

Rozproszenie kompetencji krajowych organów

Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności

W czasie ostatnich kontroli poświęconych bezpieczeństwu żywności NIK zwracała uwagę na rozproszenie kompetencji poszczególnych inspekcji utrudniające efektywną współpracę oraz kontrolę tego rynku¹. W konsekwencji zaobserwowano obszary niewystarczająco chronione i niedostatecznie zweryfikowane przez odpowiednie organy administracji rządowej. Kwestia ta wymaga szczególnej analizy wobec zakresu przedmiotowego obowiązującego od 14 grudnia 2019 r. rozporządzenia nr 2017/625², które jest efektem unijnej reformy urzędowej kontroli żywności (ukż).

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Wymogi prawa unijnego

Europejski standard organizacji urzędowej kontroli był początkowo budowany

w drodze ogólnych zasad kształtowanych przez dyrektywy Wspólnoty Europejskiej. Dyrektywa Rady 89/397/EWG z 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych³ definiowała ją jako

¹ Por. Informacja o wynikach kontroli *Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności*, nr ewid. P/18/082 z grudnia 2018 r.; Informacja o wynikach kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*, nr ewid. P/16/078 z lutego 2017 r. oraz Informacja o wynikach kontroli *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*, nr ewid. P/15/050 z lipca 2016 r.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z 15.3.2017 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, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L 95 z 7.4.2017, s.1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 2017/625. Od 14.12.2019 obowiązuje większość jego przepisów, por. art. 167 rozporządzenia nr 2017/625.

³ Dz. Urz. UE L 186 z 30.6.1989, s. 23, ze zm.

kontrolę prowadzoną przez właściwe władze w zakresie zgodności: środków spożywczych, dodatków do żywności, witamin, soli mineralnych, pierwiastków śladowych i innych dodatków przeznaczonych do sprzedaży jako takich, a także materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi z przepisami mającymi na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia publicznego, gwarantującymi uczciwe transakcje handlowe lub chroniącymi interesy konsumenta, w tym przepisami w sprawie przekazywania informacji konsumentom. W toku kolejnych reform prawodawca unijny zdecydował się uregulować te zagadnienia na poziomie rozporządzeń.

Od 1 stycznia 2006 r. w państwach członkowskich UE zaczęły obowiązywać – najistotniejsze z perspektywy urzędowej kontroli żywności coraz częściej nazywanej urzędową kontrolą⁴ – rozporządzenie nr 178/2002⁵ oraz rozporządzenie nr 882/2004⁶. Organy administracji publicznej, którym powierzono takie

kompetencje zaczęły wówczas działać nie tylko na podstawie przepisów krajowych, ale także bezpośrednio na podstawie przepisów wspólnotowych⁷, tworząc – szczegółowo opisany przez P. Wojciechowskiego wspólnotowy model kontroli żywności⁸. Rozporządzenie nr 882/2004 nakładało na państwa członkowskie m.in. obowiązek regularnego przeprowadzania kontroli urzędowych (art. 3 ust. 1); co do zasady bez wcześniejszego uprzedzenia (art. 3 ust. 2); na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych (art. 3 ust. 3), w sposób zapewniający bezstronność, wysoką jakość i spójność (art. 3 ust. 4). Jednocześnie, właściwe organy zostały zobligowane do wyznaczenia właściwych organów przeprowadzających kontrole urzędowe, a w wypadku przyznania kompetencji do przeprowadzania kontroli urzędowych organom innym niż właściwy organ centralny (w szczególności na poziomie regionalnym lub lokalnym) – zapewnienia

⁴ Z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy obejmujący również m.in. pasze, dobrostan zwierząt czy środki ochrony roślin – por. Dz. Urz. UE L 186 z 30.6.1989, s. 23, ze zm.

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1, ze zm.)

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.4.2004, s. 1, ze zm.)

⁷ Zgodnie z art. 249 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 864/2 z 30.4.2004, ze zm.) przepisy zawarte w rozporządzeniach są bowiem bezpośrednim źródłem prawa i obowiązków dla wszystkich adresatów będących stronami stosunków prawnych regulowanych przez prawo unijne, bez względu na to, czy są to państwa członkowskie czy podmioty indywidualne. W rozporządzeniach nie zostały jednak uregulowane wszelkie zagadnienia związane z urzędową kontrolą żywności. W kwestiach nieuregulowanych w rozporządzeniach zastosowanie znajdują akty wykonawcze wydawane przez Komisję lub przepisy krajowe – por. wyrok NSA z 8.3.2013, sygn. akt II OSK 2142/11, też [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej*, Łódź 1995, s. 7; E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 376; Z. Leoński: *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 128.

⁸ Por. P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, *passim*.

sprawnej i skutecznej współpracy pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi instytucjami, w tym również w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i zdrowia (art. 4)⁹.

W związku z tą regulacją powstało wiele problemów, z którymi borykała się Polska i które zostały uwidocznione w toku wspomnianych na wstępie kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Zwracali na nie uwagę również przedstawiciele doktryny, wskazując na mało przejrzystą strukturę organów urzędowej kontroli żywności, zróżnicowaną terminologię do określenia kompetencji i relacji pomiędzy poszczególnymi organami, niejasny podział zadań, brak kompleksowego podejścia do problemu¹⁰. Rozproszenie kompetencji to nie problem wyłącznie naszego kraju, widoczne jest ono również we Francji, Belgii, Włoszech, Chorwacji, Finlandii czy Szwecji¹¹.

Rozwiązaniu tych problemów ma służyć rozporządzenie nr 2017/625 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, które uchyla ze skutkiem od 14 grudnia 2019 r. wyżej wspomniane rozporządzenie nr 882/2004¹².

Zgodnie z rozporządzeniem nr 2017/625 państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy do przeprowadzania kontroli urzędowych we wszystkich obszarach objętych zakresem tego aktu. Organy te działają w interesie publicznym, posiadają właściwe zasoby oraz wyposażenie, gwarantują bezstronność i profesjonalizm, a także zapewniają odpowiednią jakość, spójność i skuteczność kontroli urzędowych. Państwa członkowskie powinny także wyznaczyć pojedynczy organ, który w każdym z obszarów lub ich części zapewni właściwą koordynację wymiany informacji z odpowiednikami w innych państwach oraz z Komisją Europejską¹³. Co istotne,

⁹ To samo dotyczy sytuacji w przypadku, gdy w ramach właściwego organu więcej niż jedna jednostka ma kompetencję do przeprowadzania kontroli urzędowych, zapewnia się sprawną i skuteczną współpracę pomiędzy tymi różnymi jednostkami.

¹⁰ Por. P. Wojciechowski: *Organy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2014, s. 64; M. Róg: *Zarys systemu organów urzędowej kontroli żywności w Polsce* [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.): *Nielegalny rynek żywności – skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Szczytno 2013, s. 140.

¹¹ Por. M. Miskulin, J. Babic, D. Puntaric, J. Djugum: *Food Safety System in Croatia* [w:] M. Culshaw (red.): *NATO Science for peace and security series c: Environmental Security*, Amsterdam, 2013, s. 11-24. Artykuł pochodzi z roku akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej, obejmuje jednak stan prawny po dostosowaniu przepisów krajowych do wymogów przepisów unijnych; S. Tähkäpää: *Challenges in implementing food safety legislation*, praca doktorska, University of Helsinki, 2016, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-2515-6>> (stan na: 8.7.2019), s. 28; Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) European Commission Directorate General for Health and Consumers, *Study on fees or charges collected by the Member States to cover the costs occasioned by official controls. Final Report Part One: Main Study and Conclusions Brussels 2009*, s. 16; SAI in Sweden, *Food control – is central government fulfilling its responsibility*, Stockholm 2014, <<https://www.eurosa.org/en/databases/audits/Food-control-is-central-government-fulfilling-its-responsibility/>> (stan na: 15.11.2019).

¹² Por. art. 146 ust. 1 rozporządzenia nr 2017/625.

¹³ Por. preambuła pkt 26 i 27, art. 4 rozporządzenia nr 2017/625.

w przeciwieństwie do poprzedniego, rozporządzenie wyraźnie wskazuje obszary objęte jego zakresem. Mówiąc najogólniej, wśród nich, nieobjęte dotąd aktem tej rangi, sprawy związane z ochroną roślin, chronionymi oznaczeniami geograficznymi, zamierzonym uwalnianiem do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) czy zapewnienie uczciwych praktyk handlowych¹⁴.

W świetle rozporządzenia nr 2017/625 jeszcze istotniejsza staje się do tej pory nieosiągnięta potrzeba koordynacji działań poszczególnych organów ukz i przemysłana, długofalowa współpraca oparta na wymianie informacji nie tylko między instytucjami krajowymi, ale na poziomie europejskim. Ocena możliwości osiągnięcia tego celu wymaga ponownej analizy stanu przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rozporządzenia nr 2017/625. Należy zatem przyrzeć się kompetencjom poszczególnych krajowych organów urzędowej kontroli żywności z perspektywy zakresu przedmiotowego powyższego aktu.

Inspekcja Weterynaryjna

Inspekcja Weterynaryjna (IW) realizuje zadania z dwóch podstawowych dziedzin: ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego

i żywności, obejmującej jednocześnie środki pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym¹⁵.

Przede wszystkim inspekcja zajmuje się żywnością pochodzącą z produkcji i zbywania żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego¹⁶. Powiatowy lekarz weterynarii jest organem właściwym do urzędowych kontroli zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt¹⁷. Inspekcja bada produkty pochodzenia zwierzęcego, przeprowadza również kontrolę weterynaryjną w handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego¹⁸. Powiatowy lekarz weterynarii sprawuje nadzór nad stosowaniem przez podmioty podlegające nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej obowiązkowego systemu znakowania wołowiny¹⁹. Główny Lekarz Weterynarii współpracuje przy opracowywaniu krajowych poradników dobrej praktyki higienicznej oraz wdrażania i stosowania zasad systemu HACCP²⁰ (ang. *Hazard Analysis and Critical Control Points System* – System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli). Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że w zakresie przedmiotowym IW zajmuje się zarówno żywnością, bezpieczeństwem żywności, jakością

¹⁴ Por. A. Serlikowska: *Pojęcie urzędowej kontroli żywności – aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2018, s. 29-30.

¹⁵ Por. art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 3 ust. 3 pkt 29b ustawy z 25.8.2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1252).

¹⁶ Por. art. 44a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

¹⁷ Por. art. 6 ustawa z 16.12.2005 o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. z 2019 r. poz. 824).

¹⁸ Por. art. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 1 ustawy z 10.12.2003 o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz.U. z 2019 r. poz. 475); P. Wojciechowski: *Organy urzędowej...*, op.cit.,s. 59.

¹⁹ Por. art. 6 ust. 3 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

²⁰ Por. art. 60 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

zdrowotną, jak i integralnością żywności oraz ochroną interesów konsumenta (jeśli chodzi o nadzorowanie handlu detalicznego i znakowanie żywności).

Główny Lekarz Weterynarii wykonuje zadania w sprawach z zakresu transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego lub pasz genetycznie zmodyfikowanych²¹. Organy Inspekcji są właściwe do przeprowadzania urzędowych kontroli pasz oraz dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt²². Lekarze weterynarii wymierzają również grzywny, m.in. za wykroczenie polegające na niezgodnym z przepisami etykietowaniem i opakowaniem dodatków paszowych czy też wytwarzaniu, wprowadzaniu do obrotu lub stosowaniu w żywieniu zwierząt materiałów paszowych lub mieszanek paszowych zawierających pozostałości pestycydów²³.

Inspekcja Weterynaryjna to jedyny krajowy organ ukł zajmujący się zdrowiem i dobrostanem zwierząt. Sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt²⁴. Utrzymuje rezerwy środków niezbędnych do diagnozowania i zwalczania chorób zakaźnych i odzwierzęcych (szczepionek, biopreparatów, produktów biobójczych) oraz monitoruje choroby odzwierzęce i odzwierzęce

czynniki chorobotwórcze²⁵. Przeprowadza również kontrole pod względem spełniania, określonych przepisami, wymagań przez nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin, które zostały wytworzone z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, lub zawierają w swoim składzie produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne²⁶. Zarówno ta okoliczność jak i kwestie związane z GMO i pozostałości pestycydów w materiałach paszowych przedkładają się pośrednio na ochronę roślin.

IW współpracuje również z Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami certyfikującymi i produkcją ekologiczną pasz. Powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza kontrole pasz produkowanych metodami ekologicznymi²⁷.

Państwowa Inspekcja Sanitarna

Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad warunkami higienicznymi oraz higieniczno-sanitarnymi w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości

²¹ Por. art. 9 ustawy z 22.7.2006 o paszach (Dz.U. z 2019 r. poz. 269).

²² Por. art. 5 ustawy o paszach, P. Wojciechowski: *Organy...*, op.cit., s. 59.

²³ Por. art. 53 ustawy o paszach.

²⁴ Por. art. 34a ustawy o ochronie zwierząt.

²⁵ Por. ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Por. M. Róg: *Zarys systemu organów kontroli...*, op.cit., s. 135.

²⁶ Por. art. 36 ustawy z 10.7.2007 o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2018 r. poz. 1259); P. Wojciechowski: *Organy...*, op.cit., s. 59.

²⁷ Por. art. 15 ustawy z 25.6.2009 o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1054, ze zm.)

środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych²⁸. Kompetencje Inspekcji jako organu urzędowej kontroli żywności wskazane są przede wszystkim w art. 73 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W tym kontekście kontroluje ona:

- żywność pochodzenia niezwierzęcego produkowaną i wprowadzaną do obrotu, przywożoną z państw trzecich oraz wywożoną i powrotnie wywożoną do państw trzecich;
- produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w handlu detalicznym z wyłączeniem znajdujących się w rolniczym handlu detalicznym (kompetencja IW);
- żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego – w zakresie nieobjętym kontrolą – w punktach kontroli granicznej, z wyłączeniem żywności znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym;
- prawidłowość stosowania zasad systemu HACCP w zakładach objętych nadzorem PIS.

Główny Inspektor Sanitarny kieruje siecią systemu RASFF (*Rapid Alert System*

for Food and Feed), powiadamiając Komisję Europejską o niebezpiecznej żywności, w tym pochodzenia zwierzęcego, paszach oraz materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością²⁹.

Jakkolwiek Państwowa Inspekcja Sanitarna ma sprawować nadzór nad jakością zdrowotną żywności, a także warunkami produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunkami żywienia zbiorowego, do jej kompetencji należą również sprawy związane ze znakowaniem żywności. Pełni ono dwojaką funkcję. Z jednej strony to element jakości zdrowotnej żywności (np. wymóg oznakowania w języku polskim ma wpływ na zdrowie konsumentów, którzy mogliby zakupić produkt z substancją, na którą są uczuleni), z drugiej strony – jakości handlowej, która wpływa na interes ekonomiczny konsumenta (oznakowanie wyłącznie w języku obcym mogłoby sprawić, że zakupiłby on produkt, którego przy pełnej informacji w języku polskim po prostu by nie wybrał). PIS posiada kompetencje dotyczące znakowania, m.in. żywności genetycznie zmodyfikowanej czy tzw. nowej żywności³⁰. Ocenia ponadto znakowanie,

²⁸ Por. art. 1 ustawy z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 59).

²⁹ Art. 85 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, podpunkt krajowego punktu kontaktowego (PKPK) sieci systemu RASFF tworzy Główny Lekarz Weterynarii przyjmując informacje o niebezpiecznych produktach żywnościowych oraz o paszach od organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w zakresie kompetencji tych inspekcji, a od organów Inspekcji Handlowej o niebezpiecznych produktach żywnościowych pochodzenia zwierzęcego i niebezpiecznej żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym.

³⁰ Por. art. 92 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, nowa żywność to żywność lub jej składnik, która do maja 1997 r. była rzadko spożywana w Unii Europejskiej (UE) bądź wcale. Data ta oznacza rok, w którym weszły w życie pierwsze przepisy w sprawie nowej żywności w UE w formie rozporządzenia (WE) nr 258/97 – por. Komisja Europejska, *Nowa żywność*, s. 1 <https://gis.gov.pl/images/zp/dgsante_novel-food_pl.pdf>, s. 1. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z 25.11.2015 w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

w tym w zakresie prezentacji, reklamy i promocji wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi, deklaracje sugerujące dietetyczne lub specjalne przeznaczenie, a także wszystkie środki spożywcze pod względem oznakowania w języku polskim oraz deklarowanych oświadczeń zdrowotnych i żywnościowych³¹. Inspekcja monitoruje również wskazane powyżej specjalne kategorie produktów żywnościowych. Prowadzi nadzór warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością³². Odpowiada za rejestry zakładów, których działalność jest związana z produkcją lub wprowadzeniem do obrotu żywności pochodzenia zwierzęcego i niezwierzęcego oraz działaniem na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością³³.

Główny Inspektor Sanitarny jest organem właściwym do wykonywania czynności dotyczących żywności oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do wykorzystania jako żywność³⁴.

PIS w zakresie ochrony zdrowia zwierząt wraz z Inspekcją Weterynaryjną

monitorują oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz bakterii w zakresie, w jakim stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego. Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym, może opracować projekt programu monitorowania lub skoordynowanego programu monitorowania obejmującego jedną lub wiele chorób odzwierzęcych lub odzwierzęcych czynników chorobotwórczych podlegających obowiązkowi monitorowania³⁵.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, w szczególności w produkcji i obrocie (w tym wywożonych za granicę)³⁶. Obejmuje on żywność pochodzenia zwierzęcego i roślinnego³⁷. Dotyczy również produktów podlegających regulacjom odnoszącym się do wspólnej polityki rolnej – mięsa drobiowego, jaj, tusz wieprzowych, tusz wołowych, tusz innych zwierząt, mięsa pochodzącego z bydła w wieku poniżej 12 miesiąca życia³⁸.

nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz.Urz. UE. L. 327 z 11.12.2015, s. 1). Zgodnie z art. 34 tego aktu odesłania do rozporządzenia (WE) nr 258/97 traktuje się jako odesłania do nowego rozporządzenia.

³¹ Por. art. 103 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

³² Por. art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

³³ Por. art. 62 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

³⁴ Por. art. 93 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

³⁵ Por. art. 52a i 52b ustawy z 11.3.2004 o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 1967) .

³⁶ Por. art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o jakości handlowej.

³⁷ Por. P. Wojciechowski: *Organy...*, op.cit., s. 61.

³⁸ Z uwzględnieniem, że nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym sprawuje Inspekcja Handlowa, por. art. 17a ustawy o jakości handlowej.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jest podstawowym organem ukł w zakresie artykułów rolno-spożywczych oznakowanych chronionymi nazwami pochodzenia, chronionymi oznaczeniami geograficznymi albo nazwami gwarantowanych tradycyjnych specjalności, zarejestrowanymi na podstawie przepisów o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych, lub nazwami odwołującymi się do zarejestrowanych chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych albo gwarantowanych tradycyjnych specjalności, w tym w zakresie przepisów szczególnych dotyczących wyrobów winiarskich i napojów spirytusowych³⁹.

Jakkolwiek ustawa o jakości handlowej wyraźnie wyłącza z zakresu przedmiotowego Inspekcji wymagania zdrowotne, sanitarne, weterynaryjne i fitosanitarne dotyczące artykułów rolno-spożywczych określonych w odrębnych przepisach⁴⁰, nie oznacza to, że Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nie posiada żadnych kompetencji związanych z bezpieczeństwem żywności. Dotyczą one np. warunków składowania i transportu artykułów

rolno-spożywczych⁴¹, czy oceny terminów przydatności do spożycia lub dat minimalnej trwałości pod kątem zafałszowania⁴². Inspekcja współpracuje ponadto z organami IW, PIS, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych, w tym odzwierzęcych⁴³.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawuje również nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” i środków wspomagających uprawę roślin w sposób określony w przepisach o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁴. Główny Inspektor może sprawdzić również, czy prowadzona u producentów ekologicznych produkcja żywych lub nieprzetworzonych produktów rolnych, a także przetworzonych produktów przeznaczonych do spożycia jest zgodna z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego. Inspekcja sprawuje bowiem również nadzór nad jednostkami certyfikującymi oraz produkcją ekologiczną⁴⁵.

Inspekcja Handlowa

Inspekcja Handlowa (IH) sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów

³⁹ Por. art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. e-g ustawy o jakości handlowej.

⁴⁰ Por. art. 2 pkt 4 ustawy o jakości handlowej.

⁴¹ Por. art. 23 ust. 1 ustawy o jakości handlowej.

⁴² Por. art. 3 pkt 10 lit. c ustawy o jakości handlowej.

⁴³ Por. art. 62 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, rozporządzenie z 25.4.2006 w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz.U. nr 83 poz. 575).

⁴⁴ Por. art. 30 ustawy o nawozach i nawożeniu.

⁴⁵ Por. art. 8 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

rolno-spożywczych w obrocie detalicznym⁴⁶. Obejmuje on kontrolę produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafalszowań, oraz kontrolę usług gastronomicznych (w tym cateringowych)⁴⁷.

Przepisy ustawy o Inspekcji Handlowej wyraźnie wyłączają z powyższego nadzoru kontrolę jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz kontrolę jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w przepisach odrębnych. Paradoksalnie jednak kontrole przeprowadzane przez Inspekcję Handlową dotyczą też jakości zdrowotnej. Już samo rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania Inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁴⁸ umożliwia ukaranie za wykroczenie określone w art. 100 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Chodzi o używanie do produkcji lub wprowadzanie do obrotu środka spożywczego po upływie terminu przydatności lub daty minimalnej trwałości. Działanie takie wpływa również na interes ekonomiczny konsumenta, jednak wykładnia systemowa przepisu wskazuje, że dotyczy on przede wszystkim bezpieczeństwa środków spożywczych i związanej z nim jakości zdrowotnej.

W praktyce rozszerzenie kompetencji na zdrowie, a nie interes konsumenta, jest jeszcze szersze. Według sprawozdań z działalności Inspekcji Handlowej za lata 2010–2018⁴⁹ zakres kontroli artykułów rolno-spożywczych i usług gastronomicznych obejmował przede wszystkim sprawdzenie „jakości handlowej, w tym oznakowania oferowanych produktów, ich identyfikacji na podstawie dowodów dostaw, warunków przechowywania, przestrzegania wyznaczonych terminów ważności, legalności działania przedsiębiorców i posiadanych przez pracowników, mających bezpośredni kontakt z żywnością, odpowiednich orzeczeń lekarskich”⁵⁰. Z tym stwierdzeniem trudno się zgodzić. O ile oznakowanie należy do kwestii związanych z jakością handlową, identyfikacji i legalności bliżej do bezpieczeństwa żywności oraz jej integralności, to warunki przechowywania, terminy ważności i orzeczenia lekarskie pracowników mają już bezpośredni związek z bezpieczeństwem i jakością zdrowotną.

W ustawowych kompetencjach Inspekcji Handlowej znajdują się ponadto kontrole znakowania wprowadzonych do obrotu produktów GMO przeznaczonych dla konsumentów, w tym pobieranie próbek produktów i badanie ich w celu identyfikacji w tych produktach organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁵¹, a także kontrole znakowania żywności i paszy GMO

⁴⁶ Por. art. 17 ust. 3 ustawy o jakości handlowej.

⁴⁷ Por. art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2014 r.*, s. 31; *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2017 r.*, s. 62.

⁴⁸ Dz.U. nr 63 poz. 587, ze zm.

⁴⁹ <https://www.uokik.gov.pl/raporty_z_kontroli_inspekcji_handlowej.php>.

⁵⁰ *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2017 r.*, s. 30.

⁵¹ Por. art. 3 ust. 1 lit. 2e ustawy o Inspekcji Handlowej.

w obrocie detalicznym, w tym pobieranie i badanie próbek w celu identyfikacji organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁵². Ponadto jeśli chodzi o pasze, IH zajmuje się również oznakowaniem karmy dla zwierząt domowych (towarzyszących)⁵³. Sprawuje nadzór nad obrotem detalicznym paszami przeznaczonymi dla zwierząt domowych, z wyłączeniem obrotu nimi przez zakłady lecznicze dla zwierząt⁵⁴.

Inspekcja Handlowa współpracuje również z Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami certyfikującymi oraz produkcją ekologiczną w zakresie wprowadzania do obrotu detalicznego produktów ekologicznych, ograniczonych jednak do żywych lub nieprzetworzonych produktów rolnych, a także przetworzonych produktów rolnych przeznaczonych do spożycia⁵⁵. W odniesieniu do nich wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej podejmują również kontrole podmiotów prowadzących działalność polegającą na wprowadzaniu ich do obrotu detalicznego⁵⁶. To samo dotyczy produktów rolnych lub środków spożywczych posiadających chronione nazwy pochodzenia, chronione

oznaczenia geograficzne lub będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami lub odwołujących się do chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych lub gwarantowanych tradycyjnych specjalności⁵⁷.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Podstawowe regulacje dotyczące Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) zawiera ustawa o ochronie roślin. Kompetencje tej Inspekcji są jednak rozproszone w znacznej liczbie aktów prawnych. PIORiN wykonuje zadania związane z nadzorem nad zdrowiem roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzorem nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego oraz kontrolą upraw GMO, określone w ustawie, w przepisach o środkach ochrony roślin, o nasiennictwie, o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz przepisach innych ustaw⁵⁸.

PIORiN ma wpływ na bezpieczeństwo żywności, przede wszystkim na

⁵² W zakresie wymagań określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.9.2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, s. 432) oraz rozporządzeniu (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.9.2003 dotyczącym możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającym dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003, s. 24, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, s. 455) – por. art. 3 ust. 1 pkt 2f ustawy o Inspekcji Handlowej.

⁵³ Por. *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2017 r.*, s. 31.

⁵⁴ Por. art. 33 ust. 2 ustawy o paszach.

⁵⁵ Art. 1 ust. 2 lit. a lub b rozporządzenia nr 834/2007.

⁵⁶ Por. art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁵⁷ Por. art. 44a ust. 3 ustawy z 17.12.2004 o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 915).

⁵⁸ Por. art. 78 z 18.12.2003 o ochronie roślin (Dz.U. z 2019 r. poz. 972).

etapie przygotowania materiału siewnego do upraw i procesu produkcji roślinnej⁵⁹. Bada jakość materiału siewnego i jego bezpieczeństwo pod względem obecności pozostałości środków ochrony roślin, wpływając także na bezpieczeństwo pasz, bada najwyższy dopuszczalny poziom pestycydów⁶⁰.

Nie należy zapominać, że część roślin i nasion przeznaczona jest do spożycia przez ludzi, tym samym jest żywnością. Chodzi np. o wszystkie owoce i warzywa czy też nasiona lucerny, soczewicy, fasoli mung, rzodkiewki i słonecznika⁶¹. W tym zakresie podlegają one nadzorowi Inspekcji uregulowanemu w ustawie o ochronie roślin oraz w ustawie o nasiennictwie.

PIORIN przeprowadza również kontrole upraw winorośli, z których winogrona są przeznaczone do wyrobu wina oraz sprawdza czy uprawiane są w miejscach wskazanych przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do stosownej ewidencji⁶².

Do jej zadań należy kontrola podmiotów prowadzących produkcję środków

ochrony roślin w zakresie spełnienia wymagań określonych w przepisach o środkach ochrony roślin oraz w rozporządzeniu nr 1107/2009⁶³. Jest organem właściwym do kontrolowania producentów, dostawców, dystrybutorów, importerów oraz eksporterów środków ochrony roślin⁶⁴. Główny Inspektor posiada wyłączną kompetencję do upoważniania podmiotów, aby prowadziły badania skuteczności działania środków ochrony roślin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵, kontroluje te podmioty⁶⁶ i prowadzi ich rejestr⁶⁷. Wojewódzcy inspektorzy prowadzą również rejestry działalności gospodarczej dotyczące wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków, która jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁸. Inspekcja realizuje również zadania z zakresu kontroli wprowadzania do obrotu⁶⁹, stosowania oraz reklamy środków ochrony roślin⁷⁰, a także monitoruje ich zużycie⁷¹. Prowadzi

⁵⁹ Por. M. Róg: *Zarys systemu...*, op.cit., s. 128.

⁶⁰ <<http://piorin.gov.pl/srodki-ochrony-roslin/pozostalosci-sor/>>, stan na 30.7.2019.

⁶¹ A. Leszczyńska-Fik, M. Fik: *Kiełki roślinne. Jakość mikrobiologiczna skiełkowanych nasion*, „Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-Warzywny” nr 12/2003, s. 29-31.

⁶² Por. art. 27 ustawy z 12.5.2011 o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. z 2018 r. poz. 1159, ze zm.), P. Wojciechowski: *Organy...*, op.cit., s. 61.

⁶³ PIORIN, *Zadania realizowane przez Inspekcję*, <<http://piorin.gov.pl/o-inspekcji/zadania-realizowane-przez-inspekcje,1.html>>, stan na 30.7.2019.

⁶⁴ Por. art. 67 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z 21.10.2009 dotyczący wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylający dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.Ur. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, ze zm.), art. 3 ust. 3 z 8.3.2013 o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2018 r. poz. 1310, ze zm.).

⁶⁵ Por. art. 17 ust. 1 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁶⁶ Por. art. 18 ust. 2 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁶⁷ Por. art. 19 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁶⁸ Por. art. 25 ust. 1 i art. 27 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁶⁹ Por. art. 30 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁷⁰ Por. m. in. art. 75 ustawy o środkach ochrony roślin.

⁷¹ <<http://piorin.gov.pl/o-inspekcji/zadania-realizowane-przez-inspekcje,1.html>>, stan na 30.7.2019.

ponadto Internetowy System Sygnalizacji Agrofagów⁷².

Inspekcja sprawuje również nadzór nad wytwarzaniem, oceną, przechowywaniem, obrotem i stosowaniem materiału siewnego, w tym modyfikowanego genetycznie⁷³. Prowadzi kontrolę przestrzegania zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, na zlecenie Ministra Środowiska wykonuje badania konwencjonalne materiału siewnego kukurydzy i rzepaku na obecność GMO⁷⁴.

Ponadto Inspekcja wykonuje zadania wskazane w ustawie o rolnictwie ekologicznym. Główny Inspektor prowadzi komputerową bazę danych w celu sporządzenia wykazu odmian, których nasiona lub sadzeniaki ziemniaków uzyskiwane zgodnie z metodami produkcji ekologicznej są dostępne na terytorium Polski⁷⁵. Do wojewódzkich inspektorów wnioski muszą zaś składać producenci ekologiczni ubiegający się o pozwolenie na zastosowanie w rolnictwie ekologicznym wegetatywnego materiału rozmnożeniowego i nasion do celów uprawy⁷⁶. PIORIN współpracuje również z Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami certyfikującymi oraz produkcją ekologiczną wegetatywnych materiałów rozmnożeniowych i nasion do celów uprawy⁷⁷.

Kompetencje innych organów

Wymienione wyżej organy to nie jedyne posiadające kompetencje dotyczące urzędowej kontroli żywności. Warto wymienić chociażby tzw. inspekcje resortowe, Inspekcję Ochrony Środowiska oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pod pojęciem inspekcji resortowych⁷⁸ należy rozumieć Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskową Inspekcję Sanitarną⁷⁹ oraz Inspekcję Weterynaryjną Wojska Polskiego. Biorąc jednak pod uwagę zbieżność ich kompetencji z tymi przysługującymi organom macierzystym, niecelowe jest rozwijanie tej kwestii na potrzeby niniejszego opracowania.

Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska⁸⁰ wpływającego bezpośrednio na bezpieczeństwo żywności przez niezaprzeczalny związek pomiędzy właściwym jego stanem a zdrowiem roślin i zwierząt. Do zadań Inspekcji, poza kontrolą przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, należy badanie przestrzegania przepisów ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych pod względem spełniania wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie

⁷² <<https://piorin.gov.pl/sygn/start.php>>, stan na 30.7.2019. Agrofagi to szkodliwe organizmy obniżające plony roślin uprawnych.

⁷³ Por. art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie roślin.

⁷⁴ Por. <<http://piorin.gov.pl/gmo/gmo-ogolne/>>, stan na 30.7.2019.

⁷⁵ Por. art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁷⁶ Por. art. 12 ust. 3 i 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁷⁷ Por. art. 16 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁷⁸ Por. P. Wojciechowski: *Organy...*, op.cit., s. 60.

⁷⁹ Por. art. 20a ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁸⁰ Por. art. 1 ustawy z 20.7.1991o Inspekcji Ochrony Środowiska (t. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.).

zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami⁸¹. Ponadto przeprowadza kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących warunków stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin, a także chowu i hodowli zwierząt⁸².

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wykonujący swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pełni wśród organów urzędowej kontroli żywności podwójną rolę. Z jednej strony jest organem Inspekcji Handlowej. Z drugiej strony to centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którym nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów⁸³. W tym kontekście przez swoje kompetencje realizuje zadania dotyczące podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów konsumentów i przedsiębiorców, w tym uczciwych praktyk rynkowych⁸⁴ również w odniesieniu do żywności. Regulacje szczególne zawierają przepisy ustawy z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi⁸⁵. Podstawowym celem tego aktu

jest zapobieganie nieuczciwym praktykom handlowym. Jednak ma on wpływ również na system prawa żywnościowego w Polsce. Już w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że kwestia dostaw surowców rolnych i żywności wiąże się bezpośrednio z bezpieczeństwem żywnościowym kraju. Jako jedno z zagrożeń wywołanych stosowaniem nieuczciwych praktyk zidentyfikowano konieczność zastępowania w procesie produkcji surowców dobrej jakości surowcami gorszymi, stosowania tańszych substancji chemicznych używanych do konserwacji i zabarwiania czy też stosowania tańszych technologii produkcji żywności⁸⁶.

Wnioski

Omówione wyżej kompetencje krajowych organów administracji publicznej związane z zakresem przedmiotowym urzędowej kontroli żywności, określonym rozporządzeniem nr 2017/625, obrazuje tabela 1 s. 42.

Trudno nie zwrócić uwagi, że niektóre z obszarów określonych rozporządzeniem nr 2017/625 są kontrolowane przez większość organów, niektóre zaś jedynie przez nieliczne. W praktyce obserwowana jest również większa aktywność organów w odniesieniu do zagadnień wymagających mniej specjalistycznej wiedzy, sprzętu czy też przeprowadzania badań laboratoryjnych względem zagadnień

⁸¹ W tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska – por. art. 2 ust. 1 lit. h ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁸² Por. art. 32 i 33 ustawy o nawozach i nawożeniu.

⁸³ Por. art. 29 ust. 1 ustawy z 16.2.2007 o ochronie konkurencji i konsumentów (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 369).

⁸⁴ Por. art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

⁸⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2070.

⁸⁶ <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=790>>, stan na 26.7.2017.

Tabela 1. **Kompetencje krajowych organów administracji publicznej dotyczące ukź**

Zakres przedmiotowy	IW	PIS	IJHARS	IH	PIORIN	WIOŚ	UOKiK
Żywność	X	X	X	X	X		
Bezpieczeństwo żywności	X	X	X	X	X	X	
Jakość zdrowotna	X	X	X	X	X		
Ochrona interesów konsumenta	X	X	X	X			X
Uczciwe praktyki rynkowe							X
Integralność żywności	X	X	X	X			
Materiały i wyroby do kontaktu z żywnością		X		X		X	
GMO uwalniane do środowiska w sposób zamierzony	X	X		X	X	X	
Pasze	X	X		X			
Bezpieczeństwo pasz	X				X	X	
Zdrowie i dobrostan zwierząt	X	X				X	
Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne	X	X					
Środki ochrony roślin	X		X		X	X	
Zrównoważone stosowanie pestycydów	X				X	X	
Produkcja ekologiczna	X		X	X	X		
Etykietowanie produktów ekologicznych	X		X	X			
ChNP, ChOG, GTS			X	X			

IW – Inspekcja Weterynaryjna
PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna
IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
IH – Inspekcja Handlowa

PIORIN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
WIOŚ – Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska
UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Źródło: Opracowanie własne.

najzwyczajniej kosztowniejszych i trudniejszych⁸⁷. Ponadto niektóre obszary z zakresu przedmiotowego ukł kontrolowane są częściej i chętniej i niekoniecznie wynika to z przeprowadzonych analiz, ale z pogoni za odpowiednio wysokimi statystykami stwierdzonych nieprawidłowości. Nie ma wątpliwości, że kontrolę chociażby pod względem aktualności daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia, przeprowadza się szybciej, taniej i łatwiej niż kontrolę pod kątem obecności konkretnych składników w produkcie. Jednocześnie trudno mieć pretensje, np. do Inspekcji Handlowej, że reaguje na niewłaściwe warunki przechowywania czy wprowadzania do obrotu produktu spożywczego po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, mimo że *de facto* wykracza w ten sposób poza ustawowe kompetencje, które dotyczą jedynie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych.

Odnosząc się do zmian wprowadzonych rozporządzeniem nr 2017/625 należy zauważyć, że ustawodawca krajowy wyznaczył właściwe organy do przeprowadzenia kontroli urzędowych we wszystkich obszarach objętych zakresem tego aktu. Niemniej, z powodów wyżej wskazanych i podnoszonych przez NIK oraz doktrynę, trudno w przytoczonych regulacjach upatrywać standardów gwarantujących odpowiednią jakość, spójność i skuteczność urzędowych kontroli,

co było zresztą wymagane przed uchwaleniem rozporządzenia nr 882/2004.

Zasadnicze pytanie brzmi, który organ zostanie wyznaczony przez Polskę do zapewnienia właściwej koordynacji przy wymianie informacji z właściwymi podmiotami z innych państw członkowskich oraz z Komisją Europejską (art. 4 rozporządzenia nr 2017/625). Oczywiście z przytoczonego przepisu wynika, że prawodawca unijny nie wymaga, aby w państwach członkowskich istniał wyłącznie jeden organ powołany do przeprowadzania urzędowych kontroli. Wręcz przeciwnie, dopuszcza, aby tych organów było więcej, o ile zostanie zapewniona właściwa koordynacja między nimi oraz będą przestrzegane wyżej wskazane standardy. Nie zmienia to faktu, że na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 2017/625 państwo członkowskie wyznacza, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, pojedynczy organ odpowiedzialny za koordynowanie współpracy i kontaktów z Komisją i innymi krajami, w związku z kontrolami urzędowymi i innymi czynnościami urzędowymi przeprowadzanymi w każdym z obszarów regulowanych przepisami unijnego prawa żywnościowego. Jaki zatem powinien być to organ w Polsce? Wydaje się, że Inspekcja Weterynaryjna – organ posiadający kompetencje niemal w każdym z obszarów określonych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2017/625, a jednocześnie historycznie mający największe doświadczenie w zapewnianiu bezpieczeństwa żywności⁸⁸.

⁸⁷ Por. Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/18/082 z grudnia 2018 r.; Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/16/078 z lutego 2017 r. oraz Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/15/050 z lipca 2016 r.

⁸⁸ Gwoli sprawiedliwości podobne doświadczenie ma również Państwowa Inspekcja Sanitarna posiadająca jednak kompetencje znacznie wykraczające ponad zagadnienia objęte zakresem przedmiotowym urzędowej kontroli żywności.

Jednocześnie dotychczasowe doświadczenie wydaje się wskazywać, że żaden z krajowych organów urzędowej kontroli żywności całkowicie nie wypełnił obowiązków względem Komisji Europejskiej, określonych unijnymi przepisami, w tym np. powinności sprawozdawczych dotyczących opłat i innych należności z rozdziału VI rozporządzenia nr 882/2004⁸⁹.

Jak wielokrotnie zostało podkreślone, rozporządzenie nr 2017/625 zaczęło mieć zastosowanie w krajowych przepisach prawa 14 grudnia 2019 r. Tymczasem dotychczas⁹⁰ polski ustawodawca nie przyjął żadnych aktów sugerujących podjęcie działań mających na celu zapewnienie spójności urzędowej kontroli żywności. W poprzedniej (VIII) kadencji Sejmu Rada Ministrów przedstawiła m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw⁹¹, zakładającej wchłonięcie „żywnościowych” kompetencji Inspekcji Handlowej przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, czy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, mający na celu właśnie wykonanie

rozporządzenia nr 2017/625⁹². Projekty te objęła jednak zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych.

Rozproszenie, a zarazem nakładanie się wielu kompetencji poszczególnych organów urzędowej kontroli żywności rodzi pytania o efektywność prowadzonych przez nie kontroli. Niepewność u podmiotów kontrolowanych przez te organy może budzić granica pomiędzy ochroną interesów ekonomicznych konsumentów a ochroną ich życia i zdrowia. Dotyka ona również podmiotów chronionych przez prawo żywnościowe, nie tylko w razie np. potrzeby złożenia skargi, ale również ze względu na nierówne rozłożenie ciężaru aktywności kontrolnej. Rozwiązania należy poszukiwać w wielokrotnie postulowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli konieczności ujednoczenia regulacji w krajowych przepisach dotyczących urzędowej kontroli żywności.

dr AGNIESZKA SERLIKOWSKA
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

⁸⁹ Por. A. Serlikowska: *Opłaty i inne należności nakładane przez organy urzędowej kontroli żywności regulowane w unijnym i krajowym prawie żywnościowym*, Warszawa 2019, praca doktorska, nieopublikowana.

⁹⁰ Do 18.12.2019, czyli do chwili zamknięcia tego wydania „KP”.

⁹¹ Druk nr 3842 <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3842>>.

⁹² Druk nr 3856 <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3856>>.

Słowa kluczowe: urzędowa kontrola żywności, prawo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych, organy urzędowej kontroli żywności

Key words: official food control, food law, food safety, commercial quality of agri-food products, official food control bodies