

Rozdział I. Bezpieczeństwo żywności

Żywność jest najważniejszym, razem z wodą, powietrzem i Słońcem, dobrem niezbędnym do podtrzymania życia i zdrowia człowieka. Nie chodzi tu jedynie o jej dostępność i ilość, ale także jakość. Im jest lepsza, tym lepsza jest jakość życia. Im jest gorsza, tym większe jest ryzyko pogorszenia stanu zdrowia i wcześniejszej śmierci. Powszechnie znane są słowa *Ludwiga Feuerbacha*: *Der Mensch ist, was er ißt* (niem. Jesteś tym, co jesz). Pisząc te słowa *Feuerbach* nie miał wprawdzie na myśli związku żywności ze zdrowiem, ale emocjami człowieka i kulturą¹. Mimo to widoczna jest tu zależność między żywnością a życiem człowieka, o której bardziej medycznie, a mniej filozoficznie mówił już *Hipokrates*: „Niech pożywienie będzie Twoim lekarstwem, a lekarstwo Twoim pożywieniem”.

Dobro, jakim jest żywność, powinno być zatem szczególnie chronione i pielęgnowane z myślą o zdrowiu i życiu człowieka. O ile jeszcze kilka tysięcy lat temu bezpieczeństwo i jakość żywności nie stanowiły istotnego problemu, o tyle obecnie jest to podstawowy dylemat w handlu produktami spożywczymi. Taki stan rzeczy wynika z ewolucji rynku rolnego i spożywczego, jaka miała miejsce na przestrzeni wieków w związku z rozwojem społeczno-gospodarczym, a w tym z rozwijającym się podziałem pracy. Dlatego też zrozumienie istoty bezpieczeństwa żywności wymaga krótkiego przedstawienia historii fałszowania żywności, kontroli jej jakości oraz instytucji i norm prawnych z tym związanych. Miała ona wpływ na ukształtowanie i określenie obecnego pojęcia bezpieczeństwa żywności w krajowych porządkach prawnych, prawie unijnym i prawie międzynarodowym. Zwieńczeniem tej historii jest prawno-człowieczy wymiar bezpieczeństwa żywności, który zarysował się w II poł. XX w. Poza pytaniem o aktualne rozumienie pojęcia, należy rozważyć zatem również kwestię jego miejsca w ramach generacji praw człowieka. Istotne jest także pytanie o istotę bezpieczeństwa żywności jako dobra globalnego. Czy można rozważyć taką ewentualność? Żywność stała się przedmiotem nie-

¹ *L.A. Feuerbach*, *Das Geheimnis des Opfers, ober der Mensch ist was er ißt*, w: *W. Schufenhauer* (red.), *Geassmmelte Werke*, vol. 11, Berlin 1990, s. 26–52.

ustającej międzynarodowej i międzykontynentalnej wymiany towarowej, a zatem jej bezpieczeństwo (jakość) może uzupełniać katalog tych dóbr nie tylko jako składnik dobra globalnego w postaci zdrowia publicznego, lecz także jako dobro autonomiczne. Należy taką możliwość brać pod uwagę, chociażby ze względu na prezentowany w niniejszej monografii rozwój globalnego zarządzania w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.

1. Antecedencje

Jak powiedziano już wcześniej, historia bezpieczeństwa żywności związana była bezpośrednio z ewolucją podziału pracy: wymuszał handel żywnością między tymi, którzy produkowali żywność, a tymi, którzy parali się innymi zajęciami². Pierwsze oznaki podziału pracy pojawiły się w słynącej z zasobów rolnych starożytnej Mezopotamii, czyli inaczej Międzyrzeczu położonym w dorzeczu Tygrysu i Eufratu. W wyniku rewolucji neolitycznej w siódmym tysiącleciu przed naszą erą na tych terenach upowszechniło się rolnictwo, którym trudnili się stali osadnicy. Źródłem pożywienia zamieszkującej tam ludności nie było już zbieractwo i myślistwo, ale uprawa zbóż i hodowla zwierząt prowadzona w obrębie osad i społeczności rolniczej. A. Chodźko-Domaniewska tak opisywała Mezopotamię i jej bogactwo: „pomimo ciągłych wojen kwitło zawsze w Międzyrzeczu rolnictwo; zwłaszcza Babilonia dzięki swej urodzajności i klimatowi była jednym pięknym ogrodem; wszystko tam rosło, wszystko się udawało; zasiewano wszelkie rodzaje zbóż, a szczególnie pszenicę; a obok pól «malowanych zbożem rozmaitym» były i sady owocowe i ogrody warzywne, w których hodowano najrozmaitsze gatunki jarzyn i owoców; były też i gaje oliwne, przynoszące cenną oliwę i wysmukłe palmy daktylowe, dające słodkie owoce; na łąkach zaś i pastwiskach pasły się zwierzęta i ptactwo domowe”³. Osadnictwo związane z rolniczym trybem życia wymusiło na tamtejszej ludności podział pracy, w którym część społeczeństwa trudniła się tylko rolą, a druga część podejmowała się innych zajęć, w tym wyrobu coraz bardziej zmyślnych narzędzi pomocnych w uprawie roślin i hodowli zwierząt⁴. Było to

² A. Miklovicz, *International Standards and Food Law*, FDCLJ 1973, vol. 28, s. 334.

³ A. Chodźko-Domaniewska, *Historia handlu w starożytności*, w: K. Zachwatowicz-Jasieńska (red.), *Prace (opublikowane i nieopublikowane) zebrane przez Katarzynę Zachwatowicz-Jasieńską*, Kraków 1946, s. 2, jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/949/edition/545/content (dostęp: 7.4.2021 r.).

