

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI W KONTEKŚCIE JEJ FAŁSZOWANIA

RAFAŁ PŁOCKI



SZCZYTNO 2017

Rafał Płocki

**BEZPIECZEŃSTWO
ŻYWNOŚCI W KONTEKŚCIE
JEJ FAŁSZOWANIA**

Szczytno 2017

Recenzja

dr hab. Ryszard Olszewski

Redakcja wydawcy

Radosław Gizot

Małgorzata Popiało

Anna Stankiewicz

Projekt okładki

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

ISBN 978-83-7462-548-7

e-ISBN 978-83-7462-549-4

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 8,68 ark. wyd.

Spis treści

Wstęp	5
1. Pojęcie bezpieczeństwa żywności i jego determinanty	11
1.1. Bezpieczeństwo żywności a bezpieczeństwo wewnętrzne	11
1.2. Bezpieczeństwo żywnościowe	19
1.3. Poglądy dotyczące bezpieczeństwa żywności	23
1.4. Determinanty bezpieczeństwa żywności	28
1.5. Źródła zagrożeń bezpieczeństwa żywności	35
1.6. Zagrożenia wynikające z obecności na rynku żywności niepełno- wartościowej	46
1.7. Podmiot w kontekście bezpieczeństwa żywności	51
1.8. Wnioski	53
2. Charakterystyka polskiego rynku spożywczego	55
2.1. Produkcja, handel i dystrybucja artykułów rolno-spożywczych w Polsce	55
2.2. Handel produktami spożywczymi z zagranicą	60
2.3. Konsument na polskim rynku żywności	62
2.4. Wpływ ogniw łańcucha żywnościowego na bezpieczeństwo żywności	67
2.5. Wnioski	74
3. System urzędowej kontroli żywności	77
3.1. Podstawy prawne systemu urzędowej kontroli żywności	77
3.2. Podmioty odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa żywności i ich kompetencje	79
3.3. Skuteczność systemu urzędowej kontroli żywności oraz propozycje jego doskonalenia	91
3.4. Wnioski	105
4. Fałszowanie żywności	109
4.1. Pojęcie i motywy fałszowania żywności	109
4.2. Stosowane praktyki fałszowania żywności	118
4.3. Społeczne i ekonomiczne skutki fałszowania żywności	121

4.4. Odpowiedzialność prawna za fałszowanie żywności	126
4.5. Kary pieniężne w działalności Inspekcji Handlowej	129
4.5.1. Regulacje prawne dotyczące wysokości kar pieniężnych	130
4.5.2. Kary pieniężne za fałszowanie produktów spożywczych	142
4.6. Wnioski	154
Zakończenie	159
Bibliografia	163

WSTĘP

Zaspokajanie podstawowych potrzeb egzystencjalnych człowieka stanowi podstawowy wymóg jego bezpieczeństwa. Człowiek z natury jest jednostką biologiczną i społeczną, zatem jego egzystencjalne potrzeby obejmują zaspokajanie potrzeb biologicznych jako organizmu żywego i potrzeb społecznych jako uczestnika życia społecznego. Człowiek będący istotą biologiczną potrzebuje zaspokajania potrzeb determinujących jego egzystencję jako organizmu żywego. Do tej grupy potrzeb należą potrzeby oddychania, odżywiania, ubioru, ochrony przed negatywnym wpływem środowiska i inne. Do podstawowych potrzeb społecznych człowieka należą potrzeby rozwijania własnych zdolności i umiejętności, zamiłowań i samorealizacji oraz osiągania satysfakcji w życiu społecznym. Do tego zakresu potrzeb należy zaliczyć potrzeby edukacji, pracy, ochrony zdrowia, uczestnictwa w kulturze, sporcie i inne.

Zaspokajanie potrzeby głodu i pragnienia ma podstawowe znaczenie w życiu każdego organizmu żywego, w tym również człowieka. Jakość żywności ma wpływ na stan zdrowia i samopoczucie człowieka oraz możliwości jego aktywności fizycznej i umysłowej. W przeszłości człowiek zaspokajał potrzeby głodu i pragnienia produktami naturalnymi znajdującymi się w jego otoczeniu. Obecnie żywność przebywa długą drogę zanim trafi do konsumenta. Dawniej głównym problemem związanym z żywnością był jej brak, a obecnie problemem staje się jej jakość.

