



LLO.430.003.2018
Nr ewid. 173/2018/P/18/082/LLO

Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR NAD STOSOWANIEM DODATKÓW DO ŻYWNOSCI

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności

p.o. Dyrektor Delegatury w Łodzi



Przemysław Szewczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 10. XII. 2018 r.

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.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań i sprawowanie nadzoru nad jakością zdrowotną i handlową żywności w aspekcie zawartych w niej substancji dodatkowych.....	24
5.1.1. Główny Inspektorat Sanitarny oraz powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne	24
5.1.2. Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.....	42
5.1.3. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej	45
5.2. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za jakość żywności oraz prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej w zakresie spożycia żywności z substancjami dodatkowymi.....	46
5.2.1. Współpraca Instytucji.....	47
5.2.2. Działania Edukacyjne.....	51
6. ZAŁĄCZNIKI.....	52
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	52
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	58
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	67
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	68
6.5. Przykładowy jednodniowy jadłospis.....	69
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	73
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	78

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dodatek do żywności (substancja dodatkowa)	każda substancja która w normalnych warunkach ani nie jest spożywana sama jako żywność, ani nie jest stosowana jako charakterystyczny składnik żywności, bez względu na swoją ewentualną wartość odżywczą, której celowe dodanie, ze względów technologicznych, do żywności w trakcie jej produkcji, przetwarzania, przygotowywania, obróbki, pakowania, przewozu lub przechowywania powoduje, lub można spodziewać się zasadnie, że powoduje, iż substancja ta lub jej produkty pochodne stają się bezpośrednio lub pośrednio składnikiem tej żywności ¹ ;
ADI	akceptowane dzienne spożycie (<i>Acceptable daily intake</i>). 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;
EFSA	Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Żywności;
system RASFF	System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach;
GIS	Główny Inspektorat Sanitarny;
Inspekcja Sanitarna	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
IH	Inspekcja Handlowa;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
IJHARS	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
Główny Inspektor JHARS	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
PSSE	powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna;
ustawa o Inspekcji Sanitarnej	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ² ;
ustawa o Inspekcji Handlowej	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej ³ ;
ustawa o JHARS	ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych ⁴ ;
ustawa o BŻŻ	ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia ⁵ ;
rozporządzenie nr 1333/2008	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności ⁶ .

¹ Art. 3 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia 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.).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1930.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2212.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.

⁶ Dz. U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 16, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonujący system nadzoru nad stosowaniem dodatków w żywności zapewniał odpowiednią jakość produktów spożywczych znajdujących się w obrocie oraz bezpieczeństwo zdrowotne konsumentów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy sprawowany nadzór nad stosowaniem dodatków w żywności prowadzony był w pełnym zakresie, tj. zarówno nad jakością handlową, jak i zdrowotną oraz czy zapewniono warunki organizacyjne do rzetelnego sprawowania tego nadzoru?
2. Czy inspekcje sprawujące nadzór nad jakością żywności współpracowały w sposób efektywny, zapewniający eliminację ryzyka wprowadzenia na rynek produktów spożywczych niespełniających norm w zakresie stosowania dodatków?

Jednostki kontrolowane

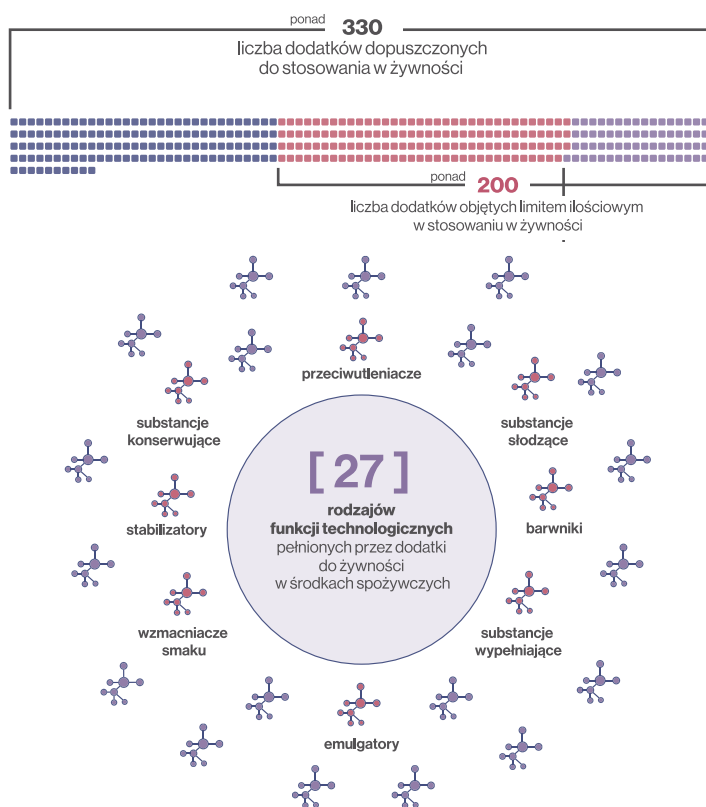
Główny Inspektorat Sanitarny i organy inspekcji sanitarnej szczebla powiatowego w województwach: pomorskim, świętokrzyskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, opolskim, podkarpackim, zachodniopomorskim i lubuskim.

Kupując atrakcyjnie wyglądający produkt spożywczy, z długim okresem przydatności do spożycia, często konsumenci nie mają świadomości, że ten korzystny efekt został osiągnięty dzięki zastosowaniu szeregu różnych dodatków do żywności, tj. substancji, które w normalnych warunkach ani nie są spożywane same jako żywność, ani nie są stosowane jako charakterystyczny składnik żywności, a których celowe dodanie powoduje, że stają się one bezpośrednio lub pośrednio składnikiem tej żywności. Obowiązujące ustawodawstwo w zakresie substancji dodatkowych można ocenić jako liberalne. Niewiele jest produktów, do których nie wolno stosować substancji dodatkowych. Są to m.in. żywność nieprzetworzona, miód, masło, mleko pasteryzowane i sterylizowane, naturalna woda mineralna, kawa, herbata liściasta. W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, ok. 70% diety przeciętnego konsumenta stanowi jednak żywność przetworzona w warunkach przemysłowych, zawierająca substancje dodatkowe. Powody, dla których substancje dodatkowe są dodawane do żywności to głównie zapobieganie niekorzystnym zmianom smaku, barwy, zapachu, wydłużenie okresu trwałości, zwiększenie atrakcyjności wyrobu, urozmaicenie asortymentu, możliwość tworzenia nowych produktów, np. typu „light”, a także zwiększenie efektywności procesu produkcyjnego. Coraz więcej więc produktów spożywczych zawiera substancje konserwujące, wypełniające, emulgujące, stabilizujące, czy wzmacniające smak. Wraz z dietą w ciągu roku przeciętny konsument spożywa ok. 2 kg tych substancji⁷.

Aktualnie dopuszczonych do stosowania w żywności jest ponad 330 dodatków, które w środkach spożywczych mogą pełnić 27 różnych funkcji technologicznych.

Infografika nr 1

Liczba dodatków do żywności i przykładowe ich funkcje technologiczne



Źródło: Rozporządzenie nr 1333/2008.

⁷ Panel ekspertów nt. stosowania dodatków w żywności, NIK 11.12.2017 r. oraz www.zdrowie.com.pl/dodatki-do-zywnosci-lista-e-1602/.

Jednostki kontrolowane

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej w Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim.

Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Zielonej Górze.

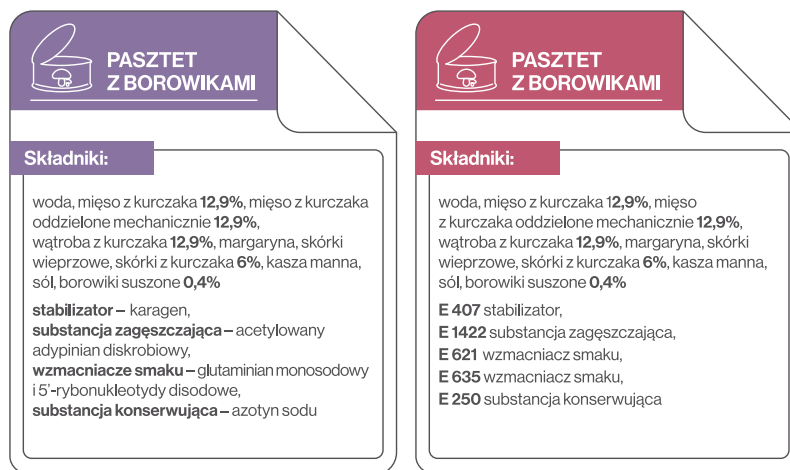
Okres objęty kontrolą 2016–2018 (I kwartał)

Na etykietach produktów spożywczych producenci muszą wskazać wszystkie użyte substancje dodatkowe. Mogą je oznakować albo literą „E” z odpowiednim numerem i nazwą funkcji technologicznej (np. E330 – regulator kwasowości), albo podać nazwę użytego dodatku i pełnią przez niego funkcję technologiczną (np. kwas cytrynowy – regulator kwasowości).

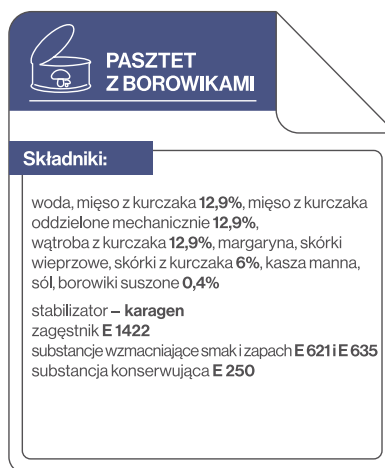
Infografika nr 2

Przykładowe oznakowanie substancji dodatkowych na etykiecie produktu

– zgodnie z wymogami prawa



– w praktyce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stosowanie dodatków powinno być uzasadnione technologicznie, co oznacza, że danego produktu spożywczego, o określonych cechach nie można wyprodukować w inny sposób, jak tylko z ich użyciem. Ponadto należy szczególnie podkreślić, że substancje dodatkowe nie mogą być wykorzystywane do ukrycia wad żywności wynikających z użycia do produkcji nieodpowiednich surowców, czy z zastosowania nieprawidłowych praktyk produkcyjnych.

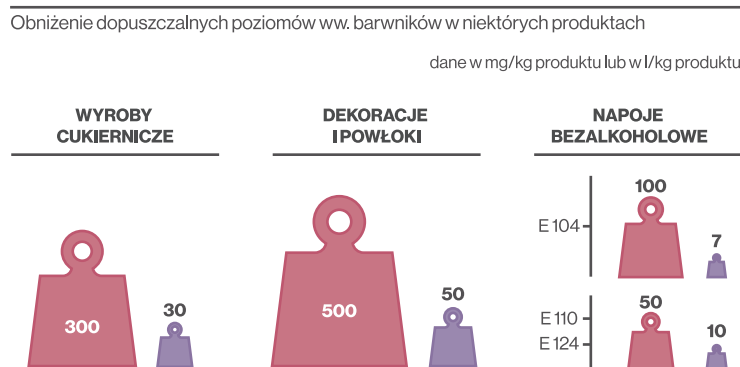
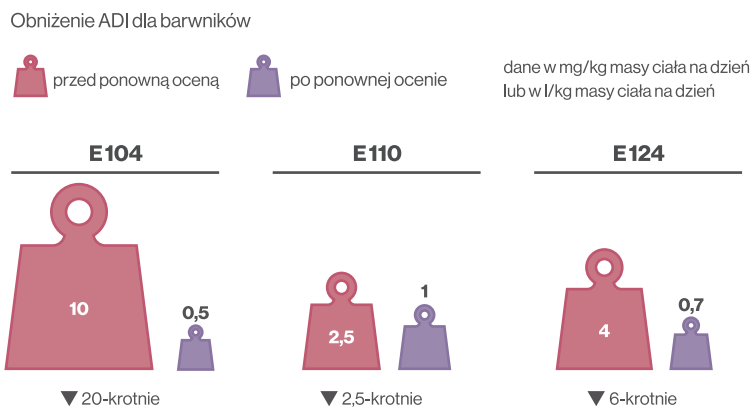
Zarówno producenci żywności, jak i instytucje kontrolujące ich działalność, ale także instytuty naukowe, zgodnie twierdzą, że dodatki do żywności stosowane zgodnie z obowiązującymi przepisami nie stanowią zagrożenia

dla zdrowia konsumenta. Aby bowiem dana substancja dodatkowa mogła zostać dopuszczona do żywności, musi posiadać ocenę bezpieczeństwa dla zdrowia, której dokonuje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Akceptację uzyskują tylko te substancje, które zostały poddane wszechstronnym badaniom toksykologicznym, a ich wyniki nie budzą zastrzeżeń.

Warto wskazać jednak w tym miejscu, że wszystkie substancje dodatkowe dopuszczone do żywności przed 2009 r. są obecnie ponownie oceniane przez EFSA pod kątem ich bezpieczeństwa dla ludzi. Zakończenie programu ponownej oceny przewidziano do 31 grudnia 2020 r. Wyniki oceny poszczególnych substancji dodatkowych mogą być przyczyną zmian w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Przykładem dokonanych już zmian jest wycofanie po ponownej ocenie z listy dodatków dopuszczonych do żywności barwnika E128, używanego do nadawania koloru mięsu, czy ograniczenie stosowania trzech innych barwników: E104, E110 i E124, dla których obniżono ADI odpowiednio: 20-krotnie, 2,5-krotnie i blisko 6-krotnie. Wycofano ponadto dopuszczenie barwników do niektórych produktów, np.: do pieczywa cukierniczego i wyrobów ciastkarskich, lodów, serów topionych z dodatkami smakowymi, dżemów, galaretek, marmolad, czy przekąsek typu snack.

Infografika nr 3

Wyniki ponownej oceny niektórych barwników



Źródło: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 232/20128.

⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 232/2012 z dnia 16 marca 2012 r. zmieniające załącznik II do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 w odniesieniu do warunków i poziomów stosowania żółcieni chinolinowej (E104), żółcieni pomarańczowej FCF/żółcieni pomarańczowej S (E110) i pąsu 4R, czerwieni koszenilowej A (E124) (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2012, s.1).

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. Stosowanie substancji dodatkowych wzbudza więc wiele wątpliwości z punktu widzenia bezpieczeństwa konsumentów. Szczególnie jest to istotne w przypadku małych dzieci. Kolorowe słodycze, napoje, gotowe mleczne deserki, ciasteczka, chrupki zawierają wiele dodatków, których bezpieczeństwo spożycia budzi wiele kontrowersji. Z racji niższej od dorosłych masy ciała dzieci są najbardziej narażone na przekroczenia dopuszczalnego poziomu spożycia (ADI) substancji dodatkowych z dietą. Przeprowadzone badania spożycia z dietą np. azotynów, substancji konserwujących obecnych m.in. w wędlinach, parówkach, peklowanym mięsie wykazały, że u najmłodszych dzieci spożycie to wynosiło ponad 160% ustalonego limitu, a u 5% dzieci w wieku 1–3 lat kształtowało się na poziomie ponad 560%. Spożycie zaś kwasu sorbowego i sorbinianów – konserwantów dodawanych głównie do ciast, przetworów warzywnych, pieczywa, aromatyzowanych napojów, w grupie dzieci 4–10 lat wynosiło 291% ADI, a u 5% dzieci i młodzieży (1–17 lat) pobranie tych dodatków wynosiło aż 681%.

Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie publiczne, szczególnie w zakresie zagrożeń zdrowia nie monitorowały ani nie oceniały dotychczas ryzyka związanego z kumulacją dodatków w żywności, synergistycznym oddziaływaniem czy interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami diety, czy np. lekami. Tymczasem niektóre substancje dodane do jednego produktu, w połączeniu z innym artykułem spożywczym nie będą dla człowieka neutralne. Nie każda substancja jest szkodliwa od samego początku, ale może się nią stać w reakcji z inną, tworząc zagrożenie dla zdrowia. Naukowcy twierdzą, że wiele z substancji dodanych do żywności może powodować lub nasilać problemy zdrowotne, np. reakcje alergiczne, bóle żołądkowe, astmę. Związki chemiczne w żywności mogą prowadzić także do wzrostu ilości substancji toksycznych w ludzkim organizmie. Do tego dochodzi kumulacja substancji dodatkowych z różnych źródeł. Badania naukowe dowodzą, że większość nadwrażliwości na dodatki do pokarmów jest wywołana przez: barwniki, konserwanty, wzmacniacze smaku (np. glutaminian sodu)⁹. Dotychczas jednak nie było informacji na temat łącznej ilości dodatków spożywanych z dietą przez przeciętnego konsumenta.

⁹ Forum Zaburzeń Metabolicznych 2015;6(1):8-13.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nadzór nad jakością żywności zawierającej substancje dodatkowe był nieskuteczny. Badania laboratoryjne próbek żywności prowadzone przez kontrolowane inspekcje ograniczały się do wybranych substancji dodatkowych, głównie z grupy substancji konserwujących i barwników. Nie wykonywano analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności, ani spodziewanych zafałszowań. Niewielki był zatem odsetek próbek zdyskwalifikowanych (zaledwie 0,3%). Tymczasem zlecone przez NIK badania próbek żywności wykazały nieprawidłowości w 14% próbek, jednakże poddanych pomiarom zarówno w zakresie jakościowym, jak i ilościowym, pod kątem obecności wszystkich substancji dodatkowych deklarowanych na etykiecie oraz niedeklarowanych, których można się spodziewać w danym rodzaju produktu.

Organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesów technologicznych i nie kwestionowały zasadności użycia w jednym produkcie nawet kilkunastu różnych dodatków do żywności. Także nie kontrolowały oraz nie oceniały skutków kumulacji wielu substancji dodatkowych oraz ewentualnego ich działania synergicznego, utajonego, czy też możliwych negatywnych skutków interakcji z innymi składnikami diety. Główny Inspektor Sanitarny nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów/rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk. Działań w powyższym zakresie nie prowadziły też pozostałe kontrolowane organy – Inspekcja Handlowa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Tymczasem ze zleconych przez NIK ekspertyz wynika, że spożywanie niektórych dodatków do żywności może być szkodliwe dla zdrowia.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia bierną postawę Głównego Inspektora Sanitarnego wobec stwierdzonego narażenia populacji polskiej na przekroczenia ustalonych limitów pobrania z dietą wielu substancji dodatkowych. Działania Głównego Inspektora Sanitarnego ograniczały się do przekazywania raportów z badań do EFSA i Komisji Europejskiej. Na poziomie krajowym zaś nie inicjował, nie organizował i nie prowadził działań informacyjnych zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z potencjalnymi zagrożeniami. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że najbardziej narażone na przekroczenia ADI były dzieci do lat 10. Ze względu na niższą od dorosłych masę ciała, pobranie z dietą np. azotynów, obecnych m.in. w wędlinach, parówkach, peklowanym mięsie, u najmłodszych dzieci wynosiło ponad 160% ustalonego limitu, a u 5% dzieci w wieku 1–3 lat kształtowało się na poziomie aż 562%. Istniejące w Unii Europejskiej i w Polsce ramy prawne dopuszczają stosowanie dodatków do żywności na szeroką skalę. Nie oznacza to jednak, że nie mogą być wprowadzane stosowne ograniczenia związane ze specyfiką lokalnego rynku żywnościowego. Przykładem może być tu Dania, która na swoim rynku znacznie ograniczyła stosowanie niektórych substancji dodatkowych.

W ocenie NIK obowiązujący system nadzoru nad jakością żywności, rozdzielający jakość handlową i zdrowotną, jest dysfunkcyjny. Trudno bowiem zaakceptować sytuację, w której właściwe organy realizują swoje zadania ustawowe bez uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa kontrolowanej żywności. Rozproszenie kompetencji poszczególnych inspekcji utrudniało też efektywną współpracę organów kontrolnych, zapewniającą eliminację wprowadzenia na rynek produktów spożywczych niespełniających norm w zakresie stosowania substancji dodatkowych.

Działalność edukacyjna dotycząca stosowania dodatków do żywności, prowadzona przez Inspekcję Sanitarną w bardzo ograniczonym zakresie, była nieefektywna. W przypadku Inspekcji Handlowej działalność ta polegała na publikacji informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli i udzielaniu porad dla konsumentów i przedsiębiorców detalicznych. Główny Inspektor JHARS działalności edukacyjnej w zakresie spożycia żywności z dodatkami nie prowadził w ogóle.

Funkcjonujący system nadzoru nad stosowaniem dodatków w żywności nie zapewniał odpowiedniej jakości produktów oraz bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wadliwy system nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności

Możliwe zagrożenia związane ze stosowaniem na szeroką skalę dodatków do żywności, do tej pory jednak nie do końca zbadane, wymagają funkcjonowania spójnego i efektywnego systemu nadzoru. Tymczasem kontrola NIK wykazała szereg wad funkcjonującego systemu nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności. Polegają one w szczególności na rozproszeniu i nakładaniu się kompetencji poszczególnych inspekcji, w sytuacji braku jednego organu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad rynkiem dodatków do żywności. W takim stanie współpraca kontrolowanych inspekcji nie mogła być efektywna, co wyrażało się przede wszystkim w przywiązywaniu szczególnej wagi do kontroli jakości handlowej, przy relatywnie mniejszym znaczeniu badań jakości zdrowotnej żywności. Jakość zdrowotną żywności z substancjami dodatkowymi badano bowiem jedynie w aspekcie limitów i formalnej prawidłowości stosowania dodatków, tj. w efekcie jako jakość handlową, w szczególności bez analizy zagrożeń związanych z kumulacją spożycia dozwolonych substancji przez poszczególnych konsumentów, działaniem synergistycznym, utajonym, czy też możliwymi negatywnymi interakcjami z innymi substancjami dodatkowymi i/lub składnikami diety. Było to związane m.in. z brakiem w obowiązującym stanie prawnym ustawowej definicji jakości zdrowotnej. Ponadto przepisy prawa dotyczące substancji dodatkowych wymagają zapewnienia bezpieczeństwa dodatków spożywanych osobno. Opierając się o kryterium ściśle formalne (obecność danego dodatku w wykazie dopuszczonych przez UE substancji) kontrolowane Inspekcje zgodnie twierdziły, że dopuszczenie danej substancji jako dodatku do żywności oznacza, że nie stwierdzono jej szkodliwości przy właściwym stosowaniu, tj. w danym zakresie, do określonych środków spożywczych, w określonej dawce i zgodnie z obecną wiedzą.

W jednym artykule spożywczych obecnych jest średnio pięć substancji dodatkowych

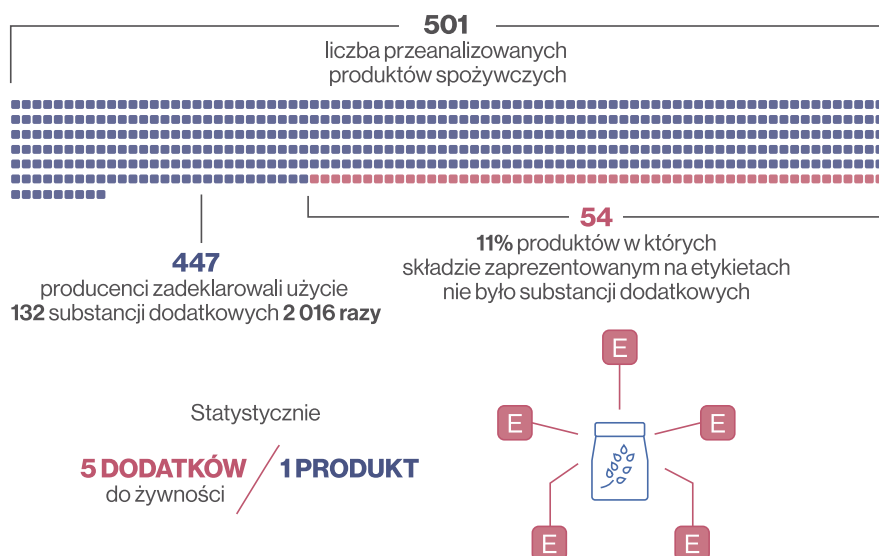
Zlecona przez NIK kontrola doraźna, w zakresie oznakowania substancji dodatkowych w produktach spożywczych¹⁰, dostarczyła informacji na temat tego, na jakie dodatki i na jaką ich ilość przeciętny konsument jest narażony. Na 501 przeanalizowanych produktów spożywczych, powszechnie dostępnych, sklasyfikowanych w 10 podstawowych kategoriach żywności, jedynie w 54 produktach (11%) w składzie zaprezentowanym na etykietach nie było substancji dodatkowych. W pozostałych 447 produktach producenci zadeklarowali użycie 132 substancji dodatkowych 2016 razy. Statystycznie więc na każdy produkt przypadało pięć dodatków do żywności.

¹⁰ W trybie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) przeprowadzenie kontroli doraźnej zlecono jednostkom kontrolowanym: państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym, wojewódzkim inspektorom inspekcji handlowej oraz wojewódzkim inspektorom jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Wyniki kontroli oznakowania substancji dodatkowych

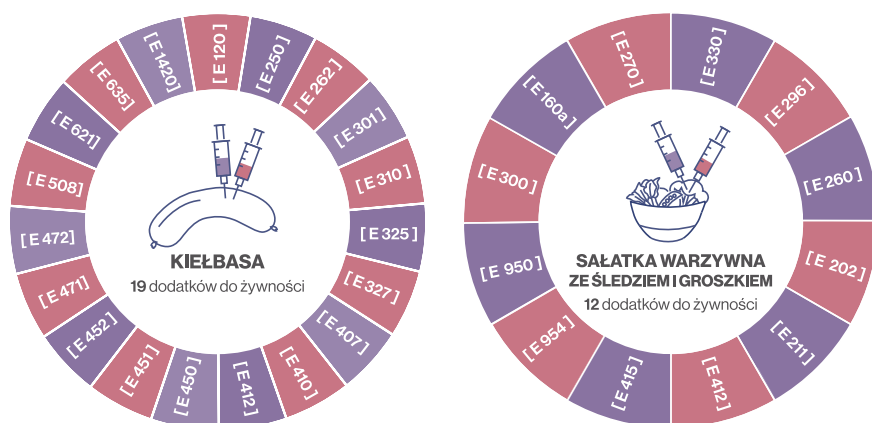


Źródło: Dane z kontroli NIK.

W przypadku niektórych produktów liczba dodatków w jednym artykule spożywczym była znacznie wyższa. Przykładowo, „zdrowa” sałatka warzywna ze śledziem i groszkiem zawierała 12 różnych substancji dodatkowych. Natomiast rekordowa liczba substancji dodatkowych w jednym produkcie to 19, taką liczbę dodatków producent zastosował w produkcie pn. *Kiełbasa śląska – kiełbasa wieprzowo-drobiowa średnio rozdrobniona*. Warto tu wskazać, że produkt o nazwie *Kiełbasa śląska o zawartości 96% mięsa* znajdował się także w grupie produktów bez substancji dodatkowych.

Infografika nr 5

Przykładowe liczby substancji dodatkowych w produktach spożywczych



Źródło: Dane z kontroli NIK.

W oparciu o dane ze zleconych przez NIK badań, zaprojektowano hipotetyczną, ale w praktyce prawdopodobną dietę na jeden dzień, składającą się z pięciu posiłków. Łącznie analizie poddano 14 losowo wybranych popularnych produktów spożywczych (z kategorii: wyroby piekarskie, produkty

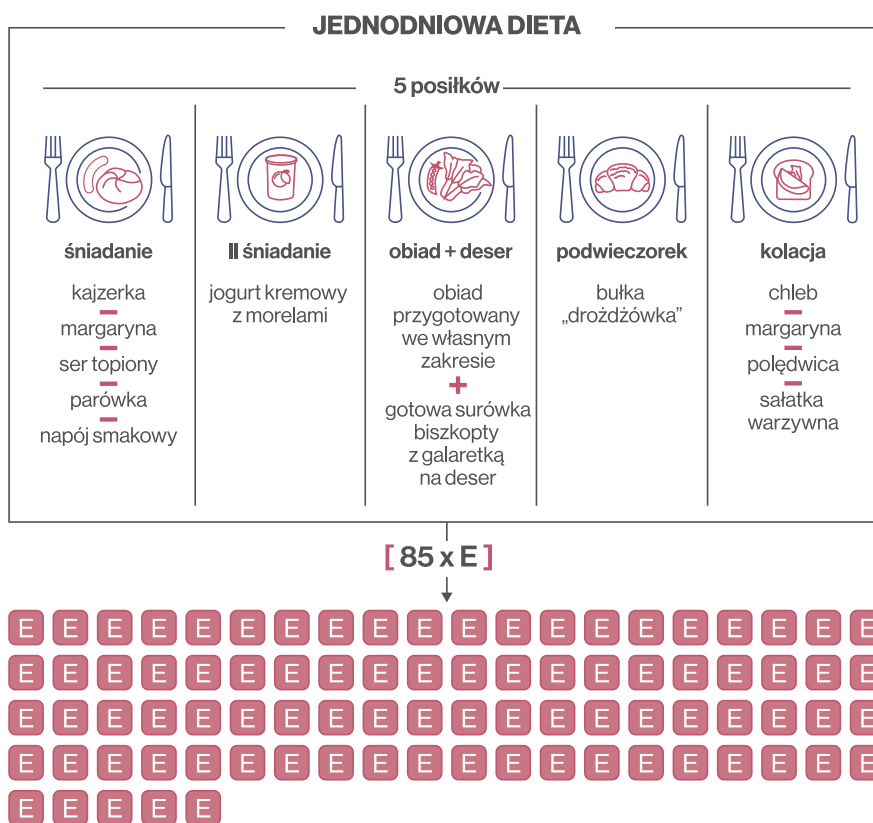
W diecie na jeden dzień – 85 różnych substancji dodatkowych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

mleczne, tłuszcze, wędliny, przetwory warzywne, napoje, słodczyce). W efekcie ustalono, że w przygotowanych z tych produktów posiłkach konsument spożyłby w ciągu jednego dnia 85 różnych substancji dodatkowych.

[str. 34–37, 39]

Infografika nr 6
Dieta na jeden dzień



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Inspekcja Sanitarna
nie identyfikowała
zagrożeń wynikających
z kumulacji dodatków
do żywności**

Główny Inspektor Sanitarny nie szacował i nie identyfikował 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, a także możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety. Nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów/rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk. W okresie objętym kontrolą nie angażował do tych celów Rady Sanitarno-Epidemiologicznej, w składzie której znajdowali się pracownicy naukowcy zajmujący się zagadnieniami bezpieczeństwa żywności, w tym problematyką dodatków do żywności.

Tymczasem dostępnych jest coraz więcej dowodów i publikacji, które wskazują na szkodliwość niektórych dodatków do żywności, grup tych dodatków, czy połączeń substancji dodatkowych w żywności. W zleconej przez NIK ekspertyzie w zakresie analizy zagrożeń dla zdrowia populacji polskiej ze strony substancji dodatkowych z listy E w produktach spożyw-

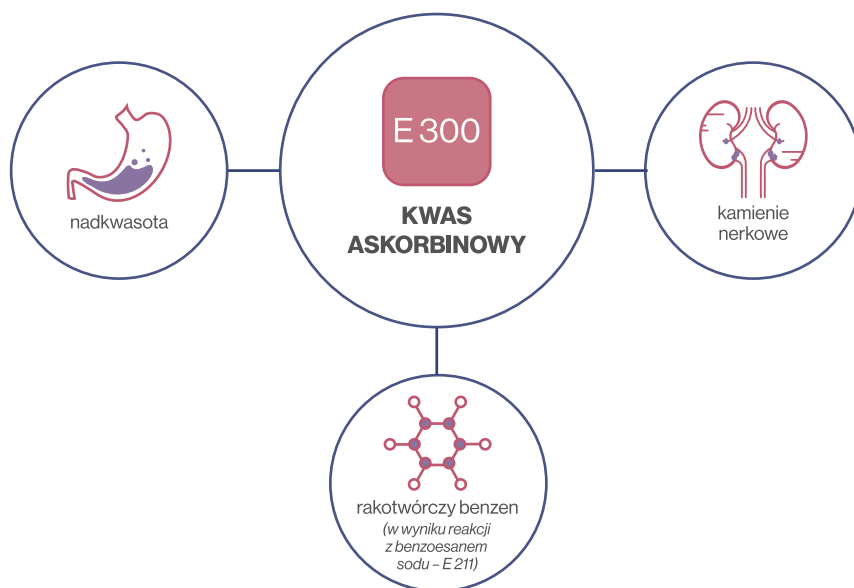
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

czych¹¹, wśród dodatków, które mogą wywoływać alergię wymieniono barwniki spożywcze, szczególnie syntetyczne (m.in. E123, E110, E122) oraz konserwanty z grupy siarczynów. Wskazano również, że niektóre barwniki (E120 koszenila, E124 czerwień koszenilowa i E129 czerwień Allura), mogą wywołać groźny dla życia wstrząs anafilaktyczny. Barwniki te są często używane w wędlinach, napojach, sałatkach. Są one szczególnie niebezpieczne dla dzieci oraz osób uczulonych na salicylany. Jako dodatki o wysokim potencjale pronowotworowym wymieniono konserwanty: kwas benzoesowy (E210) i jego pochodne oraz azotyny i azotany. W analizowanych przez NIK produktach żywnościowych azotyn sodu (E250) występował w składach aż 130 produktów żywnościowych, ww. barwniki wystąpiły łącznie w 53 produktach żywnościowych, a kwas benzoesowy i jego pochodne – w 36 produktach.

W ekspertyzie stwierdzono ponadto, że częste używanie kwasu askorbinowego E300 może przyczynić się do powstania nadkwasoty, tworzenia kamieni nerkowych, a w wyniku jego reakcji z benzoesaniem sodu E211 uwalnia się rakotwórczy benzen.

Infografika nr 7

Możliwe oddziaływanie nadmiernej ilości kwasu askorbinowego w organizmie człowieka



Źródło: Ekspertyza w zakresie analizy zagrożeń dla zdrowia populacji polskiej ze strony substancji dodatkowych z listy E w produktach spożywczych.

W poddanych analizie składach żywności kwas askorbinowy E300 zadeklarowano w 96 produktach.

W przykładowym zestawie dziennego jadłospisu wystąpiło też połączenie benzoesanu sodu E211 i kwasu askorbinowego E300. W analizowanych produktach E211 użyto czterokrotnie, E300 pięciokrotnie, z tego w sałatce warzywnej ze śledziem i groszkiem zadeklarowano obie substancje.

¹¹ Prof. zw. dr hab. n. farm. Marek Naruszewicz, *Analiza zagrożeń dla zdrowia populacji polskiej ze strony substancji dodatkowych z listy E w produktach spożywczych*, Warszawski Uniwersytet Medyczny, wrzesień 2018 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

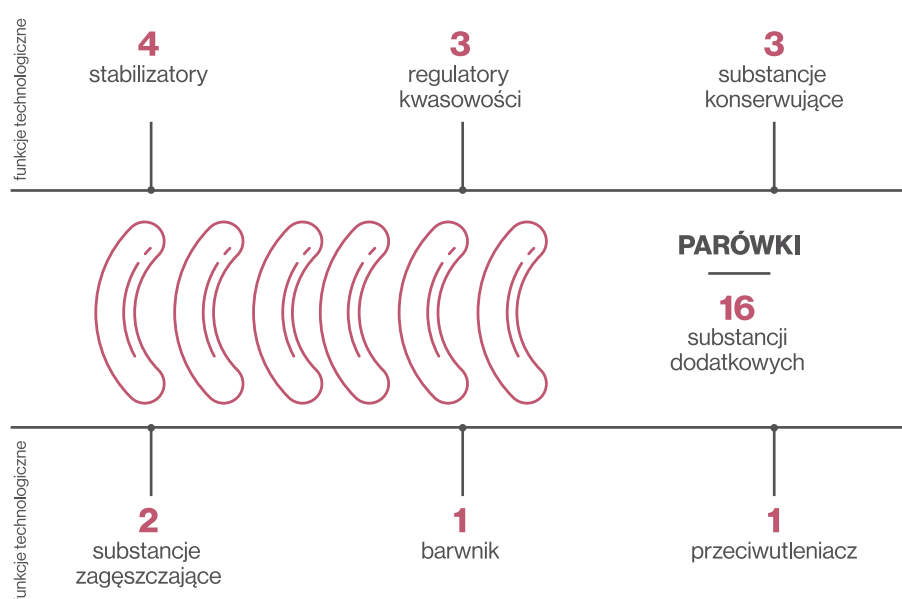
W ekspertyzie wskazano także, iż nie są znane jeszcze mechanizmy interakcji dodatków do żywności z większością leków stosowanych w chorobach cywilizacyjnych tj. nadciśnienia tętniczego, cukrzycy, chorób układu sercowo naczyniowego. Problem jest niebagatelny, gdyż dotyczy 9 mln ludzi z nadciśnieniem tętniczym i 3 mln cukrzyków oraz ponad 15 mln osób z chorobami układu sercowo-naczyniowego. [str. 34, 37–40, 46]

Inspekcja Sanitarna nie weryfikowała zasadności stosowania dodatków w produktach spożywczych

W ramach prowadzonych urzędowych kontroli żywności nie weryfikowano procesu technologicznego/receptur środków spożywczych w aspekcie zasadności stosowania w danym wyrobie dodatków do żywności. Główny Inspektor Sanitarny twierdził, że jest to sprawa producenta. Nie żądano zatem wyjaśnień, jeśli w jednym artykule spożywczym producent użył kilku substancji dodatkowych w ramach jednej grupy technologicznej, tj. zastosował np. w parówkach 16 substancji dodatkowych o następujących funkcjach technologicznych: cztery stabilizatory, trzy regulatory kwasowości, trzy substancje konserwujące, dwie substancje zagęszczające, dwa wzmacniacze smaku, barwnik i przeciwutleniacz. Nawet w takich przypadkach Inspekcja Sanitarna uznawała, że każdy z tych dodatków, skoro został dopuszczony do stosowania w danym produkcie, w dozwolonej dawce – był uzasadniony technologicznie i bezpieczny dla człowieka.

Infografika nr 8

Kumulacja substancji dodatkowych w ramach jednej grupy technologicznej



Źródło: Dane NIK.

Tymczasem, w zleconej przez NIK ekspertyzie¹² wskazano, iż *wysoce prawdopodobne jest, że zastosowanie jednego związku w ilości zapewniającej pożądaną efekt technologiczny spowodowałoby przekroczenie limitu ilościowego, natomiast zastosowanie kilku substancji dodatkowych o takiej samej funkcji technologicznej może to ryzyko zniwelować.* [str. 36–37, 39–41]

¹² Prof. dr hab. inż. Anna Gramza-Michałowska, *Zasadność zastosowania przez producentów dodatków do żywności w poszczególnych funkcjach technologicznych, w tym zasadność technologiczna użycia kilku substancji dodatkowych w ramach jednej grupy technologicznej*, Poznań, 18 sierpnia 2018 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Główny Inspektor Sanitarny przyjmował bierną postawę wobec wyników monitoringu spożycia i stosowania dodatków do żywności, które wskazywały, że w przypadku 22 substancji dodatkowych pobranie z dietą przez populację polską w pewnych grupach wiekowych przekraczało ustalone akceptowane dzienne pobranie.

Z monitoringu spożycia i stosowania dodatków do żywności wynikało, że najbardziej narażone na przekroczenie akceptowanego dziennego pobrania dodatków z dietą były dzieci, głównie w wieku do 10 lat.

Spożycie z dietą kwasu sorbowego i sorbinianów – konserwantów dodawanych głównie do ciast, przetworów warzywnych, pieczywa, aromatyzowanych napojów, znacznie przekraczało limit i w grupie dzieci 4–10 lat wynosiło 291% ADI. U 5% dzieci i młodzieży (1–17 lat) pobranie tych dodatków wynosiło aż 681%.

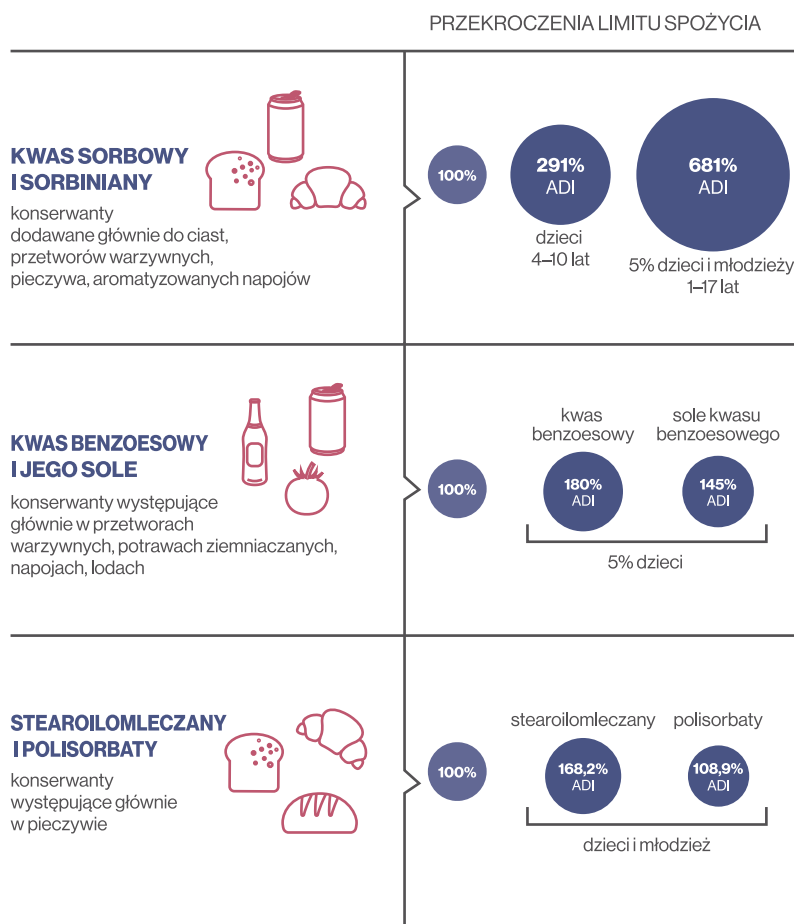
U 5% dzieci spożycie z dietą kwasu benzoowego i jego soli oraz dwutlenku siarki i siarczynów (występujących jako konserwanty głównie w przetworach warzywnych, potrawach ziemniaczanych, napojach, lodach) wynosiło odpowiednio: 180% oraz 145% ADI. Zaś średnie spożycie stearoilomleczanów i polisorbatów, występujących głównie w pieczywie w grupie dzieci i młodzieży wynosiło odpowiednio 168,2% oraz 108,9% ADI.

Bierna postawa
Głównego Inspektora
Sanitarnego
wobec informacji
o przekroczonym ADI

Najmłodsze dzieci
najbardziej narażone
na przekroczenie ADI

Infografika nr 9

Wyniki spożycia z dietą wybranych substancji dodatkowych



Źródło: Dane z kontroli NIK.

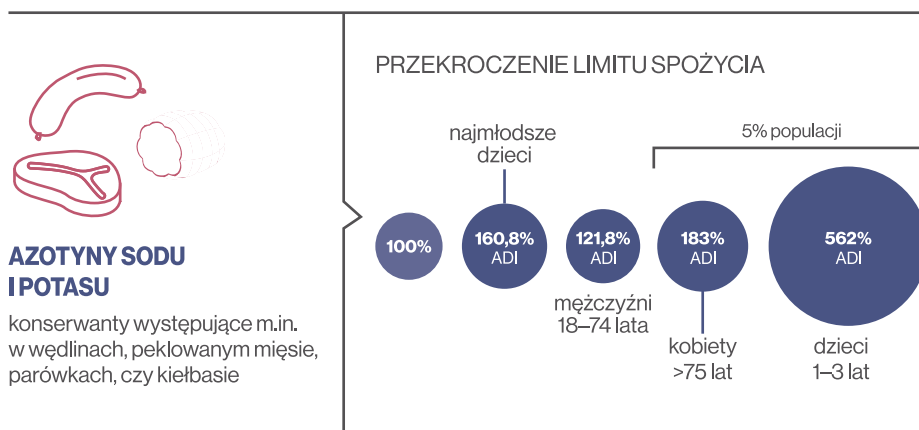
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dodatkowo wskazać należy na brak reprezentatywnych badań spożycia żywności przez polską populację. Jedyne tego typu badania pochodzą z 2000 r. i obarczone są błędem nieaktualności.

U 5% dzieci w wieku 1–3 lat spożycie azotynów przekraczało ponad pięciokrotnie określony limit

Na szczególną uwagę w ocenie NIK, zasługują wyniki raportu z 2014 r. dotyczące pobrania z diety azotynów obecnych m.in. w wędlinach, peklowanym mięsie, parówkach, czy kiełbasie. Narażenie populacji polskiej na te dodatki 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.

Infografika nr 10
Spożycie azotynów przez populację polską



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Także dokonana przez EFSA ponowna ocena bezpieczeństwa stosowania azotanów i azotynów wykazała, że w przypadku rozpatrywania wszystkich źródeł narażenia z dietą na azotyny łącznie dopuszczalne dzienne spożycie zostałyby przekroczone u niemowląt, małych dzieci i starszych dzieci średnio dla wszystkich grup wiekowych przy najwyższym narażeniu. Ponadto EFSA potwierdziła niektóre dowody na związek azotynów w diecie z nowotworami żołądka oraz połączenia azotynów i azotanów z przetworzonego mięsa z nowotworami jelita grubego¹³. Stwierdzono ponadto narażenie na rakotwórcze N-nitrozoaminy (powstające m.in. podczas termicznej obróbki żywności zawierającej te substancje¹⁴).

Główny Inspektor Sanitarny nie informował jednak konsumentów o wynikach raportów i stwierdzonym ryzyku narażenia zdrowia w kontekście przekroczeń ADI. Nie inicjował i nie podejmował przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w aspekcie stwierdzonych przekroczeń wartości ADI i narażenia

¹³ 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.

¹⁴ Mroczek J., Słowiński M. *Peklowanie mięsa – technologia, korzyści i zagrożenia*. „Mięso i Wędliny” 1997, nr 6.

na oceniane substancje dodatkowe. 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 Europejskiej¹⁵ i jest na gruncie duńskiego systemu prawnego 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. W zleconej przez NIK opinii w zakresie analizy systemu prawnego dotyczącego substancji dodatkowych¹⁶ wskazano, że Dania korzysta z tej szczególnej regulacji dlatego, że *jej system instytucjonalny służący zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, był i jest w stanie dostarczać solidne, weryfikowalne dane odnoszące się do spożycia poszczególnych substancji, których spożycia Dania chciała(by) ograniczyć. Dania ma także prowadzoną długofalowo politykę ograniczania spożycia niektórych substancji. Obok tego, państwo to ma dużą zdolność realizacji swoich interesów narodowych na poziomie unijnym. Zdolność ta bierze się z wysokiej zdolności przedstawicieli tego państwa do reprezentowania jego interesów na forach podejmowania decyzji w UE, a także wysokiej zdolności budowania przez przedstawicieli Danii koalicji, które wspierają stanowiska ich państwa w tych kwestiach, którymi jest ona szczególnie zainteresowana.* [str. 29–34]

Aktywna postawa Danii w kierunku zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności

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 wyżej wspomnianym modelu przyjętym w Danii. Nie mamy także tak rozwiniętych mechanizmów monitorowania spożycia konkretnych substancji pod kątem możliwości wpływania na ograniczenia ich stosowania. Ponadto w Inspekcjach: Handlowej oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazywano na brak kompetencji do podejmowania inicjatyw społecznych i edukacyjnych w zakresie stosowania w żywności 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. Kontrole prowadzone zaś przez organy Inspekcji Sanitarnej sprowadzały się w zasadzie do kontroli jakości handlowej, 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

Niedoskonały polski system nadzoru nad jakością żywności z dodatkami

¹⁵ 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.

¹⁶ Prof. dr hab. Artur Nowak-Far, *Dodatki do żywności w prawie Unii Europejskiej i w prawie krajowym na przykładzie prawa duńskiego*, Opinia dla Najwyższej Izby Kontroli, 2018 r.

zafałszowań. Próbkę badano w zakresie ograniczonym do wybranych substancji dodatkowych, niezmiennym od kilku lat. Ponadto w laboratoriach kontrolowanych inspekcji niemożliwe było wykonanie badań laboratoryjnych wszystkich substancji, dla których w rozporządzeniu nr 1333/2008 określony został maksymalny poziom.

Zlecone w toku kontroli NIK laboratoryjne badania wykazały nieprawidłowości w 14% próbek żywności. Z ogólnej liczby 35 próbek, analizowanych zarówno w zakresie jakościowym, jak i ilościowym, pod kątem obecności wszystkich substancji dodatkowych deklarowanych na etykiecie oraz pod kątem substancji niedeklarowanych, których można się spodziewać w danym rodzaju produktów, zakwestionowano pięć próbek. Odsetek zdyskwalifikowanych próbek był o tyle wysoki, że laboratorium, które wykonywało zlecone badanie także nie posiadało analitycznych możliwości zbadania wszystkich deklarowanych i spodziewanych substancji dodatkowych (na 92 dodatki deklarowane i spodziewane w badanych próbkach laboratorium było w stanie przebadać 26).

Zlecona przez NIK kontrola doraźna w zakresie oznakowania produktów spożywczych wykazała nieprawidłowości w 6,5% analizowanych próbek. Natomiast z badanych w okresie objętym kontrolą przez organy Inspekcji Sanitarnej 8817 próbkach, zdyskwalifikowano jedynie 26 próbek (0,3%). Zestawienie wyników badań prowadzonych przez organy Inspekcji Sanitarnej z wynikami badań zleconych przez NIK budzi wątpliwości co do rzetelności prowadzonych przez GIS analiz ryzyka przy planowaniu kierunków i zakresu badań substancji dodatkowych.

System badania substancji dodatkowych zorganizowany w wyżej opisany sposób nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa żywności, w której stosowane są substancje dodatkowe, niepodlegające z różnych przyczyn badaniom laboratoryjnym. System nadzoru nad dodatkami do żywności ukierunkowany jest bowiem niemal wyłącznie na realizację zadań związanych z jakością handlową produktów. Świadczy o tym chociażby fakt, że wszystkie kontrolowane inspekcje realizowały nadzór nad dodatkami w aspekcie jakości handlowej, a jakość zdrowotna pozostawała w zakresie działalności tylko Inspekcji Sanitarnej. Kompetencje poszczególnych inspekcji nakładały się zatem. Mogły ponadto wystąpić sytuacje, że jeden produkt podlegał weryfikacji w tym samym zakresie przez trzy inspekcje. Przy analizie funkcjonującego systemu należy jeszcze zwrócić uwagę na niełatwe do rozdzielenia w aspekcie nadzoru i kontroli pojęcia jakości handlowej i jakości zdrowotnej, które są podstawą działalności kontrolowanych inspekcji. Trudno bowiem przyjąć, aby organy, w których kompetencjach leży ocena jakości handlowej mogły w pełni realizować swoje zadania ustawowe bez uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa żywności. Ponadto dodatkową trudnością dla właściwej realizacji zadań przez wskazane organy jest wspomniany wyżej brak definicji legalnej jakości zdrowotnej.

Także współpraca kontrolowanych inspekcji nie zawsze była efektywna. Wprawdzie w przypadku stwierdzenia w przeprowadzonych postępowaniach kontrolnych i wydanych decyzjach niewłaściwej jakości handlowej, czy jakości zdrowotnej artykułu spożywczego, kontrolowane inspekcje

powiadaniały się nawzajem, to jednak nie zawsze posiadały wiedzę o rozstrzygnięciu przekazanej sprawy. Nie zawsze też podejmowane w ramach współpracy działania były skuteczne. [str. 24–28, 42, 45–50]

Działalność edukacyjna w zakresie 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 kampania ta kładła nacisk m.in. 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. Także zachęcanie do *czytania etykiet i dokonywania świadomych wyborów*, przy obowiązujących wymogach w zakresie znakowania produktów oraz posiadanej przez konsumentów wiedzy w zakresie dodatków do żywności, tylko pozornie może sprzyjać realizacji celu pełnej informacji. Aktualnie z etykiety produktu żywnościowego konsument może się dowiedzieć jedynie jakie dodatki zastosował producent i to pod warunkiem, że producent użyje symboliki „E z numerem” (większość konsumentów posiada bowiem wiedzę, że dodatki do żywności oznaczane są za pomocą litery „E”). Jeżeli natomiast producent użyje drugiej dozwolonej formy znakowania, czyli nazwy substancji i jej funkcji technologicznej, to nawet wysoko wykształcony konsument będzie miał problem z zakwalifikowaniem składników do grupy dodatków do żywności. Można mówić, że taka informacja jest wprawdzie formalnie „na papierze” udzielona, jednak realnie nie może być w żaden sposób efektywnie przez konsumenta wykorzystana. Takie prezentowanie składu dodatków nie informuje bowiem konsumentów ani o ilości zastosowanego w danym produkcie dodatku, ani o tym, jakie jest odniesienie zastosowanej ilości do maksymalnej ilości określonej w rozporządzeniu nr 1333/2008, ani nawet o relacji do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej. Dostęp do takich informacji, przedstawionych w sposób trafiający do wyobraźni każdego konsumenta, znacznie ułatwiłby, w ocenie NIK, dokonywanie świadomych wyborów. Dodatkowo należy wskazać, że żadna z instytucji realizujących zadania z zakresu zdrowia publicznego oraz 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. [str. 31, 51]

Niewystarczająca
oraz niespójna działalność
informacyjno-edukacyjna

Infografika nr 11

Etykiety produktów spożywczych – stan obecny i pożądany

PRZYKŁADOWA ETYKIETA
| **stan obecny**

„Łososiowa” polędwica wieprzowa

Składniki:

mięso wieprzowe (92%), sól, regulator kwasowości(mleczan sodu), glukoza, stabilizatory (tri fosforany, polifosforany), cukier, przeciwutleniacz izoaskorbian sodu), substancja konserwująca (azotyn sodu)

Wartość odżywcza produktu:

	w 100 g	w porcji 25 g	% RWS* w produkcji 25 g produktu
Wartość energetyczna	430 kJ/ 102 kcal	108 kJ/ 26 kcal	1%
Tłuszcz	1,6 g	0,4 g	1%
w tym, kwasy tłuszczowe nasycone	0,6 g	0,2 g	1%
Węglowodany	0,8 g	0,2 g	<1%
w tym cukry	0,8 g	0,2 g	<1%
Białko	21 g	5,3 g	11%
Sól	3,2 g	0,8 g	13%

* Referencyjna wartość spożycia dla przeciętnej osoby dorosłej (8400kJ / 2000 kcal)

Opakowanie 100 g zawiera 4 porcje produktu

**stan pożądany**

UJĘCIE SUBSTANCJI DODATKOWYCH NA ETYKIECIE

**Dodatki do żywności:**

Nr „E” lub nazwa dodatku „E” wraz z funkcją technologiczną	% limitu*	% ADI**
Kwas fosforowy - fosforany - di-, tri-i polifosforany (stabilizatory)	%	%
Izoaskorbian sodu (przeciwutleniacz)	%	%
Azotyn sodu (substancja konserwująca)	%	%
Mleczan sodu (regulator kwasowości)	quantum satis***	

* określonego w rozporządzeniu nr 1333/2008

** akceptowane dzienne spożycie

*** nie określono maksymalnego poziomu liczbowego. Daną substancję stosuje się w dawce najniższej niezbędnej do osiągnięcia zamierzonego efektu technologicznego, zgodnie z dobrą praktyką produkcyjną

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak w obowiązujących przepisach¹⁷ terminu, w jakim należy podać do publicznej wiadomości informacje dotyczące zafałszowania artykułów rolno-spożywczych zawarte w decyzjach był m.in. powodem opóźnień w ich publikacji. Informacje te upubliczniano w okresie od 64 do nawet 198 dni od ich zaakceptowania przez kierownictwo GIJHARS. W ocenie NIK obowiązkiem prawnym organów administracji publicznej powinno być sprawne, szybkie i skuteczne działanie. Elementem sprawnego funkcjonowania jest zaś właściwa i skuteczna realizacja funkcji informacyjnej i komunikacyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, że chodzi w tym przypadku o specyficzny rynek artykułów spożywczych, realizacja obowiązku informacyjnego po upływie kilku miesięcy w kwestiach dotyczących zafałszowania produktów rolno-spożywczych stanowiła w istocie tylko formalne wypełnienie dyspozycji ustawowej, mając niewielkie znaczenie praktyczne. W tych przypadkach wymagane było działanie na tyle szybkie, aby publikowane informacje nie stawały się oderwane od zmieniającej się rzeczywistości rynkowej i miały realny wpływ na decyzje podejmowane przez przedsiębiorców, jak i – przede wszystkim – przez konsumentów. W przeciwnym razie, w znaczącej liczbie przypadków informowanie konsumentów o zagrożeniach staje się w istocie fikcją.

Wskazać także należy, że negatywny wpływ na efektywne, terminowe i rzetelne wypełnianie ustawowych zadań miały problemy z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry, głównie z powodu rażąco niskich płac w organach kontroli żywności. Przykładowo wynagrodzenie pracowników wykonujących kontrole jakości handlowej wynosiło od ok. 2200 zł do 2600 zł (tj. od ok. 1600 zł do 1850 zł netto), przy przeciętnym wynagrodzeniu ok. 4622 zł¹⁸. W opinii wojewódzkich inspektorów JHARS stanowiło to największe zagrożenie zarówno dla utrzymania stanu kadrowego, jak i dla stopnia realizacji zadań. Także w ocenie NIK trudno na dłuższą metę oczekiwać efektywnej realizacji zadań w obliczu stałej fluktuacji słabo wynagradzanej kadry kontrolerskiej. [str. 42–43]

Nieracjonalnie
długie terminy
upubliczniania informacji
o zafałszowaniach
produktów

¹⁷ Art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS.

¹⁸ Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2018 r. przeciętne wynagrodzenie w pierwszym kwartale 2018 r. wyniosło 4622,84 zł.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów Do Prezesa Rady Ministrów Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie działań w celu 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 nr 1333/2008.
Dotychczas nie ustalono wspólnej metodologii gromadzenia przez państwa członkowskie UE ww. informacji. Stosowana do tej pory przez GIS metodologia badania spożycia dodatków do żywności oparta o zasadę „worst case scenario” obarczona jest błędem przeszacowania. W sytuacji gdy wyniki dotychczasowych badań wskazują na konieczność podjęcia dalszych bardziej precyzyjnych badań spożycia i stosowania dodatków do żywności niezbędne, w ocenie NIK, jest określenie jednolitych wytycznych w tym zakresie.
2. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia odrębnych dla rynku polskiego limitów substancji dodatkowych, dla których występuje ryzyko przekroczeń, w drodze decyzji Komisji Europejskiej.
3. Utworzenie jednolitej, wyspecjalizowanej służby bezpieczeństwa żywności, kompetentnej dla dokonywania oceny z punktu widzenia każdego elementu jakości produktu przeznaczonego do spożycia, w tym zarówno jakości zdrowotnej (po jej ustawowym zdefiniowaniu), jak i jakości handlowej.
4. Podjęcie działań legislacyjnych w zakresie zmian etykietowania produktów spożywczych, zawierających substancje dodatkowe, w kwestii wykazania rzeczywistego poziomu dodatku w danym produkcie, z jednoczesnym odniesieniem do maksymalnej wartości określonej dla tego dodatku w rozporządzeniu nr 1333/2008 oraz w odniesieniu do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej.
Takie zmiany ułatwiłyby uzyskanie rzeczywistych informacji o spożyciu substancji dodatkowych z dietą nie tylko dla organów kontrolujących jakość żywności, ale także dla konsumentów przy dokonywaniu świadomych zakupów produktów spożywczych, do których dodano substancje dodatkowe.

Minister Zdrowia Do Ministra Zdrowia Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. 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.
2. 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.

3. Podjęcie inicjatywy prawnego uregulowania obowiązku weryfikacji produktów spożywczych z punktu widzenia zasadności wykorzystania substancji dodatkowych.

Obok weryfikacji technologicznej, która aktualnie znajduje się w zakresie kontroli prowadzonych przez Inspekcję Sanitarną, ważniejsza wydaje się weryfikacja zasadności stosowania substancji dodatkowych. Dobrym przykładem jest unikanie stosowania w procesach produkcji maksymalnych, dopuszczalnych prawnie dawek niektórych dodatków do żywności i/lub wielu dodatków, jeśli bezpieczny dla zdrowia konsumenta i korzystny dla produktu efekt można już uzyskać przy dawkach obniżonych.

4. Podjęcie inicjatywy ustawowego zdefiniowania pojęcia „jakości zdrowotnej żywności” wraz z ustawowym przypisaniem kompetencji związanych z badaniem tej jakości jednolitej, wyspecjalizowanej służbie kontroli żywności (po jej utworzeniu, zgodnie z wnioskiem nr 3 kierowanym do Prezesa Rady Ministrów).

Do Głównego Inspektora Sanitarnego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Główny Inspektor
Sanitarny

1. Wykorzystywanie rzetelnie przeprowadzonych badań monitoringowych do oceny ryzyka narażenia populacji polskiej na poszczególne substancje dodatkowe oraz identyfikowania potencjalnych zagrożeń.
2. Kreowanie polityki świadomej konsumpcji (działania edukacyjno-informacyjne, debata publiczna, dyskusje w szerszym gronie ekspertów – autorytetów naukowych) i rzetelne informowanie ogółu społeczeństwa o korzyściach oraz zdiagnozowanych zagrożeniach wynikających ze stosowania substancji dodatkowych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań i sprawowanie nadzoru nad jakością zdrowotną i handlową żywności w aspekcie zawartych w niej substancji dodatkowych

Nadzór nad jakością zdrowotną żywności, w której stosowano substancje dodatkowe był niepełny

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności zawierającej substancje dodatkowe nie był sprawowany właściwie we wszystkich obszarach. Ograniczał się w zasadzie do prowadzenia urzędowych kontroli żywności i monitoringu i to nie zawsze w pełnym zakresie. W planach poboru próbek nie zakładano wykonywania analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności, ani spodziewanych z punktu widzenia zafałszowań. Próbki badano jedynie w zakresie ograniczonym do wybranych substancji dodatkowych. W ramach prowadzonych kontroli urzędowych organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesu technologicznego/receptur środków spożywczych w aspekcie zasadności stosowania w danym wyrobie dodatków do żywności. Dane o przekroczeniach ADI dla wielu substancji dodatkowych i narażeniu populacji polskiej nie stanowiły dla Głównego Inspektora Sanitarnego impulsu do reagowania i informowania konsumentów o istniejących zagrożeniach.

Główny Inspektor Sanitarny nie szacował ryzyka i nie identyfikował ewentualnych zagrożeń wynikających z kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł. Nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów/rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk.

Także w zakresie nadzoru nad jakością handlową zagadnienia substancji dodatkowych były jedynie elementem kontroli kompleksowych realizowanych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcję Handlową. W badaniach kontrolnych uwzględniano sprawdzenie znakowania środków spożywczych, w tym sposób umieszczania na etykiecie informacji o dodatkach do żywności (biorąc pod uwagę deklaracje producenta). Badania laboratoryjne dotyczyły jedynie wybranych dodatków do żywności. Nie podejmowano także inicjatyw badawczych w zakresie zasadności stosowania substancji dodatkowych w produktach spożywczych.

5.1.1. Główny Inspektorat Sanitarny oraz powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne

Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności nie był szczególnie wyodrębniony w dokumentach planistycznych GIS

1. W strukturze organizacyjnej Głównego Inspektoratu Sanitarnego nie utworzono stanowiska i nie wyodrębniono komórki organizacyjnej realizującej obowiązki w zakresie dotyczącym nadzoru nad jakością zdrowotną żywności zawierającej substancje dodatkowe. Dodatki do żywności nie były też szczególnie wymieniane przez Głównego Inspektora Sanitarnego w wytycznych do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz w planach zasadniczych zamierzeń GIS na lata objęte kontrolą. Stanowiły one jedynie element urzędowych kontroli żywności, realizo-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wanych przez państwowe powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Nie we wszystkich jednak kontrolowanych PSSE zapewniono odpowiednie warunki do rzetelnej realizacji zadań. W trzech PSSE¹⁹ plany kontroli nie zostały w pełni zrealizowane.

Przykłady

Przyznane etaty w Sekcji Higieny Żywności i Przedmiotów Użytku **PSSE w Gdyni** były wprawdzie w pełni obsadzone, jednak częsta fluktuacja pracowników przyczyniła się do niepełnego zrealizowania harmonogramów kontroli sanitarnych w obiektach żywienia-żywnościowych.

Także w **PSSE w Lubartowie** nie zapewniono wystarczającej liczby pracowników merytorycznych niezbędnych do pełnej realizacji zadań we wszystkich obszarach sprawowanego nadzoru nad jakością zdrowotną żywności. Utrudniało to rzetelne zbadanie w trakcie kontroli sanitarnych prowadzonych w zakładach produkujących żywność kwestii stosowania w produktach spożywczych dodatków do żywności. Ograniczone zasoby kadrowe, w powiązaniu z szerokim zakresem realizowanych zadań, skutkowały również niepełną realizacją harmonogramów kontroli sanitarnych.

Zagadnienia dodatków do żywności były jedynie elementem dwóch szkoleń²⁰ zorganizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w okresie objętym kontrolą. Wskazać należy w tym miejscu, że Komisja Europejska w 2015 r. po przeprowadzonej w Polsce misji rozpoznawczej w celu zgromadzenia informacji na temat systemu kontroli urzędowych działającego w odniesieniu do dodatków do żywności i środków aromatyzujących dymu wędzarniczego wskazała, iż *...lokalny personel urzędniczy posiada zróżnicowaną, czasem ograniczoną poziom wiedzy na temat przepisów prawnych UE.*

Obowiązujące w Inspekcji Sanitarnej procedury wewnętrzne kontroli²¹ umożliwiały w szczególności identyfikację dodatków do żywności stosowanych przez kontrolowane podmioty, sprawdzenie przestrzegania warunków ich użycia określonych w obowiązujących przepisach oraz ocenę znakowania. Przy ich pomocy przeprowadzający kontrolę potwierdzali (bądź nie) deklaracje producenta z dokumentacją zakładową. Nie weryfikowano produktu (procesu technologicznego/receptur środków spożywczych w aspekcie zasadności stosowania w danym wyrobie dodatków do żywności), a jedynie proces kontroli wewnętrznej zorganizowanej u kontrolowanego przedsiębiorcy. Plany zasadniczych przedsięwzięć PSSE nie określały przedsięwzięć bezpośrednio odnoszących się do bezpieczeństwa żywności zawierającej substancje dodatkowe. Niewielka zatem była liczba prowadzonych kontroli uwzględniających badania w kierunku substancji dodatkowych.

Niewielka była liczba szkoleń organizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie substancji dodatkowych

Kontrole prawidłowości stosowania dodatków do żywności stanowiły zaledwie kilka procent kontroli prowadzonych przez PSSE

¹⁹ W Gdyni, Lubartowie i Przemysłu.

²⁰ „Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności i żywienia” oraz „Szkolenie z zakresu bezpieczeństwa żywności, ze szczególnym uwzględnieniem systemu RASFF”.

²¹ W okresie objętym kontrolą określone w:

- zarządzeniach Głównego Inspektora Sanitarnego nr 153/2014 z dnia 1 lipca 2014 r. oraz nr 104/17 z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością,
- zarządzeniu Głównego Inspektora Sanitarnego nr 146/17 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie procedury pobierania próbek żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz próbek sanitarnych.

Przykłady

W PSSE w Gdyni w trakcie kontroli sanitarnych sporadycznie korzystano z możliwości sprawdzenia prawidłowości stosowania przez producentów substancji dodatkowych, pomimo dysponowania narzędziem w postaci listy pytań kontrolnych, której wzór określono w stosownej procedurze. Nie przeprowadzono kontroli tematycznych obejmujących stosowanie substancji dodatkowych i nie inicjowano dodatkowych badań w tym kierunku.

W PSSE w Końskich spośród przeprowadzonych w latach 2016–2018 (I kwartał) 983 kontroli jedynie w 38 kontrolach (4%) uwzględniono badania w kierunku substancji dodatkowych w żywności. W trakcie kontroli prowadzonych u producentów żywności ocenie podlegały znakowanie substancji dodatkowych, specyfikacje surowców, warunki magazynowania i etykiety gotowych wyrobów, a w podmiotach obrotu żywnością – prawidłowość znakowania artykułów żywnościowych.

W PSSE w Lubartowie w ww. latach kwestie stosowania dodatków do żywności uwzględniono zaledwie w 43 spośród 799 przeprowadzonych kontroli sanitarnych. Podczas tych kontroli nie pobierano próbek żywności do laboratoryjnych badań dotyczących substancji dodatkowych. Ponadto w 45% analizowanych przypadków ustalenia w zakresie substancji dodatkowych ograniczały się jedynie do wzmianek w protokołach kontroli.

W PSSE w Prudniku na łącznie 999 kontroli jedynie 24 kontrole (2,4%) objęły swoim zakresem badanie substancji dodatkowych. Podobna sytuacja miała miejsce w **PSSE w Świebodzinie**, gdzie na 1067 kontroli dodatki do żywności zbadano jedynie w 18 kontrolach.

Jakość zdrowotną badano jedynie w aspekcie limitów i prawidłowości stosowania dodatków w określonych kategoriach żywności

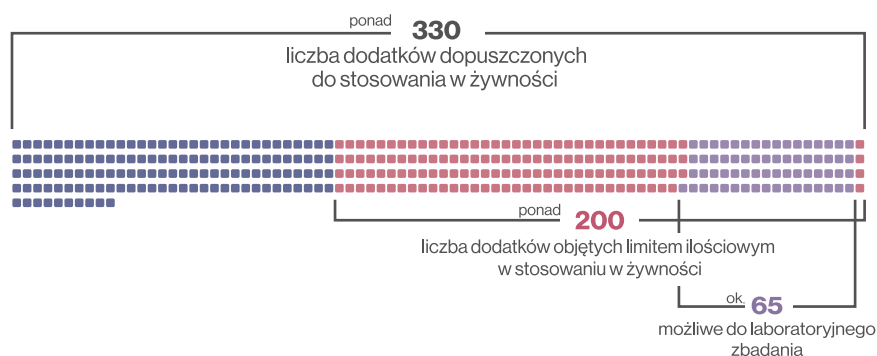
Prowadzone przez PSSE kontrole sprowadzały się w zasadzie do kontroli jakości handlowej, a jakość zdrowotną badano jedynie w aspekcie limitów i prawidłowości ich stosowania w określonych kategoriach żywności. W tym celu w ramach urzędowej kontroli i monitoringu PSSE – zgodnie z wytycznymi GIS i państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych – realizowały plany pobierania próbek żywności²² w kierunku substancji dodatkowych. W planach tych nie zakładano jednak wykonywania analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danym środku spożywczym. Dodatkowo ograniczona była możliwość analityczna laboratoriów Inspekcji Sanitarnej. Laboratoria te mogły wykonać badania w stosunku do ok. 65 substancji dodatkowych limitowanych na ponad 200 limitowanych dozwolonych do stosowania.

²² Plan pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Liczba dopuszczonych do użytku w żywności substancji dodatkowych i liczba substancji podlegających badaniom laboratoryjnym



Źródło: Dane z kontroli NIK.

W latach 2016–2017 zbadano ogółem 8817 próbek. Każdego roku próbki badano w ograniczonym i niezmiennym zakresie, głównie pod kątem substancji konserwujących (np. azotyn sodu i potasu, azotan sodu i potasu, dwutlenek siarki i siarczyny) oraz barwników, substancji słodzących. Ponadto zakres badań obejmował substancje dodatkowe niedozwolone do żywności m.in. wykrywanie obecności barwników typu Sudan w oleju palmowym pochodzącym z krajów trzecich.

W okresie objętym kontrolą zdyskwalifikowanych zostało 26 próbek (0,3%), z tego próbki z grup: suszone owoce; wody mineralne i napoje bezalkoholowe; suplementy diety; ryby, owoce morza i ich przetwory; wyroby cukiernicze i ciastkarskie; wyroby garmażeryjne i kulinarne; środki spożywcze zaspokajające zapotrzebowanie organizmu przy intensywnym wysiłku fizycznym. Próbki zostały zdyskwalifikowane za użycie w procesie produkcji niedozwolonych substancji dodatkowych lub przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji dodatkowej w środku spożywczym.

2. Zlecona przez NIK kontrola doraźna w zakresie oznakowania 501 produktów spożywczych wykazała nieprawidłowości w 29 próbkach żywności (6%), które w szczególności dotyczyły użycia substancji dodatkowych niedopuszczonych do danego rodzaju żywności, stwierdzenia w produkcie niezadeklarowanych w składzie substancji dodatkowych, czy ujęcia w składzie produktu substancji, których faktycznie nie użyto.

W toku kontroli NIK zleciła także laboratoryjne²³ badania 35 próbek żywności, zarówno w zakresie jakościowym, jak i ilościowym, pod kątem obecności substancji dodatkowych deklarowanych na etykiecie oraz pod kątem substancji niedeklarowanych, których można się spodziewać w danym rodzaju produktów. Z ogólnej liczby badanych próbek zakwestionowano pięć (14%). Nieprawidłowości dotyczyły obecności w nich niedeklarowanych dodatków

Wyniki zleconych przez NIK badań jakościowo-ilościowych próbek żywności budzą wątpliwości co do rzetelności prowadzonych przez GIS analiz ryzyka

²³ Zanim NIK zleciła badania certyfikowanemu laboratorium, o przeprowadzenie takich badań zwróciła się do Narodowego Instytutu Leków (NIL). NIL z kolei wystąpił do Ministerstwa Zdrowia o opinię w przedmiocie sprawy. Przedstawiciel Ministra Zdrowia nie wyraził jednak zgody na poprowadzenie projektu przez NIL. Wskazał jednocześnie, że z uwagi na zakres merytoryczny projektu właściwym do podjęcia realizacji zadania będzie Instytut Żywności i Żywienia (IŻŻ) oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – PZH, w odpowiednim dla niego zakresie. Na prośbę o przeprowadzenie badań skierowaną do IŻŻ, NIK uzyskała odpowiedź, że IŻŻ nie może podjąć się tego zadania, gdyż nie wykonuje oznaczeń zawartości dodatków do żywności, o które NIK wnioskowała.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do żywności, tj. difosforanów E450 w szynce oraz w polędwicy sopockiej, difosforanów E450 i kwasu askorbinowego E300 w szynce. Natomiast w odniesieniu do dwóch próbek (parówki i napój niegazowany) przyczyną niezgodności było ujęcie w składzie tych produktów substancji, których faktycznie nie użyto (polifosforanów i kwasu cytrynowego). Odsetek zdyskwalifikowanych próbek jest o tyle wysoki, że laboratorium, które wykonywało zleczone badanie nie posiadało analitycznych możliwości zbadania wszystkich deklarowanych i spodziewanych substancji dodatkowych (na 92 dodatki deklarowane i spodziewane w badanych próbkach laboratorium było w stanie przebadać 26).

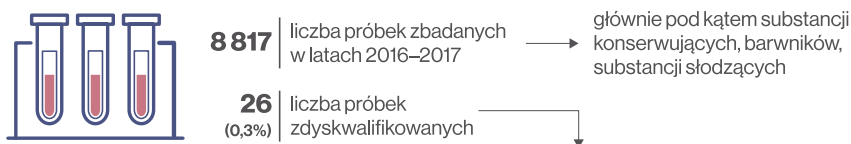
Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że plany pobierania próbek do badania żywności w zakresie substancji dodatkowych były opracowywane w oparciu o ocenę ryzyka. W zakresach badań uwzględniano substancje, które posiadają ustalone poziomy akceptowanego, dziennego pobrania (ADI) oraz takie, dla których wprowadzono limity stosowania w poszczególnych kategoriach żywności.

Zestawienie wyników badań prowadzonych przez organy Inspekcji Sanitarnej z wynikami badań zleconych przez NIK budzi wątpliwości co do rzetelności prowadzonych przez GIS analiz ryzyka przy planowaniu kierunków i zakresu badań substancji dodatkowych.

Infografika nr 13

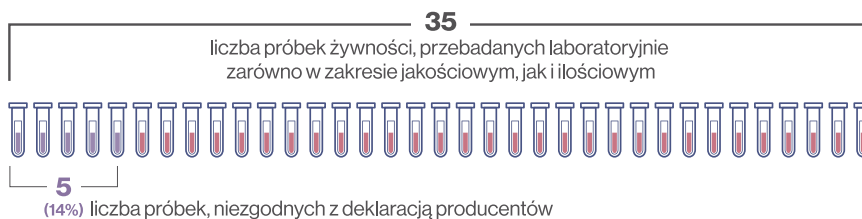
Dane na temat liczby zbadanych i zakwestionowanych próbek żywność

ORGANY INSPEKCJI SANITARNEJ

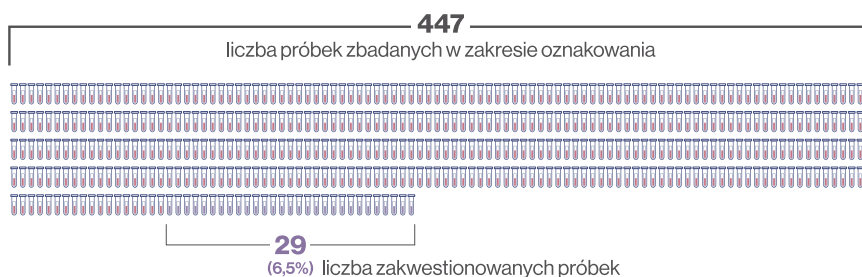


za użycie w procesie produkcji niedozwolonych substancji dodatkowych lub przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji dodatkowej w środku spożywczym

NIK



KONTROLE DORAŻNE NA ZLECENIE NIK



Źródło: Dane z kontroli NIK.

3. W zakresie monitoringu spożycia i stosowania dodatków do żywności Główny Inspektor Sanitarny współpracował z Instytutem Żywności i Żywienia w Warszawie²⁴. Propozycje substancji dodatkowych, dla których wskazane było oszacowanie pobrania przez populację polską wskazywał Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH).

Pobranie z dietą polskiej populacji (w szczególności przez dzieci w wieku do 10 lat) niektórych dodatków do żywności znacznie przekraczało ustalone dopuszczalne dzienne wartości

Przykłady

Zauważyć należy, iż dotychczas nie została ustalona wspólna metodologia gromadzenia przez państwa członkowskie informacji dotyczących spożycia dodatków do żywności, o której mowa w art. 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008.

Raporty z monitoringu pobrania wybranych substancji dodatkowych z dietą w polskiej populacji opracowane w latach 2012–2017 oparte zostały o dane o spożyciu żywności z 2000 r.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił m.in. że korzystanie z reprezentatywnych badań o spożyciu żywności w całej polskiej populacji z 2000 r. było uzasadnioną koniecznością, bowiem były to jedyne w Polsce tego typu badania.

W okresie objętym kontrolą IŻŻ oszacował wielkości pobrania z dietą przez polską populację trzech substancji konserwujących²⁵ oraz dwóch barwników²⁶.

W okresie wcześniejszym (lata 2012–2015) oszacowaniu wielkości pobrania z dietą przez populację polską podlegało łącznie 12 barwników²⁷ oraz 16 substancji konserwujących²⁸. W 2015 r. przygotowano także raport zbiorczy z monitoringu wybranych dodatków do żywności prowadzonego w latach 2003–2015 m.in. z grupy emulgatorów, stabilizatorów, substancji spulchniających, wzmacniaczy smaku²⁹. Obowiązek utrzymywania przez wszystkie kraje członkowskie UE systemów monitorujących spożycie i stosowanie dodatków do żywności wynikał z art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 1333/2008.

Analiza uzyskanych wyników wykazała, że pobranie z dietą barwników oraz azotanów sodu i potasu, fosforanu glinowo-sodowego i siarczanów glinu nie stanowiło zagrożenia zdrowia polskiej populacji i było niższe od ustalonego ADI.

²⁴ Dalej także „IŻŻ”.

²⁵ Kwasu sorbowego E200, sorbinianu potasu E202 i sorbinianu wapnia E203.

²⁶ Błękitu patentowego V E131 i błękitu brylantowego FCF E133.

²⁷ Tartrazyna E102, żółcień chinolinowa E104, żółcień pomarańczowa FCF/żółcień pomarańczowa SE110, azurbina, karmiozyna E122, pąs 4R, czerwień koszenilowa E124, czerwień Allura ACE129, karmele E150a–d, kurkumina E100, koszenila, kwas karminowy, karminy E120.

²⁸ kwas benzoesowy E210, benzoosan sodu E211, benzoosan potasu E212, benzoosan wapnia E213, dwutlenek siarki E220, siarczyn sodu E221, wodorosiarczyn sodu E222, piroosiarczyn sodu E223, piroosiarczyn potasu E224, siarczyn wapnia E226, wodorosiarczyn wapnia E227, wodorosiarczyn potasu E228, azotyn potasu E249, azotyn sodu E250, azotan sodu E251, azotan potasu E252.

²⁹ M.in. estry sorbitolu (E493–494), stearoilomleczany (E481–482), polisorbitaty (E432–436), fosforan glinowo-sodowy E541, siarczany glinu (E520–523), krzemiany (E554–556), glutaminian sodu E621.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednakże dla 22 substancji dodatkowych (44% badanych) z grupy konserwantów i emulgatorów³⁰, pobranie z diety w pewnych grupach wiekowych przekraczało ustalone ADI. I tak:

- narażenie populacji polskiej na azotyny sodu i potasu, obecne m.in. w wędlinach, peklowanym mięsie, parówkach, kiełbasie, u znacznej części badanych przekraczało ADI. Głównie u najmłodszych dzieci – 160,8% i mężczyzn w wieku 18–74 lata – 121,8% ADI.

U 5% populacji narażenie na te konserwanty 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;

- średnie pobranie kwasu sorbowego i sorbinianów z pożywieniem przez dzieci i młodzież wynosiło 251% ADI. Najwyższe średnie narażenie na oceniane dodatki wynoszące 291% ADI stwierdzono w grupie dzieci w wieku 4–10 lat.

U 5% dzieci i młodzieży (1–17 lat) pobranie kwasu sorbowego i sorbinianów wynosiło aż 681% ADI. Głównym źródłem tych dodatków, stosowanych jako konserwanty są ciasta, przetwory warzywne, pieczywo, aromatyzowane napoje bezalkoholowe, niskocukrowe dżemy, owoce suszone;

- średnie narażenie związane z pobraniem przez populację estrów sorbitolu odpowiadało 341,6% ADI, a 5% najbardziej narażonej populacji pobiera je dziennie w ilości stanowiącej 1007,8% ADI. Największe ilości tych substancji zawierają diety młodzieży i mężczyzn, a największe narażenie na estry sorbitolu dotyczy dzieci od 4 do 10 lat (747,2% ADI). Dodatki z tej grupy, stosowane jako emulgatory i środki zagęszczające, można spotkać najczęściej w wyrobach cukierniczych i ciastkarskich, ciastach, polewach, lodach, suplementach diety;

- narażenie polskiej populacji na kwas benzoesowy i jego sole (występujące jako konserwanty głównie w przetworach warzywnych, zupach, napojach, produktach mięsnych poddanych obróbce cieplnej, lodach) wynosiło średnio 33% ADI. Najwyższe narażenie na oceniane konserwanty wynoszące 44,1% ADI stwierdzono w grupie nastolatków w wieku 11–17 lat.

We wszystkich badanych grupach wiekowych u 5% populacji narażenie na te konserwanty przekraczało akceptowane dzienne pobranie i wahało się od 107% (u kobiet w wieku powyżej 75 lat) do 180% ADI u dzieci w wieku 4–10 lat;

- średnie narażenie populacji na dwutlenek siarki i siarczyny oszacowano na poziomie 21,2% ADI. Najwyższe wykazano w dietach u dzieci w wieku 4–10 lat. U 5% badanych stwierdzono pobranie tych konserwantów na poziomie przekraczającym 100% ADI, najwyższe – wynoszące 145% – w dietach u dzieci 4–10 lat. Głównym źródłem tych konserwantów są surówki i przetwory warzywne, potrawy ziemniaczane, przetwory owocowe.

³⁰ Azotynów sodu i potasu, kwasu sorbowego i sorbinianów, estrów sorbitolu, kwasu benzoesowego i jego soli, dwutlenku siarki i siarczyny, stearylomleczanów oraz polisorbitatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zawartość w diecie populacji polskiej stearoilomleczanów i polisorbatów stanowiła średnio odpowiednio 104% i 63,2% ADI. Najwyższe narażenie stwierdzono w grupie dzieci i młodzieży – 168,2% ADI dla stearoilomleczanów i 108,9% ADI dla polisorbatów.

Obie grupy tych substancji, pełniących funkcję emulgatorów, w 5% diet dzieci i młodzieży o najwyższym ich pobraniu występowały w ilościach od 300% do 367% ADI. Głównym źródłem mleczanów są chleb, emulsje tłuszczowe, ciasta, zaś polisorbatów – zupy, ciasta i wyroby mięsne.

Pomimo, iż we wnioskach raportów każdorazowo wskazywano, iż konieczne jest prowadzenie kampanii edukacyjnych dotyczących czytania etykiet produktów spożywczych i prawidłowego komponowania diety, opartej na różnorodnych produktach, najmniej przetworzonych, Główny Inspektor Sanitarny nie podejmował kompleksowych działań w tym kierunku. Wskazał, że w kontekście ograniczania spożycia produktów zawierających substancje dodatkowe oraz produktów przetworzonych, wpisują się wymagania w zakresie żywienia dzieci i młodzieży w ramach żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty, wprowadzone w celu wzmocnienia ochrony zdrowia ogółu dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, poprzez ograniczenie spożycia przez dzieci i młodzież żywności zawierającej znaczne ilości składników niezalecanych dla ich prawidłowego rozwoju oraz promowania zasad racjonalnego żywienia. W zakresie prowadzonej działalności oświatowo-zdrowotnej uwzględniającej zagadnienia dodatków do żywności Główny Inspektor Sanitarny wskazał realizowany Ogólnopolski Program Edukacyjny „Trzymaj Formę!”, skierowany do uczniów szkół gimnazjalnych oraz klas V i VI szkół podstawowych, poruszający zagadnienia aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, a także wybrane elementy edukacji konsumenckiej, w tym znakowanie produktów.

Nie podważając znaczenia tych działań dla ochrony zdrowia, NIK oceniła, że były one jednak niewystarczające. Główny Inspektor Sanitarny nie informował konsumentów o wynikach raportów i ryzyku narażenia zdrowia w kontekście przekroczeń ADI. Jego działania ograniczały się jedynie do przekazywania przedmiotowych raportów do EFSA i Komisji Europejskiej. Na poziomie krajowym nie inicjował rozwiązań edukacyjnych związanych ze stwierdzonymi przekroczeniami wartości ADI badanych substancji dodatkowych. Biorąc pod uwagę wyniki monitoringu wskazujące, że najbardziej narażone były dzieci w wieku do 10 lat, działania edukacyjne, a w szczególności informacyjne powinny być prowadzone systematycznie i skierowane do szerokiego kręgu konsumentów, zwłaszcza, że istnieją dowody na szkodliwe działanie substancji dodatkowych. Pomimo, iż wyniki raportów już w 2014 r. wskazywały na znaczne przekroczenia spożycia przez populację polską azotynów, a dodatkowo Główny Inspektor Sanitarny posiadał wiedzę na temat niekorzystnego wpływu obróbki termicznej mięsa zawierającego azotyny i azotany, gdyż – jak wskazał *było to przedmiotem wielokrotnych badań przez różne instytucje naukowe w wielu krajach i istnieje obszerna literatura naukowa w tym temacie* – nie podejmował żadnych działań ochronnych w tym zakresie. Dopiero po ponownej ocenie bezpieczeństwa stosowania tych konserwantów dokonanej przez EFSA, Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że celowe jest dokonanie oceny obec-

Bierna postawa
Głównego Inspektora
Sanitarnego wobec
stwierdzonych zagrożeń
przekroczenia wartości
ADI

nego narażenia konsumentów w Polsce na te związki pochodzące z produktów mięsnych i drobiowych znajdujących się w obrocie, a wyniki badań monitoringowych mogą być podstawą do ewentualnej dyskusji nad obniżeniem dopuszczalnych poziomów azotynów i azotanów w produktach mięsnych.

Przykłady

Ponowna ocena bezpieczeństwa stosowania azotanów i azotynów wykazała, że narażenie na azotyny wynikające ze stosowania ich jako dodatków do żywności nie przekracza wyznaczonego dopuszczalnego dziennego spożycia w populacji ogólnej (0,07 mg jonu azotynowego/kg masy ciała), z wyjątkiem nieznacznego przekroczenia u dzieci na najwyższej wartości narażenia w skali centylowej. W przypadku rozpatrywania zaś wszystkich źródeł narażenia z dietą na azotyny łącznie (dodatki do żywności, występowanie naturalne i zanieczyszczenie) dopuszczalne dzienne spożycie zostałyby przekroczone u niemowląt, małych dzieci i starszych dzieci średnio dla wszystkich grup wiekowych przy najwyższym narażeniu. Ponadto EFSA potwierdziła dowody na związek preformowanej N-dimetylonitrozoaminy (NDMA)³¹ z nowotworami jelita grubego oraz niektóre dowody na związek azotynów w diecie z nowotworami żołądka oraz połączenia azotynów i azotanów z przetworzonego mięsa z nowotworami jelita grubego³². Wskazać należy także, iż dodatki te spożywane w dużych ilościach utrudniają transport tlenu przez krew. Azotany pod wpływem mikroflory jelita mogą ulegać redukcji do azotynów i tlenków. W ten sposób powstają nitrozoaminy – związki rakotwórcze. Wiele badań dowodzi, że ilość tych związków w pełni koreluje z zawartością azotynów w wyrobach mięsnych. W peklowanych produktach najczęściej stwierdza się obecność NDMA. W wyrobach peklowanych obrabianych termicznie obróbką agresywną, tj. powyżej 170°C (grillowanie, smażenie) pojawiają się natomiast większe ilości NPYR (N- nitrozopirolidyna).

Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC) umieściła m.in. N-nitrozodimetyloaminę (NDMA) w grupie 2A (substancje prawdopodobnie rakotwórcze dla ludzi). Unia Europejska zaliczyła je do kategorii 1B (substancje o domniemanym działaniu kancerogennym). Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska (EPA) zaklasyfikowała te dwa związki do kategorii B2 (substancje prawdopodobnie rakotwórcze dla ludzi)³³.

Aktywna postawa Danii w kierunku zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności

Warto w tym miejscu wskazać duńskie przepisy krajowe dotyczące dodawania azotynu potasu oraz azotynu sodu do produktów mięsnych. Dania korzysta w tym przypadku ze szczególnej regulacji prawnej, która ma swoje podstawy w akcie prawa Unii Europejskiej³⁴ i jest na gruncie duńskiego systemu prawnego 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

³¹ N-nitrozoamina – organiczny związek chemiczny powstający w reakcji amin z azotynami. Wśród najczęściej oznaczanych N-nitrozoamin występują m.in. NDMA (N-dimetylonitrozoaminy) i NPYR (N-nitrozopirolidyna).

³² 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.

³³ Informacja prezentowana przez Zakład Radiobiologii Państwowego Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy Puławy na stronie <http://www.piwet.pulawy.pl /por/nitrozoaminy.html>.

³⁴ 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.

tradycyjnych duńskich pulpetów i pasztetu z wątroby 0 mg/kg. W zleconej przez NIK opinii pt. „Dodatki do żywności w prawie Unii Europejskiej i w prawie krajowym na przykładzie prawa duńskiego” prof. dr hab. Artur Nowak-Far wskazuje, że Dania korzysta z tej szczególnej regulacji dlatego, że jej system instytucjonalny służący zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, był i jest w stanie dostarczać solidne, weryfikowalne dane odnoszące się do spożycia poszczególnych substancji, których spożycia Dania chciała(by) ograniczyć. Dania ma także prowadzoną długofalową politykę ograniczania spożycia niektórych substancji. Obok tego, państwo to ma dużą zdolność realizacji swoich interesów narodowych na poziomie unijnym. Zdolność ta bierze się z wysokiej zdolności przedstawicieli tego państwa do reprezentowania jego interesów na forach podejmowania decyzji w UE, a także wysokiej zdolności budowania przez przedstawicieli Danii koalicji, które wspierają stanowiska ich państwa w tych kwestiach, którymi jest ona szczególnie zainteresowana.

4. W informacji opublikowanej w listopadzie 2011 r.³⁵ Komisja Europejska zapewniała, że w unijnym wykazie dodatków do żywności znajdują się jedynie te dodatki, których proponowane zastosowania uznano za bezpieczne. Także kontrolowane podmioty, instytuty naukowe i producenci żywności zgodnie twierdzą, że dopuszczenie danej substancji jako dodatku do żywności oznacza, że nie stwierdzono jej szkodliwości przy właściwym stosowaniu – w danym zakresie, do określonych środków spożywczych, w określonej dawce i zgodnie z obecną wiedzą. Jednocześnie jednak wszystkie dodatki do żywności dopuszczone przed 2009 r. podlegają ponownej ocenie. Komisja Europejska wskazała, że ponieważ większość ocen pochodzi z lat 80-tych i 90-tych, a niektóre nawet z lat 70-tych, właściwe jest, aby EFSA ponownie je oceniła. Ponowna ocena zostanie przeprowadzona do 2020 r.³⁶ Na podstawie opinii EFSA Komisja może zaproponować przegląd obowiązujących warunków stosowania dodatków oraz, w razie potrzeby, skreślić dodatek z wykazu.

Wobec niektórych dodatków do żywności ponowna ocena już się zakończyła.

Ponowna ocena dodatków do żywności zweryfikowała bezpieczeństwo niektórych dodatków do żywności

Przykłady

Barwnik E 128 Czerwień 2G – ponowna ocena wykazała, że jednym z metabolitów tego barwnika jest anilina o udowodnionym działaniu genotoksycznym. EFSA wycofała ustanowione poprzednio ADI dla tej substancji i w efekcie barwnik E128 został usunięty z listy substancji dodatkowych dopuszczonych do żywności w UE.

W 2008 r. EFSA oceniła bezpieczeństwo barwnika **likopen E160D** i ustaliła ADI na poziomie 0–0,5 mg/kg masy ciała/dzień, biorąc pod uwagę pobranie likopenu ze wszystkich źródeł – jako naturalnego składnika żywności (pomidory i przetwory pomidorowe), barwnika E160d oraz jako nowej żywności. W opinii EFSA podkreśliła, że w przypadku dzieci przedszkolnych oraz szkolnych spożywających duże ilości produktów zawierających likopen może

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-783_pl.htm

³⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 257/2010 z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiające program ponownej oceny dopuszczonych dodatków do żywności zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności (Dz. U. UE L 80 z 26.03.2010, s. 19).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dochodzić do przekroczenia ADI. Na podstawie ww. opinii, w ramach zarządzania ryzykiem, Komisja Europejska obniżyła dopuszczalne poziomy likopenu w żywności.

Po ponownej ocenie ograniczono także stosowanie w żywności tzw. barwników Southampton: **tartrazyny E102, żółcieni chinolinowej E104, żółcieni pomarańczowej FCFE110, azorubiny E122, czerwieni koszenilowej AE124 oraz czerwieni Allura ACE129**. Wyniki badań wykazały, że spożycie tych barwników może mieć szkodliwy wpływ na aktywność i skupienie uwagi u dzieci. Barwniki, dla których po ponownej ocenie obniżono ADI:

- żółcień chinolinowa E104 – z 10 mg/kg masy ciała/dzień do 0,5 mg/kg masy ciała/dzień
- żółcień pomarańczowa E110 – z 2,5 mg/kg masy ciała/dzień do 1 mg/kg masy ciała/dzień
- czerwień koszenilowa E124 – z 4 mg/kg masy ciała/dzień do 0,7 mg/kg masy ciała/dzień.

W ramach działań podjętych w zakresie zarządzania ryzykiem dokonano rewizji dopuszczalnych poziomów oraz zakresu stosowania barwników, aby nowo wyznaczone ADI nie było przekraczane. Obniżono dopuszczalne poziomy barwników, np.:

- w wyrobach cukierniczych – z 300 mg/kg do 30 mg/kg
- w dekoracjach i powłokach – z 500 mg/kg do 50 mg/kg
- w napojach bezalkoholowych: E104 – ze 100 mg/l do 7 mg/l, E110 i E124 – z 50 mg/l do 10 mg/l.

Ponadto wycofano dopuszczenie barwników do niektórych produktów, np.: pieczywo cukiernicze i wyroby ciastkarskie, lody, sery topione z dodatkami smakowymi, dżemy, galaretki, marmolady, przekąski typu snack.

Ponowna ocena bezpieczeństwa stosowania w przemyśle spożywczym **kwasu glutaminowego i jego soli** (m.in. glutaminianu sodu, powszechnie używanego jako wzmacniacz smaku) wykazała, że oszacowane narażenie na te substancje może przekraczać wyznaczony na podstawie badań toksykologicznych bezpieczny poziom i tym samym szkodliwie oddziaływać na ludzkie zdrowie.

W zleconej przez NIK ekspertyzie dotyczącej zagrożeń dla zdrowia populacji polskiej ze strony substancji dodatkowych z listy E w produktach spożywczych, prof. zw. dr hab. n. farm. Marek Naruszewicz wskazuje, że ponowna ocena dodatków do żywności *to ważny sygnał, że zaczyna się oceniać potencjalne ryzyko dla zdrowia dodatków do żywności i jest to szczególnie ważne dla kilku grup populacji, które są szczególnie wrażliwe na czynniki środowiskowe. Należą do nich dzieci i dorośli z chorobami alergicznymi, osoby z rodzinną historią chorób nowotworowych oraz populacja ludzi w podeszłym wieku z upośledzoną funkcją wątroby i nerek. Nie znamy także jeszcze mechanizmów interakcji dodatków do żywności z większością leków stosowanych w chorobach cywilizacyjnych tj. nadciśnienia tętniczego, cukrzycy chorób układu sercowo naczyniowego. Problem jest niebagatelny, gdyż mamy 9 mln ludzi z nadciśnieniem tętniczym i 3 mln cukrzyków oraz ponad 1.5 mln osób z chorobami układu sercowo- naczyniowego.*

Statystycznie na jeden produkt spożywczy przypadało pięć dodatków do żywności

5. Najwyższa Izba Kontroli wykorzystując wyniki zleconej kontrolowanym inspekcjom w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK³⁷ kontroli doraźnej w zakresie prawidłowości oznakowania wskazanych artykułów spożywczych (grup

³⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

środków spożywczych), dokonała analizy składu produktów spożywczych w kierunku zastosowanych dodatków do żywności. Podstawą doboru produktów żywnościowych do badania przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK były grupy produktów/produkty wymienione w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego pn.: Budżety Gospodarstw Domowych w 2016 r.³⁸

Analizie poddano łącznie 501 produktów spożywczych, powszechnie dostępnych, sklasyfikowanych w 10 podstawowych kategoriach żywności³⁹. W 54 produktach (11%) w składzie zaprezentowanym na etykietach nie było substancji dodatkowych. W pozostałych 447 produktach producenci zadeklarowali użycie 132 substancji dodatkowych 2016 razy. Statystycznie na każdy produkt przypadało więc pięć dodatków do żywności. Najczęściej, bo 140 razy (w 132 produktach) producenci używali kwasu cytrynowego (E330), azotyn sodu (E250) występował w składach 130 produktów żywnościowych, natomiast glutaminian sodu (E621) w 124 produktach. Kwas askorbinowy (E300) zadeklarowano 103 razy w 96 produktach.

Z kategorii *01 Produkty mleczne i ich analogi*, analizie poddano łącznie 55 produktów. Na etykietach 11 analizowanych jogurtów dodatki wymieniono 19 razy⁴⁰, w przypadku etykiet 44 serów użycie dodatków producent zadeklarował 76 razy⁴¹. W jednym produkcie stwierdzono odpowiednio najwięcej pięć i siedem dodatków.

Z kategorii *02 Tłuszcze i oleje, emulsje tłuszczowe i olejowe* analizie poddano łącznie dziewięć margaryn, w których dodatki zastosowano 47 razy⁴². Najwięcej w jednym produkcie stwierdzono siedem dodatków.

Z kategorii żywności *05 Wyroby cukiernicze* analizie poddano 42 produkty, w których dodatki do żywności zastosowano 206 razy⁴³. Spośród przedmiotowej grupy produktowej najwięcej dodatków w jednym produkcie to 13.

Z grupy *07 Wyroby piekarskie* analizie poddano 83 produkty, w których dodatki użyto 253 razy. Najwięcej dodatków w jednym produkcie stwierdzono w bułkach pszennych – siedem dodatków. Najczęściej stosowane

³⁸ Główny Urząd Statystyczny, Budżety Gospodarstw Domowych w 2016 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2016-r>. Zgodnie z metodologią opisaną w tym dokumencie spożycie ilościowe artykułów żywnościowych w gospodarstwach domowych obejmowało artykuły zakupione za gotówkę, również przy użyciu karty płatniczej, kredytowej lub na kredyt, otrzymane nieodpłatnie oraz pobrane z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie bądź z prowadzonej działalności gospodarczej na własny rachunek (spożycie naturalne). Za moment spożycia artykułów żywnościowych przyjmuje się moment ich pozyskania przez gospodarstwo domowe. Dane o spożyciu ilościowym nie obejmują artykułów spożywczych konsumowanych w placówkach gastronomicznych (placówki żywienia przyzakładowego, bary, restauracje itp.).

³⁹ 01 Produkty mleczne, 02 Tłuszcze i oleje, 04 Warzywa i owoce, 05 Wyroby cukiernicze, 06 Zboża i produkty zbożowe, 07 Wyroby piekarskie, 08 Mięso, 09 Ryby, 12 Sole, przyprawy, zupy, sosy, sałatki i produkty białkowe, 14 Napoje – (klasyfikacja zgoda z rozporządzeniem nr 1333/2008).

⁴⁰ Najczęściej stosowane dodatki to: substancje zagęszczające – pektyny E440 oraz barwniki – karoteny E 160a.

⁴¹ Najczęściej stosowano: E509, E450, E330.

⁴² Najczęściej stosowane dodatki to: emulgatory – mono i diglicerydy kwasów tłuszczowych E471, barwniki – annato, biksyna, norbiksyna E160b, karoteny E160a.

⁴³ Najczęściej: E503, E500, E471, E160a.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotatki to: kwas askorbinowy (E300) jako polepszacz, emulgatory (mono- i diglicerydy kwasów tłuszczowych estryfikowane kwasem mono- i diacetylowinowym (E472e), konserwanty (głównie – octan sodu (E262).

W produktach cukierniczych dodatki zastosowano 112 razy. W jednym produkcie najwięcej użyto 13 dodatków. Do najczęściej stosowanych należały: emulgator – mono i diglicerydy kwasów tłuszczowych (E471) i barwniki (E160a, E 160b).

W kategorii *08 Mięso* analizie poddano łącznie 150 produktów (137 wędlin, 13 pasztetów), w których dodatki do żywności użyto 884 razy (w wędlinie 847 razy, w pasztetach 37 razy). Najczęściej stosowano: azotyn sodu (E250), glutaminian monosodowy (E621) oraz emulgatory, stabilizatory, środki zagęszczające, przeciwutleniacze.

Najszerzą rodzajowo grupę produktów poddanych analizie stanowiła grupa *12 Sole, przyprawy, zupy, sosy, sałatki i produkty białkowe* – analizie poddano łącznie 81 produktów⁴⁴, w których dodatki do żywności użyto 285 razy. Najczęściej stosowano konserwanty, wzmacniacze smaku, regulatory kwasowości, barwniki.

Z kategorii *14 Napoje* przeanalizowano łącznie 37 napojów bezalkoholowych, w których dodatki do żywności użyto 153 razy. Najczęściej stosowano regulatory kwasowości, substancje słodzące, barwniki.

Rekordowa liczba dodatków do żywności w jednym produkcie – to 19

Najwięcej dodatków do żywności zastosowano w:

- ◆ kiełbasie śląskiej – kiełbasie wieprzowo-drobiowej średnio rozdrobnionej – 19 dodatków, z tego osiem stabilizatorów, trzy substancje zagęszczające, po dwa: emulgatory, przeciwutleniacze i wzmacniacze smaku oraz jeden barwnik i jeden przeciwutleniacz;
- ◆ parówkach (wyrób wieprzowy wędzony parzony) – 16 dodatków, z tego cztery stabilizatory, po trzy: regulatory kwasowości i substancje konserwujące, po dwie: substancje zagęszczające i wzmacniacze smaku, jeden barwnik oraz jeden przeciwutleniacz;
- ◆ pieczywie cukierniczym – jabłecznik sztukowy – 13 dodatków, z tego trzy substancje konserwujące, po dwie substancje zagęszczające, emulgatory i barwniki, po jednym regulatorze kwasowości, substancji żelującej, stabilizatorze, substancji spulchniającej;
- ◆ kruchych ciastkach nadziewanych kremem i musem o smaku truskawkowym – 13 dodatków, z tego trzy regulatory kwasowości, po dwa barwniki, przeciwutleniacze, emulgatory i substancje spulchniające, jedna substancja utrzymująca wilgoć oraz jedna substancja żelująca;
- ◆ sałatce warzywnej ze śledziem i groszkiem – 12 dodatków, z tego cztery regulatory kwasowości, dwie substancje konserwujące, po dwie substancje słodzące i zagęszczające, jeden przeciwutleniacz oraz barwnik;
- ◆ zupie błyskawicznej z kluskami o smaku kurczaka – 11 dodatków, z tego trzy wzmacniacze smaku, po dwa barwniki, stabilizatory i substancje spulchniające, jeden przeciwutleniacz oraz jedna substancja przeciwzbrylająca;
- ◆ pasztecie z drobiem – dziewięć dodatków, z tego trzy substancje zagęszczające, dwa wzmacniacze smaku, po jednej substancji konserwującej, regulatorze kwasowości, stabilizatorze i emulgatorze;

⁴⁴ Buliony, przyprawy, sałatki/surówki, sosy, sól, zupy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ◆ napojach gazowanych o smaku wiśniowym – osiem dodatków, z tego trzy substancje słodzące, po dwa barwniki i substancje konserwujące, regulator kwasowości. W produkcji zastosowano barwnik – Azorubina (E122), który może mieć szkodliwy wpływ na aktywność i skupienie uwagi u dzieci;
- ◆ bułce kajzerce, bułce poznańskiej – po siedem dodatków, z tego dwa emulgatory, oraz barwnik, regulator kwasowości, środek do przetwarzania mąki- polepszacz, konserwant i stabilizator;
- ◆ serze do smarowania gouda – siedem dodatków, z tego trzy sole emulgujące, dwa regulatory kwasowości, jeden stabilizator oraz barwnik;
- ◆ tłuszczu roślinnym do smarowania – margarynie – siedem dodatków, z tego po dwa barwniki i emulgatory, po jednej substancji konserwującej, regulatorze kwasowości oraz przeciwutleniaczu;
- ◆ jogurcie kremowym z morelami – pięć dodatków, z tego po dwa regulatory kwasowości i substancje zagęszczające oraz jeden barwnik.

W 12 wyżej przedstawionych produktach producenci zadeklarowali m.in. użycie aż 16 barwników, 13 konserwantów, 12 zagęszczaczy i ośmiu przeciwutleniaczy. W ekspertyzie prof. M. Naruszewicz wskazuje, że w ostatniej dekadzie w Europie podwoiła się liczba osób zgłaszających objawy alergii, a Polska znajduje się w czołówce krajów, gdzie ten problem występuje masowo. Składa się na to zarówno alergia związana z alergenami pochodzenia naturalnego, których liczba nie zwiększyła się, natomiast pojawiła się alergia na substancje chemiczne, w tym na dodatki do żywności, takie jak barwniki, konserwanty, wzmacniacze smaku, przeciwutleniacze, substancje żelujące i zagęszczacze. (...) alergie powiązane z dodatkami do żywności sprawiają wiele problemów diagnostycznych. (...) Problem alergizacji jest szczególnie ważny z punktu widzenia zdrowia dzieci i młodzieży. Prowadzone przez prof. Ewę Czarnobilską z Centrum Alergologii Klinicznej i Środowiskowej Collegium Medicum UJ w Krakowie dziesięcioletnie badania wśród 63 tys. uczniów krakowskich szkół wykazały, że prawie 50% z nich wykazuje objawy alergii. W opinii naukowców z tego Centrum jest to w dużej mierze skutek chemizacji naszego środowiska i obecności między innymi w pokarmach dodatków do żywności⁴⁵. Mogą one wywołać zmiany skórne, powodować zaburzenia ze strony układu pokarmowego, całoroczny nieżyt nosa, nasilenie objawów astmatycznych, w końcu bóle głowy i zaburzenia behawioralne. Według alergologów najczęściej dochodzi do tych objawów w wyniku spożycia barwników spożywczych szczególnie syntetycznych. (...) Część z nich przypomina w działaniu aspirynę, która przy nadwrażliwości prowadzi w organizmie do zwiększonej produkcji prozapalnych leukotrienów. (...) istnieje zakaz podawania aspiryny dzieciom poniżej 13. roku życia i to powinno obowiązywać również w przypadku barwników syntetycznych.

Szczególną uwagę trzeba zwrócić na te barwniki, które mogą wywołać wstrząs anafilaktyczny groźny dla życia i jest to m.in. E120 koszenila, E124 czerwień koszenilowa i E129 czerwień Allura. Niestety są one często uży-

**Dodatki do żywności
przyczyną wielu chorób**

⁴⁵ Na czele listy barwników, które najczęściej wywołują efekt pseudoalergicznego wymienia się E123 amarant, E110 żółtceń pomarańczowa, E122 Azorubina, E102 tartrazyna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wane w popularnych produktach jak lody, jogurty owoce i napoje alkoholowe. Są one szczególnie niebezpieczne dla dzieci oraz osób uczulonych na aspirynę.

Następną grupą dodatków do żywności, które mogą być groźne są konserwanty, m.in. dwutlenek siarki i siarczyny (...) Te dodatki przyjmowane przez długi okres z produktami spożywczymi są niekorzystne dla układu krwiotwórczego, gdyż niszczą witaminę B12. Dodatkowo u części osób mogą wywoływać nudności i bóle głowy. Niestety ich obecność w codziennym żywieniu pozostaje na stosunkowo wysokim poziomie, gdyż są dodawane do soków owocowych, koncentratów, suszonych owoców oraz do wina, którego spożycie w polskiej populacji wciąż wzrasta.

Polska należy do krajów o dużej zapadalności na nowotwory i liczba zgłaszanych nowych zachorowań systematycznie wzrasta i obecnie wynosi około 150–160 tys. rocznie. (...) Aktualnie kalkuluje się, że ponad 60% nowotworów jest dieto-zależnych i z pewnością (...) ich część może być konsekwencją długotrwałego żywienia produktami wzbogacanymi w dodatki do żywności. Jeśli nawet dla poszczególnych dodatków poziom ADI nie jest przekroczony, to współdziałanie kilku z nich może stanowić już potencjalne ryzyko, szczególnie u osób z rodzinną historią nowotworów i w populacji ludzi po 65. roku życia. Jest to o tyle prawdopodobne, że przeciętnie na jeden produkt spożywczy obecnie przypadają średnio cztery dodatki, a zdarzają się takie w których liczba przekracza 8–10.

Grupą dodatków o wysokim potencjale pronowotworowym są powszechnie używane konserwanty a szczególnie kwas benzoesowy i jego pochodne. (...) Są one dodawane do napojów gazowanych, majonezów, konserw warzywnych i owocowych, niektórych ketchupów, serów i margaryn. Kolejna grupa związków pronowotworowych to azotyny stanowiące dodatek do wędlin i mięs, serów podpuszczkowych i topionych. Zagrożeniem – szczególnie dla układu pokarmowego – jest tworzenie nitrozoamin po spożyciu mięsa i jego przetworów zawierających te dodatki. Mają one także działanie mutagenne, teratogenne oraz embriotoksyczne, czyli potencjalnie niebezpieczne dla kobiet w ciąży. (...) Azotyny i azotany zostały uznane przez Międzynarodową Agencję Badań nad Rakiem jako prawdopodobnie rakotwórcze dla człowieka (grupa 2A).

Znane są też mechanizmy pronowotworowego działania innych dodatków do żywności. I tak kwas benzoesowy, który występuje także w naturze chroniąc rośliny przed grzybami, w organizmie człowieka, w formie soli sodowej w podwyższonym stężeniu, niszczy DNA w mitochondriach prawie wszystkich komórek ustroju. Prof. Peter Piper z Uniwersytetu w Sheffield udokumentował, że benzoesan sodu zaburzając prace mitochondriów, może także ingerować w proces apoptozy komórek i nasilać ich niekontrolowaną proliferację, czyli jak w pierwszym stadium powstawania większości nowotworów. Dodatkowo w wyniku interakcji benzoesanu sodu z kwasem askorbinowym E300 tworzy się benzen, który jest trudny do usunięcia z organizmu i silnie rakotwórczy szczególnie dla wątroby. Ponieważ od połowy lat 90-tych nie obserwuje się niedoborów kwasu askorbinowego czyli witaminy C w polskiej populacji, powinno się unikać jej dodawania do produktów z benzoesanem sodu. (...)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(...) Także coraz popularniejsze sztuczne środki słodzące takie jak acesulfam KE950, E951 aspartam, które są teraz powszechnie stosowane w napojach gazowanych i łączone z barwnikami mogą mieć działanie mutagenne. Brak jest jednak na razie adekwatnych badań u ludzi potwierdzających tego typu skojarzenia.

Przykłady

Na etykietach **sałatek: warzywnej ze śledziem i groszkiem oraz warzywnej z groszkiem** wymieniono po 12 dodatków do żywności, użytych w procesie produkcji odpowiednio 22 i 20 razy. Do sałatki warzywnej ze śledziem i groszkiem dodano:

- regulatory kwasowości: kwas mlekowy E270, kwas cytrynowy E330, kwas jabłkowy E296;
- substancje konserwujące: sorbinian potasu E202, benzoesan sodu E211;
- substancje zagęszczające: guma guar E412, guma ksantanowa E415;
- substancje słodzące: sacharyny E954, acesulfam KE950;
- przeciwutleniacz – kwas askorbinowy E300;
- barwnik – karoteny E160a.

Dodatkowo wraz z jednym z półproduktów użytych w procesie produkcyjnym tej sałatki (filety ze śledzia) wprowadzono jeszcze jeden nowy regulator kwasowości (kwas octowy E260) oraz sześć z ww. dodatków, pełniących w półproduktach funkcje przeciwutleniaczy (E300 i E330), konserwantów (E202 i E211), regulatorów kwasowości (E330) i substancji słodzących (E954 i E950).

W przypadku sałatki z groszkiem obok 10 substancji dodatkowych dodanych do gotowego wyrobu wraz z półproduktami dodano siedem dodatków, w tym dwa nowe (przeciwutleniacz E223 i regulator kwasowości E260).

Dysponując danymi w zakresie dodanych substancji dodatkowych do analizowanych 447 produktów spożywczych, zaprojektowano dietę na jeden dzień, składającą się z pięciu posiłków (śniadanie, drugie śniadanie, obiad, podwieczorek i kolacja). Do śniadania wybrano bułkę kajzerkę, tłuszcz roślinny do smarowania, ser topiony, parówki wieprzowe, napój owocowy niegazowany, do drugiego śniadania – jogurt kremowy z morelami. Zakładając, że obiad zostanie przyrządzony we własnym zakresie w domu, z analizowanych produktów spożywczych wykorzystano surówkę ukraińską, przyprawę warzywną do potraw oraz na deser biszkopty z galaretką w polewie. Do podwieczorku wybrano drożdżówkę z serem, do kolacji chleb pszenno-żytni, margarynę o zmniejszonej zawartości tłuszczu, polędwicę wieprzową, sałatkę warzywną ze śledziem i groszkiem. Łącznie analizie poddano 14 produktów spożywczych, na etykietach których 85 substancji dodatkowych wymieniono 135 razy. Analiza etykiet tych produktów umożliwiła jedynie ustalenie liczby dodanych substancji, a nie poziomu ich użycia. Wynikało to z braku obowiązku umieszczania na etykietach informacji o poziomie użytych substancji dodatkowych. Ponadto zaznaczyć należy, że w przykładowym zestawie dziennego jadłospisu wystąpiło połączenie benzoesanu sodu E211 i kwasu askorbinowego E300. W analizowanych produktach E211 użyto czterokrotnie, E300 pięciokrotnie, z tego w sałatce warzywnej z groszkiem zadeklarowano obie substancje.

Przykładowy jadłospis dzienny z użyciem produktów gotowych analizowanych przez kontrolowane inspekcje

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bierna postawa
Głównego Inspektora
Sanitarnego
wobec możliwych
zagrożeń wynikających
z kumulacji wielu
substancji dodatkowych

Główny Inspektor Sanitarny nie szacował ryzyka z punktu widzenia kumulacji wielu substancji dodatkowych zarówno w ramach jednego produktu, jak i pochodzących z wielu źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety. Główny Inspektor Sanitarny uznał, że nie posiada kompetencji do wykonywania tego typu badań.

NIK nie podważa braku kompetencji Głównego Inspektora do wykonywania tego typu badań, wskazuje jedynie na inicjowanie takich działań, do czego obliguje art. 6 ustawy o Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z którym Państwowa Inspekcja Sanitarna w szczególności inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia, udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. W odniesieniu do wpływu dodatków do żywności na zdrowie powyższych działań ze strony Głównego Inspektora zabrakło. Nie inicjował i nie dokonywał ani nie zlecał także analiz/badań w zakresie wpływu na zdrowie kumulacji wielu dodatków przyjmowanych z dietą oraz interakcji substancji dodatkowych z innymi składnikami. Nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów i rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk.

Bierna postawa
Głównego Inspektora
Sanitarnego
w zakresie współpracy
z Radą Sanitarno-
-Epidemiologiczną

W ocenie NIK w realizację zadań w powyższym zakresie można byłoby zaangażować chociażby Radę Sanitarno-Epidemiologiczną, w skład której wchodzi pracownicy naukowcy zajmujący się zagadnieniami bezpieczeństwa żywności, w tym problematyką substancji dodatkowych. Zasadność takiej oceny poświadczył Główny Inspektor Sanitarny wyjaśniając, że wyniki dotychczasowych badań wskazują na konieczność podjęcia decyzji odnośnie ewentualnych badań w kierunku oceny spożycia substancji dodatkowych bardziej dokładnym niż *worst case scenario* i planując podjęcie dyskusji w tym zakresie na forum Komisji Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia działającej w ramach Rady Sanitarno-Epidemiologicznej. Wskazać w tym miejscu należy, że ani w poprzedniej kadencji (do 2016 r.), ani w obecnej zagadnienia bezpieczeństwa żywności w aspekcie stosowanych w niej substancji dodatkowych nie były w zainteresowaniu Rady.

Nie weryfikowano
zasadności użycia
dodatków do żywności
w kontrolowanych
produktach spożywczych

W ramach prowadzonych kontroli urzędowych organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesu technologicznego/receptur środków spożywczych w aspekcie zasadności stosowania w danym wyrobie dodatków do żywności.

Główny Inspektor Sanitarny nie wyjaśnił przyczyn braku takich działań, wskazując jednocześnie, że w przypadku wątpliwości organów kontroli, czy stosowany dodatek do żywności znajduje uzasadnienie technologiczne do danego produktu – weryfikacja w powyższym zakresie jest możliwa do dokonania. Na producencie żywności spoczywa bowiem obowiązek przedstawienia uzasadnienia technologicznego dla danego dodatku w danym produkcie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sporządzonej w toku niniejszej kontroli ekspertyzie dotyczącej zasadności stosowania wielu substancji dodatkowych w jednym produkcie, w tym zasadności użycia kilku substancji dodatkowych w ramach jednej funkcji technologicznej prof. dr hab. inż. Anna Gramza-Michałowska wskazała m.in. na występowanie *niekorzystnych tendencji związanych z chęcią zwiększenia zysków producentów, co skutkuje zastosowaniem wielu dodatków do żywności (...) niejednokrotnie maskujących niską jakość produktów spożywczych*. W ekspertyzie wskazano także, iż *Wysoce prawdopodobne jest, że zastosowanie jednego związku w ilości zapewniającej pożądany efekt technologiczny spowodowałoby przekroczenie limitu ilościowego, natomiast zastosowanie kilku substancji dodatkowych o takiej samej funkcji technologicznej może to ryzyko zniwelować. (...) stosowanie kilku substancji dodatkowych w ramach jednej grupy technologicznej nie wynika z bieżących potrzeb technologicznych*. Zwrócono uwagę na *potencjalnie nadmierną chemizację żywności oraz ryzyko znacznego obciążenia organizmu konsumenta substancjami chemicznymi, prowadzącego często do wystąpienia niepożądanych reakcji i negatywnego wpływu na zdrowie*. *Nieodpowiednie włączenie substancji dodatkowych do żywności może także wpłynąć niekorzystnie na wartość odżywczą produktów, w tym szczególnie wysokowydajnych wyrobów mięsnych, dżemów lub margaryn o obniżonej zawartości tłuszczu. (...) regularne spożycie tych samych produktów powinno być bezpieczne dla konsumenta, nie można natomiast jednoznacznie stwierdzić, czy kumulacja substancji chemicznych w organizmie pozostanie bez negatywnego wpływu na zdrowie*. *Wnioski wypływające z monitoringu pobrania wybranych substancji dodatkowych potwierdzają, że największe narażenie na przekroczenie ich akceptowanego dziennego spożycia występuje w grupie dzieci, w której rekomendowany jest większy nacisk na kontrolę składu spożywanych produktów*.

W badanej grupie 501 produktów producenci 54 artykułów nie zadeklarowali w produktach finalnych żadnych dodatków do żywności. Z kategorii mięso dodatków nie użyto do produkcji jednego pasztetu oraz sześciu rodzajów wędlin (m.in. kiełbasy śląskiej o zawartości 96% mięsa, parówek, wędliny drobiowej). Z badanej próby artykułów pochodzenia mlecznego w 13 serach (m.in. typu twarogowego) oraz trzech rodzajach jogurtów (o smaku truskawkowym) nie deklarowano chemicznych substancji. Dodatków nie było także w 12 rodzajach pieczywa. Wolne od substancji dodatkowych – według deklaracji producentów – były również ryby i przetwory rybne (10 przypadków), cztery produkty z grupy sałatki/surówki, jeden rodzaj płatków śniadaniowych, ciastek i napoju. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotem badań była analiza deklaracji producenta, a nie badania laboratoryjne tę deklarację weryfikujące.

Stosowanie kilku substancji dodatkowych w ramach jednej grupy technologicznej nie wynika z bieżących potrzeb technologicznych

W 11% analizowanych produktów z różnych kategorii żywności producenci nie deklarowali dodatków

5.1.2. Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

Tematyka dodatków do żywności była elementem niektórych kontroli kompleksowych

1. W opracowywanych w Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych rocznych ramowych planach kontroli Inspekcji i na ich podstawie wytycznych kwartalnych do planów kontroli wojewódzkich inspektoratów JHARS oraz szczegółowych programach kontroli planowych i doraźnych przeprowadzanych przez te inspektoraty, tematyka dodatków do żywności była jedynie jednym z elementów kontroli kompleksowych jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie.

Sprawdzanie jakości handlowej produktów spożywczych polegało więc na sprawdzeniu znakowania środków spożywczych, w tym sposobu umieszczania na etykiecie informacji o substancjach dodatkowych (biorąc pod uwagę deklaracje producenta). Kontrola technologii produkcji sprowadzała się do sprawdzenia dokumentacji, co do zasadności stosowania na etykiecie m.in. informacji „bez konserwantów”, „nie zawiera substancji dodatkowych”, „domowy”, „wiejski”. Zgodność produktu z taką deklaracją producenta, szczególnie w przypadku podejrzenia zafałszowania produktu, weryfikowano w oparciu o badania laboratoryjne. W programach kontroli wskazywano, że celem poboru prób żywności do badania ma być identyfikacja obecności składników, których producent nie deklarował w składzie.

W okresie objętym kontrolą stwierdzone przez wojewódzkie inspekcje JHARS nieprawidłowości w zakresie substancji dodatkowych dotyczyły: obecności karmelu (barwnika) w pieczywie innym niż słodowe (nieprawidłowości stwierdzono w 40% skontrolowanych partii), obecności dwutlenku siarki i substancji konserwujących w fermentowanych napojach winiarskich oznakowanych informacją „nie zawiera dodatku siarczynów” i „bez środków konserwujących”, obecności niedeklarowanych i niedozwolonych składników w mięsie i wyrobach mięsnych oraz garmażeryjnych (m.in. w poddanych ocenie 22% partii kiełbas i 11,5% partii wędzonek stwierdzono obecność niedeklarowanych składników).

Nieracjonalnie długie terminy upubliczniania informacji o zafałszowaniach produktów

2. Informacje zawarte w decyzjach wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS dotyczące zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, podawane były na stronie internetowej GIJHARS do publicznej wiadomości, z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Informacje zawarte w siedmiu decyzjach (na 12 analizowanych) zostały podane do publicznej wiadomości w okresie od 64 do 198 dni od dnia zaakceptowania ich przez kierownictwo GIJHARS, co Główny Inspektor JHARS wyjaśnił m.in. tym, że powyższe przepisy nie określają terminu w jakim należy podać do publicznej wiadomości informacje zawarte w decyzjach.

NIK wskazuje, że obowiązkiem prawnym organów administracji publicznej powinno być sprawne, szybkie i skuteczne działanie⁴⁶. Elementem sprawnego funkcjonowania jest zaś właściwa i skuteczna realizacja funkcji informacyjnej i komunikacyjnej. Przedmiotowy obowiązek ma służyć ochronie konsumentów (art. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002) i realizować cel informacyjno-zapobiegawczy, którego znaczenie akcentują przepisy tego rozporządzenia (pkt 22 preambuły, art. 10, art. 17). Na konieczność bezzwłocznego upubliczniania ww. informacji wskazuje ich charakter – dotyczyły stwierdzonych w wydanych decyzjach administracyjnych, zafałszowań artykułów rolno-spożywczych, a więc miały istotne znaczenie dla konsumentów. Brak było okoliczności, które mogłyby uzasadniać upublicznianie ww. informacji dopiero po upływie 2 do 6 miesięcy od daty ich zaakceptowania przez kierownictwo GIJHARS. Trudno bowiem uznać, że czynności związane z zamieszczeniem informacji na stronie internetowej – na co wskazywał Główny Inspektor JHARS – wpływały na powstanie takiego opóźnienia. Realizacja obowiązku informacyjnego po upływie kilku miesięcy w kwestiach dotyczących zafałszowania produktów rolno-spożywczych stanowi w istocie tylko formalne wypełnienie dyspozycji ustawowej, mające niewielkie znaczenie praktyczne. Wymagane jest więc tutaj działanie na tyle szybkie, aby publikowane informacje nie stawały się oderwane od zmieniającej się rzeczywistości rynkowej i miały realny wpływ na decyzje podejmowane przez przedsiębiorców, jak i – przede wszystkim – przez konsumentów.

3. Pięciu wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁷ zwróciło uwagę na problemy z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry, głównie z powodu niskich płac. Stanowiło to w ich opinii największe zagrożenie zarówno dla utrzymania stanu kadrowego, jak i dla stopnia realizacji zadań przez wojewódzkie inspektoraty JHARS.

Kadrowe problemy
w IJHARS

Przykłady

Wojewódzki Opolski Inspektor JHARS w lutym 2018 r. w piśmie do Prezesa Rady Ministrów zwrócił uwagę na bardzo niski poziom wynagrodzenia pracowników, zagrażający utrzymaniu obecnego stanu zatrudnienia, którego odtworzenie w takim stanie rzeczy będzie praktycznie niemożliwe (wynagrodzenie pracowników wykonujących kontrole jakości handlowej wynosiło od ok. 2200 zł do 2600 zł, tj. od ok. 1600 zł do 1850 zł netto).

4. Główny Inspektor JHARS nie podejmował inicjatyw badawczych, społecznych i edukacyjnych w zakresie stosowania substancji dodatkowych w produktach rolno-spożywczych. Główny Inspektor JHARS wyjaśnił, że Inspekcja JHARS nie posiada ustawowych kompetencji do kontroli stosowania w produktach rolno-spożywczych substancji dodatkowych. W jego ocenie przepisy ustawy o JHARS nie wykonują postanowień rozporządzenia nr 1333/2008, gdyż akt ten jest wykonywany w zakresie swojej regulacji przez ustawę o bżż. Zadania związane z nadzorem nad stosowaniem w żywności substancji dodatkowych, jak i zabezpieczania produk-

Główny Inspektor
JHARS nie podejmował
inicjatyw badawczych,
społecznych
i edukacyjnych
w zakresie stosowania
substancji dodatkowych
w produktach rolno-
-spożywczych

⁴⁶ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016 r. str. 171.

⁴⁷ Świętokrzyski, Opolski, Warmińsko-Mazurski, Podkarpacki i Lubuski.

tów przed substancjami niedozwolonymi w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, objęte zostały wymaganiami sanitarnymi i weterynaryjnymi, wyłączone z kompetencji ustawy o JHARS.

Tymczasem obowiązek stosowania wymogów określonych w ww. rozporządzeniu wynika z samego charakteru tego aktu prawnego. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady mają bowiem bezpośrednie stosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE i wiążą właściwe organy tych państw. Organy IJHARS są zaliczane do organów urzędowej kontroli żywności⁴⁸, więc również w swojej działalności kontrolnej powinny badać realizację przepisów rozporządzenia (WE) nr 1333/2008. Nie przeczy temu okoliczność, że akt ten jest wykonywany przede wszystkim przez ustawę o bżz, jak i zakres kompetencji IJHARS określony przepisami ustawy o jakości handlowej (art. 17 tej ustawy⁴⁹). NIK zauważa ponadto, że w programach kontroli planowych zatwierdzanych przez Głównego Inspektora JHARS wśród obowiązujących aktów prawnych wskazywano m.in. rozporządzenie nr 1333/2008. W zakresie nadzoru nad jakością handlową mieści się więc w szczególności badanie tego, czy zadeklarowane w oznakowaniu substancje dodatkowe są dozwolone do stosowania w danej grupie żywności, przestrzegane są limity ww. substancji, czy sprawdzanie prawdziwości deklaracji o braku w produkcie określonej substancji dodatkowej. Wymagania w zakresie zapewnienia jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, mając na celu interes konsumenta, niewątpliwie służą też celowi ogólnemu prawa żywnościowego jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi (art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002). Mając na uwadze powyższe, w opinii NIK nie powinno się odrywać od siebie pojęć: „jakość zdrowotna” i „jakość handlowa”, zwłaszcza z punktu widzenia konieczności zapewnienia efektywności funkcjonowania systemu urzędowej kontroli żywności, w tym zagwarantowania właściwej współpracy między organami urzędowej kontroli żywności. Wzajemne przenikanie się wyżej wymienionych zakresów badań produktów żywnościowych widoczne jest choćby w kontroli obejmującej ewentualne zafałszowanie⁵⁰ artykułów rolno-spożywczych. Uwzględnienie jakości zdrowotnej badanych artykułów podczas realizacji zadań w zakresie jakości handlowej istotne jest podczas badań laboratoryjnych w przedmiocie poziomu substancji dodatkowych (a nie tylko ich obecności), których wykorzystywanie w produktach rolno-spożywczych jest limitowane.

⁴⁸ Na podstawie art. 73 ust. 1 pkt 5 ustawy o bżz.

⁴⁹ Do zadań Inspekcji, szczegółowo określonych ww. przepisem należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, w tym m.in. kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę.

⁵⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS artykuł rolno-spożywczy zafałszowany to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów finalnych, w szczególności jeżeli: a) dokonano zabiegów, które zmieniły lub ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej, b) w oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych albo niezgodną z prawdą, c) w oznakowaniu podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej.

5.1.3. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Wojewódzkie Inspektoraty Jakości Handlowej

1. Nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych zawierających substancje dodatkowe, znajdujących się w obrocie detalicznym nie był szczegółowo wyodrębniony w kierunkach działania Inspekcji Handlowej i w planach kontroli. Zagadnienia te konkretyzowały dopiero programy kontroli, w których dodatki do żywności stanowiły jeden z elementów. W badanym okresie spośród 35 programów kontroli planowych, w zakresie przedmiotowym 30 z nich zawarto zagadnienia dotyczące kontroli dodatków do żywności.

Sprawdzenie prawidłowości stosowania substancji dodatkowych w żywności odbywało się, co najmniej na podstawie oznakowania, tj. sprawdzenia czy substancje wymienione na etykiecie produktu zostały dopuszczone do stosowania w danej kategorii produktów i informacja o ich zastosowaniu została umieszczona w oznakowaniu (na etykiecie) w sposób zgodny z przepisami. Drugim sposobem sprawdzenia prawidłowości stosowania dodatków do żywności było badanie laboratoryjne pod kątem wykrywania obecności dodatków niezadeklarowanych w wykazie składników lub takich, których nieobecność w produkcie została podkreślona w oznakowaniu⁵¹ oraz przestrzegania ustalonych limitów dla dodatków⁵².

Laboratoria UOKiK nie oznaczały wszystkich dozwolonych substancji dodatkowych. Oznaczano przede wszystkim te substancje dodatkowe, których badanie było istotne z punktu widzenia jakości handlowej artykułu spożywczego lub gdy zagrożony był interes ekonomiczny konsumentów. Analizy laboratoryjne wykonywane były metodą jakościową lub ilościową w zależności od rodzaju produktu. Np. produkty opatrzone w oznakowaniu deklaracją „bez sztucznych barwników” badane były metodą jakościową pozwalającą wykryć samą obecność syntetycznych barwników, bez określenia zawartości ww. substancji, z kolei produkty zawierające według deklaracji w wykazie składników np. substancje konserwujące, były badane metodami ilościowymi określającymi zawartość substancji konserwujących.

Spośród 16 386 kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą przez organy Inspekcji Handlowej, w 3604 kontrolach dokonano badania tych artykułów w zakresie substancji dodatkowych. Pobrano łącznie do badania pod kątem weryfikacji obecności lub ilości substancji dodatkowych 6103 próbek. Badania laboratoryjne ukierunkowane były na sprawdzenie zawartości wybranych substancji dodatkowych limitowanych z grupy konserwantów, substancji słodzących, stabilizatorów oraz barwników. W latach 2016–2017 z uwagi na niezgodność stosowania dodatków z przepisami lub deklaracją producenta zakwestionowano łącznie 15 próbek. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie nieuprawnionego opatrywania produktów komunikatami o nieobecności dodatku w żywności oraz o stosowaniu dodatków w żywności opisanej jako tradycyjna, domowa, a faktycznie wyprodukowanej metodami przemysłowymi oraz sporadycznie niewykazania substancji dodatkowej bądź przekroczenia dopuszczonych prawem limitów.

Tematyka dodatków do żywności była elementem kontroli jakości handlowej

⁵¹ Np. komunikatami „bez konserwantów”, „bez barwników”.

⁵² Rozporządzenie nr 1333/2008.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku stwierdzenia niewłaściwej jakości handlowej kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych stosowano wobec przedsiębiorców detalicznych odpowiednie sankcje.

UOKiK i podległa Inspekcja Handlowa nie badali i nie dokonywali analiz zagadnień dotyczących substancji dodatkowych pochodzących z różnych źródeł, z odniesieniem się do ich kumulacji oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego oraz możliwych negatywnych interakcji substancji dodatkowych z innymi składnikami produktu i diety. Nie dokonywali także oceny ryzyka narażenia konsumentów na działanie substancji dodatkowych. Wiceprezes UOKiK wskazała na brak w tym zakresie kompetencji oraz, że powyższe zagadnienia dotyczą obszaru bezpieczeństwa żywności. Nie podejmowano też innych inicjatyw badawczych, edukacyjnych i społecznych związanych z jakością handlową lub zdrowotną produktów spożywczych z zawartością substancji dodatkowych tłumacząc to tym, że organizacje pozarządowe zainteresowane tematyką dodatków do żywności nie zwracały się o współpracę w tym zakresie.

2. W badanym okresie UOKiK zorganizował jedno szkolenie w zakresie dodatków do żywności, w którym udział brali pracownicy laboratoriów UOKiK oraz wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej. Przedmiotem szkolenia były najnowsze zmiany w przepisach dotyczących dodatków do żywności oraz interpretacje z grup roboczych i Komisji Europejskiej w zakresie tych dodatków.

5.2. Współpraca instytucji odpowiedzialnych za jakość żywności oraz prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej w zakresie spożycia żywności z substancjami dodatkowymi

Współpraca kontrolowanych inspekcji odpowiedzialnych za jakość żywności nie była w pełni efektywna. Wprawdzie w przypadku stwierdzenia w przeprowadzonych postępowaniach kontrolnych i wydanych decyzjach niewłaściwej jakości handlowej, czy jakości zdrowotnej artykułu spożywczego, kontrolowane inspekcje powiadamiały się nawzajem, to jednak nie zawsze posiadały wiedzę o rozstrzygnięciu przekazanej sprawy. Nie zawsze też podejmowane w ramach współpracy działania były skuteczne.

Działalność edukacyjna prowadzona była w ograniczonym zakresie. W przypadku Inspekcji Sanitarnej sprowadzała się do realizowania Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę!”. Prezes UOKiK – w ramach działalności edukacyjnej – wraz z publikacjami informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli udzielał porad dla konsumentów i przedsiębiorców detalicznych. Główny Inspektor JHARS działalności edukacyjnej w zakresie spożycia żywności z dodatkami nie prowadził w ogóle.

5.2.1. Współpraca Instytucji

1. W okresie objętym kontrolą urzędowe organy kontroli przekazały do prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego krajowego punktu kontaktowego systemu RASFF 15 powiadomień o niebezpiecznej żywności, związanych ze stosowaniem w niej substancji dodatkowych. Zgłoszenia dotyczyły obecności w produktach spożywczych niezadeklarowanych przez producentów oraz niedozwolonych substancji dodatkowych i przekroczenia dopuszczalnego poziomu tych substancji. Każdorazowo podejmowano stosowne działania w celu wyeliminowania niebezpiecznych produktów z rynku.

Do polskiego punktu kontaktowego ds. oszustw związanych z żywnością działającego w GIJHARS w sieci punktów kontaktowych ds. oszustw żywnościowych utworzonej przez Komisję Europejską w państwach członkowskich w ramach systemu AAC⁵³, wpłynęło osiem zgłoszeń oszustw o charakterze transgranicznym dotyczących dodatków do żywności. Pięć zgłoszeń miało charakter informacyjny i w zależności od przedmiotu i charakteru zgłoszenia zostało przekazanych do innych organów urzędowej kontroli żywności do zapoznania i ewentualnego wykorzystania służbowego. Dotyczyły one niedozwolonych w żywności barwników: z grupy Sudan w oleju palmowym i rodaminie B w marynowanej rzemie (zgłoszenie także w systemie RASFF) oraz obecności w winach barwników: tartrazyna E102 i azorubina E122. W związku z powyższymi informacjami Główny Inspektor Sanitarny wprowadził do planu pobierania próbek na 2017 i 2018 rok po 60 próbek oleju palmowego do badania w kierunku obecności ww. barwników oraz po 50 próbek napojów alkoholowych w kierunku barwników, których zawartość jest limitowana. Ponadto zlecono przeprowadzenie kontroli do właściwych miejscowo WIJHARS.

W Głównym Inspektoracie Sanitarnym koordynowano przygotowywanie instrukcji na posiedzenia grupy roboczej ds. substancji dodatkowych, w których Polskę reprezentował przedstawiciel z NIZP-PZH. GIS koordynował również opracowanie sprawozdań z tych posiedzeń. Instrukcje dla przedstawiciela Polski na posiedzenia ww. grupy, jak również na posiedzenia Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności – Sekcja Bezpieczeństwo Toksykologiczne Łańcucha Żywnościowego oraz Grupy Roboczej Rady UE ds. Kodeksu Żywnościowego⁵⁴ były poddawane konsultacjom z: innymi organami administracji publicznej, z organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami naukowymi.

Kontrolowane inspekcje uczestniczyły ponadto w opracowaniu zintegrowanego wieloletniego planu urzędowej kontroli żywności dla Polski na lata 2014–2019 oraz sprawozdań rocznych z realizacji ww. planu. Prezes UOKiK i Główny Inspektor JHARS uzgadniali ramowe plany kontroli artykułów rolno – spożywczych. W badanym okresie przeprowadzono dwie kontrole

RASFF i AAC
jako element współpracy
między inspekcjami

⁵³ Administrative Assistance and Cooperation – Pomoc i Współpraca Administracyjna.

⁵⁴ W okresie objętym kontrolą miały miejsce posiedzenia grup roboczych/komitecie dotyczące spraw związanych bezpośrednio lub w sposób pośredni z problematyką dodatków do żywności: 15 grudnia 2017 r., 2 lutego 2018 r., 12 marca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wspólne – UOKiK z GIS⁵⁵ i jedną UOKiK z Głównym Lekarzem Weterynarii⁵⁶. Przedstawiciele Inspekcji Handlowej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych uczestniczyli także we wspólnych naradach dotyczących problematyki związanej z kontrolami żywności⁵⁷. Współpracowano także w zakresie badania próbek pobranych w toku kontroli w laboratoriach innych organów urzędowej kontroli żywności.

Nie w pełni efektywna współpraca kontrolowanych Inspekcji w przypadku stwierdzenia niewłaściwej jakości handlowej

2. Działając na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów⁵⁸, organy Inspekcji Handlowej i inne organy mogą przekazywać sobie wzajemnie informacje o naruszeniach prawa, ujawnionych w wyniku kontroli lub uzyskanych w inny sposób, które mogą być wykorzystane przez zainteresowany organ w zakresie jego działania. Realizując ten przepis rozporządzenia, w przypadku stwierdzenia w przeprowadzonych postępowaniach kontrolnych i wydanych decyzjach niewłaściwej jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego, kontrolowane inspekcje powiadamiały się nawzajem. Natomiast w przypadku stwierdzenia niewłaściwej jakości zdrowotnej powiadamiana była właściwa miejscowo PSSE lub Powiatowy Inspektorat Weterynarii (jeśli przedmiotem postępowania są produkty pochodzenia zwierzęcego). Ponadto w przypadku stwierdzenia dla tego samego produktu zarówno niewłaściwej jakości handlowej jak i zdrowotnej powiadamiane były zarówno: właściwy wojewódzki inspektorat jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jak i właściwa powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna lub powiatowy inspektorat weterynarii.

Nie zawsze jednak monitorowano czynności podjęte przez inne służby. W ocenie NIK zasięganie informacji o stanie przekazywanych spraw w znaczący sposób niwelowałoby ryzyko niepodjęcia przez nie działań lub niewłaściwego postępowania z daną sprawą.

Przykład

Z siedmiu spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości i wysłano pisma informujące o tym fakcie właściwe organy, w trzech sprawach **Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Łodzi** nie posiadał wiedzy o czynnościach podjętych przez te organy.

Nie zawsze też podejmowane w ramach współpracy działania były skuteczne. Podział kompetencji, uprawnień i obowiązków na kilka organów (w szczególności: nadzór nad jakością zdrowotną żywności sprawuje

⁵⁵ Kompleksowa kontrola dotycząca żywienia pacjentów szpitali. Przeprowadzone w laboratoriach UOKiK analizy dotyczyły m.in. zawartości substancji słodzących, konserwujących, syntetycznych barwników oraz azotanów i azotanów. Wyniki badań laboratoryjnych przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową wykazały m.in. obecność niedozwolonej substancji konserwującej w jednym produkcie.

⁵⁶ Kontrola dotyczyła mięsa drobiowego oferowanego na rynku pod marką sprzedawcy detalicznego opatrzonego komunikatem „Kurczak Babuni bez antybiotyków”. W toku kontroli pobrano próbki mięsa i przekazano do Państwowego Instytutu Weterynarii. Ustalenia kontroli potwierdziły rzetelność ww. komunikatu.

⁵⁷ M.in. w dniach 8–9 września 2016 r. i 23–24 marca 2017 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1072.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inspekcja Sanitarna, nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie – IJHARS, wreszcie nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym –IH), a także niewłaściwa organizacja działań kontrolnych mogła wpływać na obniżenie efektywności i sprawności działań tych organów.

Przykład

W związku ze skargą konsumenta dotyczącą niewłaściwej jakości handlowej chleba, WIJHARS w Łodzi przeprowadził w piekarni kontrolę dopiero po 21 dniach od jej złożenia. Kwestionowanego produktu w piekarni nie było, *gdyż we wczesnych godzinach porannych dostarczony został do sklepów detalicznych*. WIJHARS w Łodzi przekazał więc sprawę do rozpatrzenia według kompetencji do WIIH w Łodzi. Uczynił to jednak po kolejnych pięciu dniach.

W przypadku stwierdzenia, w kontrolowanych partiach produktu, nieprawidłowości w stosowaniu dodatków do żywności, pozostałe partie tego samego produktu, w innych placówkach handlowych nie były weryfikowane.

Przykład

W trzech sprawach dotyczących wprowadzenia do obrotu handlowego produktów⁵⁹ nieodpowiadających jakości handlowej (stwierdzono obecność substancji dodatkowych niedeklarowanych oraz przekroczenie dopuszczalnej zawartości dodatku do żywności), **WIIH w Łodzi** nie posiadał informacji jaka ilość produktów z kwestionowanej partii została wyprodukowana i wprowadzona do obrotu handlowego. Wskazał, że otrzymane wyniki badań laboratoryjnych można było odnieść tylko do kontrolowanej partii artykułów, w związku z powyższym nie były weryfikowane pozostałe partie w innych placówkach handlowych.

3. Ustalając wysokość kar – w decyzjach administracyjnych – wojewódzcy inspektorzy JHARS i IH brali pod uwagę jedynie ilość naruszeń przepisów ustawy o jakości handlowej ustalone odpowiednio przez inspektorów WIJHARS i WIIH w danym podmiocie, nie weryfikując czy podmiot ten karany był za naruszenie przepisów ustawy o jakości handlowej przez inne instytucje. Art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej stanowi zaś, że ustalając wysokość kary uwzględnić należy m.in. dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych.

W złożonych wyjaśnieniach WIJHARS wskazał, że ustawodawca nie określił, w jakim zakresie należy badać dotychczasową działalność podmiotu, a zatem badany jest zakres działalności podmiotu zgodnie z kompetencjami ustawowymi. WIIH wskazał zaś, że zgodnie z zaleceniami Prezesa UOKiK w przypadku przedsiębiorców prowadzących placówki handlowe zlokalizowane na terenie całej Polski (sieci handlowe), przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej bierze się pod uwagę ustalenia poczynione w ramach kontroli przeprowadzonych przez inspektorów IH, a przy ocenie dotychczasowej działalności bierze się relacje pomiędzy danym podmiotem poddanym sankcji, a konkretnym organem wymierzającym karę, czyli WIIH.

Przy ustalaniu wysokości kary dla przedsiębiorcy nierzetelnie weryfikowano jego dotychczasową działalność na rynku art. rolno-spożywczych

⁵⁹ Kabanosów, łopatki wieprzowej oraz napoju alkoholowego na bazie piwa.

W ocenie NIK literalne brzmienie ww. przepisu wskazuje na odesłanie do całościowej oceny działalności na rynku z uwzględnieniem wyników kontroli przeprowadzonych w przedmiocie tej działalności – nie dokonując rozróżnienia na poszczególne rodzaje kontroli, a wyłącznym kryterium jest w tym wypadku związek danej działalności z rynkiem artykułów rolno-spożywczych. Taką interpretację ww. przepisu potwierdza również jego wykładnia systemowa i funkcjonalna. NIK zauważa, że kara pieniężna to rodzaj sankcji administracyjnej, która ma pełnić określone funkcje (m.in. prewencyjną, restytucyjną, represyjną)⁶⁰. Wysokość takiej kary powinna być wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, zapobiegającym powstawaniu nagannych praktyk rynkowych (funkcja prewencyjna) oraz stanowić poważną dolegliwość dla przedsiębiorcy nie niosąc za sobą jednocześnie ryzyka wyeliminowania go z obrotu gospodarczego (funkcja represyjna). Właściwa realizacja ww. celów administracyjnej kary pieniężnej wymaga uwzględnienia, przy jej ustalaniu, szerokiego zakresu okoliczności wpływającej na jej wymiar⁶¹. W zależności od ustaleń organu administracji publicznej, dotychczasowa działalność kontrolowanego podmiotu na wskazanym rynku może wpływać na wysokość nałożonej kary pieniężnej (może być uznana za okoliczność łagodzącą albo obciążającą).

Stosowana przez kontrolowane inspekcje praktyka byłaby uzasadniona, gdyby nie było prawnej (i faktycznej) możliwości kontrolowania tego samego podmiotu w zakresie jego działalności na rynku artykułów rolno-spożywczych przez różne inspekcje. Jednak już z samej treści art. 40a ustawy o jakości handlowej wynika, że kary pieniężne określone w tym przepisie wymierza Główny Inspektor IJHARS, wojewódzki inspektor JHARS oraz wojewódzki inspektor IH. Istnieje grupa podmiotów (np. przedsiębiorcy prowadzący działalność produkcyjną i zarazem handlową zajmujący się hurtem), która może być objęta kontrolą w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych zarówno przez organy IJHARS, jak i organy IH. Hurtownie prowadzące handel detaliczny nie zostały bowiem wyłączone z zakresu kompetencji kontrolnych przewidzianych dla Inspekcji Handlowej⁶².

Wprowadzie inne cele przyświecają kontroli Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej, a inne organom IJHARS i IH, jednak w ocenie NIK nie zmienia to faktu, że również kontrola powyższych inspekcji może obejmować działalność podmiotów na rynku artykułów rolno-spożywczych. W szczególności, kwestia znakowania żywności regulowana jest nie tylko w ustawie o jakości handlowej, ale również w ustawie o bżz i w tym zakresie obie ustawy nakładają się na siebie. Omawiany przepis nie zawęży zakresu badania dotychczasowej działalności podmiotu na rynku artykułów rolno-spożywczych jedynie do wyników wcześniejszych kontroli organów IJHARS i IH.

⁶⁰ M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica 69, 2009, s. 58.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Va 1551/10.

⁶² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II GSK 1198/14, LEX nr 1982562.

5.2.2. Działania Edukacyjne

W ramach działań edukacyjnych związanych z substancjami dodatkowymi Główny Inspektor Sanitarny wskazał realizowany Ogólnopolski Program Edukacyjny „Trzymaj Formę!”. Program ten skierowany był do uczniów szkół gimnazjalnych oraz klas V i VI szkół podstawowych i poruszał m.in. zagadnienia aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, a także wybrane elementy edukacji konsumenckiej, w tym znakowanie produktów. Nieefektywna jednak była taka edukacja. W ramach prowadzonej kampanii informowano bowiem słuchaczy, że substancje dodatkowe stosowane w żywności nie są szkodliwe, wskazując jednocześnie, że należy ograniczać ich spożycie. Takie sprzeczne komunikaty dezorientowały konsumentów. W ww. kampanii zachęcano także do dokładnego zaznajamiania się ze składem kupowanych produktów spożywczych i w konsekwencji do dokonywania świadomych wyborów. NIK zwraca jednak uwagę, że aktualnie z etykiety produktu żywnościowego konsument może się dowiedzieć jedynie jakie dodatki zastosował producent. Aktualne normy prawne w zakresie znakowania produktów spożywczych nie nakładają obowiązku umieszczania na etykietach informacji o ilości zastosowanego w danym produkcie dodatku, wartości odniesienia zastosowanej ilości do maksymalnej ilości określonej w rozporządzeniu nr 1333/2008, czy np. relacji do akceptowanego dziennego spożycia danej substancji dodatkowej, a dostęp do takich informacji, w ocenie NIK, znacznie ułatwiłby konsumentom dokonywanie świadomych wyborów. Dodatkowo należy wskazać, że żadna z instytucji realizujących zadania z zakresu zdrowia publicznego oraz odpowiedzialnych za politykę żywnościową nie publikuje danych na temat wielkości akceptowanego dziennego spożycia substancji dodatkowych.

Prezes UOKiK w zakresie działań edukacyjnych publikował na stronie internetowej Urzędu informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli dotyczące jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wraz z poradami dla konsumentów i przedsiębiorców detalicznych.

Wskazując, że IJHARS nie sprawuje nadzoru nad stosowaniem substancji dodatkowych oraz uznając, że nie posiada kompetencji, Główny Inspektor JHARS nie podejmował działań edukacyjnych w zakresie stosowania substancji dodatkowych w produktach rolno-spożywczych.

Zbyt skromna oraz niespójna była działalność edukacyjna w zakresie stosowania dodatków do żywności

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy funkcjonujący system nadzoru nad stosowaniem dodatków w żywności zapewnił odpowiednią jakość produktów spożywczych znajdujących się w obrocie oraz bezpieczeństwo zdrowotne konsumentów?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. czy sprawowany nadzór nad stosowaniem dodatków w żywności prowadzony był w pełnym zakresie, tj. zarówno ad jakością handlową, jakości i zdrowotną oraz wymaganiami higienicznymi w procesie produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży oraz czy zapewniono warunki organizacyjne do rzetelnego sprawowania nadzoru?2. czy inspekcje sprawujące nadzór nad jakością żywności współpracowały w sposób efektywny, zapewniający eliminację ryzyka wprowadzenia na rynek produktów spożywczych niespełniających norm w zakresie stosowania dodatków?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/18/082 objęto 27 jednostek, w tym: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz po osiem wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej, wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. <p>W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej R/17/003 przeprowadzonej w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Łodzi, Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi oraz Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi.</p>
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none">– Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;– wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej, wojewódzkich inspektoratach jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości.
Okres objęty kontrolą	2016–2018 (I kwartał). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 marca 2018 r. do 19 lipca 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji od jednostek niekontrolowanych: Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Instytutu Żywności i Żywienia im. prof. dr. med. Aleksandra Szczygła.

W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono przeprowadzenie przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (z: Bartoszyce, Gdyni, Końskich, Lubartowa, Łodzi, Prudnika, Przemyśla, Pyrzyc i Świebodzina), wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej (z: Gdańska, Gorzowa Wlkp., Kielc, Lublina, Łodzi, Olsztyna, Opola, Rzeszowa, Szczecina) i wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (z: Gdańska, Kielc, Lublina, Łodzi, Olsztyna, Opola, Rzeszowa, Szczecina, Zielonej Góry) – doraźnych kontroli prawidłowości oznakowania wskazanych produktów spożywczych.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W celu ustalenia prawidłowości stosowania przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej i wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych procedur kontrolnych oraz zakresu sprawdzania jakości zdrowotnej i handlowej, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK, przeprowadzono oględziny czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników ww. Inspekcji w zakresie bieżącej kontroli z uwzględnieniem kwestii dodatków do żywności.

Pozostałe informacje

Zlecono laboratoryjne badania jakościowo-ilościowe substancji dodatkowych obecnych w produktach żywnościowych spożywanych z dietą przez populację polską. Podstawą doboru produktów żywnościowych do badania przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK były produkty wymienione w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego pn.: Budżety Gospodarstw Domowych w 2016 r.⁶³

W ramach kontroli zlecono ekspertyzy w zakresie:

- sporządzenia opinii prawnej dotyczącej ustawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej, w zakresie stosowania dodatków do żywności,
- oddziaływania na zdrowie pobieranych z dietą substancji dodatkowych,
- oceny zasadności zastosowania przez producentów dodatków do żywności wraz z analizą produktową ukierunkowaną na ilość dodatków oraz ich funkcje technologiczne.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności. W wystąpieniach po kontroli P/18/082 sformułowano łącznie 11 wniosków pokontrolnych, z czego dziewięć zrealizowano, a dwa wnioski pozostają w trakcie realizacji.

Wnioski do Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczyły:

- inicjowania i wytyczania kierunków przedsięwzięć zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w aspekcie przekroczeń akceptowanego dziennego spożycia (ADI) i narażeń związanych ze spożyciem dodatków do żywności;
- podejmowania działań w celu wdrożenia mechanizmów oceny ryzyk związanych z kumulacją, synergistycznym oddziaływaniem oraz interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami diety.

⁶³ Główny Urząd Statystyczny, Budżety Gospodarstw Domowych w 2016 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2016-r.,20.09.2017>.

W przypadku zaistnienia ryzyka niekorzystnego wpływu na zdrowie konsumentów podjęcie skutecznych działań (prawnych, organizacyjnych, badawczych, informacyjnych itp.) w celu jego eliminacji.

Do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych NIK wnioskowała o usprawnienie systemu upubliczniania informacji zawartych w decyzjach dotyczących zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, w sposób umożliwiający w pełni zachowanie funkcji informacyjnej, ostrzegawczej oraz zapobiegawczej podawanej informacji.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, a zwłaszcza poprawy jakości nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności, w wystąpieniach do PSSE Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o:

- rzetelne, zgodne z procedurą badanie problematyki substancji dodatkowych podczas kontroli sanitarnych prowadzonych w obiektach żywieniowo-żywnościowych;
- zweryfikowanie i ujednoczenie zasad dokonywania wpisów w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli organów PIS oraz jego bieżące i rzetelne aktualizowanie;
- zapewnienie kompletności wpisów w prowadzonym rejestrze zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność zawierającą substancje dodatkowe, podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że kierownicy kontrolowanych instytucji podjęli stosowne działania dla realizacji wniosków, m.in.: Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wskazał, że dołoży starań, aby po otrzymaniu decyzji z Wojewódzkich Inspektoratów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych informacje o zafałszowaniach artykułów rolno-spożywczych po ich przetworzeniu były niezwłocznie upubliczniane. Główny Inspektor Sanitarny wskazał zaś, że nie podejmował działań dotyczących szacowania ryzyka i identyfikowania ewentualnych zagrożeń wynikających z kumulacji wielu substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym, czy wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych negatywnych interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety z uwagi na fakt, że taki wymóg nie jest wskazany w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących substancji dodatkowych. Ponadto, zadania związane z naukową oceną prowadzone są przez jednostki naukowe, a nie organy urzędowej kontroli żywności. W stosunku do wniosku NIK o potrzebie informowania społeczeństwa o narażeniach związanych ze spożyciem substancji dodatkowych, prowadzeniu oceny ryzyka, Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że w przemyśle spożywczym mogą być stosowane tylko te substancje dodatkowe, które są umieszczone w unijnych wykazach zawartych w załącznikach do rozporządzenia 1333/2008. Ponadto Główny Inspektor Sanitarny dodał, że doniesienia o wyższym od ADI pobraniu niektórych substancji dodatkowych często wynika z analizowania wielkości spożycia produktów, dla których przyjmuje się maksymalne dopuszczone przepisami poziomy substancji dodatkowych. W rzeczywistości

ilości dodawanych przez producentów żywności substancji najczęściej są niższe, a oszacowanie rzeczywistych wartości wymaga przeprowadzenia osobnych badań.

Odnośnie uwag dotyczących edukacji społeczeństwa i rozpowszechniania informacji dotyczących pobrania substancji dodatkowych z dietą – jako pierwsze działanie w tym obszarze, w opinii Głównego Inspektora Sanitarnego, wskazane jest dokonanie analizy w szerszym gronie ekspertów (autorytetów naukowych) i rozważenie zastosowania metodologii, która pozwoli na pogłębioną ocenę rzeczywistego narażenia konsumentów. W przypadku gdyby wyniki dalszych analiz wskazywały na potencjalne przekroczenia ADI, wskazane będzie podjęcie innych działań, w tym również edukacyjnych.

Ponadto Główny Inspektor Sanitarny poinformował⁶⁴, że w dniu 28 września 2018 r. odbyło się posiedzenie Komisji Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia działającej w ramach Rady Sanitarno-Epidemiologicznej, zainicjowane w celu dogłębnej analizy problemu i ewentualnego potwierdzenia lub wykluczenia potencjalnego ryzyka dla zdrowia konsumentów związanego z pobraniem substancji dodatkowych. Komisja zarekomendowała przeprowadzenie II etapu oceny spożycia w oparciu o dane rzeczywiste dawek substancji dodatkowych stosowanych w produktach żywnościowych (w pierwszej kolejności oszacowane będzie pobranie z diety azotynów, następnie kwasu sorbowego i sorbinianów, kwasu benzoowego i jego pochodnych oraz dwutlenku siarki i siarczynów). Wyniki takich badań poddane zostaną następnie dyskusji w celu zainicjowania stosownych działań edukacyjno-informacyjnych. Na obecnym etapie podjęcie takich działań Komisja uznała za przedwczesne.

Do trzech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie cztery zastrzeżenia:

- Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – dwa zastrzeżenia Kolegium NIK oddaliło w całości,
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gdyni – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK zastrzeżenie oddalił w całości,
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Prudniku – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił zastrzeżenie.

⁶⁴ Pismo z dnia 16 października 2018 r. znak GIS-BŻ-PS-4212-109/EW/18.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Kontrola koordynowana P/18/082			
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Główny Inspektorat Sanitarny	Marek Posobkiewicz
2.		Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	Andrzej Romaniuk
3.		Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Marek Niechciał
4.	Delegatura NIK w Gdańsku	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gdyni	Tomasz Kiliński
5.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Gdańsku	Stanisława Aldona Łoś, Tadeusz Gniazdowski
6.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gdańsku	Jacek Teodorczyk, Elżbieta Łobacz
7.	Delegatura NIK w Kielcach	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Końskich	Anna Wojtasińska
8.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Kielcach	Marcin Zawierucha, Marzena Furmanek
9.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Kielcach	Paweł Faryna, Mariusz Burchart
10.	Delegatura NIK w Lublinie	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna Lubartowie	Jolanta Rutkowska-Janusz
11.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Lublinie	Krzysztof Chmielik Marian Jaworski
12.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Lublinie	Kazimierz Mareczka, Leszek Wójcik
13.	Delegatura NIK w Olsztynie	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bartoszycach	Małgorzata Lemieszek
14.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie	Ryszard Piórkowski
15.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie	Krzysztof Wojciechowski
16.	Delegatura NIK w Opolu	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Prudniku	Adam Piotrowski
17.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Opolu	Dorota Szyra
18.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Opolu	Paweł Nakonieczny
19.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Przemyślu	Barbara Honicka, Adam Sidor
20.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Rzeszowie	Renald Partyka
21.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Rzeszowie	Jerzy Szczepański, Zdzisław Sznajder

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
22.	Delegatura NIK w Szczecinie	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Pyrzycach	Monika Wróbel
23.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Szczecinie	Andrzej Ogiejko
24.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Szczecinie	Dorota Bieszczad, Sylwia Klewin (Sobolewska), Ewa Kryjom, Paweł Kryzan (po.)
25.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Świebodzinie	Arleta Miśkiewicz
26.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Zielonej Górze	Bogdan Karwowski
27.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gorzowie Wlkp.	Jan Kaźmierczak
Kontrola rozpoznawcza R/17/003			
28.	Delegatura NIK w Łodzi	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	Urszula Jędrzejczyk
29.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi	Renata Jastrzębowska, Tomasz Fraszka
30.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi	Krzysztof Stasiak, Marek Jacek Michalak

W wystąpieniach pokontrolnych zastosowano oceny opisowe.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

- Przepisy wspólnotowe** Wymagania dotyczące substancji dodatkowych do żywności określa rozporządzenie nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności. Ustanowiono w nim zasady dotyczące dodatków do żywności stosowanych w środkach spożywczych w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska. Do realizacji tych celów rozporządzenie ustanawia:
- wspólnotowe wykazy dozwolonych dodatków do żywności zawarte w załącznikach II i III;
 - warunki stosowania dodatków do żywności w środkach spożywczych, w tym w dodatkach do żywności i w enzymach spożywczych objętych rozporządzeniem (WE) nr 1332/2008 w sprawie enzymów spożywczych oraz w środkach aromatyzujących objętych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1334/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środków aromatyzujących i niektórych składników żywności o właściwościach aromatyzujących stosowanych w i na środkach spożywczych.
- Dodatek do żywności** Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt a rozporządzenia nr 1333/2008 dodatek do żywności oznacza każdą substancję, która w normalnych warunkach ani nie jest spożywana sama jako żywność, ani nie jest stosowana jako charakterystyczny składnik żywności, bez względu na swoją ewentualną wartość odżywczą, której celowe dodanie, ze względów technologicznych, do żywności w trakcie jej produkcji, przetwarzania, przygotowywania, obróbki, pakowania, przewozu lub przechowywania powoduje, lub można spodziewać się zasadnie, że powoduje, iż substancja ta lub jej produkty pochodne stają się bezpośrednio lub pośrednio składnikiem tej żywności⁶⁵.
- Wykazy wspólnotowe** Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1333/2008 dodatek do żywności może zostać umieszczony w wykazach wspólnotowych w załącznikach II i III tylko gdy spełnia następujące warunki oraz – w odpowiednich przypadkach – jest zgodny z innymi uzasadnionymi czynnikami, w tym środowiskowymi:
- na proponowanym poziomie stosowania, nie stanowi, w oparciu o dostępne dowody naukowe, zagrożenia dla zdrowia konsumentów;

⁶⁵ Za dodatki do żywności nie uważa się monosacharydów, disacharydów lub oligosacharydów oraz środków spożywczych zawierających te substancje, zastosowanych ze względu na swoje właściwości słodzące; środków spożywczych, zarówno suszonych, jak i w formie skoncentrowanej, w tym środków aromatyzujących dodanych w trakcie produkcji wieloskładnikowych środków spożywczych, ze względu na ich właściwości aromatyczne, smakowe lub odżywcze wraz z wtórnym efektem barwiącym; substancji stosowanych w materiałach pokrywających lub powlekających, które nie stanowią elementu środków spożywczych i nie są przeznaczone do spożycia wraz z tymi środkami spożywczymi; produktów zawierających pektynę i pochodzących z wysuszonych wyłoków z jabłek lub wysuszonych skórek owoców cytrusowych lub pigwy albo ich mieszaniny, otrzymywanych poprzez działanie rozcieńczonym kwasem, po którym następuje częściowa neutralizacja solami sodowymi lub potasowymi (pektyna płynna); baz gumy do żucia; dekstryn białej lub żółtej, skrobi prażonej lub dekstrynowanej, skrobi modyfikowanej działaniem kwasów lub zasad, skrobi bielonej, skrobi modyfikowanej fizycznie i skrobi poddanej działaniu enzymów amylolitycznych; chlorku amonu; osocza krwi, żelatyny spożywczej, hydrolizatów białkowych i ich soli, białka mleka i glutenu; pozbawionych funkcji technologicznej: aminokwasów i ich soli, innych niż kwas glutaminowy, glicyna, cysteina i cystyna oraz ich sole; kazeinianów i kazeiny; inuliny.

- istnieje uzasadniony wymóg technologiczny, który nie może zostać spełniony w sposób inny, możliwy do zaakceptowania ze względów ekonomicznych i technologicznych oraz
- jego stosowanie nie wprowadza w błąd konsumenta.

Dodatek do żywności umieszcza się w wykazach wspólnotowych w załącznikach II i III, jeżeli jego zastosowanie przynosi konsumentom korzyści, a zatem spełnia jeden lub większą liczbę następujących celów:

- zachowuje wartość odżywczą danego środka spożywczego;
- dostarcza niezbędnych składników lub elementów środków spożywczych produkowanych dla grup konsumentów o szczególnych potrzebach żywieniowych;
- zwiększa możliwość przechowywania lub stabilność środka spożywczego lub polepsza jego właściwości organoleptyczne, pod warunkiem że charakter, istota i jakość żywności nie zostanie zmieniona w sposób, który wprowadzałby w błąd konsumenta;
- pomaga w produkcji, przetwarzaniu, przygotowywaniu, obróbce, pakowaniu, przewozie lub przechowywaniu żywności, w tym dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących, pod warunkiem że dodatek do żywności nie jest stosowany w celu ukrycia skutków wykorzystania wybrakowanych surowców lub zastosowania w trakcie wykonywania którejkolwiek z tych czynności jakichkolwiek innych niepożądanych praktyk lub technik, w tym praktyk lub technik niehigienicznych.

DOPUSZCZENIE SUBSTANCJI DODATKOWYCH DO UŻYCIA

odbywa się na podstawie oceny ryzyka

 <p>na poziomie światowym</p>	 <p>na poziomie europejskim</p>
<p>Wszystkie substancje dodatkowe, co do których rozpatruje się stosowanie do żywności muszą posiadać ocenę ryzyka dla zdrowia przeprowadzoną przez Wspólny Komitet Ekspertów FAO i WHO do Spraw Dodatków do Żywności (JECFA – The Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives).</p> <p>Na ocenie JECFA opierają się systemy dopuszczania dodatków do żywności, stosowane we wszystkich państwach i w UE.</p>	<p>Dopuszczenie określonej substancji dodatkowej do produktów sprzedawanych na terenie Unii Europejskiej odbywa się po zaakceptowaniu jej przez panel do spraw dodatków do żywności, przypraw, substancji pomagających w przetwarzaniu i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością działający w ramach Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).</p>

W obu przypadkach ocena danej substancji odbywa się w oparciu o wszystkie dostępne i najbardziej bieżące wyniki badań toksykologicznych, chemicznych i biologicznych, obserwacji dokonanych na zwierzętach oraz danych odnośnie wpływu na zdrowie ludzi.

Akceptację uzyskują jedynie substancje, których wyniki badań nie budzą żadnych wątpliwości czy zastrzeżeń.

Dodatki do żywności mogą zostać zatwierdzone wyłącznie pod warunkiem, że:



można wykazać uzasadnioną potrzebę ich stosowania z technologicznego punktu widzenia oraz nie można osiągnąć takiego samego celu innymi środkami, które byłyby możliwe do zastosowania z ekonomicznego i technologicznego punktu widzenia



nie stanowią zagrożenia dla zdrowia konsumenta przy proponowanym poziomie ich stosowania, w zakresie, w jakim można to stwierdzić na podstawie dostępnych dowodów naukowych



nie wprowadzają w błąd konsumenta

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Substancje dodatkowe w żywności nieprzetworzonej oraz preparatach do żywienia niemowląt

Zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 1333/2008 dodatki do żywności nie mogą być stosowane w żywności nieprzetworzonej, chyba że takie stosowanie zostało wyraźnie określone w załączniku II.

Dodatki do żywności nie mogą być stosowane w żywności dla niemowląt i małych dzieci, zgodnie z przepisami dyrektywy 89/398/EWG, w tym w żywności dietetycznej dla niemowląt i małych dzieci, specjalnego przeznaczenia medycznego, o ile w załączniku II do niniejszego rozporządzenia wyraźnie nie określono inaczej (art. 16 rozporządzenie 1333/2008).

Poziomy stosowania substancji dodatkowych w żywności

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1333/2008 wpis dotyczący dodatku do żywności uwzględnionego we wspólnotowych wykazach określa nazwę dodatku i jego numer E, środki spożywcze, do których ten dodatek do żywności może być dodawany, warunki, na jakich może być stosowany i ewen-

tualne ograniczenia w sprzedaży tego dodatku bezpośrednio konsumentom końcowym. Stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 przy ustanawianiu warunków stosowania dodatków do żywności:

- a) poziom stosowania ustalany jest na najniższym poziomie, który jest niezbędny do osiągnięcia zamierzonego efektu,
- b) takie poziomy uwzględniają:
 - dopuszczalne dzienne pobranie, lub równoważną mu ilość szacunkową, ustanowione dla odnośnego dodatku do żywności i prawdopodobną dawkę dzienną jego spożycia ze wszystkich źródeł;
 - w przypadku, w którym dodatek do żywności ma być stosowany w środkach spożywczych spożywanych przez szczególne grupy konsumentów, prawdopodobną dawkę dzienną jego spożycia przez konsumentów tych grup.

W stosownych przypadkach dla danego dodatku do żywności nie wyznacza się żadnego maksymalnego poziomu liczbowego. W takim przypadku dodatek ten stosuje się zgodnie z zasadą *quantum satis*. Oznacza to, że nie określono maksymalnego poziomu liczbowego i że odnośne substancje stosowane są zgodnie z zasadami dobrej praktyki produkcyjnej, na poziomie nie wyższym niż poziom niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu i pod warunkiem że konsument nie jest wprowadzany w błąd.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1333/2008 do żywności sprzedawane odrębnie lub w mieszaninach, w tym z innymi składnikami żywności, przeznaczone do sprzedaży konsumentowi końcowemu można wprowadzać do obrotu wyłącznie po zamieszczeniu na ich opakowaniu następujących informacji:

- nazwy i numeru E dla każdego dodatku do żywności lub opisu handlowego obejmującego nazwę i numer E każdego dodatku do żywności,
- określenia „do żywności” albo określenia „ograniczone stosowanie w żywności” albo bardziej szczegółowego opisu zamierzonego zastosowania w środkach spożywczych.

Zgodnie z art. 27 rozporządzenia nr 1333/2008 Państwa członkowskie utrzymują systemy monitorujące spożycie i stosowanie dodatków do żywności, stosując podejście oparte na ocenie ryzyka, i z odpowiednią częstotliwością przedstawiają swoje wyniki Komisji i urzędowi.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bżz środek spożywczy zafałszowany to 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 w sprawie informacji dla konsumentów⁶⁶, albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości;

Etykietowanie

Monitoring spożycia dodatków do żywności

Żywność zafałszowana

⁶⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. U. UE L 304 z 22.11.2011, s. 18, ze zm.).

środek spożywczy jest środkiem spożywczym zafałszowanym, w szczególności jeżeli:

- dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą;
- odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego;
- dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości;
- 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.

Państwowa Inspekcja
Sanitarna – kompetencje

Stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy o bż organami urzędowej kontroli żywności w zakresie bezpieczeństwa żywności, są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z właściwością określoną przepisami ustawy o Inspekcji Sanitarnej, w odniesieniu do:

- żywności pochodzenia niezwierzęcego produkowanej i wprowadzanej do obrotu, przywożonej z państw trzecich oraz wywożonej i powrotnie wywożonej do tych państw;
- produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym w rozumieniu art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 178/2002, z wyłączeniem produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w rolniczym handlu detalicznym;
- 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 (Dz. Urz. UE L 116 z 4.05.2007, s. 9, ze zm.) oraz powrotnie wywożonej do tych państw, z wyłączeniem żywności znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o Inspekcji Sanitarnej państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny w związku z wykonywaną kontrolą ma prawo wstępu na terenie miast i wsi do zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób, żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych oraz pobierania próbek do badań laboratoryjnych (art. 25 ustawy).

Zgodnie z art. 27 ustawy o Inspekcji Sanitarnej w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeżeli zaś naruszenie tych wymagań spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor

sanitarny nakazuje wycofanie z obrotu środka spożywczego albo podjęcie lub zaprzestanie innych działań; decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

Zasady przeprowadzania granicznych kontroli sanitarnych określone zostały w art. 79–84 ustawy o bżż.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych do zadań Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych należy m.in. 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;
- kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych spoza państw członkowskich Unii Europejskiej oraz spoza państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w tym kontrola graniczna tych artykułów;
- dokonywanie oceny i wydawanie świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- powiadamianie podpunktu krajowego punktu kontaktowego w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (systemu RASFF) o podjętych decyzjach dotyczących niebezpiecznych artykułów rolno-spożywczych.

Zadania Inspekcji wykonują następujące organy:

- Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 18).

Główny Inspektor koordynuje i nadzoruje działalność Inspekcji (art. 20 ust. 1).

Zgodnie z art. 23 kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych ma na celu sprawdzenie m.in., czy artykuły rolno-spożywcze spełniają wymagania w zakresie jakości handlowej określone w przepisach o jakości handlowej oraz dodatkowe wymagania dotyczące tych artykułów, jeżeli ich spełnienie zostało zadeklarowane przez producenta.

Kontrola obejmuje co najmniej jedną z następujących czynności:

- sprawdzenie dokumentów umożliwiających identyfikację artykułu rolno-spożywczego, atestów jakościowych, wyników badań laboratoryjnych oraz innych dokumentów świadczących o jego jakości handlowej;
- sprawdzenie opakowania, oznakowania, prezentacji artykułu rolno-spożywczego oraz warunków jego przechowywania i transportu;
- oględziny artykułu rolno-spożywczego;
- pobranie próbek i wykonanie badań laboratoryjnych;
- ustalenie klasy jakości artykułu rolno-spożywczego;
- sprawdzanie sposobu produkcji artykułu rolno-spożywczego lub prawidłowości przebiegu procesu technologicznego.

Stosownie do art. 40a kto:

- wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze nieodpowiadające jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów, podlega karze pieniężnej w wysokości do pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie tych artykułów rolno-spożywczych do obrotu, nie niższej jednak niż 500 zł;
- wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane, podlega karze pieniężnej w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł;

Kto nie usunął nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli, o których mowa w ustawie, lub kontroli przeprowadzanych na podstawie przepisów odrębnych, w terminie określonym w zaleceniach pokontrolnych, podlega karze pieniężnej w wysokości do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok nałożenia kary.

Kto wprowadza ponownie do obrotu produkt tego samego rodzaju, który nie odpowiada jakości handlowej ze względu na tę samą wadę, podlega karze pieniężnej ustalonej – w zależności od stwierdzonej wady – zgodnie z ust. 1 pkt 3 lub 4, podwyższonej o wysokość kar nałożonych w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli.

Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1–3a, wymierza, w drodze decyzji, Główny Inspektor albo właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania kontroli wojewódzki inspektor albo wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej. Informacje zawarte w decyzjach wydanych na podstawie ust. 1 pkt 4 podaje się do publicznej wiadomości, z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Główny Inspektor, wojewódzki inspektor albo wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej uwzględnia stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych i wielkość jego obrotów oraz przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. Przed ustaleniem wysokości kary pieniężnej Główny Inspektor, wojewódzki inspektor albo wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej może żądać okazania dokumentów związanych z ustaleniem okoliczności, o których mowa w ust. 5, w szczególności dotyczących obrotów, przychodu i wartości kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych.

Inspekcja Handlowa – kompetencje

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, inspekcja ta jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Do zadań Inspekcji (art. 3 ust. 1) należy m.in. kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań. Kontrola ta nie obejmuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w przepisach odrębnych.

Zadania Inspekcji wykonują:

- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, jako kierownika wojewódzkiej Inspekcji Handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (art. 5 ust. 1).

Organy Inspekcji wykonują zadania określone w ustawie na podstawie okresowych planów kontroli; mogą też podejmować kontrole nieplano- wane, jeżeli wymaga tego interes konsumentów lub interes gospodarczy państwa. Prezes Urzędu opracowuje kierunki działania Inspekcji oraz okre- sowe plany kontroli. Wojewódzki inspektor ustala plany pracy uwzględnia- jące kierunki działania i plany oraz potrzeby określone przez wojewodę (art. 9).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, do zakresu działania Prezesa Urzędu należy w szczególności:

- organizowanie i koordynowanie kontroli o znaczeniu krajowym;
- sprawowanie kontroli realizacji przez wojewódzkich inspektorów zadań i kompetencji określonych w ustawie i przepisach odrębnych;
- wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępo- wania Inspekcji oraz nadzór nad ich realizacją;
- opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematy- kę należącą do zakresu działania Inspekcji;
- dokonywanie dla potrzeb organów administracji rządowej analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsu- mentów;
- prowadzenie laboratoriów kontrolno-analitycznych Inspekcji;
- współpraca z zagranicznymi służbami kontrolnymi o podobnym cha- rakterze;

Do zakresu działania wojewódzkich inspektorów należy wykonywanie zadań i kompetencji określonych w art. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej lub w przepisach odrębnych, a także sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności Inspekcji i przedkładanie ich Prezesowi Urzędu i wojewo- dom (art. 11 ust. 1).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 Wojewódzki inspektor, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, może:

- zarządzić w toku kontroli ograniczenie wprowadzania do obrotu, wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu pro- duktów, albo niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes kon- sumentów albo interes gospodarczy państwa;
- nakazać przedsiębiorcy, w ramach sprawowanego nadzoru, o którym mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o JHARS, wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu w jego punktach sprzedaży całej partii artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, jeżeli stwierdzony rodzaj nieprawidłowości może odnosić się do całej partii produkcyjnej artykułu rolno-spożywczego.

Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Informacje zawarte w decyzjach dotyczące zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, podaje się do publicznej wiadomości, z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz inne tajemnice podlegające ochronie na podstawie przepisów odrębnych.

System RASFF Zgodnie z art. 85 ustawy o bżz urzędowe kontrole przeprowadzane przez organy, o których mowa w art. 73 ust. 1, obejmują zadania dotyczące powiadamiania o niebezpiecznej żywności, w ramach sieci systemu RASFF.

Siecią systemu RASFF kieruje Główny Inspektor Sanitarny oraz:

- prowadzi krajowy punkt kontaktowy systemu RASFF,
- jest odpowiedzialny za funkcjonowanie krajowego punktu kontaktowego,
- powiadamia Komisję Europejską o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności oraz pasz.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2212, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.).
5. 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.).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13 WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. U. UE L 304 z 22.11.2011, s.18, ze zm.).
7. 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. U. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 1072).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Zdrowia
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
10. Główny Inspektor Sanitarny
11. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (RRW)
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia (ZDR)
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
17. Biuro Analiz Sejmowych
18. Biblioteka Sejmowa
19. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
20. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
21. Instytut Żywności i Żywienia im. prof. dr. med. Aleksandra Szczygła
22. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny

6.5. Przykładowy jednodniowy jadłospis

Śniadanie

Lp.	Nazwa produktu	E (nr)	Funkcja technologiczna	ilość E w produkcji	ilość E narastająco
1.	Bułka kajzerka (pieczywo pszenne) 50g	170	Stabilizator	7	7
		200	Substancja konserwująca		
		300	środki do przetwarzania mąki (polepszacze)		
		330	Regulator kwasowości		
		471	Emulgator		
		160b	Barwnik		
		472e	Emulgator		
2.	Tłuszcz roślinny do smarowania	100	barwniki	7	14
		202	substancje konserwujące		
		300	regulatory kwasowości		
		385	przeciwutleniacze		
		471	emulgatory		
		476	emulgatory		
		160b	barwniki		
3.	Ser topiony do smarowania GOUDA	330	Regulator kwasowości	7	21
		331	Regulator kwasowości		
		339	sole emulgujące		
		450	sole emulgujące		
		452	sole emulgujące		
		1422	stabilizator		
		160a	barwnik		
4.	Parówki – wyrób wieprzowy wędzony parzony	202	substancje konserwujące	16	37
		211	substancje konserwujące		
		250	substancje konserwujące		
		316	przeciwutleniacze		
		330	regulatory kwasowości		
		331	stabilizatory		
		407	substancje zagęszczające		
		412	substancje zagęszczające		
		621	wzmacniacze smaku		
		635	wzmacniacze smaku		
		150c	barwniki		
		262i	regulatory kwasowości		
		331iii	regulatory kwasowości		
		450i	stabilizatory		
		451i	stabilizatory		
452i	stabilizatory				

ZAŁĄCZNIKI

5.	Wiśniowy napój niegazowany	122	barwniki	8	45
		133	barwniki		
		202	substancje konserwujące		
		211	substancje konserwujące		
		330	regulator kwasowości		
		951	substancje słodzące		
		952	substancje słodzące		
		954	substancje słodzące		

II śniadanie

Lp.	Nazwa produktu	E (nr)	Funkcja technologiczna	ilość E w produkcie	ilość E narastająco
1.	Jogurt kremowy z morelami	331	regulatory kwasowości	5	5
		333	regulatory kwasowości		
		412	substancje zagęszczające		
		440	substancje zagęszczające		
		160a	barwniki		

Obiad

Lp.	Nazwa produktu	E (nr)	Funkcja technologiczna	ilość E w produkcie	ilość E narastająco
1.	Surówka ukraińska	202	substancje konserwujące	7	7
		330	regulatory kwasowości		
		385	przeciwutleniacze		
		412	substancje zagęszczające		
		415	substancje zagęszczające		
		1420	skrobie modyfikowane		
		160a	barwniki		
2.	Przyprawa	101	barwniki	6	13
		621	wzmacniacze smaku		
		621	Wzmacniacz smaku		
		627	Wzmacniacz smaku		
		631	wzmacniacze smaku		
		631	Wzmacniacz smaku		
3.	Biszkopty z galaretką w polewie	120	barwniki	12	25
		202	substancje konserwujące		
		322	emulgatory		
		330	regulatory kwasowości		
		331	regulatory kwasowości		
		415	substancje zagęszczające		
		420	substancje utrzymujące wilgoć		
		440	substancje zagęszczające		
		500	substancje spulchniające		
		503	substancje spulchniające		
		1422	substancje zagęszczające		
		160b	barwniki		

Podwieczorek

Lp.	Nazwa produktu	E (nr)	Funkcja technologiczna	ilość E w produkcji	ilość E narastająco
1.	Drożdżówka z serem	170	Stabilizator	12	12
		200	Substancja konserwująca		
		300	środki do przetwarzania mąki (polepszacze)		
		322	Emulgator		
		330	Regulator kwasowości		
		330	Regulator kwasowości		
		471	Emulgator		
		471	Emulgator		
		475	Emulgator		
		160a	Barwnik		
		160b	Barwnik		
		472e	Emulgator		

Kolacja

Lp.	Nazwa produktu	E (nr)	Funkcja technologiczna	ilość E w produkcji	ilość E narastająco
1.	Chleb z ziarnami – pieczywo pszenno-żytnie	300	środki do przetwarzania mąki (polepszacze)	5	5
		500	substancje spulchniające		
		503	substancje spulchniające		
		920	środki do przetwarzania mąki (polepszacze)		
		472e	emulgatory		
2.	Margaryna o zmniejszonej zawartości tłuszczu	202	substancje konserwujące	6	11
		322	emulgatory		
		330	regulatory kwasowości		
		471	emulgatory		
		160b	barwniki		
472c	emulgatory				
3.	Połudwica wieprzowa wysokowydajna wędzona, parzona wyprodukowana z dodaną wodą, zawiera białka mleka	250	substancje konserwujące	15	26
		262	regulatory kwasowości		
		301	przeciwutleniacze		
		316	przeciwutleniacze		
		322	emulgatory		
		327	stabilizatory		
		331	regulatory kwasowości		
		392	przeciwutleniacze		
		407	substancje zagęszczające		
		413	substancje zagęszczające		
		415	substancje zagęszczające		
		450	stabilizatory		
		451	stabilizatory		
621	wzmacniacze smaku				
635	wzmacniacze smaku				

ZAŁĄCZNIKI

4.	Sałatka warzywna ze śledziem i groszkiem	202	substancje konserwujące	22	48
		202	substancje konserwujące		
		202	substancje konserwujące		
		211	substancje konserwujące		
		211	substancje konserwujące		
		223	przeciwutleniacze		
		260	regulatory kwasowości		
		270	regulatory kwasowości		
		296	regulatory kwasowości		
		300	przeciwutleniacze		
		300	przeciwutleniacze		
		330	regulatory kwasowości		
		330	regulatory kwasowości		
		330	regulatory kwasowości		
		330	przeciwutleniacze		
		412	substancje zagęszczające		
		415	substancje zagęszczające		
		950	substancje słodzące		
		950	substancje słodzące		
		954	substancje słodzące		
954	substancje słodzące				
160a	barwniki				

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Zdrowia

Warszawa, 27 grudnia 2018

DNM.093.16.2018.3.KCZ

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do Informacji o wynikach kontroli P/18/082 **Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności**, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska do ww. dokumentu.

Ad. strona 8.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej także „PIS”) działają w oparciu o przepisy prawa obowiązujące zarówno w Polsce, jak i Unii Europejskiej (dalej „UE”) od szeregu lat, które to przepisy nie zawierają obowiązku badania wpływu i synergistycznych zależności substancji dodatkowych, ani również wymagania od przedsiębiorców stosowania mniejszej ilości substancji dodatkowych niż jest to dopuszczone przepisami UE lub ich mniejszych dawek (choć stosowanie jak najniższych dawek jest w znacznej mierze uzasadnione względami ekonomicznymi). Należy nadmienić, że narzucone rewolucyjne rozwiązania, jakie znajdują się w wyżej wymienionej Informacji Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”) nie były dotychczas proponowane przez żaden kraj (UE i spoza UE w ramach FAO/WHO), szczególnie, że zależności synergistyczne substancji dodatkowych powinny być ujmowane w trakcie oceny Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Żywności (dalej „EFSA”) jeszcze przed uwzględnieniem substancji

w listach powstających na bazie przepisów Rozporządzenia 1333/2008 lub też w czasie przeglądu.

Ad. strona 6 (etykieta), 14, 16, 19.

Uprzejmie informuję, że w ww. Informacji przytaczanych jest wiele przykładów produktów pochodzenia zwierzęcego zawierających substancje dodatkowe, których proces produkcyjny nadzorują organy Inspekcji Weterynaryjnej. Organy PIS kontrolują te produkty na poziomie obrotu, każdorazowo przekazując informacje do organów Inspekcji Weterynaryjnej, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Ad. strona 9 – I akapit.

Zwracam uwagę, że wyniki analiz przeprowadzonych przez NIK dot. 5 próbek (14%) niezgodnych dotyczyły wyłącznie dwóch sytuacji – wprowadzenia konsumenta w błąd:

- gdy substancje, które są dopuszczone do stosowania, zostały użyte w produkcie, ale informacja ta nie została umieszczona na etykiecie – w takiej sytuacji etykieta wymaga pilnej korekty,
- kiedy to na etykiecie znajduje się informacja o substancji dodatkowej, której w produkcie *de facto* nie zastosowywano – w tym przypadku również powinna być zmieniona etykieta.

Są to ewidentne naruszenia przepisów dot. znakowania, jednakże nie mieszczą się w definicji produktu stanowiącego ryzyko dla zdrowia konsumentów.

Natomiast dane dot. 0,13% zdyskwalifikowanych przez organy PIS próbek, dotyczyły ewidentnego zagrożenia dla konsumentów, dającego podstawę do dyskwalifikacji partii produktu z punktu widzenia jej bezpieczeństwa, tj.: obecności substancji niedozwolonej lub przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego poziomu. Takie właśnie wyniki są raportowane jako dyskwalifikacja w zakresie substancji dodatkowych z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności. Inne przypadki, takie jak 5 przypadków wykrytych przez NIK – dotyczą niezgodności odnośnie do znakowania, które są oczywiście również stwierdzane przez organy PIS, lecz takie dane są ujmowane w ogólnej liczbie próbek niezgodnych z przepisami ze względu na znakowanie produktu. W związku z powyższym, porównanie zastosowane przez NIK, jak również wniosek, że plany pobierania próbek budzą wątpliwości co do ich rzetelności – nie znajduje uzasadnienia. Należy też zwrócić uwagę, że ww. plany nakierowane są zgodnie z oceną ryzyka w sposób właściwy na substancje o największym ryzyku – co znajduje odzwierciedlenie

w cytowanej w Informacji NIK analizie prof. Ewa Naruszewicza – substancje konserwujące, barwniki i sztuczne środki słodzące.

Ad. strona 4 (de in fine A I).

Należy również wyjaśnić, że NIK operuje pojęciem akceptowanego dziennego spożycia (dalej I), podając jedynie jego definicję we wstępie, nie precyzując jednocześnie, w jaki sposób jest ono wyznaczane. Jest to wartość, która daje podstawę do określenia maksymalnych poziomów stosowania dla substancji dodatkowych lub maksymalnych poziomów pozostałości dla np. zanieczyszczeń – zakładając sytuację, że dana substancja będzie spożywana codziennie w wysokiej dawce, lecz na tyle niskiej, by nie niosła ze sobą ryzyka dla zdrowia konsumenta. Tak więc przy wyznaczaniu maksymalnego dopuszczalnego poziomu danej substancji dodatkowej – toksykologdy i inni naukowcy bazują właśnie na wartości I . Wartość ta może zmieniać się na podstawie nowych dostępnych danych. I są opracowywane przez toksykologów w ramach O/W O, S i innych międzynarodowych kręgów naukowych.

Ad. strona 9 – III akapit.

Wskazania wymaga, że w dniu 1 października 2018 r. pismem znak: GIS-BŻ-PS-4212-10 / W/18 skierowanym do Prezesa NIK – Główny Inspektor Sanitarny poinformował o działaniach podjętych po kontroli NIK dot. wniosków i ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nr P/18/082 – Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności, przekazany pismem z dnia 1 lipca 2018 r. znak: O.410.005.01.2018.

Ad. strona 1 – I akapit.

W dniu 28 września 2018 r. odbyło się posiedzenie Komisji Bezpieczeństwa Żywności i Żywnienia działającej w ramach Rady Sanitarno epidemiologicznej, podczas którego omówiono wnioski wypływające z przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego NIK. Ponownie podkreślam, że Komisja jednoznacznie zarekomendowała sposób postępowania, który wskazuje, iż dopiero po przeprowadzeniu II etapu oceny spożycia, wyniki tych badań mogą stanowić podstawę do podejmowania działań informacyjnych oraz decyzyjnych. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia uzasadnionego naukowo potencjalnego przekroczenia wartości I w ramach realizacji zalecanego przez Komisję II etapu szacowania pobrania substancji dodatkowych w oparciu o dane nt. rzeczywistych dawek stosowanych przez producentów żywności – dane z baz wyników badań urzędowej kontroli i monitoringu prowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną i danych od przedsiębiorców, wyniki zostaną poddane dyskusji

w celu podjęcia działań zmierzających do zapoznania społeczeństwa z wynikami ww. badań i zainicjowania stosownych działań edukacyjnych w ww. zakresie, a także ewentualnego podjęcia innych działań mających na celu ograniczenie stosowania. Podjęcie takich działań na obecnym etapie Komisja Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia przy adzie Sanitarno pidemiologicznej uznała za przedwczesne. Główny Inspektorat Sanitarny podjął już działania w celu rozpoczęcia II etapu oceny spożycia substancji, dla których dotychczasowe badania worst case scenario wykazały obszary ryzyka przekroczenia I i mając na względzie dostępność danych.

Ad. strona 9 – III akapit, strona 1 – II akapit, strona 16 – ry. ina.

W pierwszej kolejności Główny Inspektorat Sanitarny podjął we współpracy z Instytutem Żywności i Żywienia im. prof. dra med. Aleksandra Szczygła w Warszawie oszacowanie pobrania azotynów z diety. Opracowanie to będzie dostępne w styczniu 201 r.

Kolejnym krokiem będzie ocena spożycia substancji 200 203, 210 213, 220 228. Należy również podkreślić, że pobranie z diety substancji na bazie krzemianów/glinu nie musi być ponownie analizowane, gdyż zostały one wycofane i są okazjonalnie stosowane jedynie w Wielkiej rytanii.

Ad. strona 1

Główny Inspektorat Sanitarny w dniu 11 października 2018 r. wystąpił do Polskiej ederacji Producentów Żywności (dalej także „PFPŻ”) o przekazanie danych w zakresie stosowania stearylomleczanów (481 482) i estrów sorbitolu (4 3 4 4). PFPŻ w piśmie z dnia grudnia 2018 r. poinformowała, że odnośnie do ww. substancji dodatkowych (4 3 4 4 i 481 482) – po przeprowadzeniu wyjaśnień wewnątrz Polskiej ederacji Producentów Żywności – firmy zrzeszone w ww. organizacji podały, że aktualnie nie stosują tych substancji w swoich wyrobach. Żadna firma nie potwierdziła wykorzystywania tych dodatków w bieżącej produkcji wyrobów przeznaczonych na polski rynek. edna z firm podała, że substancja 481 była stosowana do połowy 201 r. w produkcji mieszanki mleka w proszku z tłuszczami roślinnymi (tzw. mleko natłuszczone) przeznaczonej wyłącznie do produkcji wyrobów cukierniczych (zasada odwróconego przenoszenia). o wyprodukowania 100 kg gotowego produktu zużywano 0,2 kg 481. Z uwagi na fakt, iż był to półprodukt przeznaczony dla bardzo wąskiej grupy odbiorców, firma zrezygnowała z jego produkcji. ane te będą również weryfikowane w trakcie kontroli w 201 r.

Ad. strony 1 , wnioski do ministra zdrowia.

Odnosząc się do wniosków skierowanych do ministra Zdrowia, uprzejmie informuję, że w 2017 r. w ramach realizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2017–2020¹ celu operacyjnego 1: Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa, realizowano zadanie 3.1.3 pn. *Badanie preferencji konsumentów dotyczących wyboru produktów spożywczych (w tym suplementów diety) w zakresie realizacji zaleceń zdrowego żywienia w 2017 r. oraz 2020 r.* Realizatorem zadania była Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego (dalej SGGW). W ramach umowy SGGW opracowała raporty na temat spożycia produktów spożywczych i uwarunkowań ich wyboru, z uwzględnieniem suplementów diety. Wnioski z badania zostały przedstawione w raporcie końcowym z realizacji zadania. Zgodnie z nazwą zadania planowane jest ponowne przeprowadzenie badania w 2020 r.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia ministra Zdrowia
Janusz Cieszyński
Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/

¹ z. U. poz. 14/2017.

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

173/2018/P/18/082/LLO
LLO.430.003.2018

Warszawa, 14 stycznia 2019 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli „Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności”

Coraz więcej dowodów i publikacji wskazuje na szkodliwość niektórych dodatków do żywności, grup tych dodatków, czy połączeń substancji dodatkowych w żywności. Możliwe zagrożenia związane ze stosowaniem na szeroką skalę dodatków do żywności, do tej pory jednak nie do końca zbadane, wymagają więc funkcjonowania spójnego i efektywnego systemu nadzoru. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli uprawniają do stwierdzenia, że istniejący system posiada szereg wad uniemożliwiających sprawowanie właściwego nadzoru nad jakością żywności zawierającej substancje dodatkowe. Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie publiczne, szczególnie w zakresie zagrożeń zdrowia, nie monitorowały, ani nie oceniały dotychczas ryzyka związanego z kumulacją dodatków w żywności, synergistycznym oddziaływaniem czy interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami diety, czy lekami. Nie weryfikowano także zasadności stosowania dodatków w produktach spożywczych. Polska nie posiada jak dotąd mechanizmów monitorowania spożycia konkretnych substancji pod kątem możliwości wpływania na ograniczenia ich stosowania. Nie ma także reprezentatywnych badań spożycia żywności przez populację polską.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację Ministra Zdrowia o podjętej po zakończeniu kontroli dogłębnej analizie problemu w celu ewentualnego potwierdzenia lub wykluczenia potencjalnego ryzyka dla zdrowia konsumentów związanego z pobraniem substancji dodatkowych. NIK z zainteresowaniem oczekuje więc na wyniki zaleconych przez Komisję Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia, działającej w ramach Rady Sanitarno-Epidemiologicznej, badań II etapu oceny spożycia substancji, prowadzonych w oparciu o dane rzeczywiste dawek substancji dodatkowych stosowanych w produktach żywnościowych. Najwyższa Izba Kontroli wyraża jednocześnie nadzieję, że w przypadku stwierdzenia przekroczenia wartości ADI podjęte zostaną stosowne działania informacyjne oraz decyzyjne w celu wypracowania metod prowadzących do zindywidualizowanego podejścia do problematyki dodatków do żywności w porównaniu ze standardową regulacją unijną.

Informacja o wynikach kontroli P/18/082 „Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności” zawiera dane szczegółowe znajdujące oparcie w ustaleniach dokonanych w trakcie kontroli, zweryfikowane w toku rozpatrywania zastrzeżeń, a także wynikające z opinii ekspertów powołanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W mojej ocenie rozbieżności pomiędzy ocenami niektórych zagadnień Ministra Zdrowia a NIK, nie powinny jednak mieć wpływu na podejmowanie dalszych działań zmierzających do zapewnienia bezpiecznej żywności w zakresie stosowania substancji dodatkowych. Stanowisko Ministra Zdrowia i podjęte dotychczas działania pozwalają na wyrażenie uzasadnionej nadziei, że osiągnięty zostanie zasadniczy cel kontroli w postaci podniesienia poziomu bezpieczeństwa żywności oraz świadomości konsumentów, a tym samym poziomu ich zdrowia.