

STANISŁAW TYSZKIEWICZ

## **POLSKIE PRAWO ŻYWNOŚCIOWE, A PRAWO ŻYWNOŚCIOWE UNII EUROPEJSKIEJ**

Koniec 20 wieku w skali światowej charakteryzuje się wzmożoną aktywnością międzynarodową w dziedzinie kreowania zasad i odpowiadających im przepisów respektowania podstawowych praw człowieka. Jednym z podstawowych praw człowieka powinien być dostęp do wystarczającej pod względem ilościowym i bezpiecznej dla zdrowia żywności. Mało kto pamięta dziś, że na początku wieku pod nazwą Białego Krzyża powstała międzynarodowa organizacja dla światowej walki z głodem. Kongresy tej organizacji odbyły się w roku 1908 w Genewie i 1910 – w Paryżu. Dzisiaj mimo klęsk głodu w niektórych krajach trzeciego świata ciężar działań międzynarodowych przeniesiony został na obszar legislacji, mającej na celu głównie zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentowi.

Działalność na rzecz ustanowienia ogólnoświatowych zasad wytwarzania dobrej jakościowo i bezpiecznej żywności prowadzona jest przez wyspecjalizowane instytucje ONZ – Światową Organizację Zdrowia (WHO) i Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). W roku 1962 powołały one do życia Specjalną Komisję z misją opracowania Światowego Kodeksu Żywnościowego. Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO działa do dziś, tworząc i doskonaląc zbiór przepisów stanowiących podstawę dla harmonizacji na szczeblu poszczególnych krajów, lub wspólnot złożonych z większej liczby krajów, przepisów prawa żywnościowego i norm jakościowych.

Blisko cztery lata temu – 16 grudnia 1991 roku – Polska podpisała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską (wtedy jeszcze Europejską Wspólnotą Gospodarczą), zwaną oficjalnie Układem Europejskim. W artykule 74 umowy zatytułowanym „Przepisy i normy w dziedzinie przemysłu i rolnictwa oraz ocena ich zgodności” postanowiono, że współpraca będzie zmierzać do stosowania w Polsce przepisów i norm technicznych Unii oraz europejskich norm dotyczących artykułów

przemysłowych, rolnych i spożywczych oraz popierania stosowania europejskich procedur oceny zgodności produktów z przepisami i normami.

Można wyróżnić następujące obszary dokonanych lub dokonujących się zmian w legislacji żywności ukierunkowanych na zharmonizowanie jej z zasadami Unii Europejskiej.

1. Aktualnie kluczowym elementem polskiego prawa żywnościowego jest ustawa z roku 1970 „O warunkach zdrowotnych żywności i żywienia” znowelizowana w 1973 r. Przewidywała ona delegacje dla ministrów do ustanawiania przepisów wykonawczych. Rozpoczęto prace nad zharmonizowaniem tych przepisów z odpowiednimi dyrektywami Unii Europejskiej. Przykładem mogą być znowelizowane w 1993 i 1994 r. przepisy o znakowaniu żywności, uaktualniony i rozszerzony w 1993 r. wykaz dodatków do żywności, oznakowanych symbolami stosowanymi w Unii Europejskiej oraz ustanowienie w 1993 r. limitów pozostałości w środkach spożywczych środków chemicznych stosowanych przy uprawie, ochronie, przechowywaniu i transporcie.
2. Całkowicie zreorganizowano system polskiej normalizacji. Od początku roku 1994 działa nowo powołany Polski Komitet Normalizacyjny. Jego pierwszoplanowym działaniem jest ujednolicanie norm poprzez likwidację norm branżowych i zastąpienie ich Normami Polskimi. Normy te, podobnie jak we Wspólnocie, mają być z zasady normami nieobligatoryjnymi, natomiast ich dotychczasowe postanowienia, wkraczające w obszar koniecznych dla ochrony zdrowia postanowień higienicznych i toksykologicznych, mają z czasem znaleźć się w wymaganiach technicznych przyszłego „prawa żywnościowego”. Ustawa o normalizacji z 1993 r. dała prawo ministrom do zarządzenia, by całe lub część norm były obligatoryjne. Ma mieć to miejsce w przypadkach uzasadnionych w szczególności ochroną życia i zdrowia, bezpieczeństwa pracy i użytkowania oraz ochroną środowiska. Można było sobie wyobrazić, że ze względu na to, że w większości norm przedmiotowych dotyczących produktów spożywczych istnieją zapisy istotne dla zdrowia konsumenta Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wprowadzi obligatoryjność stosowania norm. I tak też się stało, większość norm dotyczących żywności ma nadal charakter obligatoryjny. Z punktu widzenia harmonizacji z przepisami Wspólnoty Gospodarczej jest to sytuacja anormalna i trzeba ją traktować jako tymczasową. Normy dotyczące żywności, podobnie jak w Unii, muszą stać się normami nieobligatoryjnymi, natomiast ich dotychczasowe postanowienia, wkraczające w obszar koniecznych dla ochrony zdrowia postanowień higienicznych, powinny znaleźć się w wymaganiach technicznych przyszłego „prawa żywnościowego”. Tymi wytycznymi winni się kierować normalizatorzy aktualizujący normy polskie (PN) oraz pracujący nad przekształceniem norm branżowych (BN) w normy polskie (PN).

3. Działą od początku 1994 r. nowopowstałe Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, którego celem jest zorganizowanie, a następnie nadzorowanie, krajowego systemu badań i certyfikacji, obejmujących laboratoria badawcze i jednostki certyfikujące, systemów kreowania jakości i producentów oraz szkolenie kadr auditorów (ekspertów od sterowania i kontroli jakości). Przed Centrum stoi – między innymi – ważne zadanie zweryfikowania poprawności działania wszystkich znaczących laboratoriów badania żywności, tak, by polskie certyfikaty jakości były respektowane w krajach Unii na zasadzie wzajemności.
4. Jednocześnie z energicznymi działaniami doraźnie modyfikującymi elementy polskiego prawa żywnościowego prowadzi się prace studialne, które mają doprowadzić do nadania temu prawu zupełnie nowej formuły, ściśle odpowiadającej potrzebom Polski – członka Unii. Opracowano liczne ekspertyzy naukowe, odbyło się w kraju i za granicą wiele konferencji naukowych na ten temat. W konferencjach tych w istotny sposób interesujemy się sytuacją w innych krajach byłego obozu socjalistycznego, których punkt startowy podobny jest do naszego. Na podstawie tych prac studialnych i konsultacji można sobie wyrobić zdanie, że podstawą zbioru przepisów prawa żywnościowego powinna być ustawa o żywności (Food Act), której przedmiotem będzie określenie warunków produkcji i komercjalizacji naturalnej i przetworzonej żywności, przeznaczonej dla żywienia ludzi, dla zabezpieczenia zdrowia i interesów konsumentów, jak również ustalenia uczciwych zasad funkcjonowania rynku krajowego żywności i zapewnienia nie zakłóconej międzynarodowej wymiany handlowej. Poza żywnością jako taką, swym zakresem ustawa winna obejmować używki oraz wyroby tytoniowe.

Ustawa winna mieć następujące rozdziały:

- I Warunki produkcji żywności.
- II Zasady zabezpieczenia jakości żywności.
- III Warunki komercjalizacji żywności.
- IV Zasady pakowania i informacji konsumentów.
- V Urzędowy nadzór nad produkcją.
- VI Sankcje.

VII Postanowienia końcowe dotyczące trybu wprowadzenia regulacji ustawy.

Ustawa winna określać tryb ustanowienia aktów wykonawczych do ustawy. Wydaje się niecelowe angażowanie Rady Ministrów, jednakże potrzebne regulacje nie mieszczą się w kompetencjach jednego ministra. Nasuwa się więc wniosek o delegację wspólną dla trzech ministrów: Zdrowia i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dla ustalenia wyjściowego zbioru przepisów wykonawczych i ich nowelizacji w miarę potrzeby. Zbiór tych obligatoryjnych przepisów, ustalonych zarządzeniami dotyczącyby zasad gwarantowania bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej żywności.

Powinien on zawierać obligatoryjne przepisy wdrażające dyrektywy Unii Europejskiej w tym zakresie. Mógłby zawierać również, przynajmniej w początkowym okresie normy ustanowione przez ministrów jako obligatoryjne na mocy delegacji ustawy o normalizacji z 3 kwietnia 1993 roku.

Zbiór przepisów jakościowych określonych normami oraz wykaz chronionego nazewnictwa żywnościowego mógłby nosić nazwę „Krajowej Księgi Jakości Żywności”, podobnie jak w projekcie ustawy węgierskiej przewidującym istnienie „Węgierskiej Księgi Żywności” (Hungarian Foodstuffs Book). Byłby to sposób na ochronę walorów jakościowych produktów rynkowych o tradycyjnych nazwach i specyficznym sposobie produkcji, które nie sposób chronić zapisem normy państwowej (PN). Ponadto Ustawa o żywności winna usankcjonować powstanie Międzyresortowego Komitetu Jakości Żywności, odpowiedzialnego merytorycznie za opracowanie, opiniowanie i wdrażanie regulacji i dyrektyw jakości żywności. Komitet ten mógłby również ustalać kierunki polityki wyżywienia narodu oraz dawać wytyczne delegatom kraju do międzynarodowych organizacji typu Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO oraz normalizacyjnych (ISO, CEN, EKG/ONZ).

Równocześnie z opracowaniem projektu ustawy winno się stworzyć projekty podstawowych aktów wykonawczych, tak by podczas dyskusji treści projektu poszczególnych postanowień ustawy znany był nie tylko ogólny, ale i szczegółowy ich zakres.

Ponieważ równocześnie z opracowywaniem nowej ustawy w dalszym ciągu będą doskonalone obecne regulacje prawne, szczególnie dotyczące wymagań zdrowotnych (Ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia), będzie można je – w zasadzie w całości – wkomponować w nową ustawę. Obecnie najwięcej uwagi należałoby poświęcić uzgodnieniu przepisów dotyczących sposobów kreowania jakości żywności i nadzoru urzędowego nad jej produkcją i handlem oraz sposobów promowania tzw. dobrej praktyki produkcyjnej (GMP).

5. Prowadzi się prace studialne nad projektem reorganizacji systemu urzędowej kontroli jakości żywności. Nie wiadomo jeszcze, jak system taki będzie wyglądał, ale z całą pewnością zmniejszy się liczba niezależnych od siebie, a dublujących się w działaniu organów kontrolnych.

Dostosowując polskie prawo żywnościowe i system urzędowej kontroli do reguł Unii Europejskiej należy pamiętać, że nadal ważnym, a może głównym, odbiorcą nadwyżek naszej żywności będą kraje spoza Unii. Warunkiem eksportu na rynki światowe będzie spełnienie wymogów tam obowiązujących. Ostatnio w udany sposób wdrożyliśmy amerykański obligatoryjny system znakowania żywności w zakresie informacji żywieniowych konserwowych szynek i łopatek wieprzowych. Władze USA przygotowują nowe zarządzenie o obligatoryjnym stosowaniu systemu nadzoru nad

produkcją żywności opartego na systemie Analizy Ryzyka i Kontroli Punktów Krytycznych (HACCP), który ma obowiązywać we wszystkich zakładach produkcyjnych, z których produkty trafiają na rynek amerykański.

Zakończenie rundy urugwajskiej GATT porozumieniem podpisanym w 1994 r. w Marakeszu i postanowienie o stworzeniu Międzynarodowej Organizacji ds. Handlu jest ważnym elementem w kształtowaniu światowej polityki w dziedzinie ograniczenia barier w handlu, w tym również w handlu żywnością. Polska będzie musiała wynegocjować z GATT indywidualny program sukcesywnej redukcji ceł na żywność z importu, być może niewiele tańszą, ale zapewne konkurencyjną pod względem jakości.

Kontynuowane będą prace pod auspicjami ONZ i FAO nad jednolitymi standardami światowymi na surowce i produkty nietrwałe. Po wdrożeniu około setki norm ECE/ONZ serii AGRI na owoce, warzywa, kwiaty cięte, jaja i drób zakończono ostatnio prace nad światową normą dla mięsa wieprzowego i rozpoczął prace zespół ekspertów powołany dla opracowania, normy na mięso wołowe.

Celowe będzie zorganizowanie krajowych skoordynowanych działań kontrolnych dotyczących jakości wytypowanych produktów spożywczych. Takie skoordynowane działania kontrolne uruchomiono w Unii w 1993 r. W pierwszym programie koordynacyjnym przewidziano badanie w pięciu obszarach:

- zafałszowań soku pomarańczowego,
- azotanów i azotynów w żywności przeznaczonej dla niemowląt, a zawierającej warzywa,
- wagi głęboko mrożonej żywności morskiej,
- stanu mikrobiologicznego lodów (spożywczych),
- stanu mikrobiologicznego żywności gotowej do spożycia.

Zadania te i im podobne powinny być formułowane na podstawie analiz źródeł największego zagrożenia i kierowane do realizacji przez służby państwowe zobowiązane do prowadzenia monitoringu żywności. Trzeba przy tym pamiętać o podziale żywności na produkty eksportowe i produkty przeznaczone na rynek krajowy. Im szybciej to się stanie, tym szybciej będziemy gotowi do wejścia do Unii Europejskiej. ❖