Problematykę bezpieczeństwa żywności można rozpatrywać w aspektach zdrowotnym i ekonomicznym. W literaturze przedmiotu pojęcie bezpieczeństwa żywności obejmuje bezpieczeństwo zdrowotne (dotyczące ochrony zdrowia i życia konsumenta) oraz bezpieczeństwo ekonomiczne (dotyczące ochrony interesów ekonomicznych konsumenta). Troska o bezpieczeństwo zdrowotne żywności wynika z dynamicznego rozwoju technologii produkcji oraz chemii organicznej dającej możliwości stosowania różnych substytutów mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia konsumenta. Postęp technologiczny oraz wysoki stopień przetworzenia artykułów spożywczych daje producentom i dystrybutorom żywności coraz większe możliwości ingerencji w skład produktów żywnościowych. Aspekt ekonomiczny bezpieczeństwa żywności wynika z silnej konkurencji na rynku spożywczym, która motywuje producentów do obniżania kosztów produkcji przez stosowanie surowców zastępczych czy też używanie substytutów i konserwantów w celu

wydłużenia okresu ważności produktu do spożycia. Działania te determinowane są dążeniem do minimalizacji kosztów produkcji i maksymalizacji zysków. Bezpieczeństwo żywności pozostaje w ścisłym związku z jej fałszowaniem. Niekiedy działania producentów żywności są motywowane chęcią osiągnięcia korzyści nawet kosztem zagrożenia zdrowia konsumentów. Znane są przykłady fałszowania receptur żywności, terminów jej ważności, certyfikatów i procedur jej importu oraz przechowywania i transportu. Działania takie są zagrożeniem bezpieczeństwa żywności i konsumentów. Fałszowanie żywności godzi nie tylko w interes konsumentów, lecz oddziałuje negatywnie także na cały sektor produkcji żywności i narusza interes ekonomiczny państwa, a tym samym jego bezpieczeństwo wewnętrzne.

Fałszowanie żywności jest ponadto przestępstwem, poważnym naruszeniem porządku prawnego, i stanowi zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Fałszowane produkty poza stratami ekonomicznymi niosą zagrożenia dla zdrowia i życia konsumentów. Na łatwość obrotu fałszowanymi produktami spożywczymi wpływa nieefektywny system nadzoru i kontroli. Przedsiębiorcy często ukrywają fałszowane produkty przed inspekcjami. Nieuczciwej działalności przedsiębiorców w tym zakresie sprzyja marginalizowanie problemu przez organy ścigania, które często oceniają je przez pryzmat niskiej szkodliwości społecznej.

Polska posiada bardzo dobrze rozwinięty sektor spożywczy oraz dodatnie saldo w wymianie handlowej produktami rolno-spożywczymi. Za jedną z głównych przyczyn tak dobrej sytuacji w tym obszarze uznaje się dobrą renomę polskiej żywności, która jest doceniana na całym świecie.

Postępowanie nieuczciwych firm, próbujących zwiększyć zyski przez zaniżanie jakości handlowej swoich produktów i nieinformowanie o tym konsumentów, prowadzi bardzo często do negatywnych skutków w handlu i obrocie artykułami żywnościowymi. Znane są przykłady zdecydowanej reakcji rządów państw, do których eksportowane są produkty żywnościowe z Polski. Sankcje gospodarcze spowodowane ujawnianiem przypadków fałszowania żywności na dużą skalę uderzają bardzo dotkliwie w przedsiębiorców oraz gospodarkę krajową, a także mogą być zarzewiem poważnych i długofalowych konfliktów o podłożu politycznym zagrażających bezpieczeństwu państwa.

W celu ochrony konsumentów oraz interesów ekonomicznych kraju powołano specjalistyczne inspekcje odpowiedzialne za kontrolę jakości artykułów spożywczych oraz eliminowanie niepełnowartościowych produktów. Inspekcje te prowadzą działalność w zakresie wykrywania sfałszowanej żywności oraz nakładają kary na osoby lub podmioty odpowiedzialne za takie działania. Doniesienia mediów potwierdzają stosowanie coraz to bardziej

wymyślnych sposobów oszukiwania konsumentów, a analiza statystyk działalności inspekcji potwierdza istotę i dużą skalę wspomnianego zjawiska. Konieczne jest zatem kompleksowe podejście do problemów bezpieczeństwa i fałszowania żywności. Niezbędna jest diagnoza stanu rzeczywistego w tym zakresie, a także wskazanie możliwości jego poprawy. Źródłem informacji o stanie bezpieczeństwa żywności i działaniach instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie fałszowaniu żywności mogą być dane instytucji kontrolnych, opinie konsumentów oraz przedsiębiorców. Opinie instytucji kontrolnych mogą być subiektywne w związku z debatą o konieczności reorganizacji systemu urzędowej kontroli żywności. Subiektywizm opinii konsumentów może wynikać z braku świadomości i wiedzy dotyczących technologicznych możliwości fałszowania żywności. Można założyć, że wiarygodnymi źródłami informacji o tym i systemie kontroli żywności są przedsiębiorcy. Tej grupie powinno szczególnie zależeć na ograniczeniu niekorzystnych zjawisk zagrażających bezpieczeństwu żywności, zarówno w procesie jej produkcji, jak i dystrybucji. Opinie i informacje uzyskane od przedsiębiorców poszczególnych branż przemysłu spożywczego mogą stanowić niezwykle cenny materiał do oceny zjawiska bezpieczeństwa żywności i oszacowania skali fałszowania żywności oraz opracowania propozycji zmian w tym zakresie.

W niniejszej publikacji wykorzystano wyniki badań, których celem była identyfikacja determinantów bezpieczeństwa żywności w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego, zagrożeń i wyzwań w tym obszarze, źródeł, możliwości i skali fałszowania żywności oraz społecznych i ekonomicznych skutków nieprawidłowości w gospodarce żywnościowej.

Zakres przestrzenny powyższych badań obejmował terytorium całego kraju, a problematyka bezpieczeństwa żywności, ze względu na swą rozległość, skoncentrowała się na zjawisku fałszowania żywności jako szczególnie istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Sondaż diagnostyczny z zastosowaniem kwestionariusza ankiety został przeprowadzony wśród trzech reprezentatywnych grup respondentów. Byli to pracownicy inspekcji zajmujących się bezpieczeństwem żywności, producenci żywności oraz konsumenci. Takie rozwiązanie pozwoliło na całościowe zbadanie problematyki bezpieczeństwa żywności ze szczególnym uwzględnieniem jej fałszowania. Sondaż diagnostyczny został przeprowadzony z użyciem technik ankiet audytoryjnej, indywidualnej oraz pocztowej (z wykorzystaniem zarówno poczty elektronicznej, jak i tradycyjnej) w zależności od grupy respondentów.

Charakterystykę poszczególnych grup respondentów biorących udział w badaniu z uwzględnieniem płci, wieku oraz wykształcenia przedstawiono poniżej (tabela 1). Grupę pracowników inspekcji zróżnicowano dodatkowo

ze względu na rodzaj zajmowanego stanowiska. Ponad połowa respondentów pracowała na stanowiskach wykonawczych (59,3%), natomiast pozostali (40,7%) na stanowiskach kierowniczych.

Tabela 1. Struktura grup respondentów z podziałem na płeć, wiek i wykształcenie

Zmienna [N]		Pracownicy inspekcji		Producenci		Konsumenci	
		[%]	[N]	[%]	[N]	[%]	
Płeć	kobieta	242	68,9	36	38,3	300	58,1
	mężczyzna	109	31,1	58	61,7	216	41,9
Wiek	poniżej 30 lat	29	8,3	2	2,1	142	27,5
	od 30 do 40 lat	117	33,3	24	25,5	133	25,8
	od 41 do 50 lat	83	23,6	23	24,5	104	20,2
	od 51 do 60 lat	87	24,8	29	30,9	77	14,9
	powyżej 60 lat	35	10,0	16	17,0	60	11,6
Wykształcenie	podstawowe	0	0	0	0	28	5,4
	zawodowe	0	0	4	4,3	107	20,7
	średnie	18	5,1	21	22,3	130	25,2
	wyższe	333	94,9	69	73,4	251	48,6
Populacja ogółem		351	100	94	100	516	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Poza ujętymi w powyższej tabeli zmiennymi, grupę przedsiębiorców różnicowano według doświadczenia w branży spożywczej, wielkości firmy — wyrażonej liczbą zatrudnionych osób, a także obszaru działalności — wyrażonego rodzajem produkowanych artykułów (tabela 2). Ponadto przedsiębiorców podzielono na eksportujących swoje towary (37,2%) oraz sprzedających wyprodukowaną żywność na rynku krajowym (62,8%).

Grupę przedsiębiorców reprezentowały przede wszystkim osoby z dużym doświadczeniem w branży spożywczej (72,3%). Wskazany w tabeli okres dotyczy tylko doświadczenia w prowadzeniu firmy lub zajmowania stanowiska kierowniczego w przedsiębiorstwie sektora spożywczego. Największą grupę stanowili przedstawiciele branży mięsnej, tj. producenci mięsa w nieprzetworzonej postaci (13,8%) oraz przetworów mięsnych (22,3%).

Tabela 2. Charakterystyka grupy respondentów będących producentami

Zmienna		[N]	[%]
Doświadczenie w branży spożywczej	poniżej 1 roku	1	1,1
	od 1 do 5 lat	13	13,8
	od 6 do 10 lat	12	12,8
	powyżej 10 lat	68	72,3
Wielkość firmy [liczba zatrudnionych osób]	poniżej 5 osób	23	24,5
	od 5 do 20 osób	27	28,7
	od 21 do 50 osób	14	14,9
	od 51 do 100 osób	12	12,8
	powyżej 100 osób	18	19,1
Główny obszar działalności*	przetwory mleczne	12	12,8
	mięso w nieprzetworzonej postaci	13	13,8
	przetwory mięsne	21	22,3
	pieczywo	13	13,8
	wyroby cukiernicze	14	14,9
	przetwory owocowe i warzywne	16	17
	miody i produkty pszczele	4	4,3
	inny	24	25,5

* respondenci mogli wskazać więcej niż jeden główny obszar działalności

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Drugim podstawowym źródłem informacji służącym opracowaniu badań uwzględnionych w niniejszej publikacji, obok danych uzyskanych w wyniku sondażu diagnostycznego, było 376 decyzji administracyjnych wydanych przez organy Inspekcji Handlowej na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 (dotyczące zafałszowań) w okresie od początku obowiązywania regulacji dotyczących fałszowania żywności (tj. od roku 2008) do końca roku 2012.

Publikacja zawiera stan prawny na 1 listopada 2015 r.

1. POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOSTCI I JEGO DETERMINANTY

Bezpieczeństwo żywności od zawsze było integralną częścią bezpieczeństwa wewnętrznego, jednak dopiero od niedawna związek ten jest wyraźnie podkreślany w literaturze przedmiotu oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W niniejszym rozdziale przedstawiono poglądy dotyczące bezpieczeństwa żywności w kontekście szerszego rozumianego bezpieczeństwa oraz sprecyzowano katalog determinantów oraz zagrożeń bezpieczeństwa żywności.

1.1. Bezpieczeństwo żywności a bezpieczeństwo wewnętrzne

Dla człowieka bezpieczeństwo jest od zawsze jedną z najważniejszych wartości. Już starożytni myśliciele prowadzili głębokie rozważania na ten temat. Przemyslenia dotyczące współczesnych pojęć bezpieczeństwa narodowego czy państwa zawiera dzieło Platona zatytułowane *Państwo*. Również poglądy takich postaci jak Arystoteles czy Epikur zachowują swoją aktualność w dzisiejszych czasach¹.

Najłatwiej wyjaśnić to pojęcie, sięgając po słownik, według którego bezpieczeństwo „to stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia”². Definicja ta wskazuje na subiektywizm pojmowania bezpieczeństwa, odnosi się do jednostki i jej odczuć. Tylko do pierwotnego, etymologicznego znaczenia ogranicza się natomiast *Mały słownik języka polskiego* wydawnictwa PWN, definiując bezpieczeństwo jako „stan niezagrożenia, spokoju”³. Oczywiście są to definicje o największym stopniu uproszczenia, przez co na potrzeby głębszych rozważań należy je odpowiednio rozwinąć.

Bezpieczeństwo jest zjawiskiem, które bardzo trudno zmierzyć, nie ma wręcz możliwości jego precyzyjnego pomiaru. Szczególnego znaczenia nabierają zatem wyniki analizy obiektywnych i subiektywnych aspektów zagrożenia, które

¹ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 12–13.

² B. Dunaj, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 51.

³ E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995, s. 44.

opracował szwajcarski politolog Daniel Frei. W uproszczeniu ów model objaśniania istoty bezpieczeństwa podkreśla subiektywizm jego postrzegania i percepcji oraz przedstawia się następująco⁴:

- stan braku bezpieczeństwa — wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe (adekwatne),
- stan obsesji — występuje wtedy, gdy nieznaczące zagrożenie jest postrzegane jako duże,
- stan fałszywego bezpieczeństwa — ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,
- stan bezpieczeństwa — występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczące, a jego postrzeganie prawidłowe.

Warto zauważyć, że powyższa interpretacja bezpieczeństwa kojarzona jest przede wszystkim z Danielem Freiem, jednak obiektywny i subiektywny aspekt bezpieczeństwa interesował już starożytnego filozofa Epikura, co odzwierciedlają jego prace⁵.

Poza wspomnianym już znaczeniem etymologicznym, bezpieczeństwo można rozumieć jako proces, w którym stan bezpieczeństwa i jego postrzeganie podlegają permanentnym, dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych oddziaływań i uwarunkowań. Bezpieczeństwo nie jest zatem stanem statycznym i wymaga troski oraz doskonalenia. Innymi słowy, tworzenie pożądanego stanu bezpieczeństwa wymaga ciągłej działalności jednostek, społeczności lokalnych, państw lub organizacji międzynarodowych⁶.

Kolejny aspekt to rozumienie bezpieczeństwa jako naczelnej potrzeby i wartości człowieka oraz grup społecznych, a także najważniejszego celu. Warto w tym miejscu przytoczyć cytaty Romana Kuźniara, który twierdzi, że „w powodzi hasel w rodzaju »po pierwsze gospodarka« lub »po pierwsze człowiek«, szybko zapominamy, że fundamentem tego wszystkiego, co »po pierwsze« jest bezpieczeństwo. Jest ono pierwotną, egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie integralności czy niezawisłości, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki czy narodu. Owo bezpieczeństwo zależy od tego, co dzieje się wokół nas, od środowiska zewnętrznego, z którego mogą pochodzić ewentualne zagrożenia, zależy także od nas samych — naszego zdrowia i gotowości sprostania takim zagrożeniom”⁷.

⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 17.

⁵ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne...*, wyd. cyt., s. 13.

⁶ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 9.

⁷ J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe — pojęcie, charakter, uwarunkowania* [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 15.

W powyższym stwierdzeniu zwrócono uwagę na dwa aspekty pojmowania bezpieczeństwa, tzw. negatywne i pozytywne. Otóż bezpieczeństwo ma dwa zasadnicze składniki — gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju. Podstawę bezpieczeństwa określa już pierwszy z wymienionych składników, dający możliwość fizycznego trwania. Bezpieczeństwo ograniczone jednak wyłącznie do tego składnika ma cechy negatywne. Warunkiem istnienia pozytywnie rozumianego bezpieczeństwa jest także swoboda rozwoju danego podmiotu. Zaznaczyć przy tym należy, że dla klasyfikowania bezpieczeństwa w jego pozytywnym aspekcie konieczne jest zespolenie obu wymienionych składników⁸.

Ponadto istotą opartego na gwarancjach nienaruszalnego przetrwania i swobodach rozwojowych bezpieczeństwa jest pewność. Jest ona bowiem warunkiem obu tych składników, a może być obiektywna lub subiektywna. Zatem bezpieczeństwo w syntetycznym ujęciu można określić jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych⁹.

Marian Cieślarczyk z pojęciem bezpieczeństwa wiąże następujące uwarunkowania ogólne¹⁰:

- podmiot bezpieczeństwa,
- otoczenie (środowisko bezpieczeństwa) podmiotu i związany z nim przedmiot bezpieczeństwa,
- relacje podmiot–środowisko,
- czas i przestrzeń (czasoprzestrzeń).

Przedmiot bezpieczeństwa ma silny związek ze środowiskiem podmiotu¹¹, w związku z czym żywność można uznać za przedmiot bezpieczeństwa będący częścią otoczenia. Podmiotami, na które ma wpływ między innymi ten element, będą natomiast człowiek, grupa społeczna, naród itd. Możemy zatem wyróżnić bezpieczeństwo żywnościowe jako jeden z rodzajów bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym.

Wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do pojęcia bezpieczeństwa żywności, ponieważ taka konstrukcja słowna dosyć jednoznacznie definiuje żywność jako podmiot. Co prawda w literaturze zauważa się, że „w XXI wieku za podmioty bezpieczeństwa — w jakimś sensie — uważa się także ważne obiekty, np. elektrownię atomową, czy — szerzej rzecz biorąc — np. infrastrukturę krytyczną. Oczywiście tylko wtedy, kiedy bezpieczeństwo tych

⁸ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 19.

⁹ Tamże, s. 20.

¹⁰ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne...*, wyd. cyt., s. 40.

¹¹ Tamże, s. 73.

»podmiotów« analizujemy w jakimś konkretnym przedziale czasu i przestrzeni oraz w określonej sytuacji, nie zapominając jednak o tym, czemu (komu) mają one służyć»¹².

Powyższej interpretacji nie można jednak odnieść jednoznacznie do żywności, gdyż pojęcia te mają zupełnie innych charakter. Żywność można uznać za przedmiot bezpieczeństwa, o czym była mowa, lub rodzaj zasobów, które w teorii bezpieczeństwa określa się jako „wszystkie materialne i niematerialne elementy rzeczywistości potrzebne podmiotowi dla zapewnienia odpowiednich warunków bytowych (trwania) w sytuacjach »normalnych«, ale także dla przetrwania w sytuacjach kryzysowych oraz dla rozwoju danego podmiotu w sytuacjach normalnych i kryzysowych»¹³.

Z ekonomicznego punktu widzenia żywność należy do zasobów rzeczowych. Ze względu na kryterium dostępności, jest zasobem dostępnym, a rozpatrując rodzaje zasobów względem ważności, bez wątpienia można ją uznać za zasoby podstawowe, tj. niezbędne do trwania, przetrwania i rozwoju¹⁴.

Podsumowując, można stwierdzić, że pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego dobrze wpisuje się w przytoczoną interpretację, znacznie lepiej niż bezpieczeństwo żywności, które jest jego częścią. Oczywiście nie można tu mówić o istocie samego zjawiska, które z punktu widzenia podmiotu, jakim jest człowiek, jest bardzo ważne. Chodzi jedynie o wątpliwości natury teoretycznej, związane z samym nazewnictwem i doбором słów sugerującym podmiotowość żywności. Pojęcie bezpieczeństwa żywności funkcjonuje jednak od dawna w aktach normatywnych, a ponadto zakorzeniło się również w publikacjach naukowych zarówno z zakresu ogólnego bezpieczeństwa, jak i w literaturze innego rodzaju. Ze względu na to, w niniejszej pracy przyjęto powyższe nazewnictwo.

Zgodnie z przyjętym przedmiotem badań, ważnym pojęciem wymagającym krótkiej analizy jest bezpieczeństwo wewnętrzne. Punktem wyjścia do tej analizy jest identyfikacja znaczenia bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa narodowego.

Słownik współczesnego języka polskiego tłumaczy pojęcie państwa jako „ogół współdziałających ze sobą instytucji, służących zapewnieniu bezpiecznego i harmonijnego współżycia ludzi zamieszkujących na wyznaczonym granicami terytorium”¹⁵. Definicja wskazuje ponadto na typowe dla

¹² M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne...*, wyd. cyt., s. 41.

¹³ Tamże, s. 68.

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne...*, wyd. cyt., s. 68–69.

¹⁵ B. Dunaj, *Słownik współczesnego...*, wyd. cyt., s. 717.

państwa atrybuty, dookreślając, że jest to „podmiot prawa międzynarodowego mający: stałą ludność, określone terytorium, rząd i zdolność do wchodzenia w stosunki z innymi państwami”¹⁶. Owe atrybuty pod postacią ludności, terytorium oraz suwerennej władzy są elementem stałym większości definicji państwa, w związku z czym można uznać, iż co do kwestii pojęciowych w tym zakresie panuje ogólna zgodność. Dodać należy, że suwerenność obejmuje nie tylko niezależność od sił zewnętrznych (innych państw, organizacji międzynarodowych itd.), z czym bywa najczęściej kojarzona, ale również od sił wewnętrznych (np. tzw. grup interesów, struktur przestępczych itd.). Obecnie, w czasach bardzo silnych powiązań międzypaństwowych opierających się na strukturach międzynarodowych, suwerenność rządów poszczególnych państw bywa kwestionowana. Dobrym przykładem jest Unia Europejska, która z jednej strony ogranicza poszczególnym państwom możliwość niezależnego decydowania o kwestiach bardzo istotnych dla obywateli i całych struktur państwowych (np. ekologia); z drugiej strony należy jednak zauważyć, że przynależność do Unii Europejskiej każdorazowo jest wynikiem niezależnej decyzji obywateli (bezpośredniej lub pośredniej — za pośrednictwem rządzących polityków). W związku z tym kwestia ograniczania suwerenności z powyższego powodu nie jest łatwa do rozstrzygnięcia i wymaga głębszych analiz.

W definicjach narodu najczęściej podkreśla się zupełnie inne atrybuty niż w przypadku państwa. Wiążą się one z takimi pojęciami, jak: wspólna historia, język, kultura, tożsamość, tradycja i inne. Jedna z definicji stanowi, że naród to „trwała wspólnota ludzi, ukształtowana historycznie na gruncie wzajemnych losów dziejowych, wspólnego terytorium, kultury, języka i życia ekonomicznego, charakteryzująca się świadomością odrębności oraz dążeniem do posiadania i utrzymania własnego państwa”¹⁷.

Znacznie mniej jednoznaczne są pojęcia bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu trwa dyskusja na temat współzależności obu pojęć. Można jednak stwierdzić, że „w polskiej literaturze przeważa konsensus wokół znaczeniowego utożsamiania bezpieczeństwa państwa z bezpieczeństwem narodowym”¹⁸.

Dla potwierdzenia braku wyrazistości obu pojęć można przywołać definicję ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, w którym

¹⁶ Tamże, s. 717.

¹⁷ B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 73.

¹⁸ K. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa — konceptualizacja pojęć* [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo Państwa*, Warszawa 2009, s. 11.

bezpieczeństwo narodowe zostało określone jako „stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”¹⁹. Według tego źródła jedna z definicji bezpieczeństwa państwa mówi, iż jest to „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”²⁰. Jak widać, poza nieco odmiennym zapisem dotyczącym podziału zagrożeń na wewnętrzne i zewnętrzne, zastosowaniem synonimów oraz przestawieniem kolejności wyrazów, oba stwierdzenia są tożsame; trudno doszukać się istotnych różnic znaczeniowych.

Inne definicje wprost stawiają oba pojęcia na równi, np. Justyna Zając formułuje swoją w postaci zapisu: „Bezpieczeństwo państwa (narodowe) jest to zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości”²¹, sugerując tym samym jednoznacznie zasadność używania tych pojęć zamiennie. Dalej dookreśla, że owe wewnętrzne wartości obejmują przetrwanie państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialną państwa, jego niezależność polityczną i swobodę działania międzynarodowego, spokój, ochronę własności, jakość życia obywateli.

Większość definicji zachowuje w swojej treści niezbędny obiektywizm, jednak pojawiają się i takie, które mają charakter w dużej mierze subiektywny, tzn. wiążący bezpieczeństwo bezpośrednio z odczuciami obywateli czy członków narodu. Jako przykład może posłużyć definicja przywołana przez Marka Leszczyńskiego, mówiąca, że „Bezpieczeństwo narodowe jest utrzymującym się przekonaniem większości obywateli, że naród posiada wystarczające zdolności wojskowe i efektywną politykę, by powstrzymać jego przeciwników przed skutecznym użyciem siły, uniemożliwiającej narodowi realizację jego interesów narodowych”²².

Powyższe stwierdzenie, mimo że odnosi się do bezpieczeństwa narodowego, w swojej treści posługuje się określeniem „obywatele”, co bezpośrednio kojarzy się z instytucją państwa. Można to uznać za dowód przemawiający za zasadnością traktowania tych dwóch pojęć jako tożsamych. Należy jednak podkreślić, że tożsamość bezpieczeństwa państwa i narodu można zaakceptować w odniesieniu do Polski i państw jednonarodowych.

¹⁹ B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 16.

²⁰ Tamże, s. 16.

²¹ J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa* [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo Państwa*, Warszawa 2009, s. 18.

²² M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009, s. 24.