 r., urzędowa kontrola żywności („dozór nad artykułami żywności") była objęta kompetencją Ministra Zdrowia Publicznego, w latach 1924-1932 Ministra Spraw Wewnętrznych, następnie do września 1939 r. Ministra Opieki Społecznej. Od 1945 r. podległość nadzoru nad żywnością przywrócono Ministrowi Zdrowia[39]. Na podstawie obowiązującego jeszcze po II wojnie światowej Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej

[35] Dz. Urz. UE L 84, 31.03.2016, s. 1, ze zm.
[36] Dz. Urz. UE L 4, 7.01.2019, s. 1.
[37] Dz. Urz. UE L 4, 7.01.2019 s. 43.
[38] FAO/WHO (2003), *Assuring food safety and quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems,* FAO/WHO Rome 2003 http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm
[39] Leokadia Karpf, 1950, *Polskie prawo żywnościowe*, PZWL, Warszawa, s. 8.

z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych podlegał nadzór w zakresie m.in. „badania zwierząt rzeźnych i mięsa oraz badania części zwierząt i wyrobów mięsnych sprowadzanych z zagranicy"[40]. Znaczące ustawowe rozszerzenie udziału w urzędowej kontroli żywności resortu rolnictwa nastąpiło przez powołanie Ustawą z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia organów weterynarii podległych Ministrowi Rolnictwa. Organy te przejęły uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej do nadzoru sanitarnego głównie nad produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego[41]. Nie zmieniło to wiodącej roli w nadzorze żywności Ministra Zdrowia. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ww. ustawy *„nadzór zwierzchni nad przestrzeganiem ustawy i przepisów na jej podstawie wydanych sprawuje Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, który działa w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawach zastrzeżonych do właściwości tego Ministra*". Powyższa podległość resortowa wynikała z tego, że prawo żywnościowe było w Polsce traktowane jako dziedzina prawa sanitarnego chroniącego zdrowie publiczne[42]. Jak już wyżej wspomniano, projektowana Ustawa o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z 29 czerwca 2017 r. miała niemal całkowicie przekazać prerogatywy ministra właściwego do spraw zdrowia (obecnie Ministra Zdrowia) w zakresie bezpieczeństwa żywności na rzecz ministra do spraw rolnictwa (obecnie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi)[43].

18. Możliwość zmiany funkcjonowania polskiej urzędowej kontroli należy rozpatrywać w perspektywie czasowej krótko- i długookresowej. Nie naruszając istotnie struktury dotychczasowych inspekcji urzędowej kontroli żywności, można w stosunkowo krótkim czasie uporządkować rozdział kompetencji w nadzorze nad bezpieczeństwem żywności pomiędzy Państwową Inspekcję Sanitarną i Inspekcję Weterynaryjną. Przykładem może być problem nadzoru nad żywnością pochodzenia zwierzęcego w handlu detalicznym (ang. *retail*), którego unijna definicja legalna obejmuje procesy przetwórcze w miejscu sprzedaży lub dostaw żywności dla konsumenta, centra dystrybucji supermarketów i obrót hurtowy (ang. *wholesale outlets*)[44]. Uregulowania podziałów kompetencyjnych powinny być przedmiotem przepisów ustawowych lub rozporządzeń, czyli konstytucyjnych źródeł polskiego prawa, publikowanych w Dzienniku Ustaw, a nie indywidualnych porozumień między organami, o których mówi informacja Najwyższej Izby Kontroli[45]. Nie sprzyja to bowiem transparentności i pewności prawa. Jak wykazano wyżej, zakres uprawnień w zakresie jakości handlowej żywności od 1 lipca 2020 r. jest już skupiony w jednej

---

[40] Art. 48 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku (Dz. U. nr 36, poz. 343 ze zm.).
[41] Art. 22 ust. 3 Ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 29, poz. 245 ze zm.).
[42] Kazimierz Stefański, 1938, *Przepisy o dozorze nad żywnością*, Nakładem Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, Warszawa, 11-13.
[43] Art. 2 projektowanej Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (Druk sejmowy nr 1685 z 2017 r.).
[44] Art. 3 pkt 7 Rozporządzenia (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31, 1.2.2002, s.1, ze zm.).
[45] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo żywności" z 9 stycznia 2020 r. (Nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO) s. 10, 20-23.

inspekcji, czyli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a zatem nie wymaga instytucjonalnych zmian konsolidacyjnych.

19. Konsolidacja struktur inspekcji urzędowej kontroli żywności, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia prac legislacyjnych i wielowymiarowość zagadnienia[46], będzie zapewne przedsięwzięciem długookresowym. Ze względu na wspierającą rolę jaką pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w stosunku do podmiotów gospodarki żywnościowej, szczególnie rolników (działy administracji rządowej – rozwój wsi oraz rynki rolne)[47], wydaje się, że planowana w przyszłości Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności, gdyby zdecydowano się nadal zachować zasadę jej resortowego podporządkowania, powinna podlegać **ministrowi właściwemu ds. zdrowia**[48]. Alternatywnie można rozpatrzyć również proponowaną w literaturze podległość **Prezesowi Rady Ministrów**[49], jak ma to miejsce w przypadku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[50]. Niezależnie od wyboru pierwszej lub drugiej opcji, chodzi o większe zagwarantowanie formalnej niezależności od bieżących interesów gospodarczych i politycznych, które nie zawsze muszą iść w parze w priorytetowym celem prawa żywnościowego, jakim jest ochrona zdrowia konsumentów.

20. Niezwykle szeroki zakres przedmiotowy urzędowej kontroli żywności, jaki został narzucony Rozporządzeniem UE 2017/625 (art. 1 ust. 2 lit. a – j), gdzie oprócz typowych spraw związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem żywności i jej jakością, w zakres tej kontroli wchodzą m.in. wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt czy ochrony roślin, powoduje, że w obrębie jednej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności będą musieli funkcjonować specjaliści, wraz ze stosownymi zasobami sprzętowymi, wywodzący się z kilku dotychczas funkcjonujących inspekcji. Należy zatem dokładnie przeanalizować zyski i straty, jakie będą związane z każdym stopniem konsolidacji dotychczasowej struktury systemu polskich organów urzędowej kontroli żywności. Posiłkując się dorobkiem nauki o administracji, „do kryteriów doboru właściwej struktury można zaliczyć: jasność konstrukcji, oszczędność wysiłków potrzebnych do utrzymania kontroli i minimalizowania tarć, ukierunkowanie na wyniki, zrozumienie zadań cząstkowych i całości, odniesienie decyzji podejmowanych możliwie na najniższych szczeblach do właściwych problemów, trwałość, utrwalenie rozwoju i samoodnowa”[51].

