

Propozycje zmian w systemie

Ocena działania urzędowej kontroli żywności

Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w ostatnich latach badania dotyczące szeroko ujętej problematyki bezpieczeństwa żywności oraz audyty Komisji Europejskiej w Polsce ujawniły problemy organizacji urzędowej kontroli żywności. Nakładanie się kompetencji poszczególnych inspekcji, niedostateczna współpraca i koordynacja działań, brak skutecznych mechanizmów służących ujawnianiu nielegalnej działalności podmiotów zajmujących się produkcją żywności, nieskuteczny nadzór nad ubojem zwierząt, niesprawny system kontroli sprzedaży internetowej, to tylko niektóre z wad istniejącego systemu. Taki stan potwierdziły też opinie naukowców. Mając to na uwadze, Izba przedstawiła analizę problemów systemu kontroli bezpieczeństwa żywności oraz rekomendacje działań służących podniesieniu jego sprawności. Propozycje kierunkowych rozwiązań ujęto w czterech obszarach tematycznych.

ZOFIA KOTYNIA

Opracowana przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza systemowa (tzw. megainformacja) „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki

zmian” opiera się na wynikach dziewięciu kontroli NIK, przeprowadzonych w latach 2016–2021, oraz pięciu audytach Komisji Europejskiej z lat 2018–2019¹. Dokonana przez NIK pogłębiona ocena ustaleń w poszczególnych obszarach kontrolnych,

¹ Artykuł opracowany na podstawie analizy systemowej NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>>, dalej także „megainformacja”. Przygotowano ją na podstawie zarządzenia nr 7/2020 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 4.2.2020 w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania analizy systemowej pn. *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*. W megainformacji wymieniono wszystkie kontrole NIK i audyty Komisji Europejskiej dotyczące problematyki bezpieczeństwa żywności, s. 58-59.

analiza wniosków systemowych i *de lege ferenda* sformułowanych po tych kontrolach i audytach, pozwoliła Izbie na zdiagnozowanie problemów systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce. Dbając o wypracowanie właściwego modelu współdziałania służb publicznych i mając jednocześnie na uwadze znaczenie bezpieczeństwa żywności, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała rekomendacje służące podniesieniu sprawności organizacji urzędowej kontroli żywności w Polsce.

System kontroli żywności – najważniejsze problemy

Zgodnie z definicją przyjętą w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002², prawo żywnościowe oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności ogólnie, a ich bezpieczeństwo szczegółowo, zarówno na poziomie Wspólnoty Europejskiej, jak i krajowym. Obejmuje ono wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), bezpieczeństwo żywności to zapewnienie, że nie spowoduje ona szkody dla konsumenta,

gdy zostanie przygotowana i/lub spożyta zgodnie z przeznaczeniem. Nie może też stanowić zagrożenia dla zdrowia i życia. Oznacza to konieczność stworzenia mechanizmów zapobiegających wprowadzaniu do obrotu produktów niebezpiecznych, a w wypadku zaistnienia zagrożenia – procedur szybkiego reagowania, ostrzegania i wycofywania ich z rynku. Bezpieczeństwo zależy od wspólnych wysiłków wszystkich zaangażowanych w łańcuch dostaw żywności. Regulacje prawne i kontrole mają na celu wyeliminowanie lub zmniejszenie ryzyka zanieczyszczenia na każdym etapie.

W ramach kontroli wewnętrznej³ zarówno producenci, jak i przetwórcy oraz dystrybutorzy żywności mają obowiązek stosować w szczególności Dobrą praktykę produkcyjną (GMP), Dobrą praktykę higieniczną (GHP) czy System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP)⁴.

Organy urzędowej kontroli żywności właściwe w sprawach kontroli żywności lub pasz mają z kolei – stosownie do swoich kompetencji – dopilnować, aby były produkowane zgodnie z wymogami prawa żywnościowego i kontrolować ich przestrzeganie w całym łańcuchu żywnościowym, od pola do stołu⁵.

² Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002 r.).

³ 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.

⁴ Definicje tych pojęć określono w art. 3 ust. 3 pkt 8, 9 i 41 ustawy z 25.8.2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia”.

⁵ P. Wojciechowski: *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2014, s. 49-65.

Przedmiotowy zakres urzędowej kontroli w prawie żywnościowym obejmuje przede wszystkim nadzór nad bezpieczeństwem żywności (utożsamianym z jakością zdrowotną żywności) i nad jej jakością handlową⁶. 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, obejmując nie tylko żywność, lecz także pasze, wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z nią, a także sam proces wytwarzania i obrotu żywnością oraz systemy kontroli wewnętrznej prowadzonej przez przedsiębiorców.

Rozporządzenie UE 2017/625 pozostawia państwom członkowskim stosunkowo dużą swobodę kształtowania struktury organów realizujących urzędowe kontrole (pkt 26 preambuły). Prawodawca wskazał, że powinny one wyznaczyć odpowiednie organy do nadzoru nad poszczególnymi obszarami i określić ich zadania. Ponadto, w każdym z tych obszarów powinien

działać organ odpowiedzialny za właściwą komunikację z innymi państwami członkowskimi oraz Komisją.

Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia wskazuje, że w Polsce organami urzędowej kontroli w tym zakresie są: Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), Inspekcja Weterynaryjna (IW) oraz inne organy w ramach posiadanych kompetencji. Należą do nich w szczególności: Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN), a do 30 czerwca 2020 r. także Inspekcja Handlowa⁷. Ponadto w proces kontrolny zaangażowane są np. organy Krajowej Administracji Skarbowej (Służba Celno-Skarbowa) w ramach realizacji polityki celnej państwa dotyczącej przywozu i wywozu towarów, także żywności czy Inspekcja Ochrony Środowiska, dokonująca oceny jego stanu, który bezpośrednio wpływa na zdrowie zwierząt i roślin. System uzupełniają jeszcze instytucje prowadzące ocenę ryzyka bezpieczeństwa żywności⁸.

⁶ Art. 2 ust. 1 lit. a w związku z art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15.3.2017 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, 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 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 7.4.2017), zwanego dalej „rozporządzeniem UE 2017/625”.

⁷ Od 1.7.2020 zadania dotyczące kontroli produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu oraz kontroli usług przejęła Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Nastąpiło to na mocy ustawy z 23.1.2020 o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 285).

⁸ A. Serlikowska: *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności – rozproszenie kompetencji krajowych organów*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2019, s. 29-44.

Są to Państwowy Instytut Weterynaryjny oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny⁹.

Kompetencje poszczególnych organów prezentuje tabela 1, s. 17.

Istniejący w Polsce system bezpieczeństwa żywności jest więc systemem wieloinstytucjonalnym. Dokonując jego oceny, Izba przeanalizowała wyniki dziewięciu własnych kontroli¹⁰ oraz pięciu audytów Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności¹¹ Komisji Europejskiej. Istotną, zdiagnozowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli wadą systemu¹² jest wzajemne nakładanie się kompetencji i brak współpracy między organami kontrolnymi. W treści megainformacji podkreślono, że w rozbudowanej strukturze organizacyjnej systemu kontroli bezpieczeństwa żywności, podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami

opiera się na kilku nie w pełni przejrzystych kryteriach.

Pierwszym jest rodzaj produktów żywnościowych. PIS zajmuje się produktami pochodzenia niezwierzęcego, zaś w odniesieniu do produktów zwierzęcych – tylko żywnością znajdującą się w handlu detalicznym. Pozostałą żywność pochodzenia zwierzęcego kontrolują organy IW, ale tylko w obrocie hurtowym. Jakość handlową produktów rolno-spożywczych w produkcji, obrocie hurtowym i detalicznym kontrolują organy IJHARS.

Kolejne kryterium to rodzaj wymagań, których przestrzeganie sprawdza dana inspekcja. Bezpieczeństwo żywności kontrolują organy PIS, IW, a także częściowo PIORIN w zakresie pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych, zaś jakość handlową IJHARS. Ona kontroluje też żywność pochodzenia zwierzęcego

⁹ Do 31.1.2020 oceny ryzyka bezpieczeństwa żywności dokonywał jeszcze Instytut Żywności i Żywienia im. prof. dr. med. Aleksandra Szczygła, który na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 21.1.2020 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) 1.2.2020 został włączony do Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny.

¹⁰ Informacje o wynikach kontroli NIK: *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, nr ewid. 46/2016/P/15/050/KRR; *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*, nr ewid. 96/2017/P/16/043/KRR; *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*, nr ewid. 177/2016/P/16/045/KSI; *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*, nr ewid. 195/2016/P/16/078/LLO; *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, nr ewid. 164/2017/P/17/108/LZG; *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, nr ewid. 173/2018/P/18/082/LLO; *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO; *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, nr ewid. 174/2019/P/19/086; *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych*, nr ewid. 203/2020/P/20/071/LLO.

¹¹ Audyty KE: *Ocena systemu kontroli pozostałości pestycydów*, DG(SANTE) 2018-6366; *Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa*, DG(SANTE) 2019-6671; *Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt*, DG(SANTE) 2019-6675; *Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego*, DG(SANTE) 2019-6839; *Ocena wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt*, DG(SANTE) 2019-6843.

¹² Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit. rozdz. 5 *Problemy systemu kontroli bezpieczeństwa żywności*, s. 23-45.

Tabela 1. **Kompetencje organów w zakresie urzędowej kontroli żywności**

Obszar wskazany w art. 1 ust. 2 rozporządzenia UE 2017/625	PIS	IW	IJHARS	PIORIN	IOŚ
Żywność	X	X	X	X	
Bezpieczeństwo żywności	X	X	X	X	X
Jakość zdrowotna	X	X	X	X	
Integralność żywności	X	X	X		
Materiały i wyroby do kontaktu z żywnością	X				
Zamierzone uwalnianie GMO do środowiska	X	X		X	X
Pasze	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	
Etykietowanie produktów ekologicznych		X	X		
Chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne i gwarantowane tradycyjne specjalności			X		

Źródło: Opracowano na podstawie artykułu A. Serlikowskiej pt. *Wdrażanie unijnej reformy...*, op.cit.

i roślinnego, jednak wyłącznie w kwestiach wykraczających poza wymagania sanitarne, weterynaryjne lub fitosanitarne. 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.

Problemem może się też okazać zafałszowanie konkretnego środka spożywczego.

Taki środek, zdefiniowany w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, nie będzie tożsamy z „zafałszowanym artykułem rolno-spożywczym”, którego definicję zawarto w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹³. Według tej ustawy, wyróżnikiem zafałszowania jest istotne naruszenie interesu klientów, zaś w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia – bezpieczeństwo środka spożywczego. Konsekwentnie, czyn polegający na wprowadzeniu do obrotu

¹³ Ustawa z 21.12.2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630).

zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego, podlegający karze pieniężnej (czyn karalny z art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych), nie jest tożsamy z czynem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności, polegającym na wprowadzeniu do obrotu środka spożywczego zafałszowanego, stanowiącym występki w rozumieniu art. 97 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁴.

W ocenie NIK struktura urzędowej kontroli żywności jest nieprzejrzysta – regulowana wieloma aktami prawnymi, tworzonymi w różnym czasie¹⁵ i wydawanymi w związku z realizacją różnych celów i zadań. W większości inspekcji ochrona bezpieczeństwa żywności i jej jakości jest tylko jednym z wielu wykonywanych przez nie obowiązków. Do określenia kompetencji i relacji pomiędzy organami stosowana jest zróżnicowana terminologia, nieklarowny jest także podział samych kompetencji. Z badania dotyczącego działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności wynikało¹⁶, że IW i PIS nie przekazywały między sobą informacji o przypadkach nielegalnie prowadzonej produkcji artykułów żywnościowych. Stwierdzono też spory kompetencyjne pomiędzy nimi

dotyczące nadzoru nad produktami pochodzenia zwierzęcego.

Organy kontrolne państwa nie koordynowały swoich działań. 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. Uważano, że za te zagadnienia odpowiada PIS. W takim stanie nie mogło być mowy o efektywnej współpracy skontrolowanych przez NIK inspekcji. Najwyższa Izba Kontroli wykazała ponadto w jednej ze swych kontroli, że porozumienie o współpracy między IW a Inspekcją Transportu Drogowego nie było w pełni realizowane¹⁷. Wspólne działania dotyczące zasad i warunków transportu zwierząt podejmowano rzadko. Inspekcje odpowiedzialne za kontrolę żywności nie informowały się wzajemnie o wykryciu niezarejestrowanej produkcji i obrocie artykułami rolno-spożywczymi¹⁸.

Właściwej koordynacji działań inspekcji zaangażowanych w kontrolę żywności nie sprzyja też wielopoziomowa struktura, obejmująca jednostki stopnia centralnego i oddziały terenowe. Nadzór nad PIS sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, natomiast nad IW, PIORIN

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.6.2016, II GSK 116/15.

¹⁵ Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z 14.3.1985; ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej z 29.1.2004; ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z 21.12.2000; ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa z 13.2.2020.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, nr ewid. 46/2016/P/15/050/KRR.

¹⁷ Celem porozumienia zawartego 16.10.2007 było m.in. umożliwienie prowadzenia wspólnych przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu naruszeń prawa, a także wspólnych kontroli dotyczących zasad i warunków transportu, w szczególności nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania organów administracji rządowej...*, op.cit.

i IJHARS – minister właściwy do spraw rolnictwa. 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 dwupoziomową – organ centralny i organy wojewódzkie, natomiast IW i PIS trzypoziomową – organ centralny, organy wojewódzkie i powiatowe.

Na brak współpracy między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), dotyczącej przekazywania informacji na temat zarejestrowanych podmiotów prowadzących produkcję podstawową, wskazał także unijny audyt oceniający system kontroli urzędowych sprawdzający bezpieczeństwo mikrobiologiczne żywności niepochodzącej od zwierząt¹⁹. Ograniczało to dostęp do istotnych informacji niezbędnych do planowania i wdrażania skutecznych kontroli oraz stało w sprzeczności z wymogami prawa unijnego²⁰.

Analizy NIK wykazały brak skutecznych mechanizmów służących ujawnianiu nielegalnej działalności prowadzonej przez podmioty zajmujące się produkcją

żywności. W kontroli dotyczącej bezpieczeństwa żywności²¹ ustalono, że służby weterynaryjne nie stworzyły ich w odniesieniu do producentów żywności pochodzenia zwierzęcego. IW stwierdzała takie przypadki głównie po informacjach od konsumentów lub innych uczestników obrotu gospodarczego, a nie na podstawie własnego rozpoznania. Dotyczyło to głównie nielegalnego uboju.

Badania NIK na temat wprowadzenia do obrotu suplementów diety wykazały²², że nie wszystkie obszary dotyczące bezpieczeństwa tych produktów były dostatecznie zdiagnozowane i kontrolowane. Na wysokim poziomie utrzymywała się w latach 2017–2020 liczba suplementów diety objętych zgłoszeniami do systemu wczesnego ostrzeżenia o niebezpiecznej żywności i paszach (ang. *Rapid Alert System for Food and Feed* – RASFF). Ponadto, na rynku były dostępne suplementy zawierające niedozwolone składniki, mogące stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa konsumentów. Problemem był także niski poziom wiedzy społeczeństwa na temat suplementów, w tym świadomości istotnych różnic pomiędzy lekami bez recepty a tymi produktami.

¹⁹ Audyt KE: Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt, DG(SANTE) 2019-6675, przeprowadzony 25.5-5.7.2019. Objęto nim trzech przetwórców mrożonych warzyw zielonych i owoców miękkich, jedno gospodarstwo zajmujące się zielonymi warzywami liściastymi oraz trzy gospodarstwa produkujące czerwone i czarne porzeczki, krajowe laboratorium referencyjne ds. wirusów przenoszonych przez żywność w żywności niepochodzącej od zwierząt, a także jedno laboratorium regionalne ds. mikrobiologii.

²⁰ Por. art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt i art. 5 ust. 5 rozporządzenia UE 2017/625, uchylającego i zastępującego ww. rozporządzenie (WE) nr 882/2004.

²¹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO.

²² Informacje o wynikach kontroli NIK: *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety* nr ewid. 195/2016/P/16/078/LLO; *Wprowadzanie do obrotu suplementów diety*, nr ewid. 160/2021/P/21/078/LLO.

Kolejnym zdiagnozowanym przez Izbę problemem był niewystarczający nadzór nad ubojem zwierząt. Kontrola badająca to zagadnienie²³ wykazała, że 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, którzy zresztą ich nie robili. Nie znali także zakresu stosowania przepisów o ochronie zwierząt, zakresu rejestracji ubojów ani kwalifikacji osób, które się tym zajmują. NIK ustaliła, że – pomimo obowiązku – hodowcy informowali powiatowych lekarzy weterynarii tylko o niektórych planowanych ubojach gospodarskich.

Poważne nieprawidłowości w tym zakresie ujawnił unijny audyt²⁴. W styczniu 2019 r. stwierdzono nielegalny ubój chorych krów. Audytorzy ocenili polski system kontroli jako nieefektywny. Nie odstraszał i nie zniechęcał przedsiębiorców od podejmowania nielegalnych działań, ponieważ właściwe służby weterynaryjne nie zwracały uwagi na szeroko dostępne informacje o pośrednikach poszukujących chorego czy rannego bydła. Kolejny unijny audyt²⁵ wykazał, że opracowany przez Inspekcję

Weterynaryjną plan naprawczy został w znacznym stopniu wdrożony, sytuacja poprawiła się, jednak w dalszym ciągu występowały zaniedbania, przede wszystkim dotyczące transportu rannych zwierząt.

Niesprawny był system kontroli sprzedaży żywności przez Internet. NIK ujawniła stosunkowo wąski zakres tych kontroli. Koncentrowały się one głównie na zarejestrowanych w Polsce podmiotach prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze (sklep, magazyn). Tymczasem duży problem stanowili sprzedawcy prowadzący działalność we własnych mieszkaniach, gdzie dostęp organów kontrolnych był ograniczony, a pobór próbek wręcz niemożliwy. Postępowania administracyjnego nie można było też wszcząć wobec nieuczciwych podmiotów zarejestrowanych poza granicami naszego kraju. Jednym z działań zapobiegawczych mogło być jedynie wystąpienie do serwisu internetowego, gdzie taka sprzedaż była prowadzona, z prośbą o jej zablokowanie. Nie zawsze było to skuteczne²⁶.

Kontrole NIK wykazały ponadto, że niesprawny był system nadzoru nad internetowymi reklamami żywności, zwłaszcza suplementów diety. Reklamy tych produktów często nie były zgodne z prawem. W ofertach suplementom przypisywano bowiem właściwości lecznicze lub odwołujące się do takich właściwości. Często

²³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*, nr ewid. 96/2017/P/16/043/KRR.

²⁴ Audyt KE: *Ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących produkcji mięsa wołowego*, DG(SANTE) 2019-6839.

²⁵ Audyt KE: *Ocena wprowadzonego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności regulującego produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa wołowego, w tym identyfikowalność zwierząt*, DG(SANTE) 2019-6843.

²⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wprowadzanie do obrotu suplementów...*, op.cit.

też ich producenci udostępniali logo swoich produktów i zlecali prowadzenie profilu społecznościowego, nie uczestnicząc potem w opracowaniu treści na nim umieszczanych i przenosząc tym samym odpowiedzialność za reklamę na osobę, która ją prowadziła²⁷.

Przyczyną wielu nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK były problemy kadrowe w poszczególnych inspekcjach, a także niewłaściwa organizacja pracy w organach urzędowej kontroli żywności. Kontrole NIK przeprowadzone w latach 2017–2020 ujawniły znaczny spadek zatrudnienia i duże fluktuacje kadr. Występowały trudności w pozyskiwaniu merytorycznych pracowników, przede wszystkim lekarzy weterynarii. Nabory na te stanowiska kończyły się niepomyślnie, a główną tego przyczyną było proponowane niskie wynagrodzenie (3–3,5 tys. brutto). Zdarzały się przypadki zatrudniania na stanowiska merytoryczne pracowników z wykształceniem pokrewnym (np. zootechnik, technolog żywności, agronom), ale również z całkowicie niezwiązanym z wykonywaną pracą (mgr wychowania fizycznego, mgr filologii polskiej). Kontrola NIK dotycząca wykorzystania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim wykazała²⁸, że w latach 2015–2016 na jednego

inspektora weterynaryjnego przypadał nadzór nad ponad 300 podmiotami. Wykonywana w takich warunkach praca nie mogła być efektywna i rzetelna. Także w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych, niedofinansowanie i zmniejszająca się liczba wykwalifikowanych pracowników wpływały na niepełną realizację zadań, wystąpiły nawet przypadki zawieszenia niektórych²⁹. Problem niskich wynagrodzeń (średnie wynagrodzenie kontrolerów w latach 2016–2018 wyniosło niecałe 2600 zł brutto), a do tego niewystarczająco wyposażone laboratoria i zużyty tabor samochodowy NIK stwierdziła podczas kontroli wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa³⁰. Także audytorzy unijni ocenili, że problemy kadrowe poważnie zagrażają skutecznemu funkcjonowaniu systemu kontroli³¹.

Nie bez znaczenia jest też liczba powiadomień o niebezpiecznej polskiej żywności, składanych do systemu RASFF. Niestety, z każdym rokiem ich liczba rosła. W 2019 r. było ich 285. Najczęściej wskazywano żywność, w której wykryto zagrożenia bakterią *Salmonella* – 203 powiadomienia. Wystąpiły też przypadki zanieczyszczenia żywności bakterią *Listeria monocytogenes* – 13 produktów i ochratoksyną – pięć przypadków. W 2020 r. wpłynęły już

²⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Dopuszczanie do obrotu suplementów...*, op.cit.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, nr ewid. 164/2017/P/17/108/LZG.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności...*, op.cit.

³⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, nr ewid. 174/2019/P/19/086/LLO.

³¹ Audyty KE: *Ocena systemu kontroli urzędowych dotyczących bezpieczeństwa mikrobiologicznego żywności niepochodzącej od zwierząt DG(SANTE) 2019-6675 oraz Ocena wprowadzonych systemów kontroli bezpieczeństwa żywności regulujących produkcję i wprowadzanie do obrotu mięsa drobiowego i produktów uzyskanych z takiego mięsa DG(SANTE) 2019-6671.*

322 powiadomienia, w tym 260 dotyczyło obecności bakterii *Salmonella*, 17 – *Listeria monocytogenes*. W 2021 r. odnotowano: 349 powiadomień: 274 – *Salmonella* i 14 – *Listeria monocytogenes*.

W badaniach NIK sprawdzających działanie systemu RASFF każdorazowo Izba oceniała jego funkcjonowanie pozytywnie. Główny Inspektor Sanitarny zapewniał właściwe warunki do prawidłowej pracy systemu RASFF, a organy Inspekcji Sanitarnej odpowiedzialne za nadzór nad bezpieczeństwem żywności podejmowały niezwłocznie niezbędne działania w celu wycofania niebezpiecznych produktów z obrotu. Problem istnieje jednak gdzie indziej. W kontroli dotyczącej wprowadzania do obrotu suplementów diety³², w większości analizowanych przypadków z systemu RASFF niemożliwy był zwrot do producenta/dystrybutora kwestionowanych produktów, ponieważ zostały już sprzedane. Na przykład, zgłoszony do RASFF suplement diety z niedozwoloną substancją *Rauwolfia vomitoria root ekstrakt* został sprzedany w całości – 130 sztuk – konsumentom indywidualnym, bez możliwości ich identyfikacji. Z wyprodukowanych blisko 5 tys. sztuk innego niebezpiecznego suplementu udało się wycofać i przekazać do utylizacji około 2 tys. Przyczyna była prozaiczna – postępowania prowadzono w momencie, gdy produkty znajdowały się już w obrocie. Stwierdzenie niezgodności środka spożywczego po wprowadzeniu

produktu do sprzedaży musi wiązać się z tym, że część kwestionowanej partii będzie już u konsumentów. Także w przypadku kontroli pozostałości pestycydów w żywności³³ przez organy Inspekcji Sanitarnej blisko 70% z nich dotyczyło sklepów detalicznych, czyli punktów położonych najbliżej konsumenta, co utrudniało wycofywanie niebezpiecznych środków spożywczych.

Rekomendacje NIK

Najważniejszą, postulowaną przez NIK zmianą³⁴, która może w znacznym stopniu przyczynić się do podniesienia poziomu skuteczności urzędowej kontroli żywności, jest ujednoczenie jej struktur. Biorąc pod uwagę wyniki dotychczasowych badań należy stwierdzić, że nadzorowanie bezpieczeństwa żywności przez wiele inspekcji kontrolnych utrudnia właściwą kontrolę poszczególnych elementów łańcucha żywnościowego.

Konsolidacja istniejących organów urzędowej kontroli żywności, ich pionizacja i oddanie nadzoru jednemu organowi³⁵ 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. W megainformacji podkreślono, że takie ujednoczenie może w znacznym stopniu zminimalizować zdiagnozowane

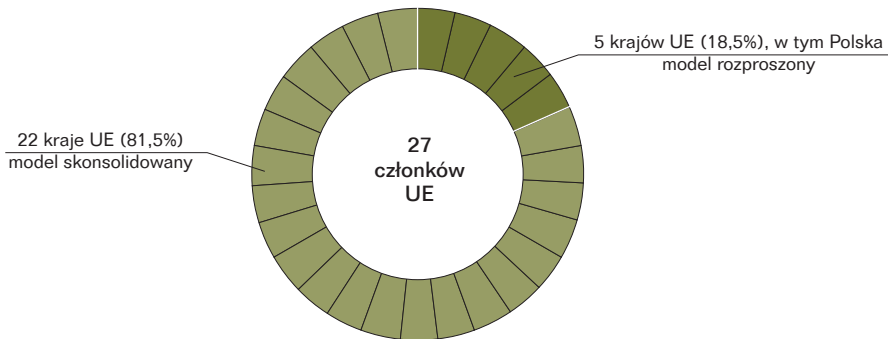
³² Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wprowadzanie do obrotu suplementów...*, op.cit..

³³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *System bezpieczeństwa obrotu środkami...*, op.cit.

³⁴ Analiza NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit. s. 46-54.

³⁵ NIK postulowała, by był to minister właściwy do spraw zdrowia.

Rysunek 1. Struktura urzędowej kontroli żywności w krajach UE



Źródło: Opracowanie własne NIK.

w kontrolach problemy systemu, a niektóre ich aspekty całkowicie wyeliminować. Podobną opinię wyraża również stanowisko naukowców i ekspertów z ogromnym doświadczeniem w tej dziedzinie³⁶. Za konsolidacją są też organizacje zrzeszające firmy przetwórstwa żywności, które twierdzą, że uproszczenie systemu urzędowej kontroli żywności uczyni go mniej uciążliwym dla przedsiębiorcy. Takie ujednoczenie w opinii NIK może polegać na przekazaniu ogółu kompetencji dotyczących urzędowej kontroli żywności jednemu z istniejących organów, który tym się zajmuje, bądź na powołaniu nowej wyspecjalizowanej inspekcji wyposażonej w stosowne kompetencje i środki. Ważne, aby ten system cechowała fachowość, sprawność i przejrzystość, a podejmowane działania uwzględniały podstawowe zasady urzędowych kontroli żywności, takie jak: proporcjonalność, ostrożność, kompleksowość i efektywność.

Warto podnieść w tym miejscu, że przepisy unijnego prawa żywnościowego dopuszczają zarówno istnienie skonsolidowanej struktury urzędowej kontroli żywności, jak też wersję rozproszoną. Jednakże większość krajów Unii Europejskiej wybrała pierwszą opcję, co pokazuje powyższy rysunek.

W Polsce już w 2017 r. istniał projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ). Rekomendacja NIK jest całkowicie zgodna z jej podstawowym celem, jakim jest utworzenie nowego, zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności. Projektowane rozwiązania zakładały skonsolidowanie procesów kontrolnych i monitorujących, które obejmowałyby cały łańcuch żywnościowy oraz powołanie jednej inspekcji odpowiedzialnej za nadzór nad bezpieczeństwem żywności. Niestety, projekt nie został skierowany na drogę legislacyjną. Jej, dyną wprowadzoną po tym czasie

³⁶ Analiza systemowa NIK: System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce..., op.cit., s. 61-97.

zmianą, kierunkowo zgodną z założeniami pierwotnie projektowanej reformy, było ujednoczenie od 1 lipca 2020 r. procedury kontroli jakości handlowej żywności. IJHARS przejęła od Inspekcji Handlowej nadzór nad nią na etapie handlu detalicznego. Takie działanie w efekcie ma się przełożyć na skrócenie czasu przepływu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach i zwiększyć szybkość podejmowania decyzji.

Proponując utworzenie państwowych służb, dla których bezpieczeństwo żywności będzie wyłącznym celem ich działania, NIK posłużyła się jeszcze jednym argumentem. W obliczu pandemii priorytetem stała się walka z wirusem SARS-CoV-2. W ocenie Izby skomplikowało to jeszcze bardziej i tak złożoną sytuację związaną z kontrolą bezpieczeństwa żywności. Ustawowe przepisy podkreślają rolę PIS w systemie ochrony zdrowia obywateli. Jednakże mimo wielkiego zaangażowania i poświęcenia pracowników tej inspekcji, 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, a także z bardzo niskim poziomem wynagrodzeń pracowników, zwłaszcza inspekcji terenowych.

Biorąc pod uwagę oczywisty związek między właściwym odżywianiem a optymalnym zdrowiem, Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała wzmocnienie, poszerzenie i pogłębienie edukacji w tym zakresie. Właściwe postawy żywieniowe powinny być kształtowane od najmłodszych lat. Tu istotną rolę ma do odegrania rodzina. Jednak ze względu na tempo

życia, a często także niedostrzeganie znaczenia zdrowego odżywiania przez dorosłych, niejednokrotnie nie jest ona w stanie wypełnić tego zadania. Dlatego nie do przecenienia jest rola szkoły, i to na każdym etapie edukacji. NIK rekomenduje więc stworzenie programów edukacyjnych, które pomogą przyszłym pokoleniom wykształcić zdrowe nawyki żywieniowe. W ocenie Izby, konieczne będą też zakrojone na szeroką skalę kampanie informacyjne, pozwalające na przekazanie niezbędnej wiedzy i promujące właściwe postawy. Niezbędne jest w tym celu wykorzystanie szerokiego wachlarza środków społecznego oddziaływania, zarówno mediów tradycyjnych, jak i elektronicznych. Ponieważ młodym ludziom można przekazywać wiedzę z wykorzystaniem urządzeń mobilnych, niezbędne jest opracowywanie i upowszechnianie aplikacji promujących właściwe postawy żywieniowe. Chodzi nie tylko o przekonanie do optymalnego dla zdrowia modelu konsumpcji, ale także o przeciwdziałanie dezinformacji i treści nierzadko skierowanych na wywołanie sensacji. Właściwa edukacja ułatwi krytyczny odbiór treści reklamowych, których wpływ na postawy żywieniowe jest bardzo wyraźny.

Analizy NIK wykazały, że działania służb powołanych do kontroli bezpieczeństwa żywności nie są wystarczające w obliczu licznych zagrożeń zdrowotnych. Jest to wyraźnie widoczne w takich obszarach, jak stosowanie dodatków do żywności oraz suplementów diety. Izba zarekomendowała zatem objęcie tych sfer szerokimi badaniami kontrolnymi, których wyniki pozwolą na diagnozę niepożądanych zjawisk oraz ich eliminację. W ocenie NIK,

kontrola rynku żywnościowego musi się opierać 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 oddziaływanie na treści reklamowe.

Podkreślenia wymaga, że polskie prawo dotyczące rynku żywnościowego w znacznej części jest zdeterminowane rozwiązaniami przyjętymi przez Unię Europejską, co znacznie ogranicza działanie władz krajowych. Szczególnie jest to dostrzegalne w przepisach poświęconych stosowaniu dodatków do żywności oraz suplementom diety. Z tego względu, w megainformacji Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na potrzebę podejmowania działań mających na celu wpływ na rozwiązania unijne. I tak, dokonując oceny nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności, wskazała na konieczność podjęcia działań w celu wypracowania wspólnej, jednolitej dla wszystkich państw członkowskich metodologii gromadzenia informacji dotyczących spożycia i stosowania dodatków do żywności, a także ustalenia odrębnych dla rynku polskiego limitów substancji dodatkowych, w odniesieniu do których występuje ryzyko ich przekroczenia. W obszarze suplementów diety, NIK

postulowała konieczność podejmowania działań na poziomie UE, aby ujednolicić zasadę dotyczącą wdrożenia systemu powiadamiania/lub jego braku czy utworzenia listy składników suplementów diety innych niż witaminy i składniki mineralne. Dodatkowo, biorąc pod uwagę wielkość rynku tych produktów oraz coraz to nowe propozycje składu i nowe technologie wytwarzania, niezbędne będzie badanie tego obszaru w kontekście produktów leczniczych i nowej żywności.

Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności ma kluczowe znaczenie, ponieważ pomaga chronić zdrowie konsumentów w całym łańcuchu żywnościowym – od pól i gospodarstw, po stół. Zostanie ono osiągnięte tylko wtedy, gdy systemy kontroli żywności będą dotyczyły każdego ogniwa łańcucha.

Wdrożenie rekomendacji zawartych w analizie „System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian” może w znacznym stopniu ułatwić sprawowanie takiej ochrony, zapewniając jednocześnie poprawę koordynacji działań, zwiększenie efektywności kontroli oraz zmniejszenie uciążliwości dla podmiotów nią objętych.

ZOFIA KOTYNIA, doradca techniczny,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywności, urzędowa kontrola żywności, jakość zdrowotna żywności, jakość handlowa produktów spożywczych, system kontroli żywności

Bibliografia:

1. 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.
2. Serlikowska A.: *Rozproszenie kompetencji krajowych organów, Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2019.
3. Wojciechowski P.: *Struktura, kompetencje i zakres działania, Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2014.

ABSTRACT

Evaluation of Official Food Control – Proposals for Changes in the System

The systemic analysis (so called mega-pronouncement) elaborated by the Supreme Audit Office entitled “Food Safety System in Poland – Present State and Desired Directions for Changes” has been based on the results of nine NIK audits conducted in the years 2016–2021 and on five audits of the European Commission of the years 2018–2019. An in-depth assessment of the findings in particular audited areas, together with an analysis of systemic conclusions and de lege ferenda proposals formulated as a result of those audits, allowed NIK to diagnose the problems of the food safety system in Poland. With a view to developing an appropriate model for cooperation of public services, and simultaneously considering the importance of food safety, the Supreme Audit Office elaborated a set of recommendations aimed at increasing the effectiveness of the organised official food control in Poland.

Zofia Kotynia, economic advisor, NIK Regional Branch in Łódź

Key words: food safety, official food control, healthful quality of food, trade quality of produce, food control system