⁴ *Ibidem*.

możliwe dzięki obfitym plonom generującym w gospodarstwach rolnych nadwyżki, które z powodzeniem stawały się przedmiotem handlu między rolnikami a pozostałą nierolniczą częścią społeczeństwa.

Rolnictwo stało się zajęciem, dzięki któremu już nie tylko można było wykarmić siebie i rodzinę, lecz także zaspokoić inne potrzeby, związane bądź niezwiązane z rolą. Stało się źródłem zysku, a żywność zaczęła być traktowana jako towar. Początkowo dotyczyło to dóbr nieprzetworzonych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, aby z czasem objąć żywność przetworzoną, a w tym przede wszystkim chleb, wino, piwo i oliwę z oliwek. O ile zyskiem ze sprzedaży towarów nieprzetworzonych nie można było sterować, o tyle zakorzeniony w ludzkiej naturze duch przedsiębiorczości wskrzesił nowe zjawisko polegające na fałszowaniu towarów przetworzonych w celu zmaksymalizowania korzyści płynących z działalności rolniczej, pozwalających na nabycie większej ilości wyrobów rzemieślniczych. Na porządku dziennym było znane po dziś dzień rozcieńczanie piwa i wina wodą czy też mieszanie mąki z innymi substancjami, w tym np. zmielonymi minerałami lub ziarnami różnych roślin⁵. Dzięki temu sfalszowany produkt żywnościowy sprzedawany był po tej samej cenie co niesfalszowany, ważący tyle samo lub o tej samej pojemności. Kupujący otrzymywał towar gorszej jakości w stosunku do jakości deklarowanej przez sprzedającego. Od początku przekładało się to na ryzyko utraty zdrowia, a nawet życia. Problemy związane z bezpieczeństwem żywności pojawiły się w handlu już znacznie przed narodzinami Chrystusa, w siódmym tysiącleciu przed naszą erą. Towarzyszą ludzkości do dzisiaj. Można powiedzieć, że ich ewolucja wiąże się z nieustannym rozwijaniem sposobów fałszowania żywności i poszerzaniem katalogu fałszowanych produktów, za którymi idzie próba zwalczania takich praktyk na poziomie krajowym i międzynarodowym. Historia bezpieczeństwa żywności jest w istocie historią fałszowania produktów oraz zwalczania tego zjawiska, m.in. poprzez opracowywanie standardów jakości.

Pierwsze regulacje w zakresie standardów żywnościowych pojawiły się w Egipcie i Indiach już w drugim tysiącleciu przed narodzeniem Chrystusa⁶. Pierwszym wskazywanym w literaturze dokumentem, w którym uregulowano standardy produktów żywnościowych, był Kodeks Hammurabiego (ok. 1750 r. p.n.e.). S. Kowalczyk podkreśla, że nie dotyczył on bezpośrednio przypadków

⁵ S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności. Od Kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius*, Warszawa 2017, s. 17.

⁶ R. Lásztity, M. Petró-Turza, T. Földesi, *History of Food Quality Standards*, FQS 2009, vol. 10, s. 62.

falszowania żywności⁷. Mimo to w publikacjach opisujących początki bezpieczeństwa żywności wskazuje się, że § 108 Kodeksu, traktujący o sprzedaży piwa, zapoczątkował regulacje w tym zakresie⁸. Stanowił, że jeśli piwowarka (oberżystka)⁹ ustali miarę za piwo¹⁰ mniejszą w stosunku do zapłaty w zbożu, zostanie skazana i wrzucona do wody (utopiona)¹¹. Ten sam Kodeks określał również w § 111 wysokość zapłaty w zbożu za piwo.

Regulacje zakazujące falszowania żywności obowiązywały w starożytnych Indiach (w których cesarz *Aśoka* w III w. p.n.e. wprowadził sankcje za mieszanie ziaren, tłuszczów i olejów) oraz starożytnym Rzymie (gdzie powołano instytucję analogiczną do dzisiejszej inspekcji sanitarnej)¹². Ich zasadniczą intencją było ograniczenie praktyk związanych z fałszerstwem w handlu żywnością, natomiast konieczność ochrony zdrowia publicznego raczej nie miała tu znaczenia. Inaczej należy traktować standardy żywnościowe, które znalazły się w Starym Testamencie, związane z podziałem na zwierzęta czyste i nieczyste. „Zwierzęta czyste” (w judaizmie koszerne) mogły być konsumowane. Do zwierząt nieczystych zaliczono m.in. „przeżuujące” i „mające rozdzielone kopyto” (wielbłąd, świstak, zając, wieprz), „istoty wodne, które nie mają płetw albo łusek”, niektóre gatunki ptaków oraz „wszelkie latające czworonogie owady”. Zakazane było również spożywanie padliny „czystych zwierząt”¹³. Standardy żywnościowe, które zostały określone w Starym Testamencie służyły niewątpliwie, poza sferą duchową, praktycznej potrzebie zapewnienia zdrowia publicznego, o czym świadczy to, że w Księdze Kapłańskiej znajdują

⁷ S. Kowalczyk, *Prawo czyste*, s. 18.

⁸ Por. *ibidem*; W. Sawicki, *Falszowanie żywności od czasów starożytnych do dziś*, PS 2009, t. 63, s. 2.

⁹ Warzeniem piwa w Babilonii zajmowały się tylko kobiety.

¹⁰ Rodzaj napoju w tekście oryginalnym nie jest jednoznacznie określony; niektórzy wskazują, że mogło to być wino, ale bardziej prawdopodobne jest, że było to piwo.