21. Niezależnie od stopnia konsolidacji struktury instytucjonalnej systemu urzędowej kontroli żywności, bardzo istotnym elementem usprawniającym sprawowanie nadzoru jest stworzenie nowoczesnej platformy cyfrowej do gromadzenia, monitoringu i zarządzania danymi związanymi

---

[46] Obszerne przedstawienie poruszonej tematyki: Małgorzata Korzycka i Paweł Wojciechowski (redaktorzy), 2018, *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
[47] Zob. art. 23 ust. 1 oraz art. 23b ust. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.).
[48] Takie zalecenie znajduje się w Andreas Hadjigeorgiou, Elpidoforos S. Soteriades, Anastasios Philalithis, Anna Psaroulaki, Yiannis Tselentis, Achilleas Gikas., 2013, *National food safety systems in the European Union: A comparative survey,* International Journal of Food Studies, 2, 105-117.
[49] Małgorzata Korzycka i Paweł Wojciechowski, 2018, *Wstęp* [w] *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*, red. Małgorzata Korzycka i Paweł Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 13.
[50] Art. 29 ust. 1 Ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275).
[51] James A.F. Stoner i Charles Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s.222, cyt. za J. Łukasiewicz, *Zarys nauki o administracji*, LexisNexis, Warszawa, 2005, s. 164.

z identyfikowalnością żywności, która swym działaniem obejmie wszystkie podmioty i etapy w produkcji i dystrybucji żywności i pasz, w myśl zasady „od pola do stołu". Obecnie większość informacji o surowcach i produktach jest przekazywana poszczególnym uczestnikom łańcucha żywnościowego w formie tradycyjnej (łańcuch żywnościowy, handlowe dokumenty identyfikacyjne, etykiety, weterynaryjne świadectwa zdrowia, specyfikacje przewozowe itp.). Cyfryzacja ww. dokumentów, w znacznym stopniu zmniejszyłaby ryzyko ich fałszowania oraz poprawiłaby efektywność przekazywania danych wszystkim uczestnikom biorącym udział w produkcji żywności i jej nadzorowaniu.

II. Podmioty kontrolowane - przedsiębiorcy uczestniczący w rynku żywnościowym

1) Stan wiedzy i kompetencje

Zróżnicowane kompetencje i poziom wiedzy wśród pracowników przedsiębiorstw, pracowników zespołów ds. jakości, kierownictwa wyższego szczebla wpływa na poziom spełniania standardów jakości i bezpieczeństwa żywności. W niektórych podmiotach rynku rolno-żywnościowego obserwuje się niską motywację ze strony kierownictwa (przejawiającą się np.: brakiem wsparcia kierownictwa dla kadry zarządzającej niższego szczebla, brakiem świadomości i zaangażowania kierownictwa) na drodze do spełnienia wymogów bezpieczeństwa produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności.

Zbyt mało kontroli, niewłaściwe zarządzanie czasem, niedostateczny nadzór nad procesami produkcji, dystrybucji, niewłaściwa organizacja pracy, słaba komunikacja wewnętrzna i niska motywacja kierownictwa, to kolejne z przyczyny pogłębiających ww. zjawisko. Przebieg procesu zarządzania jakością żywności komplikuje niska świadomość przedsiębiorców na temat wartości dodanej jaką wnoszą kontrole, audyty i inspekcje, brak strategii i brak spojrzenia poza zysk. Producenci muszą samodzielnie decydować, które działania w zakresie zarządzania jakością są najbardziej odpowiednie i w jaki sposób powinny być wdrażane by redukować zagrożenia, uwzględniając ich wielkość, obsługiwane rynki, charakter przedsiębiorstwa, sposób organizacji pracy i prowadzenia produkcji.

2) Świadomość potrzeby działania systemów bezpieczeństwa żywności

Poziom świadomości potrzeby działania systemów bezpieczeństwa żywności wśród przedstawicieli producentów rolnych, jak i przedsiębiorstw branży spożywczej jest zróżnicowany. Liderzy branży świadomi są konieczności funkcjonowania w oparciu o systemy zarządzania jakością i bezpieczeństwem żywności. Wskazują na potrzebę przeprowadzania kontroli, chociażby z uwagi na fakt, iż ponoszą odpowiedzialność za produkowaną na rynek żywność. Postrzegają je jako mobilizację dla sprawnego funkcjonowania swoich przedsiębiorstw. Wielu z nich postrzega je jednak jako czynniki ograniczające swobodę funkcjonowania.

Obecne systemy zarządzania przyczyniły się do rozbudowy części związanej z administrowaniem nimi. Służby kontrolne w trakcie kontroli skupiają się najczęściej na dokumentacji a nie na bezpieczeństwie produktu. Kontrole, ich zdaniem, powinny jednak sugerować kierunki zmian, pomoc, stanowić „wartość dodaną" dla przedsiębiorcy.

Praktycy życia gospodarczego świadomi są, iż bezpieczeństwo żywności wymaga wzmożonych nakładów finansowych oraz dalszych zmian o charakterze mentalnym, np. wśród ludzi - pracowników firm, którzy nie zdają sobie sprawy, na jakiego rodzaju zagrożenie zdrowotne czy ekologiczne mogą być

narażeni lub narażać innych. Istnieje potrzeba kształtowania odpowiedniej kultury bezpieczeństwa żywności w oparciu o otwartą i jasną komunikację, np.: poprzez angażowanie kierownictwa, wszystkich pracowników w budowanie świadomości zagrożeń dla bezpieczeństwa żywności.

3) Niewystarczająca infrastruktura techniczna po stronie przedsiębiorstw i jej niska jakość

W funkcjonowaniu niektórych podmiotów rynku-spożywczego dostrzega się brak zaangażowania kadry zarządzającej w poprawę infrastruktury technicznej, brak świadomości kadry zarządzającej, zamortyzowane maszyny i urządzenia, niskie możliwości inwestowania, jak i niewłaściwy stan budynków, sprzętu, maszyn i urządzeń, co tworzy obraz infrastruktury technicznej o charakterze niewystarczającym dla zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności.

Istnienie procedur przeglądów okresowych i bieżącej kontroli stanu technicznego maszyn i urządzeń oraz zaostrzenie reżimu technologicznego sprzyjają bezpieczeństwu żywności. Istotną rolę pełnią szkolenia pracowników z zakresu właściwego zorganizowania i kontroli fizycznego środowiska produkcji.

4) Powiązania i relacje międzyorganizacyjne jednostek kontrolujących i kontrolowanych[52]

Spojrzenie na rynek żywności przez pryzmat przepływów w łańcuchu dostaw oraz siły i zależności poszczególnych podmiotów w takim łańcuchu i jego otoczeniu, determinuje konieczność analizy systemu żywnościowego z perspektywy podejścia interakcyjnego i sieciowego. Spojrzenie to powinno obejmować układy, jakie występują pomiędzy przedsiębiorstwami; pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami; oraz pomiędzy instytucjami.

Na każdym poziomie łańcucha żywnościowego występuje duża różnorodność przedsiębiorstw, np. w zakresie wielkości, poziomu internacjonalizacji, etc. Producenci surowców (gospodarstwa rolne) działają w zdecydowanej większości na rynkach lokalnych, osiągając niewielką skalę produkcji. Na kolejnych poziomach występują zarówno przedsiębiorstwa niewielkie, działające wyłącznie lokalnie, jak i organizacje ponadnarodowe. Powoduje to, że na rynkach żywnościowych współegzystują w układach kooperacyjnych jak i konkurencyjnych podmioty o odmiennych cechach oraz powszechne jest zjawisko asymetrii siły rynkowej (Gazdecki 2018). Uwarunkowania te oddziałują na poziom zapewnienia bezpieczeństwa produktów żywnościowych, ponieważ przedsiębiorstwa mogą w różnym stopniu systemy te wdrażać. Dotyczyć to może zarówno systemów publicznych, jak i komercyjnych.

Wyzwania, które wynikają z powiązań międzyorganizacyjnych dla systemów bezpieczeństwa żywności przedstawiono na rycinie 1.

[52] Przedstawione opinie zostały sformułowane na podstawie wywiadów, przeprowadzonych z przedstawicielami przedsiębiorstw branży żywnościowej.

