

Warszawa, dnia 6 maja 2019 r.

Opinia prawna na temat:

„Potrzeba i zasadność powołania jednej inspekcji bezpieczeństwa i jakości żywności”

Opinia ma na celu ustalenie czy w świetle obowiązujących przepisów zasadne jest powołanie jednej inspekcji bezpieczeństwa i jakości żywności.

Dla zrealizowania tak postawionego celu konieczne jest w pierwszej kolejności zarysowanie obecnego ustroju organów realizujących urzędowe kontrole żywności (dalej u.k.ż.) w Polsce. Następnie należy ustalić czy przepisy unijne wpływają, a jeśli tak, to w jakim zakresie na ukształtowanie ustroju organów u.k.ż. Pozwoli to na dokonanie oceny istniejącej struktury organów u.k.ż. i odpowiedź na postawione na wstępie pytanie.

1. Istniejący ustrój organów u.k.ż. w Polsce

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że w przepisach unijnych na państwa członkowskie nałożony został obowiązek wyznaczenia organów u.k.ż. (art. 4 ust. 1 rozporządzenia 882/2004). Na podstawie przepisów unijnych można też ustalić, iż organy u.k.ż. oznaczają organy kontrolujące i nadzorujące czy wypełniane są wymogi prawa żywnościowego, prawa paszowego i weterynaryjnego (art. 2 pkt 1 rozporządzenia 882/2004).

1.1. Krajowe podstawy prawne struktury u.k.ż.

Zważywszy na zakres prawa żywnościowego, obejmującego wszelkie przepisy regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych (art. 3 pkt 1 rozporządzenia 178/2002), uznać należy, że w obecnym stanie prawnym struktura organów u.k.ż. uregulowana została w Polsce w szeregu przepisów zamieszczonych w:

- 1) ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹ (Ustawa o b.ż.ż.),
- 2) ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej² (ustawa o PIS),
- 3) ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej³ (ustawa o IW),
- 4) ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴ (ustawa o j.h.a.r.s.),
- 5) ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej⁵ (ustawa o IH),
- 6) ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin⁶ (ustawa o o.r.),
- 7) rozporządzeniach do ww. ustaw.

Przywołane wyżej akty prawne powstawały w różnym czasie, mają bardzo zróżnicowany zakres, w przypadku niektórych z nich wykraczający poza u.k.ż., co powoduje, iż nakierowane są na realizowanie zróżnicowanych celów. W poszczególnych aktach prawnych stosuje się niejednorodną terminologię na określenie zakresu zadań i kompetencji poszczególnych inspekcji. W aktach tych stosowany jest zróżnicowany język, różny jest stopień szczegółowości przepisów regulujących zbliżone zagadnienia (np. przeprowadzanie czynności kontrolnych), a także stosowany jest różny sposób odwoływania się do przepisów unijnych kształtujących unijny model urzędowej kontroli żywności.

1.2. Struktura u.k.ż.

Z przywołanych wyżej ustaw wynika, że organami u.k.ż. w Polsce są obecnie organy:

1. Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS)

¹ T.j. Dz.U. z 2018, poz. 1541 ze zm.

² T.j. Dz.U. 2019, poz. 59 ze zm.

³ T.j. Dz. U. z 2018, poz. 1557, ze zm.

⁴ T.j. Dz. U. z 2018 poz. 2164, ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. 2018 poz. 11930, ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. 2017 poz. 2138, ze zm.

2. Inspekcji Weterynaryjnej (IW)
3. Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS)
4. Inspekcji Handlowej (IH)
5. Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN)

Ponadto, z Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz z Inspekcji Weterynaryjnej wyodrębnić można dodatkowo trzy inspekcje (odrębne struktury), które określić można mianem inspekcji resortowych (Wojskową Inspekcję Weterynaryjną, Wojskową Inspekcję Sanitarną, Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych).

Wszystkie ww. inspekcje mają, wieloszczeblową strukturę, obejmującą jednostki stopnia centralnego oraz oddziały terenowe. Centralnymi organami inspekcji, kierującymi ich działalnością, są „Główni inspektorzy” danej inspekcji, wyposażeni w aparat pracy w postaci „Głównych (Centralnych) Inspektoratów”.

Do podstawowych funkcji Głównych inspektorów (szefów poszczególnych inspekcji) należy w szczególności nadawanie ogólnych kierunków działania inspekcji, planowanie i programowanie działań kontrolnych, sprawowanie nadzoru nad terenowymi jednostkami danej inspekcji. Przepisy nadają Głównym Inspektorom status centralnych organów administracji rządowej, podporządkowanym określonym ministrom kierującym działami administracji.

Terenowa struktura poszczególnych inspekcji jest niejednolita, zarówno co do liczby stopni organizacyjnych, jak i struktury organizacyjnej i sytuacji prawnej poszczególnych jednostek (inspekcja w terenie usytuowana jest w ramach administracji zespolonej bądź niezespolonej).

Organy poszczególnych inspekcji na szczeblu wojewódzkim wchodzi w skład rządowej administracji zespolonej (podkreślić jednak należy, iż w przypadku niektórych inspekcji przez pewne okresy czasu organy na szczeblu wojewódzkim nie wchodziły w zakres administracji zespolonej w województwie).

Co do zasady zwierzchnikiem administracji zespolonej jest wojewoda, który nią kieruje i koordynuje jej działalność. Jednak w przypadku wojewódzkich organów inspekcji, pomimo ich włączenia w zakres administracji zespolonej, merytoryczne zwierzchnictwo nad tymi organami pozostawiono organom centralnym poszczególnych inspekcji.

1.3. Podział kompetencji pomiędzy inspekcjami

Kompetencje organów u.k.ż. kształtowane są zarówno przez przepisy unijne jak i krajowe. Przepisy unijne określają zakres kompetencji organów u.k.ż., natomiast przepisy krajowe przypisują kompetencje do poszczególnych organów.

Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami oparty jest na kilku kryteriach wzajemnie nakładających się i nie w każdym przypadku w pełni czytelnych. Jednym z kryterium rozdzielania kompetencji jest rodzaj produktów żywnościowych (to kryterium jest wykorzystywane przy podziale kompetencji pomiędzy PIS a IW). Kolejnym kryterium jest rodzaj wymogów, których przestrzeganie kontrolują organy. W tym przypadku wyodrębnia się organy realizujące u.k.ż. w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz w pozostałym zakresie (to kryterium jest stosowane przy podziale kompetencji pomiędzy organy IJHARS i IH a organami IW, PIS i częściowo PIORiN). Innym kryterium jest etap obrotu produktami w handlu (to kryterium jest stosowane przy podziale kompetencji pomiędzy IJHARS i IH oraz pomocniczo pomiędzy PIS a IW).

W bardzo ogólnym ujęciu wskazać można, iż urzędowe kontrole żywności (u.k.ż.) w zakresie bezpieczeństwa żywności realizują PIS (żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz także żywność pochodzenia zwierzęcego w handlu detalicznym) i IW (żywność pochodzenia zwierzęcego w produkcji i przetwórstwie) oraz w niewielkim zakresie PIORiN, natomiast u.k.ż. w odniesieniu do jakości żywności realizują IJHARS (produkcja) oraz IH (w obrocie) oraz w pewnym zakresie PIORiN.

2. Wymogi wynikające z prawa unijnego i ich wpływ na strukturę organów krajowych

2.1. Przepisy unijne dotyczące urzędowych kontroli żywności

Od 1 stycznia 2006 r. urzędowa kontrola żywności na szczeblu unijnym regulowana jest przede wszystkim rozporządzeniem 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 zwierząt⁷, rozporządzeniem nr 854/2004 ustanawiające szczegółowe wymagania dotyczące organizacji urzędowej kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi⁸.

Poza tymi dwoma aktami prawnymi na kształt u.k.ż. wpływa też rozporządzenie nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do

⁷ Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1, ze zm.

⁸ Dz. Urz. UE L 155 z 30.04.2004, s. 206, ze zm.

spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁹.

Ponadto, w zakresie nadzoru weterynaryjnego zastosowanie znajdują także m.in. dyrektywy:

- 89/608/EWG w sprawie wzajemnej pomocy między władzami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania ustawodawstwa dotyczącego spraw weterynaryjnych i zootechnicznych
- 89/662/EWG dotyczącą kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego
- 90/425/EWG dotyczącą kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego
- 91/496/EWG ustanawiającej zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnych zwierząt wprowadzanych na rynek Wspólnoty z państw trzecich
- 96/23/WE w sprawie środków monitorowania niektórych substancji i ich pozostałości u żywych zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego
- 96/93/WE w sprawie certyfikacji zwierząt i produktów zwierzęcych;
- 97/78/WE ustanawiająca zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich
- decyzja 92/438/EWG w sprawie komputeryzacji weterynaryjnych procedur przywozowych (Projekt SHIFT)

Od dnia 14 grudnia 2019 r. urzędowa kontrola żywności na szczeblu unijnym będzie regulowana przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (...) – rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych (dalej „rozporządzenie 2017/625”)¹⁰.

Rozporządzenie 2017/625 uchyla obowiązujące obecnie rozporządzenie 882/2004 oraz 854/2004, a także przywołane wyżej dyrektywy dotyczące nadzoru weterynaryjnego¹¹, przy czym wybrane przepisy dyrektyw 91/496/EWG, 96/23/WE,

⁹ Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 95 z 7.04.2017, s. 1 ze zm.

¹¹ Rozporządzenie to uchyla m.in. rozporządzenia nr 882/2004 i nr 854/2004, dyrektywy 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE i decyzję 92/438/EWG) oraz zmienia wiele przepisów dotyczących kontroli urzędowych zawartych obecnie w przepisach sektorowych (zmienia rozporządzenia nr 999/2001, nr 396/2005, nr 1069/2009, nr 1107/2009, nr

97/78/WE pozostają w mocy do daty, która zostanie określona w aktach delegowanych, nie dłużej jednak niż do 14 grudnia 2022 r.

Rozporządzenie 2017/625 upoważnia Komisję do wydania ponad 30 aktów delegowanych i ponad 40 aktów wykonawczych. Obecnie wydanych zostało już przez Komisję Europejską kilka aktów delegowanych i wykonawczych, a prace nad kilkunastoma kolejnymi są w toku.

Przepisy rozporządzenia 2017/625 i wydanych na jego podstawie aktów delegowanych i wykonawczych powinny stanowić podstawowy punkt odniesienia dla analizy zasadności reformy organów u.k.ż. w Polsce.

2.2. Zmiana zakresu przepisów dotyczących u.k.ż. - zakres rozporządzenia 2017/625

Celem rozporządzenia 2017/625 jest ustanowienie zharmonizowanych ram Unii w zakresie organizacji kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywczym z uwzględnieniem przepisów dotyczących kontroli urzędowych określonych obecnie w rozporządzeniu nr 882/2004 oraz w odpowiednim prawodawstwie sektorowym.

Rozporządzenie 2017/625 swoim zakresem obejmuje zdecydowanie więcej obszarów niż dotychczas obowiązujące akty prawne z zakresu u.k.ż. Reguluje ono kontrole urzędowe przeprowadzane nie tylko w celu weryfikacji zgodności z przepisami prawa żywnościowego i paszowego, w tym w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji oraz zagadnienia związane z informacjami o żywności i paszach oraz kwestie wytwarzania i wykorzystywania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Swym zakresem nowe rozporządzenie obejmuje też takie obszary jak: uwalnianie do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych w celu produkcji żywności i paszy; wymogi dotyczące zdrowia zwierząt; produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego; dobrostan zwierząt; środki ochronne przeciwko agrofagom roślin; wymogi dotyczące wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz zrównoważonego stosowania pestycydów, z wyjątkiem sprzętu do aplikacji pestycydów; produkcję ekologiczną i etykietowanie produktów ekologicznych oraz stosowania i oznakowania chronionych nazw pochodzenia,

1151/2012, nr 652/2014, 2016/429 i 2016/2031, rozporządzenia Rady nr 1/2005 i nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE).

chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności¹².

W odniesieniu do niektórych obszarów rozporządzenie 2017/625 zawiera bardziej szczegółową regulację. Dotyczy to kontroli urzędowych oraz działań, jakie mają podjąć właściwe organy m.in. w związku z: wytwarzaniem produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (art. 18), pozostałościami określonych substancji w żywności i paszy (art. 19), zwierzętami, produktami pochodzenia zwierzęcego, materiałem biologicznym, produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego i produktami pochodnymi (art. 20), wymogami dotyczącymi dobrostanu zwierząt (art. 21), zdrowiem roślin (art. 22), GMO do celów produkcji żywności i paszy oraz genetycznie modyfikowanej żywności i paszy (art. 23), środkami ochrony roślin (art. 24), produkcją ekologiczną i etykietowaniem produktów ekologicznych (art. 25), chronionymi nazwami pochodzenia, chronionymi oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (art. 26). Charakterystyczne jest, że w większości przypadków w rozporządzeniu 2017/625 zawarte zastały przepisy upoważniające Komisję do wydania przepisów określających szczegółowe zasady wykonywania urzędowych kontroli w danym zakresie¹³.

W rozporządzeniu 2017/625 uregulowane zostały też m.in. zasady wydawania świadectw i poświadczeń urzędowych (art. 87-91), kwestie opłat i należności za czynności kontrolne (art. 79-85), zagadnienia związane z funkcjonowaniem laboratoriów urzędowych (art. 92-101), problematyka pomocy i współpracy administracyjnej organów z poszczególnych państw (art. 102-108), kwestie planowania kontroli i sprawozdawczości (art. 109-115), zasady kontroli sprawowanej przez Komisję (art. 116-125). Komisja zobowiązana została do utworzenia komputerowego systemu zarządzania informacjami w zakresie kontroli urzędowych (IMSOC – ang. *information management system for official controls*), który m.in. umożliwi komputerowe przetwarzanie i automatyczną wymianę informacji, danych i dokumentów niezbędnych do przeprowadzania kontroli urzędowych (art. 131-134).

2.3. Unijny model urzędowych kontroli żywności

Uregulowane w przepisach unijnych, zadania i kompetencje organów u.k.ż. oraz cele i zasady funkcjonowania u.k.ż, tworzą jednolite dla wszystkich państw

¹² Zob. art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625.

¹³ Zob. P. Wojciechowski, *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań urzędowej kontroli*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 48.

członkowskich unijne ramy funkcjonowania krajowych organów u.k.ż. tzw. unijny model u.k.ż. Unijny model u.k.ż. kształtowany jest też przepisami określającymi zasady kształtowania w prawie krajowym sankcji za naruszenie wymogów prawa żywnościowego i opłat z tytułu u.k.ż.

2.3.1. Zasady

Z punktu widzenia kształtowania struktury organów u.k.ż. podstawowe znaczenie mają zasady wynikające z przepisów unijnych.

Do podstawowych zasad u.k.ż. wynikających zarówno z obecnie obowiązujących przepisów¹⁴, jak i z przepisów nowego rozporządzenia trzeba zaliczyć przede wszystkim: **proporcjonalność** (pkt 32, 58 preambuły oraz m.in. art. 9 i art. 18 rozporządzenia 2017/625), prowadzenie kontroli bez uprzedzenia (art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2017/625), **regularność** (art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2017/625), dwuinstancyjność, tj. możliwość odwołania się od decyzji organu u.k.ż. (art. 138 ust. 3 rozporządzenia 2017/625), **kompleksowość**, tj. przeprowadzanie kontroli we wszystkich stadiach produkcji i obrotu żywnością (art. 1 ust. 2 pkt a i art. 10 ust. 1 pkt a rozporządzenia 2017/625), poufność i przejrzystość (art. 8 i art. 11 rozporządzenia 2017/625), a także bezstronność i obiektywizm (pkt 27 preambuły, art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2017/625), fachowość i kompetentność (art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2017/625) oraz **sprawność i efektywność** (pkt 27 preambuły, art. 4 i art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2017/625).

W kontekście reformy struktury organów u.k.ż. warto zwrócić uwagę na kilka zasad, tj. proporcjonalności, regularności, kompleksowości oraz sprawności i efektywności. Konsolidacja wielu organów realizujących u.k.ż. przyczynia się do pełniejszego wypełniania tych zasad.

Zasady u.k.ż. wynikające z nowego rozporządzenia 2017/625 są tożsame z obecnie obowiązującymi, chociaż można zauważyć pewną zmianę akcentów¹⁵, co też ma znaczenie przy ocenie zasadności przeprowadzania reformy.

W wielu miejscach nowego rozporządzenia bardzo mocno podkreśla się, że konieczne jest zapewnienie odpowiednich zasobów oraz wyposażenia. W nowym rozporządzeniu z dużym naciskiem zwracana jest też uwaga na konieczność spójnego działania organów u.k.ż. (pkt. 27, 39, 40, 47, 64, 74) oraz na przejrzystość u.k.ż. (pkt. 39), co także powinno być uwzględnione przy przeprowadzaniu reformy organów u.k.ż. w Polsce. Służyć temu ma szereg wprowadzonych w tym

¹⁴ Zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2007, s. 240–271.

¹⁵ Zob. szerzej P. Wojciechowski, *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625...*, s. 47.

rozporządzeniu rozwiązań, z których część dotychczas była objęta regulacjami krajowymi.

Przede wszystkim, wprowadzony został wymóg działania organów w oparciu o udokumentowane procedury (art. 12 ust 1 rozporządzenia 2017/625). Urzędowe kontrole mają być przeprowadzane zgodnie z udokumentowanymi procedurami, obejmującymi m.in. takie zagadnienia tematyczne jak organizacja właściwych organów oraz stosunki między właściwymi organami centralnymi a organami, którym powierzyły one zadania przeprowadzania kontroli urzędowych lub innych czynności urzędowych, zadania, funkcje i obowiązki pracowników, działania, które należy podjąć w następstwie kontroli urzędowych, czy współpraca z innymi służbami i departamentami. Procedury te mają zawierać instrukcje dla pracowników przeprowadzających kontrole urzędowe. Co więcej, konieczne jest ustalenie procedur wewnętrznych służących weryfikacji kontroli, a organy zobowiązane są do podejmowania działań korygujących we wszystkich przypadkach, w których w ramach tych procedur zidentyfikowane zostaną nieprawidłowości (art. 12 ust. 2 rozporządzenia 2017/625). W przypadku istnienia wielu inspekcji wywiązanie się z tych nowych wymogów niestety nie doprowadzi do powstania jednolitej procedury wewnętrznej, każda bowiem z inspekcji podlega samodzielnej organizacji, a procedury wewnętrzne kształtowane są wewnątrz-organizacyjnie.

Nowością jest też uregulowanie na szczeblu unijnym szczegółowych wymogów związanych z dokumentowaniem czynności kontrolnych. Zgodnie z rozporządzeniem 2017/625, sporządzona po każdej kontroli dokumentacja ma obejmować: opis celu kontroli urzędowych; zastosowane metody kontroli; wyniki kontroli urzędowych; oraz w stosownych przypadkach – określone przez właściwe organy działania, jakie ma podjąć zainteresowany podmiot w wyniku kontroli urzędowych (art. 13 rozporządzenia 2017/625). Dotychczas wymogi dotyczące dokumentowania kontroli, w tym protokołów pokontrolnych regulowane były w przepisach krajowych, oddzielnie dla każdej z inspekcji. Jednak także i w tym przypadku, wdrożenie tego wymogu unijnego w poszczególnych inspekcjach może nastąpić w sposób niejednorodny, stanowiący kontynuację utartych praktyk. Konsolidacja pozwoliłaby na wypracowanie rozwiązania jednolitego dla wszystkich kontroli wchodzących w zakres rozporządzenia 2017/625.

Duży nacisk położony został na przejrzystość urzędowych kontroli, wprowadzono też m.in. obowiązek publikowania w Internecie informacji zbiorczych o rodzaju i wynikach przeprowadzonych kontroli w tym o rodzaju, liczbie i wynikach kontroli urzędowych, rodzaju i liczbie stwierdzonych przypadków niezgodności, rodzaju i liczbie przypadków nałożenia środków nadzoru i sankcji (art. 11 rozporządzenia 2017/625). **Publikacja tych informacji niezależnie przez każdą z inspekcji nie sprzyja przejrzystości i czytelności danych, także w tym**

przypadku zdecydowanie bardziej czytelne byłoby przygotowywanie tych danych przez ujednoliczoną inspekcję.

Organy zostały upoważnione do publikowania lub podawania do wiadomości publicznej informacji na temat ratingu poszczególnych podmiotów w oparciu o wynik co najmniej jednej kontroli urzędowej. Korzystanie z tego uprawnienia uzależnione jest jednak od wydania przepisów krajowych, które określą obiektywne i przejrzyste kryteria ratingu i wprowadzone zostaną odpowiednie rozwiązania w celu zapewnienia uczciwości, spójności i przejrzystości procesu ratingu (art. 11 ust. 3 rozporządzenia 2017/625). **Wprowadzenie tego rozwiązania, które może stanowić istotny pozytywny bodziec do przestrzegania wymogów prawa żywnościowego przez przedsiębiorców ma sens jedynie przy funkcjonowaniu jednej inspekcji obejmującej swoim zakresem cały zakres wymogów prawa żywnościowego, tak aby rating obiektywnie uwzględniał wypełnianie wszelkich wymogów prawa żywnościowego, a nie wybranych, objętych zakresem danej inspekcji sprawującej nadzór jedynie nad wybranymi aspektami prawa żywnościowego.**

2.3.2. Sankcje

Przepisy unijne (art. 17 ust. 2 akapit 3 rozporządzenia nr 178/2002, art. 55 rozporządzenia nr 882/2004, art. 139 rozporządzenia 2017/625) nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Ustanowione w prawie krajowym sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Analiza rozwiązań przyjętych w prawie polskim w odniesieniu do sankcji stosowanych w przypadku naruszeń prawa żywnościowego pozwala stwierdzić, że kryteria doboru rodzajów odpowiedzialności, a także rodzaju i rozmiaru przyjętych sankcji w poszczególnych aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego są niejasne i niejednoznaczne; trudno jest też wskazać kryteria, które przesądziły o zastosowaniu określonego rozwiązania¹⁶. Za podobnego rodzaju naruszenia przepisów prawa żywnościowego w poszczególnych ustawach przewiduje się różne rodzaje odpowiedzialności i bardzo zróżnicowane sankcje, co nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia (niejednokrotnie sankcje za naruszenia dotyczące jakości żywności są bardziej surowe niż sankcje za naruszenia odnoszące się do bezpieczeństwa, które powinny być bardziej surowe)¹⁷.

Na chwilę obecną w polskim prawie nie jest właściwie realizowany wymóg skuteczności proporcjonalności i odstraszania sankcji.

¹⁶ Zob. szerzej P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, s. 476-532 oraz s. 551

¹⁷ Zob. P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej..., s. 551

Konsolidacja inspekcji realizujących u.k.ż. stanowiłaby istotny czynnik dla ustanowienia jednolitego systemu sankcji za naruszenie prawa żywnościowego, który wypełniałby wymogi stawiane prawem unijnym.

2.3.3. Opłaty

Z przepisów unijnych wynika, że państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych (art. 27 i 27 rozporządzenia 822/2004 oraz art. 78-85 rozporządzenia 2017/625). Na szczeblu unijnym określone zostały ogólne zasady pobierania opłat. Podkreślić należy, że w rozporządzeniu 2017/625 wyraźnie wskazane zostało, iż państwa zapewniają wysoki poziom przejrzystości opłat i należności (art. 85 rozporządzenia 2017/625).

Niestety uregulowane w polskim prawie opłaty i należności są niespójne, różne rozwiązania przyjęte zostały w odniesieniu do poszczególnych inspekcji. W poszczególnych przepisach brakuje informacji dotyczących trybu ich nakładania, brakuje informacji dotyczących metod obliczania opłat, czy też podawania ich do wiadomości Komisji Europejskiej oraz danych wykorzystywanych do ustalenia wysokości opłat, zestawienia kosztów, a także kwot opłat w odniesieniu do każdej kategorii kontroli i w odniesieniu do każdej kategorii podmiotów¹⁸.

Konsolidacja inspekcji pozwoliłaby ograniczyć istniejące obecnie niejedolite ustawodawstwo dotyczące opłat z tytułu u.k.ż. i wywiązać się z obowiązków wynikających z prawa unijnego w tym zakresie.

2.4. Przepisy unijne a struktura organów krajowych

Przepisy unijne dotyczące u.k.ż. wydane zostały w formie rozporządzeń co powoduje, że są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla wszystkich adresatów, w tym dla przedsiębiorców i organów administracji publicznej. Przepisy krajowe nie mogą być sprzeczne z prawem unijnym kształtującym u.k.ż., nie mogą też tego prawa powielać. Powinny mieć one głównie charakter wykonawczy i regulować wyłącznie zagadnienia, co do których wyraźna delegacja wynika z przepisów unijnych. Przepisy krajowe powinny znajdować zastosowanie przede

¹⁸ Zob. szerzej A. Serlikowska, Opłaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym – praca doktorska, Warszawa 2019, niepublikowana. Autorka w pracy przeprowadza analizę 28 opłat i 9 innych należności nakładanych przez 5 krajowych organów kontroli żywności w kontekście wymogów prawa unijnego.

wszystkim w odniesieniu do zagadnień proceduralnych oraz co do struktury krajowych organów u.k.ż.

Rozporządzenie 2017/625 (podobnie jak obecnie obowiązujące przepisy) pozostawia stosunkowo dużą swobodę państwom członkowskim w kształtowaniu struktury organów realizujących urzędowe kontrole. Podobnie jak obecnie, państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwy organ lub właściwe organy we wszystkich obszarach objętych zakresem rozporządzenia (art. 4 rozporządzenia 2017/625).

Jak zostało wskazane powyżej, rozporządzenie 2017/625 ma zastosowanie do kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu weryfikacji zgodności z przepisami obejmującymi kilka obszarów, w tym m.in. obszaru „żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, w tym z przepisami mającymi na celu zapewnienie uczciwych praktyk handlowych oraz ochronę interesów konsumentów i zapewnienie im prawa do informacji, a także dotyczącymi wytwarzania i wykorzystywania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością” (art. 1 ust 2 pkt a).

Jednakże, to państwa członkowskie decydują o wyznaczeniu właściwych organów w odniesieniu do poszczególnych obszarów lub ich części; przy czym w przypadku wyznaczenia kilku organów państwo musi wyznaczyć pojedynczy organ, który w każdym z obszarów lub ich części zapewnia sprawną i skuteczną koordynację między wszystkimi zaangażowanymi organami oraz spójność i skuteczność kontroli oraz właściwą koordynację wymiany informacji z właściwymi organami z innych państw członkowskich oraz z Komisją (pkt. 26 preambuły oraz art. 4 ust 2 rozporządzenia 2017/625).

Żaden z przepisów rozporządzenia 2017/625 nie wymaga zatem wprost przeprowadzenia zmian struktury organów u.k.ż., a w szczególności konsolidacji. Jednak zmiana przepisów unijnych, polegająca na objęciu jednym unijnym aktem prawnym tak szerokiego zakresu zagadnień, stanowi niewątpliwie wskazówkę dla prawodawców krajowych, którzy także powinni dążyć do ujednoczenia funkcjonowania organów administracji publicznej sprawujących nadzór w szeroko rozumianym łańcuchu rolno-spożywczym objętym nowym rozporządzeniem¹⁹.

Poza tym, podkreślić należy, że pomimo zachowania przez państwa członkowskie autonomii organizacyjno-proceduralnej, prawo unijne może

¹⁹ Zob.: pkt 3 preambuły do rozporządzenia 2017/625; zob. także: P. Wojciechowski, *Unijne prawo żywnościowe*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System Prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 144.

wywierać pośredni wpływ na organizację administracji²⁰. Obowiązkiem państw członkowskich jest przyjęcie takiej organizacji krajowego aparatu stosującego prawo, aby był on zdolny formalnie i faktycznie urzeczywistnić prawo unijne²¹. Niewątpliwie przepisy kształtujące unijny model u.k.ż., wywierają wpływ na organizację i sposób funkcjonowania organów u.k.ż., a przepisy obecnie kształtujące strukturę organów u.k.ż. niestety w wielu miejscach nie wpisują się w ten model (zob. punkt 2.3 powyżej).

Na koniec warto także zwrócić uwagę, że od kilkunastu lat obserwuje się tendencje konsolidacyjne struktur ukż na świecie. Zmiany w organizacji ukż wprowadzono m.in. w takich państwach jak Dania (1997), Irlandia (1998), Niemcy (2002), Holandia, 2002, Wielka Brytania 2000, Finlandia 2002, Kanada (1997), Nowa Zelandia (2002). Zmiany polegały na scaleniu różnych struktur realizujących ukż. W miejsce kilku organów centralnych podległych różnym ministrom, wprowadzono jeden centralny organ ukż, któremu podlegają organy realizujące ukż w terenie. W państwach w których wprowadzono reformy po konsolidacji struktur ukż obserwuje się poprawę efektywności nadzoru i zarządzania oraz obniżenie kosztów funkcjonowania służb²². Ujednoczenie struktur pozytywnie wpływa też na funkcjonowanie przedsiębiorstw w sektorze żywnościowym.

3. Ocena istniejącej struktury organów u.k.ż. w świetle wymogów prawa unijnego

Na podstawie przedstawionych powyżej informacji dotyczących unijnego modelu u.k.ż. i wymogów prawa unijnego w zakresie kształtowania struktur krajowych oraz uwzględniając ogólną charakterystykę istniejącej struktury organów u.k.ż. można dokonać ogólnej oceny stanu organizacji organów u.k.ż. w Polsce.

- 1) Pierwszą uwagę krytyczną odnieść należy do tego, że ustrój i struktura organów u.k.ż. są kształtowane w wielu aktach prawnych, w których używana jest niejednolita terminologia i przyjmowane zróżnicowane rozwiązania. Konsekwencją tego zróżnicowania jest wiele wątpliwości interpretacyjnych i to nie

²⁰ Zob. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* [w:] *Studia prawno-europejskie*, t. 6, red. M. Seweryński, Z. Hajny, Łódź 2002, s. 93.

²¹ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 553.

²² Zob. Food Safety Experiences of Seven Countries in Consolidating Their Food Safety System, Report to Congressional Requesters, United States Government Accountability Office, February 2005, GAO-05-212.

tylko dotyczących wyznaczania granic pomiędzy kompetencjami poszczególnych inspekcji, choć to jest najbardziej widoczne, ale także w zakresie sposobu ich funkcjonowania i działania (w tym nakładania sankcji i opłat). Każda z inspekcji kształtuje swoje działanie przede wszystkim na podstawie „swojej” ustawy ustrojowej, w związku z czym powstają różnice w praktyce działania poszczególnych inspekcji.

- 2) Przy istnieniu wielu inspekcji realizujących w Polsce u.k.ż. podstawową trudnością jest wyznaczenie granic pomiędzy kompetencjami poszczególnych organów.
 - a. Po pierwsze, ze względu na to, że proces wytwarzania żywności i obrotu nią jest bardzo dynamiczny, pojawiają się nowe formy sprzedaży środków spożywczych, nowe sposoby wytwarzania i przetwarzania oraz nowe produkty, a przedsiębiorcy nierzadko rozszerzają lub zmieniają zakres swojej działalności na rynku spożywczym, zarówno jeśli chodzi o liczbę etapów łańcucha żywnościowego, jak i asortyment wytwarzanych, przetwarzanych czy dystrybuowanych produktów. W związku z powyższym problematyczne jest już samo ustalenie, które organy i w jakim zakresie powinny sprawować nadzór u danego przedsiębiorcy. Przykładowo nawet przy produkcji żywności pochodzenia roślinnego, jeśli przedsiębiorca decyduje się na przeznaczenie pozostałości poprodukcyjnych na pasze dla zwierząt, jego działalność w tym zakresie podlega także IW. Z jednej strony, może prowadzić to do tego, iż przedsiębiorcy w tym samym zakresie podlegają kilku kontrolom, z drugiej jednak strony, mogą występować takie obszary działalności, które pozostaną bez kontroli. Poza tym, przedsiębiorca w takim przypadku nie ma pewności czy w związku z rozszerzeniem swojej działalności nie powinien zgłosić jej do kolejnego organu u.k.ż.
 - b. Po drugie, nierzadko trudno jest określić charakter wykrytej nieprawidłowości, która może wynikać, z jednej strony, z naruszenia norm jakościowych, a z drugiej, stwarzać zagrożenie dla zdrowia. Podobnie w tym przypadku może dojść z jednej strony, do przekroczenia zakresu kompetencji danego organu, a z drugiej, do sytuacji, gdy żaden z organów nie będzie uznawał się za kompetentny.
- 3) Istnienie wielu struktur organizacyjnych w zakresie u.k.ż. prowadzi do powstawania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami, co może obniżyć skuteczność organów, które zamiast skupiać się wyłącznie na swoich obowiązkach i na realizowaniu celów prawa żywnościowego, w pierwszej kolejności badają swoją właściwość. Co więcej, należy mieć na względzie, że naruszenie przepisów określających właściwość stanowi podstawę do

stwierdzenia nieważności decyzji, a zatem w przypadku, gdy organ w związku z wykrytą nieprawidłowością (np. zafałszowaniem) podejmie stosowne środki nadzoru lub nałoży karę pieniężną, to podniesienie przez sankcjonowanego przedsiębiorcę zarzutu braku właściwości rzeczowej może być główną podstawą do zakwestionowania podjętych przez organ środków.

- 4) Istnienie zbyt wielu struktur u.k.ż. stanowi dodatkowe utrudnienie dla działalności przedsiębiorcy, który pomimo pozytywnego wyniku kontroli przeprowadzanej przez jedną z inspekcji musi poddać się kontroli innej inspekcji, nawet gdyby okres pomiędzy tymi kontrolami był stosunkowo niewielki. Szczególnie uciążliwe może to być w sytuacji, gdy do różnych inspekcji wpływają w tym samym czasie skargi konsumentów lub informacje od podmiotów konkurencyjnych o rzekomych nieprawidłowościach. Przeprowadzenie kontroli z pozytywnym wynikiem przez jedną z inspekcji nie stanowi usprawiedliwienia dla odłożenia kontroli przez inną. W sytuacji, gdy przedsiębiorca prowadzi działalność o zróżnicowanym charakterze, jako podmiot działający na rynku spożywczym jest zobowiązany także do poddania się kontroli różnych organów badających przestrzeganie wymogów prawa żywnościowego (odrębnie wymogi dotyczące jakości, odrębnie bezpieczeństwa). Co więcej, istnieje możliwość nałożenia na niego w związku z zaistnieniem określonej nieprawidłowości (która oddziałuje zarówno na bezpieczeństwo, jak i na jakość) dwóch niezależnych sankcji.
- 5) Istnienie wielu struktur organów u.k.ż. powoduje, iż nie jest możliwe aby w swojej działalności organy uwzględniły zasadę proporcjonalności zarówno jeśli chodzi o częstotliwość i zakres przeprowadzanych kontroli, jak też przy wymiarze sankcji. Organy zarówno planując kontrole, jak i stosując odpowiednie środki nadzoru, opłaty czy kary pieniężne powinny brać pod uwagę wyniki poprzednio przeprowadzonych kontroli u danego przedsiębiorcy lub w danym zakładzie. Przy obecnym stanie prawnym, organy uwzględniają jedynie wyniki własnych uprzednich kontroli, co z punktu widzenia przepisów unijnych oraz systemu bezpieczeństwa żywności nie jest wystarczające.
- 6) Wielość organów powoduje też, iż przedsiębiorcy rejestrowani są i uzyskują odrębne numery na potrzeby poszczególnych inspekcji, co z jednej strony powoduje, iż utrudniona jest wymiana danych dotyczących kontroli przeprowadzanych u poszczególnych przedsiębiorców. Z drugiej strony, powstaje też niepewność, czy przy zmianie profilu działalności konieczne jest rejestrowanie się w kolejnej inspekcji.
- 7) Innym problemem powodującym, iż skuteczność systemu organów u.k.ż. w Polsce jest znacznie osłabiona na skutek istnienia wielu inspekcji, jest fakt podwójnego podporządkowania terenowych organów u.k.ż. Sytuacja, w której terenowe organy u.k.ż. (co prawda w zakresie merytorycznym) podlegają organowi

centralnemu, ale dysponentem budżetu na szczeblu terenowym jest wojewoda, który też ma wpływ na politykę personalną, powoduje, iż w istocie można mówić o istnieniu struktur wojewódzkich, a w przypadku IW czy PIS struktur powiatowych, które mogą różnić się pomiędzy sobą w sposobie działania. Ze względu na to, że produkcja żywności i obrót nią zdecydowanie wykraczają poza obszar lokalny czy nawet regionalny, terenowe organy u.k.ż. powinny być w pełni, tj. zarówno merytorycznie, finansowo, jak i personalnie, podporządkowane organowi centralnemu. Tylko taka struktura pozwala w sposób racjonalny zarządzać ryzykiem związanym z wytwarzaniem żywności i obrotem nią. Istotne jest też zagwarantowanie pewności finansowej dla struktur terenowych, a to w pełni możliwe jest tylko w sytuacji, gdy finansowanie będzie współmierne do oczekiwań, a zatem gdy zarówno nadzór merytoryczny, jak i decyzje o środkach finansowych podejmować będzie ten sam organ centralny.

- 8) Nie wpływa pozytywnie na funkcjonowanie organów u.k.ż. ich podporządkowanie różnym ministrom. IW, PIORiN i IJHARS podlegają nadzorowi ministra właściwego do spraw rolnictwa i rynków rolnych, PIS podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw zdrowia, a IH podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. W przypadku wątpliwości co do zakresu kompetencji pomiędzy organami poszczególnych inspekcji, podporządkowanie ich różnym ministrom stanowi dodatkowy czynnik konfliktogenny.

Konsolidacja istniejących organów u.k.ż. tj. IW, IJHARS, PIORIN oraz wyodrębnionych części realizujących u.k.ż. PIS i IH, ich pionizacja i poddanie nadzorowi prezesa Rady Ministrów w dłuższej perspektywie czasu pozwoliłaby na:

- 1) zwiększenie **efektywności, skuteczności i przejrzystości u.k.ż.** poprzez:
 - a) wyeliminowanie nakładania się kompetencji,
 - b) ujednoczone zasady postępowania pod pełnym nadzorem merytorycznym, finansowym i personalnym jednego organu centralnego,
 - c) możliwość dostosowania zasobów do potrzeb (możliwość dostosowania rodzajów kontroli do pojawiających się potrzeb, możliwość wspierania się organów pomiędzy powiatami, województwami – ze względu na brak podporządkowania wojewodom),
 - d) zapewnienie lepszej wymiany informacji (jedna struktura, te same procedury wewnętrzne, jedna „kultura korporacyjna”) - brak konieczności wymiany informacji pomiędzy wieloma strukturami organizacyjnymi kontrolujących stosowanie prawa żywnościowego;
- 2) **zmniejszenie obciążeń dla przedsiębiorców** (podczas jednej wizyty kontrola realizowana będzie bardziej kompleksowo, chociaż oczywiście należy mieć na

względnie, że niektóre rodzaje kontroli charakteryzują się na tyle dużą specyfiką, że nie jest możliwe ich prowadzenie przez dowolnych pracowników inspekcji),

- 3) **zapewnienie kompleksowości u.k.ż.** poprzez:
 - e) wyeliminowanie istniejących luk kompetencyjnych,
 - f) wdrożenie zasady od pola do stołu (jedna inspekcja może podejmować czynności wobec podmiotów zaangażowanych w całym łańcuchu rolno-żywnościowym),
 - g) brak możliwości wykorzystywania ograniczonego zakresu kompetencyjnego poszczególnych inspekcji przez kontrolowanych przedsiębiorców,
- 4) **umożliwienie sprawowania nadzoru merytorycznego** przez organy centralne – (bez finansowych i personalnych instrumentów nie jest to możliwe),
- 5) **uproszczenie** – zmiana wpisuje się w reformy unijne prawa żywnościowego, które często uzasadniane są uproszczeniem,
- 6) **wprowadzenie jednolitych zasad sankcjonowania naruszeń prawa żywnościowego**, co w konsekwencji pozwoli na:
 - a) lepszą ochronę konsumentów i przedsiębiorców przed oszustami podejmującymi działalność w sektorze spożywczym;
 - b) uwzględnienie unijnego wymogu proporcjonalności, skuteczności i odstraszenia sankcji;
 - c) dostosowanie górnych limitów kar do korzyści jakie mogą być uzyskiwane przez nieuczciwych przedsiębiorców;
 - d) wyeliminowanie możliwości wielokrotnego sankcjonowania jednego podmiotu za to samo naruszenie,
 - e) wprowadzenie jednolitych zasad ponoszenia opłat za u.k.ż.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że przeprowadzenie konsolidacji istniejących inspekcji jest procesem złożonym, który powinien być przeprowadzony w sposób dobrze zaplanowany. Niezbędne jest uwzględnienie dużego zróżnicowania wymogów w różnych obszarach szeroko rozumianego prawa żywnościowego, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w strukturze wewnętrznej nowo tworzonej inspekcji. Nie można też pominąć aspektów związanych z tym, że w ramach każdej z funkcjonujących inspekcji istnieje wewnętrzna tworzona przez wiele lat kultura korporacyjna, co powinno być brane pod uwagę w samym procesie przeprowadzania konsolidacji. Istotne jest też przeprowadzenie procesu konsolidacji w taki sposób, aby u.k.ż. realizowane były w Polsce także w tym okresie w sposób nieprzerwany i w sposób zapewniający odpowiednią ochronę konsumentów.

Konkluzje

Odpowiadając na zadane pytanie, stwierdzić należy, że przepisy unijnego prawa żywnościowego dopuszczają zarówno istnienie skonsolidowanej struktury u.k.ż. jak też istnienie rozproszonej struktury organów u.k.ż., jednak w tym drugim przypadku konieczne jest takie zorganizowanie współpracy tych organów, aby wypełnione były wymogi prawa unijnego w zakresie stawianych tym organom zadań i aby w sposób optymalny realizowane były cele prawa żywnościowego, w tym ochrona zdrowia i życia oraz interesów ekonomicznych konsumentów.

Istniejąca w Polsce rozproszona struktura organów u.k.ż., w tym podział kompetencji między te organy, powoduje że realizowanie tych wymogów prawa żywnościowego jest utrudnione. Z całą pewnością regulacje krajowe dotyczące u.k.ż. wymagają uproszczenia i ujednoczenia, a biorąc pod uwagę zasady u.k.ż. można stwierdzić, że powołanie jednej inspekcji bezpieczeństwa i jakości żywności jest zasadne.