¹¹ *If a wine-seller do not receive grain as the price of drink, but if she receive money by the great stone, or make the measure for drink smaller than the measure for corn, they shall call that wine-seller to account, and they shall throw her into water* (The Code of Hammurabi King of Babylon about 2250 B.C., tł. R.F. Harper, Chicago 1904, s. 59; oll.libertyfund.org/title/hammurabi-the-code-of-hammurabi).

¹² R. Lásztity, M. Petrő-Turza, T. Földesi, *History*, s. 63.

¹³ Zob. Biblia, to jest Księgi Starego i Nowego Testamentu, według łacińskiego przekładu starożytnego w Kościele Powszechnym przyjętego, na polski język znowu z pilnością przełożone, z wykładem katolickim trudniejszych miejsc, do obrony wiary świętej, powszechny przeciw kacerztwom tych czasów należących, przedtym przez D. Jakuba Wujka z Wągrowca, teologa societatis Jesu, z dozwoleniem Stolicy Apostolskiej, a nakładem Io^o M. Księdzę Arcybiskupa Gnieźnieńskiego, etc. wydane w Krakowie 1599, teraz cum licentia ordinarii przedrukowane, Lwów 1840, s. 49–189.

się też inne regulacje poświęcone ochronie zdrowia (choroby zakaźne, życie seksualne). Uważa się, że podział Starego Testamentu na zwierzęta „czyste” i „nieczyste” nie miał na tamtejsze czasy podłoża duchowego, magicznego, czy kultowego, ale raczej wynikał z kwestii zdrowotnych (*health considerations*), zgodnie z którymi wyłącznie „czyste” mięso było przeznaczone do konsumpcji¹⁴.

Z czasów starożytnej Grecji i Rzymu zachowały się relacje sposobów fałszowania wina, chleba, przypraw, ziół, oliwy, czy też miodu. *Theophrast* w III w p.n.e. opisywał, w jaki sposób dodawać do żywności „sztuczne” smaki. *Pilniusz Starszy* w I w. p.n.e. wskazywał metody fałszowania mąki do wypieku chleba poprzez dodawanie kredy lub paszy bydłowej. *Galen* w II i III w. n.e. ostrzegał przed fałszowaniem ziół i przypraw, w szczególności poprzez dodawanie do pieprzu jagód jałowca, a do szafranu otrębów zbożowych¹⁵. Najbardziej znane opisy fałszowania żywności i wykrywania takiej żywności oraz konserwowania produktów pochodzą z dzieła *Marka Gawiusza* zwanego *Apicjuszem* (I w. n.e.) pt. O sztuce kulinarnej: ksiąg dziesięć¹⁶. Dotyczą m.in. tzw. oliwy liburnijskiej, wina, miodu, czy też warzyw:

Do oliwy hiszpańskiej dodasz omanu wielkiego i w miarę świeżych liści cibory i lauru. Wszystkie te składniki pokruszone, przesiane i utarte na drobny proszek z dodatkiem prażonej i miałkiej soli mieszaj dokładnie przez trzy lub więcej dni. Potem odstaw to wszystko na pewien czas, a wszyscy będą przekonani, że jest to oliwa liburnijska¹⁷.

Białe wino z czerwonego otrzymasz w ten sposób: Do butelki [z winem] wsypiesz mączkę z bobu lub wlejesz białko z trzech jaj i będziesz potrząsał nią bardzo długo. Następnego dnia wino będzie białe. Taki sam efekt daje również popiół z winorośli rodzącej białe winogrona¹⁸.

Jak poprawisz jakość złego miodu: Zły miód przeznaczony na sprzedaż uczynisz dobrym, jeśli wymieszasz razem jedną część złego miodu z dwiema częściami dobrego¹⁹.

¹⁴ Por. G.F. Hasel, *Health and Healing in the Old Testament*, AUSS 1983, vol. 21, Nr 3, s. 196.

¹⁵ W. Sawicki, *Fałszowanie*, s. 2.

¹⁶ *Apicjusz*, O sztuce kulinarnej. Ksiąg dziesięć, tekst, przekład i komentarz I. Mikołajczyk, S. Wyszomirski, Toruń 2012.

¹⁷ *Ibidem*, s. 35.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 39.

Jak sprawdzisz sfałszowany miód: Włóżysz knot do miodu i zapalisz. Jeżeli miód nie jest sfałszowany knot będzie się palił²⁰.

Aby warzywa długo zachowały świeżość: Wybrane, niezbyt dojrzałe warzywa włóż do wysmołowanego naczynia²¹.