12

Rycina 1. Wyzwania dla systemów bezpieczeństwa żywności

		Ograniczenia / wyzwania
Rodzaj powiązania	Przedsiębiorstwo + Przedsiębiorstwo	Wykorzystywanie pozainstytucjonalnych systemów jakości bezpieczeństwa żywności do walki konkurencyjnej. Przenoszenie kosztów utrzymania jakości i bezpieczeństwa żywności na podmioty rynku dysponujące mniejszą siłą przetargową.
	Przedsiębiorstwo + Instytucja	Brak zaufania do instytucji kontrolujących. Postrzeganie instytucji kontrolujących tylko w roli podmiotu podejmującego działania interwencyjne (brak prewencji). Postrzeganie instytucji kontrolujących tylko w roli podmiotów kontrolno-nadzorujących, brak funkcji doradczo-szkoleniowych. Nadmiernie rozbudowana administracja. Zróżnicowanie wymogów formalnych pomiędzy różnymi jednostkami kontrolnymi – zarówno publicznymi, jak i komercyjnymi).
	Instytucja + Instytucja	Mała współpraca pomiędzy instytucjami kontrolującymi. Nakładanie się kompetencji instytucji kontrolujących.

Można zauważyć, że systemy pozainstytucjonalne, tworzone z inicjatywy poszczególnych branż przetwórstwa żywności mogą być wykorzystywane do prowadzenia walki konkurencyjnej i wywierania presji na podmioty o niższej sile rynkowej. Zjawisko konkurencji, jakkolwiek pozytywne, to przy występowaniu asymetrii siły rynkowej, która jest charakterystyczna dla rynków żywnościowych może prowadzić do przechodzenia do konkurencji wyłącznie cenowej przez podmioty słabsze. Może to sprzyjać ograniczaniu bezpieczeństwa żywności. Wiążę się z tym również zjawisko przenoszenia kosztów utrzymania jakości na podmioty o niższej sile przetargowej.

Ważnym problemem jest też sposób, w jaki postrzegane są instytucje kontrolujące przez przedsiębiorstwa działające w branży żywnościowej. Wśród opinii pojawia się niewystarczającą znajomość procesów technologicznych wśród osób wykonujących kontrolę. Prowadzi to do ograniczonego zaufania do tych instytucji, co może być dodatkowo wzmacniane przez postrzeganie ich jako instytucji wyłącznie kontrolno-nadzorujących, bez funkcji doradczo-szkoleniowych. Sytuację komplikują też dodatkowo rozbudowane wymogi formalne oraz administracyjne, które wiążą się z funkcjonowaniem różnych systemów.

Z uwagi na obecny w Polsce model działania systemów bezpieczeństwa żywności (Multiple Agency System) może też dochodzić do problemów, które wynikają z powiązań pomiędzy instytucjami kontrolującymi. Mogą one przyjmować formę nakładania się kompetencji, ale też powstawania luk kompetencyjnych, a tym samym nieszczelności systemu. Wymienione sytuacje mogą dodatkowo oddziaływać na relacje występujące pomiędzy instytucjami a przedsiębiorstwami branży żywnościowej.

13

III. Konsumenci – beneficjenci systemów urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności

Z badań wśród Polaków wynika, że mają oni niewystarczający poziom wiedzy na temat zasad zwiększających bezpieczeństwo żywności w gospodarstwach domowych, swoich praw jako konsumentów żywności[53] i wiedzy o żywności mającej związek z jej postrzeganym bezpieczeństwem[54]. Monitorowanie i poszerzenie kompetencji konsumenta w obszarze bezpieczeństwa żywności to element, który powinien być wspierany przez instytucje zajmujące się nadzorem nad żywnością. Konsumenci, którzy znają zasady zwiększające bezpieczeństwo żywności podczas zakupów, transportu, jak i przechowywania oraz przetwarzania żywności w swoim gospodarstwie domowym sprawiają, że efektywniej działa kontrola bezpieczeństwa (eliminowane są przyczyny po stronie konsumenta), jak i unika się dodatkowych kosztów społecznych np. opieki zdrowotnej czy absencji w pracy.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost zainteresowania konsumentów bezpieczeństwem żywności. Zgodnie z wynikami niektórych badań, konsumenci są coraz bardziej zaniepokojeni bezpieczeństwem żywności, w szczególności naturalnymi zanieczyszczeniami (mikotoksyny, metale ciężkie), agrochemikaliami (pestycydy, azotany), środkami i lekami weterynaryjnymi (antybiotyki, hormony), materiałami opakowaniowymi i nowymi technikami przetwarzania żywności[55]. Wzrastające obawy konsumentów wynikają zarówno z zainteresowania mediów tym obszarem, jak i z rosnącej świadomości związku między dietą a zdrowiem[56]. Wyedukowani konsumenci stają się często pierwszymi cenzorami żywności, a ich rzeczowe oczekiwania wobec bezpieczeństwa żywności i jej zdrowotności z czasem mają szansę stać się priorytetem dla przedsiębiorstw. Konsumenci tym samym mogą mieć rolę wspierającą dla instytucji kontroli bezpieczeństwa żywności.

Sprawnie działający system kontroli bezpieczeństwa żywności i jej jakości powinien zapewnić efektywnie funkcjonujący i darzony zaufaniem model certyfikacji produktów żywnościowych. Wynika to z faktu, że konsument kupując produkt żywnościowy certyfikowany zawierza producentowi lub dystrybutorowi, że posiada on deklarowane przez niego cechy lub został wyprodukowany ze spełnieniem odpowiednich warunków (np. jak w przypadku certyfikowanej żywności ekologicznej), a jego jakość jest regularnie kontrolowana przez niezależne instytucje. Asymetria informacji na rynku żywności między producentem (lub dystrybutorem) a konsumentem oraz niskie w Polsce zaufanie do deklaracji na opakowaniach i niewielka wiedza konsumentów nt. certyfikowanej żywności może prowadzić do rezygnacji z zakupów żywności wysokiej jakości[57]. Wiarygodny system dobrowolnej certyfikacji wspiera

---

[53] Anna Kowalska, 2018, „Wiedza konsumentów na temat bezpieczeństwa żywności i stosowane przez nich sposoby ograniczania ryzyka zagrożenia", *Handel Wewnętrzny*, 2 (373), 246–260.

[54] Agnieszka Piotrowska-Puchała, 2018, *Preferencje Konsumentów, Jakość i Bezpieczeństwo Nabywanej przez nich Żywności* (Katedra Zarządzania i Marketingu, Wydział Agrobioinżynierii, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie), https://depot.ceon.pl/handle/123456789/16419.

[55] Thanh Mai Ha, S. Shakur, K. Do, 2019, „Consumer Concern about Food Safety in Hanoi,Vietnam", *Undefined*, /paper/Consumer-concern-about-food-safety-in-Hanoi%2CVietnam-Ha-Shakur/e7b9f748765a67b3717bfe618f4fca603dc035d4.

[56] Sibel Bolek, 2020, „Consumer Knowledge, Attitudes, and Judgments about Food Safety: A Consumer Analysis", *Trends in Food Science & Technology*, 102, 242–248, https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.03.009.

[57] Joanna Kaczorowska i in., 2018, „Certification Labels in Shaping Perception of Food Quality - Insights from Polish and Belgian Urban Consumers", *Sustainability* 13, nr 2, 702, https://doi.org/10.3390/su13020702; Renata

rozwój rynku żywnościowego i przyczynia się do zwiększenia dobrostanu konsumenta, który bez obaw o swoje zdrowie czy zgodność z przekonaniami może nabyć żywność zgodną ze swoimi preferencjami. Jednak jak wskazują badania, duża liczba funkcjonujących certyfikatów i oznaczeń o nakładających się charakterystykach, sprawia, że konsumenci tracą zaufanie do tak znakowanej żywności[58]. Kontrola nad obszarem znakowania żywności wysokiej jakości – zarówno nad spełnianiem wymagań dla tej żywności, jak i liczbą certyfikatów oraz ich zakresem i charakterystyką, powinna być ważnym elementem gwarantującym bezpieczeństwo i jakość żywności.

IV. Rekomendacje

1. W opinii zespołu, zasługująca na poparcie inicjatywa reformy systemu urzędowej kontroli żywności powinna zostać poddana analizie w świetle dotychczasowych doświadczeń procesów legislacyjnych nakierowanych na konsolidację tego systemu. Z jednej strony beneficjentem reformy powinni być przedsiębiorcy, którzy w konsultacjach społecznych pozytywnie odnosili się do idei konsolidacji, zapewne ze względu na zwiększenie przewidywalności w relacjach z organami urzędowej kontroli żywności, a z drugiej korzyści powinni odnieść pracownicy struktur inspekcyjnych ze względu na precyzyjnie określony zakres ich kompetencji nadzorczych.

2. Nowoczesny system nadzoru nad produkcją bezpiecznej żywności, powinien być oparty na współpracy w zakresie zdrowia publicznego i publicznego zdrowia weterynaryjnego oraz prozdrowotnego kształtowania środowiska, zgodnie z koncepcją „Jedno Zdrowie". Idea „Jedno Zdrowie" znajduje również odzwierciedlenie w nowym prawie UE w zakresie szeroko rozumianej ochrony zdrowia publicznego łączącej ochronę zdrowia ludzi, zwierząt, roślin i środowiska.

3. Uregulowania podziałów kompetencyjnych powinny być przedmiotem przepisów ustawowych lub rozporządzeń, czyli konstytucyjnych źródeł polskiego prawa, publikowanych w Dzienniku Ustaw, a nie indywidualnych porozumień między organami, o których mówi informacja Najwyższej Izby Kontroli, co nie sprzyja transparentności i pewności prawa.

4. Wydaje się, że planowana w przyszłości Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności, gdyby zdecydowano się nadal zachować zasadę jej resortowego podporządkowania, powinna podlegać ministrowi właściwemu ds. zdrowia. Alternatywnie można rozpatrzyć również proponowaną w literaturze podległość Prezesowi Rady Ministrów.

Nestorowicz, 2018, „Asymetria wiedzy a rozwój rynku żywności ekologicznej w Polsce", *Handel Wewnętrzny*, 5 (376), 212–224.

[58] Anna Fenko, Leonne Kersten, Svetlana Bialkova, 2016, „Overcoming Consumer Scepticism toward Food Labels: The Role of Multisensory Experience", *Food Quality and Preference* 48, nr Part A, 81–92, https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2015.08.013; Emma Tonkin i in., 2015, „Trust in and through Labelling - a Systematic Review and Critique", 2015, https://doi.org/10.1108/bfj-07-2014-0244.

5. Niezależnie od stopnia konsolidacji struktury instytucjonalnej systemu urzędowej kontroli żywności, bardzo istotnym elementem usprawniającym sprawowanie nadzoru jest stworzenie nowoczesnej cyfrowej platformy do gromadzenia, monitoringu i zarządzania danymi związanymi z identyfikowalnością żywności, która swym działaniem obejmie wszystkie podmioty i etapy w produkcji i dystrybucji żywności i pasz w myśl zasady „od pola do stołu". Obecnie większość informacji o surowcach i produktach jest przekazywana poszczególnym uczestnikom łańcucha żywnościowego w formie tradycyjnej (łańcuch żywnościowy, handlowe dokumenty identyfikacyjne, etykiety, weterynaryjne świadectwa zdrowia, specyfikacje przewozowe itp.). Cyfryzacja ww. dokumentów, w znacznym stopniu zmniejszyłaby ryzyko ich fałszowania oraz poprawiłaby efektywność przekazywania danych wszystkim uczestnikom biorącym udział w produkcji żywności i jej nadzorowaniu.

6. W funkcjonowaniu niektórych podmiotów rynku-spożywczego dostrzega się brak zaangażowania kadry zarządzającej w poprawę infrastruktury technicznej, brak świadomości kadry zarządzającej, zamortyzowane maszyny i urządzenia, niskie możliwości inwestowania, jak i niewłaściwy stan budynków, sprzętu, maszyn i urządzeń, co tworzy obraz infrastruktury technicznej o charakterze niewystarczającym dla zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności.

7. Istnienie procedur przeglądów okresowych i bieżącej kontroli stanu technicznego maszyn i urządzeń oraz zaostrzenie reżimu technologicznego sprzyjają bezpieczeństwu żywności. Istotną rolę pełnią szkolenia pracowników z zakresu właściwego zorganizowania i kontroli fizycznego środowiska produkcji.

Literatura:

- Akty prawne i inne dokumenty urzędowe przywołane w tekście opinii;
- Boć J. (2007). „*Kontrola prawna administracji*" rozdział 9 (w) "*Prawo administracyjne*" red. J. Boć, Kolonia Limited, s. 376;
- Bolek S. (2020). Consumer knowledge, attitudes, and judgments about food safety: A consumer analysis. Trends in Food Science & Technology, 102, 242–248. https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.03.009;
- FAO/WHO (2003). *Assuring food safety and quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*. FAO/WHO Rome. http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm;
- Fenko A., Kersten L., Bialkova S. (2016). Overcoming consumer scepticism toward food labels: The role of multisensory experience. Food Quality and Preference, 48 (Part A), 81–92. https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2015.08.013;
- Gazdecki M. (2018). Factors of business relationships change in agribusiness input distribution channel: The case of Polish market. IMP Journal, 12(3), 567–582. https://doi.org/10.1108/IMP-01-2018-0011;
- Ha T.M., Shakur S., Do K. (2019). Consumer concern about food safety in Hanoi, Vietnam;
- Kaczorowska J., Prandota A., Rejman K., Halicka E., Tul-Krzyszczuk A. (2021). Certification Labels in Shaping Perception of Food Quality – Insights from Polish and Belgian Urban Consumers. Sustainability, 13(2), 702. https://doi.org/10.3390/su13020702;

- Hadjigeorgiou A., Soteriades E.S., Philalithis A., Psaroulaki A., Tselentis Y., Gikas A., (2013). *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*. International Journal of Food Studies, 2, 105-117;
- Ismyrlis V., 2017. The contribution of quality tools and integration of quality management systems to the organization. The TQM Journal, 29, 677–689. https://doi.org/10.1108/TQM-09-2016-0078;
- Karpf L. (1950). *Polskie prawo żywnościowe*. PZWL, Warszawa;
- Korzycka M., Wojciechowski P. (red.) (2018). *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa;
- Kowalska A. (2018). Wiedza konsumentów na temat bezpieczeństwa żywności i stosowane przez nich sposoby ograniczania ryzyka zagrożenia. Handel Wewnętrzny, 2 (373), 246–260;
- Maruszewska N., Miśniakiewicz M. (2018). *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 54, 486-496;
- Nestorowicz R. (2018). Asymetria wiedzy a rozwój rynku żywności ekologicznej w Polsce. Handel Wewnętrzny, 5 (376), 212–224;
- Piotrowska-Puchała A. (2018). Preferencje konsumentów, jakość i bezpieczeństwo nabywanej przez nich żywności. Katedra Zarządzania i Marketingu, Wydział Agrobioinżynierii, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie. https://depot.ceon.pl/handle/123456789/16419;
- Stefański K. (1938). *Przepisy o dozorze nad żywnością*, Nakładem Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, Warszawa;
- Stoner J.A.F., Wankel Ch. (2005). *Kierowanie*, Warszawa 1992, s.222, cyt. za Jan Łukasiewicz, *Zarys nauki o administracji*, LexisNexis, Warszawa;
- Szpor G., (1992). „*Polskie prawo żywnościowe - kompetencje organów inspekcyjnych*" w "Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego - ekspertyza" red. St. Tyszkiewicz, Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa, s. 129;
- Taczanowski M. (2017). *Prawo żywnościowe*. Wolters Kluwer, Warszawa;
- Tonkin E., Wilson A., Coveney J.D., Webb J., Meyer S.B. (2015). Trust in and through labelling – A systematic review and critique. https://doi.org/10.1108/bfj-07-2014-0244;
- Truszczyński M., Pejsak Z. (2015). *„Jedno Zdrowie" – koncepcja łącząca działalność naukową i praktyczną z zakresu ochrony zdrowia człowieka i zwierząt*. Życie Weterynaryjne, 90 (5), 280-283.

UNIWERSYTET ROLNICZY
im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

dr hab. inż. Sylwester Tabor, prof. UR
Rektor

Kraków, 2021-05-28

R0710/222/2021

Sz.P.
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo znak LLO.034.001.2020 z dn. 29 kwietnia 2021 r. w załączeniu przesyłam Stanowisko Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie w sprawie ewentualnej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności.

Z wyrazami szacunku,

31-120 Kraków, al. Mickiewicza 21, tel. +48 12 633 13 36, e-mail: rector@urk.edu.pl

Stanowisko Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie w sprawie ewentualnej zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności

Rynek żywności w Polsce (zarówno producenci, jak i konsumenci) oczekuje uchwalenia i wejścia w życie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, której projekt 30 maja 2017 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, 30 czerwca 2017 r. wpłynął do Sejmu (druk nr 1686) i 4 lipca 2017 r. został skierowany do pierwszego czytania.

Opis działań Wspólnotowych

Od 14 grudnia 2019 r. urzędowa kontrola żywności na szczeblu unijnym jest regulowana przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. Celem tego rozporządzenia jest ustanowienie jednolitych unijnych ram, określających sposób organizacji kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywczym, z uwzględnieniem przepisów zawartych w innym Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady – nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r., oraz w prawodawstwie sektorowym.

Na forum Unii Europejskiej zostało wypracowane stanowisko, które gwarantuje wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach procesu produkcji i dystrybucji żywności (w skrócie nazwanym „od pola do stołu"). Jednakże w praktyce bardzo trudne jest spełnienie tego założenia, gdyż dla przykładu bezpieczeństwem żywności w Polsce zajmuje się kilka instytucji mających różne, fragmentaryczne kompetencje i odrębne umocowania prawne. W związku z tym często dochodzi do sytuacji, w której inaczej interpretują one obowiązujące przepisy. Unia Europejska słusznie rekomenduje, aby kompleksową kontrolą bezpieczeństwa żywności zajmował się jeden organ. Tak jest w większości krajów członkowskich UE (w 22 spośród 27 państw członkowskich).

Opis stanu faktycznego w Polsce i wskazanie głównych zagrożeń

Obecnie polski system bezpieczeństwa żywności w zakresie kontroli i nadzoru tworzy sześć instytucji. Są to:

1. Państwowa Inspekcja Sanitarna (Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, 1985 - Dz. U. z 2021 r. poz. 195).
2. Inspekcja Weterynaryjna (Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej, 2004 - Dz. U. z 2021 r. poz. 306).
3. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, 2000 - Dz. U. z 2021 r. poz. 630).
4. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, 2020 - Dz. U. z 2021 r. poz. 147).
5. Inspekcja Handlowa (Ustawa o Inspekcji Handlowej, 2000 - Dz. U. z 2020 r. poz. 1706).
6. Służba Celna (Ustawa o Służbie Celnej, 2002 - Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 365).

Ponadto system ten uzupełniają dwie instytucje prowadzące, w ramach swoich kompetencji, badania w zakresie bezpieczeństwa żywności, podlegające dwóm resortom:

1. Państwowy Instytut Weterynaryjny - Państwowy Instytut Badawczy (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi),
2. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, w skład którego wchodzi Instytut Żywności i Żywienia, z dniem 1 lutego 2020 włączony w struktury NIZP-PZH (Ministerstwo Zdrowia).

Dodatkowo poważnym problemem polskiego systemu bezpieczeństwa żywności jest fakt, że służby nadzoru podlegają innym organom naczelnym i charakteryzują się zróżnicowaną strukturą:

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

Opisany stan wprowadza chaos decyzyjny i sprawia, że dochodzi do paradoksalnych sytuacji, w których np.:

1. wymagane zawartości azotynów i azotanów w produktach mięsnych określił Minister Zdrowia Rozporządzeniem z dn. 18 września 2008, a na etapie produkcji w zakładzie upoważnionym do kontroli ilości wprowadzanych azotanów lub azotanów jest lekarz weterynarii,
2. maksymalne dopuszczalne poziomy wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w wędlinach i rybach określił Minister Zdrowia, a kontrola należy do Inspekcji Weterynaryjnej (w zakładzie) i Inspekcji Sanitarnej w handlu,
3. 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 roślinne).

Analizując powyższe przesłanki, jako poważne wady obecnego polskiego systemu bezpieczeństwa żywności należy wskazać sześć obszarów, które ze względu na zakres można podzielić na trzy grupy:

1. rozproszony nadzór: w odniesieniu do poszczególnych inspekcji przyjęte zostały różne rozwiązania,
2. wątpliwości interpretacyjne, dotyczące nie tylko granic kompetencji poszczególnych inspekcji (najbardziej widoczne), ale także sposobu ich funkcjonowania i działania (różnice interpretacyjne tego samego przepisu pomiędzy Inspekcjami, a nawet pomiędzy pracownikami tej samej inspekcji),
3. mała przejrzystość urzędowych kontroli (mają one służyć poprawie bezpieczeństwa i jakości żywności, a nie szukaniu powodu do nałożenia kary),
4. nieskuteczne sankcje w polskim prawie (uczestnicy afery z solą drogową w żywności nie ponieśli konsekwencji),
5. opłaty i należności uregulowane w polskim prawie są niespójne, a system kar jest uznaniowy,
6. utrudnienia dla producentów (przedsiębiorców), którzy często muszą się zastanawiać co Inspekcja czy kontroler mają na myśli.

Przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności muszą być jasne dla każdego, przejrzyste i interpretowane tak samo przez wszystkich, łącznie z sądami rozpatrującymi sprawy sporne.

Konkluzja

Po dokonaniu analizy oraz zdefiniowaniu obszarów krytycznych obecnej sytuacji na rynku żywności w Polsce Uniwersytet Rolniczy w Krakowie stoi na stanowisku, aby ustawa o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności zaczęła obowiązywać. Zauważamy jednocześnie, że konieczna będzie dalsza praca legislacyjna mająca na celu implementację zapisów pranych do praktyki.

Propozycja zawarta w projekcie tej ustawy, aby nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprawował minister odpowiedzialny za rolnictwo jest słuszna. 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.

Ponadto poddany ocenie projekt prawny zakładający skonsolidowanie procesów kontrolnych i monitorujących obejmujących cały łańcuch żywnościowy i powołanie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ) jest słuszny i od dawna oczekiwany przez szeroko pojęty rynek żywnościowy – zarówno przez producentów jak i konsumentów.

Konsolidacja Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz 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, będzie ważnym krokiem mającym na celu ujednolicenie procesów kontrolnych i monitorujących oraz ograniczy do minimum niejasności kompetencyjne i decyzyjne.

Konieczność dalszych działań prawnych

Mamy świadomość, że uchwalenie i wprowadzenie w życie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności nie rozwiąże wszystkich problemów sektora żywnościowego, z których za szczególnie ważne uważamy:

1. Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności musi służyć ludziom, zarówno producentom żywności, jak i konsumentom – ma być dla producenta i konsumenta, a nie odwrotnie. Musi pełnić funkcje zarówno kontrolne, jak i doradcze (w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów oraz dostosowania produkcji do ich wymogów). Dotychczas producent żywności słyszał od osoby kontrolującej „my jesteśmy od kontrolowania i karania, a nie od doradzania".
2. Konsument powinien mieć łatwy i natychmiastowy dostęp do informacji o produktach żywnościowych wadliwych, nie spełniających norm, zafałszowanych. Dotychczas Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na swoich stronach internetowych zamieszczała takie informacje – ostatnio jednak trudno je znaleźć. Jeżeli Inspekcja i jej pracownik ma niepodważalne wyniki i dane o oszustwie żywnościowym to Inspekcja nie może się obawiać ewentualnych spraw sądowych. Roczne raporty i wyniki badań żywności są mało przydatne dla konsumenta. Informacje o zafałszowaniach żywności muszą być podawane w czasie rzeczywistym – wtedy będą służyły konsumentowi. Okresowe raporty służą jedynie sprawozdawczości.
3. W Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności muszą pracować ludzie kompetentni, mający statut urzędnika państwowego, zatrudniani w wyniku konkursów określających kompetencje.
4. Wyniki badań właścicielskich żywności wykonane w akredytowanych laboratoriach muszą być traktowane na równi z wynikami wykonanymi w laboratoriach podległych Inspekcji Weterynaryjnej czy Inspekcji Sanitarnej. Obecnie producent żywności jest zmuszany do wykonywania badań w laboratoriach podległych Inspekcji Weterynaryjnej czy Inspekcji Sanitarnej. Jeżeli Inspekcje chcą utrzymać swoje

laboratoria to przynajmniej cenniki badań powinny być porównywalne z cennikami akredytowanych laboratoriów działających w kraju (metodyki są takie same). Akredytacja laboratorium np. JS Hamilton jest taką samą akredytacją jak laboratorium Inspekcji Weterynaryjnej czy Inspekcji Sanitarnej.

5. Producent żywności musi mieć prawo do wykonania badań w innym laboratorium, jeżeli kwestionuje otrzymany wynik badania.
6. Producenci żywności są zmuszani do badań produktu, za który nie odpowiadają. Przykładem jest zlecanie w zakładzie badania wody pochodzącej z sieci wodociągowej. Jakość wody deklaruje zakład wodociągów (jako konsument tej wody, inspektor nie kwestionuje jej jakości). Producent żywności musi wykonywać badania wody, czyli kontroluje zakład wodociągów.
7. Inspekcje zajmujące się bezpieczeństwem żywności i nadzorujący je minister nie mogą „zamiatać pod dywan" afer związanych z żywnością, bo to podważa zaufanie konsumentów do żywności. Przykładem jest afera z solą drogową (wypadową) czy z tzw. „leżakami", czyli zwierzętami chorymi (czy martwymi) wprowadzanymi do łańcucha żywnościowego przez nieuczciwych producentów (za przyzwoleniem odpowiedzialnych za badania przedubojowe lekarzy weterynarii).
8. Należy zmodyfikować system kształcenia przyszłych kadr dla Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Studenci kierunków weterynaryjnych, dietetyki, technologii żywności, jakości i bezpieczeństwa żywności czy towaroznawstwa nie mogą uważać zagadnień dotyczących bezpieczeństwa żywności za niepotrzebne, czy zbędne.

Opracował zespół:
prof. dr hab. inż. Władysław Migdał – kierujący zespołem
dr hab. inż. Piotr Gębczyński, prof. UR
dr hab. inż. Jacek Słupski, prof. UR
dr inż. Małgorzata Tabaszewska, prof. UR
dr inż. Dorota Litwinek
dr inż. Daniel Żmudziński
mgr inż. Katarzyna Petka
dr hab. inż. Monika Wszołek, prof. UR

Politechnika Łódzka
Rektor
prof. dr hab. inż. Krzysztof Jóźwik

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat
Wiceprezes Małgorzaty Motylow
Data wpływu 07.06.2021
Lp.
UNK 29850/21

Łódź, 26.05.2021

Opinia w sprawie systemu kontroli bezpieczeństwa żywności

Skuteczna kontrola bezpieczeństwa żywności jest niewątpliwie kluczowym zadaniem dla zapewnienia zdrowia społeczeństwa. Świadomość tego faktu znalazła odzwierciedlenie w krajowym systemie monitoringu bezpieczeństwa żywności, gdzie różne aspekty produkcji i jakości produktów spożywczych podlegają ocenie przez jednostki powołane do ich kontroli. W obecnym stanie organizacyjno-prawnym nadzór ten ujęty jest w kompetencjach kilku instytucji, tj.:

- Inspekcji Weterynaryjnej

nadzorującej jakość zdrowotną żywności pochodzenia zwierzęcego w produkcji i obrocie hurtowym

- Inspekcji Sanitarnej

nadzorującej jakość zdrowotną żywności w obrocie detalicznym oraz żywności pochodzenia niezwierzęcego w zakładach produkcyjnych i hurtowniach, a także sprawującej bieżący nadzór sanitarny nad warunkami żywienia zbiorowego

- Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

nadzorującej jakość handlową artykułów rolno-spożywczych w produkcji i handlu (detalicznym i hurtowym).

Chociaż przyjęte rozwiązania pozwalają na objęcie kontrolą wszystkich etapów łańcucha żywnościowego, to realizację tego zadania cechuje skomplikowany podział kompetencji pomiędzy organami sprawującymi nadzór nad żywnością oraz nadmierne rozproszenie obowiązków pomiędzy instytucje sprawujące nadzór nad wytwarzaniem, dystrybucją i sprzedażą detaliczną. Tak funkcjonujący system kontroli jest niedoskonały pod względem organizacyjnym, gdyż uniemożliwia prowadzenie dobrze skoordynowanych działań, co stwarza ryzyko zarówno powielania kontroli realizowanych przez różne instytucje, jak i pozostawienia części obszarów bez niezbędnego nadzoru.

Dla poprawy obecnie funkcjonującego w Polsce modelu kontroli bezpieczeństwa żywności niezbędne jest jednolicenie struktur i kompetencji urzędowej kontroli żywności. Rekomendowanym rozwiązaniem jest skonsolidowanie działań kontrolnych w ramach jednego, powołanego do tych zadań organu, powstałego z integracji obecnie funkcjonujących instytucji, z sugerowaną podległością pod resort rolnictwa. Taki model systemu kontroli, zbieżny z rozwiązaniami obowiązującymi w innych państwach Unii Europejskiej, zapewni wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach produkcji i obrotu żywności, a zwłaszcza:

90-924 Łódź, ul. ks. I. Skorupki 10/12, budynek B3
tel. (+48 42) 631 20 01, (+48 42) 631 20 02, fax (+48 42) 631 30 09,
e-mail: rector@adm.p.lodz.pl, www.p.lodz.pl

HR EXCELLENCE IN RESEARCH

- kompleksowy i skuteczniejszy nadzór nad produkcją, transportem, przechowywaniem i sprzedażą żywności
- spójność działań w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności
- lepszą organizację działań kontrolnych, w tym wyeliminowanie przypadków przeprowadzania kilku kontroli różnych organów u tego samego przedsiębiorcy
- efektywniejsze wykorzystanie zasobów kadrowych i środków finansowych.

Rozwiązanie takie uwzględnia wyeliminowanie niedogodności obserwowanych obecnie z punktu widzenia zarówno organów kontrolujących, jak i podmiotów podlegających kontroli, skutkując jednocześnie korzyścią dla głównego interesariusza, jakim jest konsument.

Rektor
Politechniki Łódzkiej
Prof. dr hab. inż. Krzysztof Jóźwik

)0-924 Łódź, ul. ks. I. Skorupki 10/12, budynek B3
el. (+48 42) 631 20 01, (+48 42) 631 20 02, fax (+48 42) 631 30 09,
›-mail: rector@adm.p.lodz.pl, www.p.lodz.pl

HR EXCELLENCE IN RESEARCH

GŁÓWNY INSPEKTOR
JAKOŚCI HANDLOWEJ
ARTYKUŁÓW ROLNO-SPOŻYWCZYCH

ANDRZEJ ROMANIUK

Warszawa, 31 sierpnia 2021 roku

BOL.070.12.2021

Pani

Małgorzata Motylow

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 sierpnia 2021 r., znak: LLO.034.001.2020, dotyczące przekazania informacji na potrzeby opracowywanej analizy systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce, przedstawiam poniższe.

Z dniem 1 lipca 2020 r., na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 285), Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przejęła całość zadań związanych

z kontrolą jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

Należy podkreślić, że przejęcie nowych zadań we wskazanym obszarze zbiegło się z okresem obowiązywania stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-COV2. W chwili przejęcia ww. zadań obowiązywały liczne ograniczenia i restrykcje dotyczące w znacznej mierze podmiotów podlegających kontrolom IJHARS (np. w działalności gastronomicznej).

Dokonanie szczegółowej analizy efektów wprowadzonych z dniem 01 lipca 2020 r. zmian systemowych w zakresie urzędowej kontroli żywności w Polsce jest działaniem niezbędnym.

Porównywanie sytuacji sprzed wprowadzenia stanu epidemii, w której nadzór nad jakością handlową żywności sprawowały dwa organy, z sytuacją obecną, w której nadzór ten sprawuje wprawdzie jeden organ, ale działający w warunkach epidemii, byłoby niemiarodajne i niecelowe. Analiza taka, dokonana w chwili obecnej, oparta byłaby na danych dotyczących warunków o charakterze nadzwyczajnym, a wnioski z niej płynące mogłyby zafałszowywać obraz rzeczywistego funkcjonowania systemu urzędowej kontroli żywności w Polsce oraz rynku żywności. Ewentualne postulaty de lege ferenda mogłyby nie odpowiadać potrzebom faktycznych zmian legislacyjnych.

Niezależnie od powyższego, poniżej przedstawiam informację dotyczącą realizacji wybranych zadań ustawowych IJHARS w okresie od 01 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

Z uwagi na stan epidemii i zagrożenie zdrowia i życia ludzi, organy IJHARS przeprowadzały kontrole fizyczne w reżimie sanitarnym, korzystając także z narzędzia w postaci kontroli zdalnych.

W okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. przeprowadzono 69 229 kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w ramach urzędowych kontroli żywności zbadano 5491 próbek, w wyniku czego wydano 1 577 decyzji administracyjnych, w tym 1 083 decyzje wymierzające kary administracyjne na kwotę 2 009 851 zł, co zapobiegło wprowadzaniu do obrotu partii o niewłaściwej jakości handlowej lub zafałszowanych i tym samym przyczyniło się do ochrony interesów ekonomicznych konsumenta.

Inspekcja JHARS, realizując zadania związane z kontrolą jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji, w tym kontroli produktów ekologicznych i tradycyjnych, zastosowała model kontroli polegający na przeprowadzaniu kontroli na etapie handlu detalicznego (w sklepach) przed kontrolami u producentów. Ma to na celu oszacowanie, które produkty oferowane konsumentowi finalnemu budzą wątpliwości i wymagają szczegółowej kontroli na etapie wytwarzania.

Prowadzenie kontroli w obrocie detalicznym umożliwiło skrócenie czasu trwania kontroli u producentów, gdyż producent może zostać zapoznany ze zgromadzonym wcześniej materiałem dowodowym i podlega on jedynie ewentualnemu uzupełnieniu, a nie jest gromadzony od początku.

Powyższe ma szczególne znaczenie w przypadku producentów działających jako mikroprzedsiębiorcy lub producenci ekologiczni, dla których długotrwała kontrola stanowi odczuwalne uniedogodnienie.

Prowadzenie kontroli zarówno u producentów, jak i detalistów przez organy IJHARS eliminuje ryzyko niejednolitości w rozstrzyganiu spraw, w których występuje ocenna kwestia wprowadzania konsumenta w błąd.

Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, nadzorujący działalność IJHARS, czuwa nad jednolitością postępowania WIJHARS. Organy IJHARS otrzymują szczegółowe wytyczne dotyczące zarówno zagadnień merytorycznych związanych za znakowaniem żywności, jak i trybu postępowania podczas kontroli i prowadzonego w jej następstwie postepowania administracyjnego. Główny Inspektor zapewnia również brak nieuzasadnionego różnicowania wymierzanych kar pieniężnych przez poszczególnych WIJHARS, przekazując wytyczne dotyczące sposobu oceny przesłanek wymiaru kary.

Jednolitość i przewidywalność postępowania organów IJHARS, czuwających nad jakością żywności na wszystkich etapach produkcji i dystrybucji, zostanie z pewnością doceniona przez samych kontrolowanych przedsiębiorców.

Inspekcja JHARS podejmowała również działania mające na celu edukowanie przedsiębiorców w zakresie przepisów prawa żywnościowego m.in. dotyczących znakowania.

Niezbędna reorganizacja w zakresie przejętych zadań, zasobów ludzkich i laboratoriów wymagała szczegółowej analizy, która pozwoliła na właściwe rozdysponowanie posiadanych narzędzi, adekwatnie do wykonywania zadań, biorąc pod uwagę wiedzę merytoryczną pracowników oraz infrastrukturę laboratoryjną.

Biorąc powyższe pod uwagę, podjęto działania zmierzające do zmiany struktury organizacyjnej wojewódzkich inspektoratów, w tym dokonano zmiany regulaminów organizacyjnych, opracowania procedur kontrolnych, przygotowania przejętych pracowników pod względem merytorycznym oraz przeszkolenia w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania jakości ISO.

GIJHARS podjął również działania w celu ujednolicenia i scalenia bazy laboratoryjnej.

Z uwagi na obowiązujący przepis ujęty w art. 37 ust. 4 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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, laboratoria urzędowe muszą funkcjonować zgodnie z normą EN ISO/IEC 17025 oraz posiadać akredytację krajowej jednostki akredytującej.

Mając na uwadze powyższe wymaganie, dokonano przeglądu dokumentacji systemowej i podjęto działania, które doprowadziły do wypracowania uwspólnionej i ujednoliconej dokumentacji systemu zarządzania funkcjonującego w laboratoriach GIJHARS, która jest zgodna z wymaganiami PN-EN ISO/IEC 17025:2018-02 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”.

Obowiązek posiadania przez laboratoria GIJHARS akredytacji wraz z szerokim jej zakresem oraz sprostanie wymaganiom art. 37 wyżej cytowanego rozporządzenia, przełożyło się na potwierdzenie prawidłowości opracowanej ww. dokumentacji i wdrożenia systemu

zarządzania, funkcjonującego w laboratoriach przez audytorów krajowej jednostki akredytującej, tj. Polskiego Centrum Akredytacji.

Dokonano również analizy możliwości analitycznych całej bazy laboratoryjnej GIJHARS ujednolicając sposób sporządzania sprawozdań z działalności analitycznej.

Dokonano weryfikacji przyznanych specjalizacji, zgodnie z którymi laboratoria wdrażają i rozszerzają zakres analityczny, aby zapewnić jak najszerszy wachlarz badań jakie mogą być wykonane w produktach danej grupy towarowej. Przyznanie specjalizacji wiąże się również z ukierunkowaniem laboratoriów na ewentualne rozszerzanie zakresów akredytacji.

Niezależnie od opisanych wyżej działań o charakterze organizacyjnym, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zainicjowanie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w polskim porządku prawnym nowych i niestosowanych dotychczas narzędzi w celu umożliwienia prowadzenia rzeczywistych kontroli handlu elektronicznego żywnością. Konsekwencją powyższego są zaawansowane prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (UD 142) wprowadzający instytucję anonimowego zakupu kontrolnego w ramach kontroli sprzedaży żywności na odległość oraz w punktach gastronomicznych.

Istotnym element konsolidacji kompetencji IJHARS było również przekazanie zadań w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów do Państwowej Inspekcji Ochrony roślin i Nasiennictwa (ustawa z dnia 7 maja 2020 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1069)). Powyższe pozwoliło IJHARS skoncentrować się na kontroli żywności (wyjątkiem są kontrole prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. kontrole ex-post), kontrole materiałów do kontaktu z żywnością oraz kontrole pasz dla zwierząt domowych w obrocie detalicznym).

Podsumowując, należy uznać że system urzędowej kontroli żywności w Polsce, ukształtowany w dniu 01 lipca 2020 r. jest przejrzysty i efektywny. Kwestiami ochrony interesów konsumentów żywności zajmuje się obecnie IJHARS, nad wymaganiami zdrowotnymi czuwają Inspekcja Weterynaryjna oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna, natomiast za zdrowie roślin, nadzór nad produkcją materiału siewnego i obrotem nawozami odpowiada Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Po przejęciu całości nadzoru nad jakością handlową przez IJHARS brak jest ewentualnych obszarów w których powstać mógłby spór kompetencyjny (pozytywny lub negatywny) pomiędzy organami tej Inspekcji a innymi organami.

Uprzejmie informuje, że szczegółową analizę efektów wprowadzonych z dniem 01 lipca 2020 r. zmian systemowych w zakresie urzędowej kontroli żywności w Polsce, GIJHARS będzie mógł przedstawić niezwłocznie, gdy dokonanie takiej rzetelnej analizy stanie się możliwe.

Z poważaniem

Andrzej Romaniuk

6.5. Wykaz aktów prawnych i literatury

Przepisy krajowe

1. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz. U. z 2021 r. poz. 195.
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej – Dz. U. z 2020 r. poz. 1706.
3. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – Dz. U. z 2021 r. poz. 630.
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej – Dz. U. z 2021 r. poz. 306.
5. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia – Dz. U. z 2020 r. poz. 2021 ze zm.
6. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin – Dz. U. z 2020 r. poz. 2097.
7. Ustawa z dnia z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.
8. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi -– Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.
9. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.
10. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – Dz. U. poz. 2294.

Przepisy unijne

1. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności – Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1.
2. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt – Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. 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, 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 L 95 z 7.04.2017, s. 1 .
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2023/2006 z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością - Dz. U. UE L 384 z 29.12.2006, s. 75.
5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt - Dz. U. UE L 6 z 11.01.2011, s. 7.

6. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1715 z dnia 30 września 2019 r., ustanawiającym przepisy dotyczące funkcjonowania systemu zarządzania informacjami w zakresie kontroli urzędowych oraz jego składników systemowych - Dz. U. UE L 261 z 14.10.2019, s. 37.

Literatura

1. Bućko-Płoszczyca E., Szybieniecka E., Krochmal-Marczak B., Wilczek S., *Bezpieczeństwo żywności – zagrożenia, organy i systemy kontroli*, dostęp: https://www.researchgate.net/publication/324227193_Bezpieczenstwo_zywnosci-zagrozenia_organy_i_systemy_jego_kontroli, kwiecień 2018.
2. Cecchini, M. and L. Warin, *Impact of Food Labeling Systems on Food Choices and Eating Behaviors: A Systematic Review and Metaanalysis of Randomized Studies*, Obesity Reviews, 2016, Vol. 17 (3), str. 201-210, www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf
3. Godela A., Lewańska M., Olszewska D., Myga-Nowak M., *Bezpieczeństwo żywności w Polsce – przegląd najważniejszych zagadnień*, Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika. Informatyka. Inżynieria Bezpieczeństwa, 2016, t. IV.
4. Hadjigeorgiou A., Soteriades E.S., Philalithis A., Psaroulaki A., Tselentis Y., Gikas A., *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*, International Journal of Food Studies, 2, 2013, s. 105-117.
5. Praca zbiorowa pod red. M. Korzyckiej i P. Wojciechowskiego, *Urzędowa kontrola żywności, Teoria i praktyka*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2018.
6. Praca zbiorowa pod red. Kwasek M., *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (13) Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta,* Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2011.
7. Opracowanie zbiorowe pod kierunkiem Łączyńskiego A., *Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.
8. Maruszewska N., Miśniakiewicz M., *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 54 (2/2018).
9. Mroczek J., Słowiński M., *Peklowanie mięsa- technologia, korzyści i zagrożenia. „Mięso i Wędliny"* 1997, nr 6.
10. Ozimek I. *Ochrona konsumentów na rynku żywności – wybrane aspekty*, Konsumpcja i Rozwój Nr 1/2012 (2), Warszawa 2012.
11. Ozimek I., Gutkowska K., Żakowska-Biemans S., *Postrzeganie przez konsumentów zagrożeń związanych z żywnością*, Żywność. Nauka. Technologia. Jakość, 2004, 4 (41).
12. Popis M., *Systemy bezpieczeństwa żywności*, Problemy Jakości 2/2013.
13. Serlikowska A., *Aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy, Pojęcie urzędowej kontroli żywności*, Kontrola Państwowa nr 2, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa marzec-kwiecień 2018.
14. Serlikowska A., *Opłaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym*, Warszawa 2019, praca doktorska, nieopublikowana.
15. Serlikowska A., *Rozproszenie kompetencji krajowych organów, Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, Kontrola Państwowa nr 6, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa listopad-grudzień 2019.
16. Sitarz S., Janczar-Smuga M., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa żywności, możliwości ich kontroli oraz eliminacji*, Nauki Inżynierskie i Technologie Engineering Sciences and Technologies 2(5), 2012.

17. Szymecka-Wesołowska A. (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, LEX 2013; komentarz do art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Teza 55.
18. Wasilewska E., Małgorzewicz S., *Niepożądane reakcje pokarmowe na dodatki do żywności,* Forum Zaburzeń Metabolicznych, 2015, 6(1).
19. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza,* PWN, 2002
20. Wojciechowski P., *Struktura, kompetencje i zakres działania, Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce,* Kontrola Państwowa nr 1, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa styczeń-luty 2014.
21. Wojciechowski T., *Polski system kontroli żywności*, Bezpieczeństwo i Higiena Żywności, https://www.zywnosc.com.pl/polski-system-kontroli-zywnosci/

Netografia

https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en
https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/civil-societys-contribution-development-comprehensive-food-policy-eu-own-initiative-opinion
https://www.efsa.europa.eu/
http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm
https://www.foodfakty.pl/
https://www.kowr.gov.pl
https://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf
http://www.old.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/index_p.html#01
https://www.researchgate.net/publication/324227193_Bezpieczenstwo_zywnosci-zagrozenia_organy_i_systemy_jego_kontroli
https://www.sejm.gov.pl
http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_SWAID_HZ_ 3_12.aspx
http://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/zwierzeta/ograniczanie-antybiotykow-w-hodowli/
https://www.zywnosc.com.pl/polski-system-kontroli-zywnosci/

6.6. Wykaz organów, którym przekazano opracowanie

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Zdrowia
6. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Minister Edukacji i Nauki
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Główny Inspektor Sanitarny
14. Główny Lekarz Weterynarii
15. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa