

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Prawno-administracyjne aspekty bezpieczeństwa żywności i żywienia w Polsce

Słowa kluczowe: wymagania zdrowotne, znakowanie, właściwość organów odpowiedzialność za szkodę

Keywords: medical requirements, marking, competent authorities responsible for damage

SUMMARY

Legal and administrative aspects of food safety and nutrition in Poland

Food Safety and Nutrition includes the accumulation of concepts aimed at enforcing standards of hygiene and healthcare. In accordance with Polish and EU law, these very important issues lead to the functioning of the food market. From the ground up, compliance with environmental standards is assured at every stage.

Ustawa z dnia z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (A) określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpie-

czeństwa żywności (B). Wskazany akt prawny prawa polskiego stanowi zatem realizację określonych przez Unię Europejską wytycznych. Podjęte na forum unijnym rozwiązania zostały wdrożone do naszego systemu prawnego. Na ich podstawie polskie służby sanitarne podejmują działania mające na celu realizację założonych przez prawo żywnościowe standardów. Dlatego też na podstawie norm prawnych, które zostały w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia wskazane, środki spożywcze niespełniające wymagań określonych w przepisach ustawowych oraz wymagań rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa żywności, nie mogą być wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie środki spożywcze niespełniające wymagań określonych w przepisach niniejszego działu niewdrażających dyrektyw Unii Europejskiej nie mogą być wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast dopuszcza się do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środki spożywcze niespełniające powyższych wymagań, jeżeli zostały:

- 1) wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, zgodnie z prawem tego państwa, lub
- 2) wyprodukowane w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), będącym stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w Republice Turcji, zgodnie z prawem tych państw, w zakresie, w jakim korzystają ze swobody przepływu towarów na podstawie umów zawartych ze Wspólnotą Europejską, pod warunkiem, że nie stanowią zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka. Koniunkcją przyjętych rozwiązań jest stworzenie ciągu logicznego, który stanowi, iż środki spożywcze niespełniające wymagań zdrowotnych określonych w przepisach niniejszego działu i w przepisach Unii Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa żywności nie mogą być stosowane do produkcji innych środków spożywczych. Dalszy efektem jest przyjęcie, że środki spożywcze zawierające zanieczyszczenia lub inne substancje w ilościach szko-

dliwych dla zdrowia mogą być wykorzystane do produkcji środków spożywczych oraz wprowadzane do obrotu po obniżeniu tych zanieczyszczeń lub substancji do dopuszczalnych poziomów lub po ich usunięciu, pod warunkiem że:

- A) uzyskanie dopuszczalnych poziomów nie będzie wynikiem mieszania tych środków spożywczych ze środkami spożywczymi spełniającymi wymagania zdrowotne oraz
- B) właściwy organ urzędowej kontroli żywności stwierdzi, w drodze decyzji, ich przydatność do spożycia lub do produkcji innych środków spożywczych.

Kompetencje decyzyjne zostały precyzyjnie określone, pozostawiając kwestie czuwania nad przestrzeganiem zapisów prawa żywnościowego inspekcji sanitarnej. Powiatowy inspektor sanitarny jest w tym przypadku organem pierwszej instancji, natomiast wojewódzki inspektor sanitarny będzie pełnił funkcję organu drugiej instancji. Główny Inspektor Sanitarny będzie posiadał z kolei funkcje kasacyjne. Należy pamiętać jednak, że właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny, w drodze decyzji, zakazuje wprowadzania do obrotu lub nakazuje wycofanie z obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego albo suplementu diety, produktu, który nie spełnia wymagań określonych dla tych środków spożywczych w niniejszym dziale. Jednak decyzja nakazująca wycofanie z obrotu produktu bez ustalenia czy ten produkt jest produktem leczniczym czy suplementem diety jest sprzeczna z art. 104 k.p.a.

W taki przypadku załatwienie sprawy winno nastąpić przed zakończeniem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i nie można tego czynić w ramach postępowania egzekucyjnego, albowiem jego celem jest wymuszenie wykonania dyrektyw postępowania zapisanych w decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.). Nie ma przeszkód prawnych, aby organ tylko częściowo załatwił sprawę, gdy pozostała część nie nadaje się jeszcze do załatwienia (art. 104 § 2 k.p.a.) (C).

Z kolei na podstawie art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Minister Zdrowia wydał rozporządzenie z dnia 22 listopada 2010 r. w sprawie dozwolonych substancji dodatkowych (D), które określa wykaz substancji dodatkowych (dozwolonych substancji dodatkowych), które mogą być wprowadzane do obrotu i stosowane w żywności, w tym w aromatach, zgodnie z ich funkcjami technologicznymi, oraz szczegółowe warunki ich stosowania, w tym rodzaj środków spożywczych, w których mogą być stosowane, oraz ich dopuszczalne maksymalne poziomy. Jest to o tyle istotne, że pozwala wskazać i podejmować działania mające na celu walkę z tzw. dopalaczami. Aktem prawnym skorelowanym z powyższym rozporządzeniem jest rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia do obrotu i stosowania w żywności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonych substancji dodatkowych (E).

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia rozporządzenie określa:

- 1) substancje dodatkowe niezamieszczone w wykazie ustawowym, które mogą być wprowadzone do obrotu i stosowane w żywności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) warunki stosowania substancji dodatkowych;
- 3) rodzaj środków spożywczych, w których mogą być stosowane substancje dodatkowe;

maksymalne dopuszczalne poziomy substancji dodatkowych.

Enumeratywne wskazanie określonych substancji dodatkowych ma być działaniem zapobiegającym nadużyciom oraz naciąganiu prawa. Dotyczy to również oznakowania i etykietowania. Oznakowanie wprowadzające w błąd to nie tylko oznakowanie nieprawdziwe czy mylące, ale również niepełne, niewystarczająco precyzyjne czy wieloznaczne. Z kolei ochrona tajemnicy handlowej przedsiębiorcy nie może stanąć na przeszkodzie wypełnieniu przez niego obowiązków wynikających z prawa żywnościowego w zakresie prawidłowego oznakowania oferowanych przez nią produktów, co do ich składu surowcowego (F).

Gwarancją przestrzegania prawa żywnościowego jest skuteczna kontrola jej wprowadzania do obrotu. Organami urzędowej kontroli żywności są:

- 1) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z właściwością określoną przepisami ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w odniesieniu do:
 - a) żywności pochodzenia niezwierzęcego produkowanej i wprowadzanej do obrotu, przywożonej z państw trzecich oraz wywożonej i powrotnie wywożonej do tych państw,
 - b) produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym,
 - c) żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego, o której mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 853/2004, produkowanej i wprowadzanej do obrotu lub wywożonej do państw trzecich, przywożonej z tych państw w zakresie nieobjętym decyzją Komisji 2007/275/WE z dnia 17 kwietnia 2007 r. dotyczącą wykazu zwierząt i produktów mających podlegać kontroli w punktach kontroli granicznej na mocy dyrektyw Rady 91/496/EWG i 97/78/WE oraz powrotnie wywożonej do tych państw,
 - d) prawidłowości stosowania zasad systemu HACCP w zakładach objętych nadzorem Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż nie można uznać, że graniczna kontrola sanitarna winna być ograniczona niejako do kontroli mechanicznej, jakimi *de facto* są „kontrola dokumentacji” i „kontrola identyfikacyjna”. Zważywszy, że na poziomie prawa wspólnotowego przepisy w zakresie suplementów diety nie są zharmonizowane, tam gdzie istnieją wątpliwości w aktualnym stanie badań naukowych, państwa członkowskie mogą ograniczać sprzedaż takich środków spożywczych mimo, że ich sprzedaż nie jest ograniczona w innym państwie członkowskim - właśnie ze względu na ochronę zdrowia ludzkiego. Natomiast na przedsiębiorcy sprowadzającym takie specyfiki leży ciężar wykazania, że są one bezpieczne dla zdrowia, przy czym ryzyko wy-

nikające z tej działalności spoczywa również na nim (G). Zatem jak widać kontrolowanie przestrzegania prawa żywnościowego jest sprawą niezwykle złożoną. Warunkiem skutecznej kontroli z pewnością będzie stanowienia na poziomie unijnym oraz poziomie krajowym prawa żywnościowego, które nie budzi wątpliwości. Wówczas nie będziemy mieli do czynienia możliwości z uznaniowością oraz dowolnością interpretacyjną, a stosowaniem precyzyjnym prawa.

Bibliografia:

- (A) Ustawa z dnia z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r., Nr 136, poz..914 j.t.).
- (B) Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463).
- (C) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r. (III SA/Kr 820/07).
- (D) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2010 r. w sprawie dozwolonych substancji dodatkowych (Dz. U. z 2010 r., Nr 232, poz.1525).
- (E) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia do obrotu i stosowania w żywności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonych substancji dodatkowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 17, poz. 96).
- (F) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2010 r. (VI SA/Wa 901/10).
- (G) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2009 r. (III SA/Gd 442/08).