Postępujący rozwój procederu związanego z fałszowaniem żywności był konsekwencją ewolucji średniowiecznej gospodarki towarowo-pieniężnej związanej z pogłębiającym się w Europie podziałem pracy. Żywność zajmowała w średniowieczu centralne miejsce na kwitnących targach i jarmarkach, gdzie dochodziło do wymiany towarowo-pieniężnej między wsią a miastem. Zwiększał się asortyment tej wymiany, co wiązało się ze wzrostem produkcji rolnej na skutek modernizacji, rozpowszechnieniem trójpółowki i wprowadzaniem na rynek towarów dalekowschodnich. Powstały sprzyjające warunki do poszerzenia oszukańczego procederu związanego z fałszowaniem nie tylko żywności, ale też jej wagi, pojemności i miary, dzięki któremu można było zmaksymalizować zysk z wymiany handlowej. Nadprodukcja doprowadziła do konieczności wyboru między wyrzuceniem zepsutej żywności a jej sprzedażą. Wygrywała druga opcja, która była możliwa dzięki zmianie wyglądu produktów na skutek stosowania różnorodnych substancji, w tym barwników, polepszających właściwości zewnętrzne towaru. Były one używane nie tylko w celu pozbycia się zepsutej żywności, służyły również podniesieniu ceny i zwabieniu kupca kuszonego zaskakującymi walorami organoleptycznymi warzyw, owoców lub mięsa. Na porządku dziennym było dodawanie do żywności barwników w postaci: brązowego cukru, gorzknicy, piołunu i żelatyny (do piwa); ałunu (do chleba); brązowego cukru i melasy (do brandy i rumu); annato, minii i cynobru (do serów); miedzi (do ogórków, fasoli, kopru i papryki); gipsu, kredy, wapna gaszonego, granitu i gliny (do chleba); czarnego bzu i borówki brusznicy (do wina); maki, krochmalu, ryżowego pudru i maranty (do mleka); krochmalu, zsiadłego mleka, oleju bawełnianego, oleju sezamowego i margaryny (do masła); gambiru, śniedzi i kredy (do herbaty)²². Do żywności dodawano również substancje i produkty fałszujące jej objętość i wagę. Przyprawy mieszano ze zmielonymi muszlami i piórami, orzeszkami ziemnymi oraz zbożem. Do chleba dodawano chwasty, zgniłe ziarna i fasolę. Na porządku dziennym było, znane już od starożytności, rozwadnianie wina, piwa i innych na-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 41.

²² S. Kowalczyk, *Prawo*, s. 51–52.

pojów alkoholowych²³. W rosnącym średniowiecznym handlu żywnością zaczęły narastać problemy związane nie tylko z nieuzasadnionymi korzyściami sprzedawców żywności, lecz także zdrowiem kupujących, w coraz większym stopniu narażonych na spożywanie produktów zepsutych lub naszpikowanych szkodliwymi substancjami. W czasach nadprodukcji żywności coraz większego znaczenia nabierał sposób jej wytwarzania i przetwarzania, który pozostawiał wiele do życzenia pod względem sanitarnym²⁴.

Powyższe zjawiska skłoniły państwa średniowiecznej Europy do wprowadzania odpowiednich nakazów i zakazów oraz rozwijania odpowiednich służb kontrolujących jakość żywności oraz proces jej produkcji i sprzedaży. Do pierwszych regulacji zalicza się średniowieczne dekrety w sprawie miar i wag. Chociaż nie były one bezpośrednio związane z bezpieczeństwem żywności, to wprowadzały pierwsze normalizacje i standardy w zakresie dotyczącym żywności, które miały wpływ m.in. na kontrolę proporcji składników używanych w wytwarzaniu produktów spożywczych. Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była Wielka Karta Swobód ustanowiona 15.6.1215 r. przez króla Jana bez Ziemi²⁵, znana przede wszystkim z postanowień dotyczących angielskiego porządku konstytucyjnego i gwarancji wolności obywatelskich. W art. 35 ustanawiała jedną miarę (tzw. kwartę londyńską) dla wina, piwa i zboża. Kolejne europejskie akty prawne i standardy dotyczyły już nie tylko miar i wag, ale odnosiły się bezpośrednio do jakości produktów. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: norymberskie prawo dotyczące produkcji piwa (1290, 1393), angielskie dekrety dotyczące czystości chleba i piwa (1248, 1255, 1266), weimarski dekret dotyczący piwa (1348), erfurcki dekret o piwie (1351), monachijskie regulacje w zakresie warzenia piwa (1363, 1447), francuskie zarządzenie burmistrza Paryża w sprawie masła (1396), bawarskie akty prawne o czystości piwa (1409, 1516), olsztyńską taksę chlebową (1531). Z dokonanego przeglądu wynika, że średniowieczne i pierwsze nowożytne regulacje jakości żywności obejmowały podstawowe na ten czas produkty spożywcze będące rezultatem prostych procesów produkcyjnych polegających na mieszanii, ważeniu, fermentacji i pieczeniu. Zaliczano do nich chleb, wino, piwo i masło. Rozwijać się zaczęła jednocześnie królewska, książęca lub miejska służba kontroli jakości tych produktów i ich wytwarzania, która dzisiaj nosi miano inspekcji sanitarnej

²³ W. Sawicki, *Fałszowanie*, s. 4.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Tekst polski zob. *Pomniki prawa*, oprac. R. Skeczowski, Koszalin 1996, s. 273–314; tekst łac. magnacartaplus.org/magnacarta/latin.htm (dostęp: 10.4.2021 r.).

lub handlowej. Podejrzane produkty były niszczone, a fałszerze surowo karani chłostą, karami pieniężnymi, konfiskatą, wygnaniem, pozbawieniem wolności, a nawet śmiercią. Kary sprowadzały się także do niszczenia podejrzanych towarów, a nawet przymusowego spożycia sfałszowanej żywności (rozcieńczonego wina lub mleka) albo rozmazania sfałszowanego masła na ciele sprawcy²⁶.

Standardy dotyczące szerszego asortymentu produktów spożywczych, będące zaczątkiem dzisiejszego prawa żywnościowego i dzisiejszych standardów bezpieczeństwa żywności, pojawiły się w Europie i Ameryce Północnej po XVI w. Początkowo miały wymiar lokalny, sprowadzając się na ziemiach polskich do regulacji tzw. wilkierzy (czyli praw ustanawianych dla poszczególnych miast lub wsi) i taks żywnościowych (cenników), a w Ameryce Północnej do ustaw władz kolonii²⁷. Ich skutek był na tyle mierny, że do XIX w. rozwinęła się dosyć wpływowa branża spożywcza, której zyski w dużej mierze opierały się na fałszowaniu żywności. Rozwój rolnictwa i technologii w produkcji spożywczej sprzyjały temu procederowi. Szczególnie ważne dla przemysłu spożywczego było wynalezienie syntetycznych barwników, które sprawiło, że w zakładach produkujących żywność coraz większe znaczenie zaczęły odgrywać procesy chemiczne²⁸. Kontrole w zakresie jakości żywności i sankcje grożące za fałszowanie okazywały się iluzoryczne.

W historii bezpieczeństwa żywności doszło w końcu w 1820 r. do konfrontacji, w której ujawniła się ogromna władza producentów spożywczych wzbogaconych na nieuczciwych praktykach. Można powiedzieć, że od tamtego czasu walka między idealistami dążącymi do konsumpcji nieszkodliwej żywności (dzisiaj nazywanej „zdrową”) a producentami, nastawionymi na zysk pochodzący m.in. z fałszowania żywności, toczy się nieustannie. Zapoczątkował ją niemiecki chemik *Frederick Accum*, publikując Traktat o fałszowaniu żywności (1820), w którym kompleksowo opisał praktyki stosowane przez branżę spożywczą dotyczące wytwarzania następujących produktów: wina, chleba, piwa, brandy, rumu, ginu, octu, śmietany, wyrobów cukierniczych, musztardy,

²⁶ Zob. S. Kowalczyk, *Prawo*, s. 27–91, W. Sawicki, *Fałszowanie*, s. 4–5; R. Lásztity, M. Petró-Turza, T. Földesi, *History*, s. 63–65.

²⁷ Np. Wilkierze dla: Zalewa (1560), Olsztyna (1597), Torunia (1605), Reszela (1606), Włocławka (1620), Malborka (1622), Starogardu (1634), Suchoj (1696), Poznania (1733, 1772), Tucholi (1749), Starogrodu (1758), Wejherowa (1767), krakowska taksa żywnościowa (1573), ustawa kolonii Massachusetts o kontroli mięsa i ryb (1641), taksa chlebowa kolonii Massachusetts (1646); zob. więcej S. Kowalczyk, *Prawo*, s. 93–179; P.B. Hutt, P.B. Hutt II, *A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food*, FDCLJ 1984, vol. 39, Nr 1, s. 35–36.

²⁸ A. Miklovicz, *International*, s. 335.

kwasku cytrynowego, herbaty, kawy, pieprzu, sera, keczupu, kremów, sosu anchois, oliwy z oliwek, grzybów i wody sodowej²⁹. *Accum* pozwolił sobie na ogólne refleksje dotyczące jakości żywności, zauważając, że fałszowanie dotknęło już całego asortymentu produktów, a w jego dokonywaniu sprawcy posługują się związkami chemicznymi i znajomością reakcji chemicznych. Jego zdaniem oferowana na rynku żywność w dużej części nie tylko posiada odmienne od deklarowanych i znanych właściwości, ale co gorsza szkodliwie wpływa na zdrowie człowieka³⁰. Fałszowaną żywność traktował jako „powolną truciznę”, wyrażając ubolewanie, że jej producenci nie są surowo karani: *It is really astonishing that the penal law is not more effectually enforced against practices so inimical to the public welfare; the man who robs a fellow subject of a few shillings on the high-way, is sentenced to death, while he who distributes a slow poison to a whole community, escapes unpunished*³¹. Z uwagi na powyższe spostrzeżenia *F. Accum* w niektórych przypadkach nie posługuje się już sformułowaniem „sfalszowanej”, ale „zatrutej” żywności. Dotyczyć to miało chociażby serów, do których miano dodawać minie ołowianą stosowaną do farb i kitów oraz chińską czerwień zawierającą rtęć i stosowaną do produkcji farb³². Można powiedzieć, że w XIX w. jakość żywności była już nie tylko problemem kojarzonym z procederem fałszerstwa. *Accum* wstrząsnął opinią publiczną, demaskując ścisłą korelację między żywnością a zdrowiem. Nie dotyczyło to bynajmniej wyłącznie wpływu żywności na zdrowie, ale skutków spożywania żywności zawierającej szkodliwe substancje. Rozpoczął się trwający do dziś wyścig między przemysłem spożywczym i ludźmi pokroju *Accuma*, w którym ci pierwsi kierują się przede wszystkim zyskiem (często kosztem zdrowia i życia ludzkiego), a ci drudzy – potrzebą ochrony zdrowia publicznego. Areną tej rywalizacji stały się instytucje państwowe i międzynarodowe, tworzone z myślą o bezpieczeństwie żywności. Zaczęła się jednocześnie roz-

²⁹ *F. Accum, A treatise on adulterations of food and culinary poisons exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spirituous liquors, tea, coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles and other articles employed in domestic economy and methods of detecting them*, Printed by J. Mallett, Sold by Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, London 1820; openlibrary.org/books/OL7040397M/A_treatise_on_adulterations_of_food_and_culinary_poisons (dostęp: 10.4.2021).

³⁰ *Ibidem*, s. 10–15.

³¹ *Ibidem*, s. 15–16: To naprawdę zdumiewające, że prawo karne nie jest skuteczniej egzekwowane przeciwko praktykom tak wrogim dobru publicznemu; człowiek, który na drodze kradnie człowiekowi kilka szylingów zostaje skazany na śmierć, podczas gdy ten, który rozdaje powolną truciznę całej społeczności jest bezkarny.

³² *Ibidem*, s. 290–298.

wijać nauka w zakresie problematyki chemicznych aspektów fałszowania żywności, dzięki czemu możliwe było poszerzanie kręgu podejrzanych produktów i producentów oraz pogłębianie wiedzy o sposobie działania sprawców³³.

Pierwsze zmagania dotyczące kontroli żywności, w tym jej producentów, rozpoczęły się w kraju, w którym doszło do ich zdemaskowania – Wielkiej Brytanii. Pracę *Accuma* kontynuował A.H. Hassall, angielski lekarz i naukowiec. Postanowił prowadzić stałe badania żywności oferowanej na rynku brytyjskim, które publikował w formie raportów wraz z podawaniem nazw nieuczciwych producentów w czasopiśmie *Lancet*. Z czasem jego wysiłki przyciągnęły uwagę władz państwowych, które zdecydowały się na powołanie pierwszej instytucji publicznej zajmującej się jakością żywności – Komitetu Specjalnego ds. Fałszowania Żywności, Napojów i Leków (*The Select Committee on the Adulteration of Food, Drink and Drugs*). Był to organ zajmujący się zbadaniem prawdziwości badań Hassalla³⁴. Jego działalność dała asumpt do opracowania kompleksowej ustawy dotyczącej prawa żywnościowego – w sprawie zapobiegania fałszowaniu artykułów żywnościowych i napojów (1860)³⁵. Jak podkreśla H. Jephcott, był to akt epokowy w tym znaczeniu, że jako pierwszy regulował kwestie bezpieczeństwa żywności i nie ograniczał się, jak dotychczas, tylko do części żywności, lecz swoim zakresem obejmował wszystkie produkty spożywcze³⁶. Niestety już w pracach nad ustawą, a w konsekwencji w treści ustawy, ujawniły się bardzo silne wpływy środowisk biznesowych związanych z produkcją i dystrybucją żywności³⁷. Na samym początku batalii o jakość żywności, która trwa do dzisiaj, uwidoczniła się przewaga przemysłu spożywczego. Przełożyło się to bezpośrednio na treść i skuteczność ustawy z 1860 r. Jej główną wadą był brak definicji fałszowania żywności, co w praktyce ograniczało ściganie i karanie osób odpowiedzialnych za taki proceder. Poza tym ustawa nie tworzyła żadnego systemu badania żywności pod kątem jej jakości, które w praktyce spoczywało na konsumentach. Co więcej, regulowała ona penalizację sprzedaży sfałszowanej żywności, pozostawiając jej wytwarzanie poza obszarem zainteresowania służb państwowych³⁸. Krytyka pod adresem ustawy z 1860 r.,

³³ H. Jephcott, *To the Prejudice of the Purchaser*, FDCLJ 1960, vol. 15, Nr 6, s. 361.

³⁴ *Ibidem*, s. 362; S. Kowalczyk, *Prawo*, s. 215–250.

³⁵ *An Act for Prevention Adulteration of Articles of Food or Drink (1860)*, w: *Annals of British Legislation*, vol. XII, London 1862, s. 146.

³⁶ H. Jephcott, *To the Prejudice*, s. 363.

³⁷ G.K. Beeston, *A Brief History of the Inauguration of Food and Drug Legislation in Great Britain*, FDCLJ 1953, vol. 8, Nr 8, s. 495–498.

³⁸ Por. S. Kowalczyk, *Prawo*, s. 262–263; H. Jephcott, *To the Prejudice*, s. 363.

a w szczególności jej braku skuteczności, była przedmiotem publicznej debaty w Wielkiej Brytanii od razu po jej uchwaleniu. W dyskusji reprezentowane były głosy działaczy walczących o „czystą” żywność (przede wszystkim W. Scholefielda, bankiera, przedsiębiorcy i parlamentarzysty) i branży spożywczej. Zmiany wprowadzane były do ustawy z trudem. Wprawdzie udało się znowelizować prawo żywnościowe w 1872 r., jednak ocenia się, że poprawki były raczej kosmetyczne i nie pomogły w usprawnieniu zwalczania fałszowania żywności. Nie dotyczyły chociażby najważniejszego z jej mankamentów w postaci braku odpowiedniej inspekcji. Po długotrwałej batalii parlamentarnej w dużej mierze te wady zniwelowano, czemu służyć miała już nowa ustawa z 1875 r. o sprzedaży żywności i leków³⁹, uchylająca dotychczasowe przepisy z 1860 i 1872 r. Jej sukces sprowadzał się przede wszystkim do penalizacji wytwarzania sfałszowanej żywności oraz ustanowienia stałej państwowej służby badającej żywność⁴⁰.

Brytyjskie regulacje zapoczątkowały inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa żywności w innych państwach⁴¹, wśród których uwagi wymaga austriacki kodeks żywnościowy (*Codex Alimentarius Austriacus*, *Österreichisches Lebensmittelbuch*) z 1891 r. Co istotne, miał on być pierwowzorem ewentualnego międzynarodowego zbioru standardów żywnościowych⁴². Jego pomysłodawcą był ekspert rolny i chemik żywności F.W. Dafert von Sensel-Timmer. Początkowo nie przybrał on postaci ustawowej, stanowiąc zbiór opracowywanych przez specjalną komisję ekspertów do spraw żywności standardów w zakresie jakości żywności. Prace nad pierwszym wydaniem ukończono w 1917 r., kiedy to pojawił się trzeci tom zbioru standardów, norm i metod badawczych dotyczący określonych produktów żywnościowych i grup produktów (dwa pierwsze wydane zostały kolejno w latach 1910 i 1912). Nie oznaczało to formalnego rozwiązania komisji i zakończenia prac nad standardami, które rozwijane były i są nadal. Podkreślić należy, że przez długi czas ani komisja, ani jej standardy nie miały żadnego umocowania w prawie austriackim. Zmieniło się to dopiero w 1950 r., kiedy to wraz z nowelizacją austriackiego prawa żywnościowego z 1896 r. oficjalnie włączono *Codex Alimentarius Austriacus* do kra-

³⁹ Sale of Foods and Drugs Act, 1875, legislation.gov.uk/ukpga/1875/63/contents/enacted.

⁴⁰ Zob. S. Kowalczyk, Prawo, s. 259–285.

⁴¹ Zob. *Les falsifications des denrées alimentaires* (Francja, 1905), *The Pure Food and Drug Act* (Stany Zjednoczone, 1906).

⁴² F. Vojir, E. Schübl, I. Elmadfa, The Origins of a Global Standard for Food Quality and Safety: *Codex Alimentarius Austriacus* and FAO/WHO *Codex Alimentarius*, *IJVN* 2012, vol. 82, Nr 3, s. 225.

jowego porządku prawnego, a komisja zajmująca się standardami żywnościowymi zyskała miano organu państwowego, złożonego niestety już nie tylko z ekspertów, ale w większości z urzędników państwowych i przedstawicieli branży spożywczej⁴³. Od początku funkcjonowania przedsięwzięcia komisja przyjęła kilkadziesiąt standardów dotyczących szerokiego asortymentu produktów żywnościowych, higieny, ogólnych zasad analizy, dodatków, aromatów, enzymów, etykietowania, prezentacji oraz surowców i przetworów ekologicznych, które są na bieżąco aktualizowane i zmieniane⁴⁴.

O ile brytyjskie regulacje wywarły wpływ na rozwój krajowych ustawodawstw w zakresie prawa żywnościowego, w tym przeciwdziałania fałszowaniu żywności, o tyle austriackie standardy żywnościowe zawarte w *Codex Alimentarius Austriacus* odcisnęły swoje piętno nie tylko w państwach powstałych w 1918 r. na gruzach Cesarstwa Austro-Węgierskiego, ale stały się także wzorem dla innych państw, w tym Szwajcarii (*Das Schweizerisches Lebensmittelbuch*), w konsekwencji były też pierwowzorem dla społeczności międzynarodowej, w coraz większym stopniu zainteresowanej standaryzacją i bezpieczeństwem żywności. Rosnąca potrzeba podjęcia na poziomie międzyrządowym inicjatyw związanych z bezpieczeństwem żywności wynikała z pewnością z uprzemysłowienia, masowości i chemikalizacji rynku żywnościowego⁴⁵, w którym coraz większą rolę zaczęły odgrywać duże korporacje i handel międzynarodowy. Bezpieczeństwo żywnościowe stało się w XX w. wyzwaniem globalnym, któremu nie można już było sprostać w oparciu o znane do końca XIX w. lokalne i krajowe regulacje dotyczące przeciwdziałania fałszowaniu żywności. Zarządzanie bezpieczeństwem żywności z poziomu krajowego, kojarzonego z *Codex Alimentarius Austriacus*, zaczęło ewoluować w stronę zarządzania globalnego, w którym funkcje przejęły instytucje międzynarodowe i ponadnarodowe. Zanim zostaną one omówione, warto jeszcze wyjaśnić ukształtowane w XX w. miejsce bezpieczeństwa żywności w katalogu praw człowieka lub globalnych dóbr publicznych.

⁴³ S. Kowalczyk, Prawo, s. 295.

⁴⁴ Zob. zbiór standardów na lebensmittelbuch.at/ (dostęp: 15.4.2021 r.).

⁴⁵ A. Miklovicz, International, s. 337.

2. Prawa człowieka

O ile do połowy XX w. bezpieczeństwo żywności kojarzone było z inicjatywami przeciwdziałania fałszowania żywności i standardami żywnościowymi *Codex Alimentarius Austriacus*, o tyle perspektywa uległa zmianie po uchwaleniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴⁶, a następnie przyjęciu Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁴⁷. Bezpieczeństwo żywności znalazło swoje miejsce w katalogu praw człowieka w ramach prawa do żywności, które ujęte zostało w art. 25 PDPC⁴⁸. Zgodnie z tym postanowieniem każdy ma prawo do odpowiedniej stopy życiowej, zapewniającej zdrowie i dobrobyt jednostki i jej rodziny, włączając w to odpowiednią żywność (*adequate food*), ubranie, zamieszkanie i opiekę zdrowotną oraz konieczne usługi socjalne, prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny. Prawo do żywności zepchnięto do kategorii praw drugiej generacji, co potwierdził MPPGSiK, w którym uregulowane zostało w art. 11 MPPGSiK również w ramach prawa do odpowiedniego poziomu życia. Artykuł ten zobowiązuje państwa-strony do uznania prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa, w ramach prawa do wolności od głodu, jednocześnie zostały zobowiązane do podjęcia, indywidualnie i w drodze współpracy międzynarodowej, niezbędnych kroków, włączając w to konkretne programy potrzebne w celu:

- 1) ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie sys-

⁴⁶ Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217 A ZO ONZ z 10.12.1948 r., [un.org/en/universal-declaration-human-rights/](https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/) (dostęp: 16.4.2021 r.).

⁴⁷ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Nowy Jork, 16.12.1966 r., UNTS vol. 993, s. 3; wszedł w życie 3.1.1976 r., w stosunku do Polski – 18.6.1977 r.

⁴⁸ S. Negri, Food Safety and Global Health: An International Law Perspective, Global Health Governance, 2009, vol. III, Nr 1, ghgj.org/Negri_food%20safety%20and%20global%20health.pdf (dostęp: 28.1.2022 r.), s. 3.

temów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych;

- 2) zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność.

Mimo że bezpieczeństwo żywności nie zostało bezpośrednio wskazane w art. 25 PDPC i art. 11 MPPGSiK, podkreślić należy, że objęte jest tzw. prawem do odpowiedniego poziomu życia, co potwierdziły późniejsze dokumenty *soft law*, omówione w dalszej części tego podrozdziału. Dziwić może, dlaczego w najważniejszych powszechnych dokumentach regulujących katalog praw człowieka nie poświęcono uwagi jakości żywności, czy to w kontekście prawa do odpowiedniej żywności (art. 11 MPPGSiK), czy też prawa do zdrowia (art. 12 MPPGSiK). Co gorsza, zgodnie z art. 11 MPPGSiK głównym gwarantem prawa do żywności są państwa, które powinny stworzyć odpowiednie otoczenie dla „ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej, przez rozpowszechnienie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych”. Nacisk położono zatem na wytwarzanie żywności, jej konserwację i dystrybucję, dzięki którym możliwa jest realizacja prawa do żywności. Mimo że wprost nie wskazano na konieczność produkcji „czystej” żywności⁴⁹, to należy taki obowiązek wykoncypować z pojęcia odpowiedniej żywności (*adequate food*) oraz wymogu rozpowszechniania wiedzy o zasadach żywienia. Biorąc pod uwagę historię fałszowania żywności, walki z tym procederem oraz ewolucję standardów żywnościowych w skali krajowej i międzynarodowej, twórcy MPPGSiK powinni w bardziej wyraźny sposób podkreślić znaczenie bezpieczeństwa żywności, regulując wprost prawo do „czystej” żywności i wskazując na jego naturalne powiązanie z prawem do zdrowia, a nie tzw. „prawem do odpowiedniego poziomu życia”. Tymczasem wykładnia literalna art. 11 MPPGSiK nie skłania do oczywistego wniosku w postaci możliwości skonstruowania na jego podstawie prawa do „czystej” żywności (prawa do bezpiecznej żywności, prawa do bezpieczeństwa żywności, czy też prawa do żywności o odpowiedniej dla zdrowia jakości). Problem sprowadza się do interpretacji słów *including adequate food* (w innych oficjalnych wer-

⁴⁹ Żywność „czysta” – rozumiana jest jako żywność bez dodatków niekorzystnych dla zdrowia ludzi, inaczej „zdrowa” lub „bezpieczna”; „czystość” zachowana jest, gdy ilość i jakość substancji wprowadzonych do żywności podczas jej produkcji konieczna jest do jej zabezpieczenia przed zepsuciem, dla potrzeb ochrony zdrowia, a nie w celu jej długotrwałego przechowania, niezbędnego dla osiągnięcia zysku ekonomicznego (definicja własna).

sjach: francuskiej – *compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants*; hiszpańskiej – *incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados*; rosyjskiej – *включающий достаточное питание*). Na podstawie wersji angielskiej i hiszpańskiej można byłoby jeszcze bronić stanowiska, zgodnie z którym w art. 11 MPPGSiK chodzi o żywność „odpowiedniej” jakości (słowo *adequate* odnosić się może do ilości lub jakości, chociaż bardziej kojarzone jest z ilością)⁵⁰. Niestety pozostałe oficjalne wersje nie pozostawiają złudzeń, że twórcy MPPGSiK nie zamierzali *explicite* regulować kwestii związanych z bezpieczeństwem żywności. W wersjach rosyjskiej i francuskiej znajduje się określenie obejmujące tylko aspekt ilościowy – mowa jest o „dostatecznej (wystarczającej) żywności”. Jeżeli w pracach nad MPPGSiK przeważałaby opcja prawa do „czystej” żywności, w art. 11 najprawdopodobniej znalazłoby się sformułowanie odnoszące się do „żywności o wystarczającej jakości i ilości” (*food sufficient in quality and quantity*), które użyte zostało w omówionym poniżej komentarzu Nr 12 KPGSK ONZ⁵¹. Mimo to podkreślić należy, że wskazane niejasności nie przekreślają interpretacji art. 11 MPPGSiK pod kątem prawa do bezpiecznej, „czystej” żywności, z której to możliwości *post factum* skorzystał KPGSK oraz Specjalny Sprawozdawca ONZ do spraw prawa do żywności. Taka wykładnia jest również powszechnie zaakceptowana w doktrynie.

Zanim omówione zostaną dokumenty *soft law* i poglądy doktrynalne, warto jeszcze porównać art. 11 MPPGSiK z postanowieniami innych umów międzynarodowych, w których uregulowano prawo do żywności. Zaliczyć należy do nich konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami⁵², która w art. 28 umiejscawia prawo do żywności w ramach prawa do odpowiedniego standardu życia. W wersji angielskiej, hiszpańskiej i rosyjskiej mowa jest, podobnie jak w MPPGSiK, odpowiednio o *adequate food*, *alimentación, vestido y vivienda adecuados* i *достаточное питание*, ale w wersji francuskiej znalazło się już sformułowanie *une alimentation, un habillement et un logement adéquats*. Różnica sprowadza się zatem do tego, że w MPPGSiK użyto słowa *suffisants*, natomiast w KPON – *adéquats*, które może już korelować z przy-

⁵⁰ W wersji arabskiej mowa jest o „żywności odpowiadającej potrzebom”, natomiast w wersji chińskiej o „odpowiedniej żywności”.

⁵¹ CESCR General Comment Nr 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (dostęp: 17.4.2021 r.).

⁵² Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Nowy Jork 13.12.2006 r., UNTS vol. 2515, s. 3, weszła w życie 3.5.2008 r.