

Wstęp

Przedkładana do rąk czytelników monografia porusza problematykę urzędowej kontroli żywności w Polsce. Urzędowa kontrola żywności stanowi jeden z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa żywności. Zasadne jest stwierdzenie, że bez odpowiednio funkcjonującej urzędowej kontroli żywności nie jest możliwa realizacja celów prawa żywnościowego, a w szczególności ochrona zdrowia i życia człowieka oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumentów żywności. Na szczelbu unijnym został ukształtowany model urzędowej kontroli żywności (dalej: u.k.ż.), obejmujący przede wszystkim cele, zasady i kompetencje. Poza cechami kształtującymi unijny model u.k.ż. istotnym czynnikiem wpływającym na sposób funkcjonowania u.k.ż. jest także ustrój organów krajowych, wynikający już nie z regulacji unijnej lecz przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich przy uwzględnieniu jednakże wymogów określonych na szczelbu unijnym. Obowiązkiem państw członkowskich jest przyjęcie takiej struktury krajowego aparatu stosującego prawo, aby była ona zdolna formalnie i faktycznie urzeczywistnić prawo unijne¹.

Przyjęty w polskim ustawodawstwie (w siedmiu ustawach) ustrój organów u.k.ż. jest bardzo złożony. Obejmuje on organy pięciu inspekcji o niejednolitej strukturze terenowej i zróżnicowanej sytuacji prawnej poszczególnych jednostek organizacyjnych (inspekcja w terenie jest usytuowana w ramach administracji zespolonej bądź niezespolonej). Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja powoduje, że następuje niejako

¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 553.

ko podwójne podporządkowanie inspektorów wojewódzkich. Z jednej strony jako organy administracji zespolonej w województwie wykonują zadania, działając pod zwierzchnictwem wojewody, który m.in. powołuje i odwołuje wojewódzkich inspektorów i zapewnia finansowanie. Z drugiej strony w zakresie wykonywanych przez siebie zadań danej inspekcji podlegają organom centralnym tej inspekcji. Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi inspekcjami jest oparty na kilku kryteriach wzajemnie się nakładających i nie w każdym przypadku w pełni czytelnych. Warto też zaznaczyć, że struktura u.k.ż. jest uregulowana w bardzo wielu aktach prawnych, tworzonych w różnym czasie i wydawanych w związku z realizacją różnych celów i zadań, z wykorzystaniem zróżnicowanych pojęć, terminologii i języka o różnym stopniu szczegółowości.

Już od dosyć dawna istnieje świadomość niedostatków obowiązującej w Polsce regulacji u.k.ż. Należy zaznaczyć, że od początku lat 90. XX w. w środowiskach naukowych związanych z produkcją i dystrybucją produktów żywnościowych – w szczególności wśród specjalistów nauk z zakresu technologii żywności, żywienia człowieka, weterynarii, medycyny oraz reprezentantów organów publicznych – toczyła się dyskusja na temat struktury urzędowej kontroli żywności, która nasiliła się w związku z okresem stowarzyszeniowym z Unią Europejską.

Stan „zastany” u początków transformacji ustrojowej to wielość inspekcji, umiejscowionych w różnych resortach lub urzędach, a zatem w Ministerstwie Rolnictwa, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Ochrony Środowiska, w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumenta. W pierwszych ekspertyzach naukowych prawników, pochodzących z początku lat 90., przykładowo w ekspertyzie z 1992 r. profesorów z zakresu prawa administracyjnego, Jana Szreniawskiego i Andrzeja Wróbla, pojawiła się krytyka rozczłonkowanych służb inspekcyjnych wraz z propozycją ich konsolidacji. Wskazywano jako niepożądane ząębienie się kompetencji inspekcji, wpływające na skuteczność ich działania, a w związku z tym zasadność scalenia². Także w kolejnych latach wskazywano na potrzebę przyjęcia nowej, spójnej z całością rozwiązań pol-

² J. Szreniawski, A. Wróbel, *Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego, zagadnienia prawa publicznego*, [w:] S. Tyszkiewicz [red.], *Stan i perspektywy polskiego prawa żywnościowego*, Warszawa 1992, s. 29 i n.

skiego prawa żywnościowego, koncepcji urzędowej kontroli żywności, wobec funkcjonowania licznych służb inspekcyjnych i nakładania się kompetencji³. W szczególności był sygnalizowany problem zązębiania się kompetencji różnych inspekcji⁴.

Dyskusje na temat potrzeby reformy organów u.k.ż. w Polsce były podejmowane na licznych konferencjach, w których uczestniczyła prof. Małgorzata Korzycka, od czasu gdy powstała w 1999 r. Pracownia Prawa Żywnościowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – jako pierwszy i do tej pory jedyny ośrodek kształcenia specjalistów prawa żywnościowego. Dyskusje, o których mowa wyżej, były niejednokrotnie burzliwe i znamionowały silny opór przed konsolidacją inspekcji ze strony resortu zdrowia. Trzeba też wspomnieć, że w dyskusjach przewijała się również koncepcja, reprezentowana wówczas m.in. przez prof. M. Korzycką, by utworzyć centralny organ administracji ds. żywności, będący „gospodarzem obszaru żywności”, podporządkowany administracyjnie Prezesowi Rady Ministrów wraz z jednolitą inspekcją ds. żywności. Oznaczałoby to wyłączenie wszystkich inspekcji mających związek z żywnością z poszczególnych resortów i urzędów. Zgodnie z tą koncepcją prawo regulujące obszar żywności miałby wówczas wydawać Prezes Rady Ministrów w postaci rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Koncepcja ta, która miała nawet pewne poparcie w środowisku naukowym, nie została jednak wdrożona, ponieważ nie było politycznej woli.

Od 2003 r. były zawierane różnego rodzaju umowy o współdziałaniu, których stronami były poszczególne inspekcje, powodowane niejasnościami w zakresie kompetencji i częstym dublowaniem działań. Przykładowo w 2003 r. podpisano porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych a Głównym Inspektorem Inspekcji Handlowej w sprawie zasad współpracy przy wykonywaniu kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. W porozumieniu tym postanowiono m.in., „że ma ono

³ Tak: M. Korzycka-Iwanow, *Rola prawnoustawa w kształtowaniu treści polskiego prawa żywnościowego*, „Żywność, Żywnienie, Prawo a Zdrowie” 2000, nr 4, s. 358.

⁴ Zob.: M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 3, s. 279 oraz teje autorki: *Prawo żywnościowe*, rozdz. XXXI, [w:] A. Stelmachowski [red.], *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 490. Zob. również: L. Szponar, H. Turlejska, J. Suchowiak, M. Suchowiak, *Nadzór nad obrotem żywnością w Polsce*, „Żywność, Żywnienie a Zdrowie” 1997, nr 3.

na celu zapewnienie większej skuteczności i koordynacji kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych”⁵. Podobne porozumienie podpisano również w 2003 r., pomiędzy Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych a Głównym Lekarzem Weterynarii.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że środowiska naukowe już ok. 25 lat temu miały świadomość wadliwości struktury urzędowej kontroli żywności w Polsce, co dodatkowo dało znać o sobie po 2004 r., gdy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, a jednocześnie Unia Europejska wydała w tymże roku rozporządzenie w sprawie u.k.ż. Regulacja ta stworzyła „jakościowy” model urzędowej kontroli nastawiony na takie jej cechy jak: jednolitość, przejrzystość i skuteczność działań w zakresie nadzoru i kontroli żywności⁶.

Niezależnie od dyskusji naukowych były też podejmowane działania legislacyjne zmierzające do reorganizacji istniejącej struktury organów u.k.ż. Projekty ustaw, w których przewidywano powołanie nowej inspekcji, realizującej kompleksowo urzędowe kontrole żywności w miejsce obecnie funkcjonujących Inspekcji Weterynaryjnej (IW), Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) oraz części Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), a także Inspekcji Handlowej (IH), były przedkładane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2006 r.⁷, 2010 r.⁸,

⁵ Rozporządzenie nr 882/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie urzędowej kontroli przeprowadzanej w celu zapewnienia weryfikacji wypełnienia wymogów prawa żywnościowego i paszowego oraz regulacji odnoszących się do zdrowia i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 168, s. 1).

⁶ Zob. monografia: P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008.

⁷ Na podstawie wniosków przedłożonych w sprawozdaniu Rady ds. Systemu Bezpieczeństwa Żywności powołanej do życia zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 1 z dnia 2 stycznia 2006 r. został przygotowany projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z dnia 21 czerwca 2006 r., jednak prace nad tym projektem zostały przerwane, zanim jeszcze został złożony do Sejmu.

⁸ Dnia 30 lipca 2010 r. został przedstawiony przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt założeń do projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, który przewidywał konsolidację jedynie trzech obecnie funkcjonujących inspekcji podległych ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (IW, IJHARS, PIORiN). Także i w tym przypadku projekt nie został przekazany do Sejmu.

2013 r.⁹ oraz 2016 r.¹⁰. Jednak do Sejmu wniesiony został dopiero projekt z 2017 r.¹¹. Wcześniej do Sejmu były składane jedynie projekty poselskie.

Niezależnie od prac nad reformą u.k.ż. w Polsce, także zmiany przepisów na szczeblu unijnym mogą spowodować konieczność nowelizacji przepisów krajowych odnoszących się do organów u.k.ż.

W niniejszej monografii przedstawiono z perspektywy poszczególnych autorów wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem u.k.ż. w Polsce. Opracowania dotyczą zarówno zagadnień o charakterze ogólnym, systemowym, jak również problematyki szczegółowej w odniesieniu do określonych czynności związanych z funkcjonowaniem u.k.ż.

Ogólna charakterystyka urzędowej kontroli żywności oraz jej geneza i kształtowanie na szczeblu unijnym została przedstawiona przez Anetę Kotyję. Autorka powiązała u.k.ż. z systemem bezpieczeństwa żywności, a szerzej z szeroko rozumianym bezpieczeństwem żywnościowym, znajdującym podstawy w przepisach kształtujących Wspólną Politykę Rolną.

Dawid Sześciło, czerpiąc z dorobku doktryny z zakresu teorii za-

⁹ Został przedstawiony przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt założeń projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii z dnia 9 maja 2013 r., w którym proponowano konsolidację czterech inspekcji, tj. trzech inspekcji podległych ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (IW, IJHARS, PIORiN) oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ale wyłącznie w zakresie w jakim sprawują nadzór nad żywnością. Poza tym dnia 19 września 2013 r. do łaski marszałkowskiej został złożony przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej (która w tym czasie sprawowała rządu w Polsce) poselski projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Weterynarii i Żywności, w którym także zaproponowano połączenie trzech ww. inspekcji oraz przejęcie części kompetencji Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie bezpieczeństwa żywności. Projekt ten został jednak wycofany 25 marca 2014 r. przez wnioskodawców.

¹⁰ W marcu 2016 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał Zespół do spraw reformy instytucjonalnej systemu bezpieczeństwa żywności, którego zadaniem było opracowanie propozycji zmian systemowych dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności oraz koncepcji zmian w organizacji i funkcjonowaniu służb inspekcyjnych, w tym projektów ustaw niezbędnych do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej systemu bezpieczeństwa żywności. Wynikiem prac zespołu było przygotowanie projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Nowym elementem było zaproponowanie powołania Narodowej Rady Naukowej Bezpieczeństwa Żywności, która miałaby pełnić funkcje z zakresu oceny ryzyka. Projekt ten, podobnie jak poprzednie, nie został wniesiony do Sejmu.

¹¹ Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk sejmowy nr 1685) wniesiony do Sejmu w dniu 29 czerwca 2017 r.

rządzenia publicznego, dokonał analizy propozycji konsolidacji organów u.k.ż. z punktu widzenia głównych paradygmatów zarządzania publicznego, zauważając, że samo dokonanie konsolidacji nie jest receptą na skuteczne działanie.

Paweł Wojciechowski zaprezentował nową regulację unijną u.k.ż. (rozporządzenie 2017/625), w szczególności analizując rozwiązania prawne dotyczące powierzania różnego rodzaju czynności podmiotom prywatnym, w świetle doktrynalnej koncepcji prywatyzacji administracji.

Problematyka podejmowanych wspólnie prób reformowania u.k.ż. w Polsce została poruszona przez Michała Jabłońskiego i Krzysztofa Koźmińskiego. Autorzy dokonali charakterystyki aktualnej struktury organów u.k.ż. w Polsce oraz przedstawili postulaty *de lege ferenda*.

Koncepcja zespolenia organów administracji oraz znaczenie zespolenia i pionizacji dla funkcjonowania organów u.k.ż. zostały omówione przez Dawida Ziółkowskiego.

Małgorzata Korzycka skupiła się w swoim opracowaniu na kompetencjach organów u.k.ż. w Polsce oraz podstawach funkcjonowania u.k.ż. w Kanadzie w świetle postanowień Kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej CETA. W szczególności Autorka przedstawiła obowiązki poszczególnych organów u.k.ż. w Polsce w zakresie obrotu żywnością z państwami trzecimi.

Strukturę organów realizujących funkcje nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Federacji Rosyjskiej przedstawił Patryk Kalinowski. Autor wyjaśnił w szczególności zakres kompetencji i rolę poszczególnych rosyjskich służb oraz ich wzajemne relacje.

Problematyka współistnienia wielu organów realizujących u.k.ż. w Polsce, w tym zasad podziału kompetencji między nimi, a także rozstrzygnięcia między nimi sporów kompetencyjnych, w oparciu o określone reguły kolizyjne, została omówiona przez Michała Rudego i Agatę Kosińską-Maderę.

Agnieszka Serlikowska zajęła się szczegółowym zagadnieniem powiązanych z prawem finansowym, dotyczącym charakteru prawnego opłat z tytułu przeprowadzania u.k.ż. na przykładzie jednej z opłat pobieranych przez organy Inspekcji Handlowej.

Adam Zieliński dokonał identyfikacji wpływu instytucjonalnej oceny ryzyka w Unii Europejskiej i w Polsce na bezpieczeństwo i jakość żywności w łańcuchu żywnościowym, zwracając szczególną uwagę na

istotne znaczenie oceny ryzyka dla realizowania swoich funkcji przez organy urzędowej kontroli żywności.

Na zakończenie chcemy podkreślić, że potrzeba prowadzenia badań nad u.k.ż. wynika przede wszystkim ze znaczenia, jakie ma funkcjonowanie organów u.k.ż. w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności ale i w zapewnieniu rzetelności handlowej w obrocie środkami spożywczymi i realizacji zasady swobodnego przepływu towarów. Nie można przy tym zapominać, że żywność jest produktem o szczególnie istotnym znaczeniu dla zdrowia konsumentów oraz dla ich budżetu domowego. Rozwój rynku unijnego i handlu międzynarodowego oraz procesy globalizacyjne powodują, że rośnie znaczenie konkurencji na rynku żywności. Nie wystarczy już w miarę sprawne funkcjonowanie organów u.k.ż. w obecnej strukturze, konieczne bowiem staje się strategiczne spojrzenie w przyszłość poprzez dostrzeżenie nowych wyzwań gospodarczych wymagających zreformowania ustroju organów u.k.ż.

Żywimy nadzieję, że niniejsza monografia stanie się przyczynkiem do dalszych dyskusji nad funkcjonowaniem u.k.ż. w Polsce, Unii Europejskiej i na świecie.

Warszawa 10 stycznia 2018 r.

prof. dr hab. Małgorzata Korzycka
dr hab. Paweł Wojciechowski

Pracownia Prawa Żywnościowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski