

*Izabela Lipińska*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: [izabela.lipinska@up.poznan.pl](mailto:izabela.lipinska@up.poznan.pl)

ORCID: 0000-0003-2884-0733

*Jarosław Dobkowski*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska

e-mail: [j.dobkowski@uwm.edu.pl](mailto:j.dobkowski@uwm.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-2010-4152

## URZĘDOWY MODEL KONTROLI ŻYWNOŚCI

### OFFICIAL MODEL OF FOOD CONTROL

#### Abstract

The subject of this article are issues related to the functioning of the food safety system in terms of institutions and administrative entities established for this purpose at the EU level. The aim of the considerations is to answer the question whether the adopted legal solutions will enable effective official control of agri-food products. They are based on the assumption that only coordinated control and monitoring programmes serve to prevent or minimise exposure to food hazards. At the same time, they should cover the entire agri-food chain, and the application of a coherent approach to official controls and enforcement measures should serve this purpose. Member States are responsible for compliance with EU legislation in this regard. They shall indicate the competent central authority or authorities to which they entrust control competences. Their specific role is, among other things, the development of procedures or solutions used to ensure the efficiency and usefulness of official controls and other official activities. Official food

control is one of the most important instruments of the food safety system. Therefore, the extension of its scope to the entire agri-food sector should be evaluated positively. The EU control model created allows for its effective organisation. At the same time, it should be stressed that the environment of the agri-food chain is constantly changing, which requires constant adaptation of the official control system by the EU legislator.

### KEYWORDS

official food control, food safety, food security, food inspections, EU food law

### SŁOWA KLUCZOWE

urzędowa kontrola żywności, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo żywnościowe, kontrola żywności, unijne prawo żywnościowe

### WPROWADZENIE

Rozwój rolnictwa jako sektora gospodarki, w tym w szczególności jego postępująca globalizacja, pociąga za sobą konieczność poszukiwania odpowiednich rozwiązań prawnych, które nie tylko odpowiadają zmieniającym się potrzebom rynku, ale również pozwalają na weryfikację łańcucha żywnościowego<sup>1</sup>. Chodzi w szczególności o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności. Oba pojęcia mogą być rozpatrywane w różnych ujęciach, a są one przedmiotem badań z zakresu ekonomii, w tym ekonomiki rolnictwa, filozofii, socjologii czy prawa. W języku prawniczym, jak zauważa K. Leśkiewicz<sup>2</sup>, pojęcie „bezpieczeństwo żywności” odnosi się do pewnych cech produktu żywnościowego, które zapewniają, że nie wywoła on szkodliwych skutków dla zdrowia konsumentów. Natomiast przez bezpieczeństwo żywnościowe należy rozumieć ogół warunków, jakie powinny być spełnione dla zapewnienia wystarczającej ilości żywności do wyżywienia ludności określonego regionu. Składa się nań zarówno jej wyprodukowanie, jak i dostępność, co konstytuuje samowystarczalność<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Łańcuch żywnościowy nie ma legalnej definicji. Obejmuje on podmioty zaangażowane w produkcję żywności i pasz, ich przetwarzanie i dystrybucję oraz konsumenta finalnego.

<sup>2</sup> K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179–198.

<sup>3</sup> P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo żywności*, (w:) S. Prutis (red.), *Wielka encyklopedia prawa. Prawo rolne i żywnościowe*, t. VIII, Warszawa 2015, s. 39.

Zarówno bezpieczeństwo żywnościowe, jak i bezpieczeństwo żywności stanowią istotne dobra publiczne<sup>4</sup>. Są one traktowane jako dobra globalne, a ich cechą charakterystyczną jest wysoki stopień wykorzystania przez ogół społeczeństwa<sup>5</sup>. W odniesieniu do podstawowej funkcji omawianego sektora gospodarki, jaką bezsprzecznie jest produkcja żywności, dobra te podlegają szczególnej ochronie, a samo rolnictwo jest ich dostarczycielem i jednocześnie z nich korzysta<sup>6</sup>. Warto dodać, że pewnego prostego usystematyzowania dóbr przez nie wytwarzanych dokonał J. Wilkin<sup>7</sup>, który wyróżnił dobra środowiskowe, społeczno-kulturowe oraz ekonomiczne. W ramach tych ostatnich umieścił bezpieczeństwo żywnościowe i żywności obok bezpieczeństwa energetycznego.

Traktowane jako szczególne dobro, bezpieczeństwo żywności zostało także ujęte w Studium Parlamentu Europejskiego obok dóbr krajobrazów rolniczych o wartości kulturowej, witalności obszarów wiejskich i dobrostanu zwierząt gospodarskich<sup>8</sup>. Natomiast z perspektywy prawa żywnościowego za dobra publiczne podlegające ochronie należy traktować: życie i zdrowie ludzkie, interesy gospodarczy konsumentów, uczciwe praktyki w handlu żywnością, dobrostan zwierząt oraz zdrowie roślin<sup>9</sup>. Oddziałują nań różne instrumenty, które wzajemnie się uzupełniają, a jednym z nich jest urzędowa kontrola. Może ona być rozumiana jako kontrola żywności w ujęciu spełniania przez nią wymogów prawa żywnościowego oraz jako podejmowanie środków nadzorczych, które umożliwiają usuwanie pojawiających się w jej toku nieprawidłowości<sup>10</sup>. W szerszym ujęciu należy ją traktować jako badanie stanu istniejącego i porównywanie go ze stanem pożądanym lub postulowanym przez określoną normę<sup>11</sup>. Ta z kolei nadaje wskazanym organom możliwość podejmowania określonych działań i stosowa-

<sup>4</sup> Zob. definicja dóbr publicznych zawarta w *Multifunctionality. Towards an analytical framework*, Paris: OECD 2001, s. 17. Pisze na ten temat J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010, s. 47.

<sup>5</sup> K. Bańkowska, M. A. Król, *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, (w:) M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 215–235.

<sup>6</sup> R. Baum, J. Śleszyński, *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe” 2009, nr 2, s. 19 i n.

<sup>7</sup> J. Wilkin, *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, (w:) J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010, s. 47–48.

<sup>8</sup> K. Hart, D. Baldock, P. Weingarten, B. Osterburg, A. Povellato, F. Vanni, C. Pirzio-Biroli, A. Boyes, *Jakie narzędzia europejskiej polityki rolnej sprzyjałyby dostarczaniu dóbr publicznych? Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2011, s. 9.

<sup>9</sup> Tak art. 5 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31 z 2002 r., s. 1).

<sup>10</sup> P. Wojciechowski, *Wybrane obszary szczególnej regulacji prawa żywnościowego*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 438.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 181–182.

nia sankcji w przypadku pojawienia się niezgodności z przepisami prawa żywnościowego.

Przedmiotem niniejszych rozważań są zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemu bezpieczeństwa żywności w ujęciu powołanych w tym celu instytucji oraz podmiotów administracji na szczeblu unijnym i krajowym. Mianowicie ze względu na charakter omawianych dóbr publicznych państwo ma zapobiegać występowaniu ewentualnych zagrożeń nań oddziałujących. Jak podkreśla P. Wojciechowski<sup>12</sup>, chroni je poprzez wydawanie stosownych regulacji prawnych ustalających wymogi niezbędne do zminimalizowania zagrożeń związanych z produkcją i obrotem żywnością, a także poprzez działanie wyposażonych w określone uprawnienia organów administracji publicznej.

Za wyborem omawianej problematyki przemawia wiele względów. Należy zauważyć, że początkowo kwestie urzędowej kontroli zostały podjęte w dość zawężony sposób, jako czynności niezbędne w zapewnieniu ochrony zdrowia, jak również interesów ekonomicznych obywateli, a odnosiły się jedynie do środków spożywczych<sup>13</sup>. Podejście to jednak uległo pewnej modyfikacji wraz z koniecznością objęcia kontrolą całego łańcucha dostaw. Podkreślenia wymaga fakt, że prawodawca ustanowił przepisy nie tylko regulujące produkcję i dystrybucję żywności, lecz także objął nimi pasze, a ustalone procedury kontroli i nadzoru dotyczą każdej ich sfery. Jednocześnie za podstawę wdrażanych rozwiązań przyjął założenie, że jednolite zasady kontroli przyczyniają się i gwarantują swobodny przepływ towarów, realizując tym samym art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>14</sup> (dawny art. 14 TWE). Bez wątpienia działania urzędowych kontroli żywności w państwach członkowskich mają wpływ na jej płynne przemieszczanie i zarazem zapewniają odpowiedni poziom ochrony konsumentów.

Od strony praktycznej kontrola sprowadza się do weryfikacji spełniania wymogów szeroko rozumianego prawa żywnościowego i paszowego. Obejmuje ona także regulację odnoszącą się do bytowania zwierząt<sup>15</sup>. Opiera się na zasadzie odpowiedzialności podmiotów pozyskujących żywność na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Ponadto coraz częściej wykracza poza kwestie samej zdrowotności, oddziałując także na zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Warto dodać, że problematyka produkcji żywności, w tym prowadzenia działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, jest przede wszystkim kształtowana regulacją prawnorolną, jednak można dostrzec

<sup>12</sup> P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 155.

<sup>13</sup> Zob. preambuła dyrektywy Rady nr 89/397/EWG z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 186 z 1989 r., s. 23); akt utracił moc.

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana).

<sup>15</sup> Pisze na ten temat P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola i Audyt” 2014, nr 1, s. 49.

pewne narastanie przepisów o charakterze publicznoprawnym w ramach unormowań dotyczących samego rolnictwa. Ich przejawem jest stosowanie kontroli urzędowej.

Celem rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy przyjęte na poziomie unijnym oraz krajowym regulacje prawne umożliwią skuteczną urzędową kontrolę produktów rolno-spożywczych. Ponadto zmierzają one do wskazania kierunków ewentualnych zmian mieszczących się w realizowanej polityce Unii Europejskiej.

Omawiana problematyka nie jest nowa, a była podejmowana na poziomie międzynarodowym, regionalnym i krajowym. Pewna jej spójna idea została wyrażona w opracowaniu przygotowanym w 2019 r. przez FAO pt. „The Future of Food Safety. There is no food security without food safety”<sup>16</sup>, co znajduje wyraz w prawodawstwie unijnym. Jego autorzy podkreślają, że tylko skoordynowane programy kontroli i monitorowania leżą u podstaw egzekwowania systemów regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności w celu zapobiegania lub minimalizowania narażenia na zagrożenia związane z żywnością<sup>17</sup>.

## URZĘDOWA KONTROLA ŻYWNOCI NA POZIOMIE REGIONALNYM

Urzędowa kontrola żywności na poziomie regionalnym została implementowana do wspólnotowego porządku prawnego dyrektywą Rady nr 89/397/EWG z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych<sup>18</sup>. Podstawowym jej celem była harmonizacja istniejących, a rozproszonych zasad regulujących sprawowanie nadzoru w tym zakresie przez państwa członkowskie. Tym samym prawodawca przewidział konieczność ich uposażenia w odpowiednie instrumentarium, jednocześnie zobowiązując do przyjęcia niezbędnych krajowych norm prawnych.

W omawianym akcie normatywnym po raz pierwszy została zdefiniowana istota kontroli i jej przedmiot. Miała ona polegać na weryfikacji przez właściwe władze państwowe zgodności środków spożywczych, dodatków do żywności, witamin, soli mineralnych, pierwiastków śladowych i innych dodatków przeznaczonych do sprzedaży jako takie oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi, z przepisami mającymi realizować cele, które mieszczą się w dzisiejszym rozumieniu prawa żywnościowego. Skła-

<sup>16</sup> *The Future of Food Safety. There is no food security without food safety*, Rome 2019, <http://www.fao.org/3/ca4289en/CA4289EN.pdf> (dostęp: 10.08.2022 r.).

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>18</sup> Dz.Urz. UE L nr 186 z 1989 r., s. 23.

dały się nań zapobieganie zagrożeniom zdrowia publicznego, gwarantowanie uczciwych transakcji handlowych, a także szeroko rozumiana ochrona interesów konsumenta<sup>19</sup>.

Zmiana zakresu omawianego pojęcia została dokonana na mocy rozporządzenia (WE) 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 zwierząt<sup>20</sup>. W akcie tym zostało zdefiniowane pojęcie kontroli urzędowej, z pominięciem „żywności”. Przyjęto w nim, że oznacza ona każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje w zakresie wskazanym w rozporządzeniu (art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004). W stosunku do uprzednio przyjętej, modyfikacja zakresu kontroli wynikała między innymi z wejścia w życie tzw. ogólnego prawa żywnościowego, tj. rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności<sup>21</sup>. Zasadniczo chodziło o doprecyzowanie jej zakresu i rozszerzenia przedmiotu o środki żywienia zwierząt, jak również materiały oraz wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością<sup>22</sup>. To swoiste skonkretyzowanie podstawowych definicji zmierzało do objęcia całego łańcucha żywności<sup>23</sup>. Jednocześnie prawodawca podniósł konieczność ich przeprowadzania na podstawie udokumentowanych procedur w celu zapewnienia, aby były one przeprowadzane jednolicie oraz cechowały się wysoką jakością<sup>24</sup>.

Ogólne zasady wykonywania kontroli urzędowych zostały określone w art. 1 rozporządzenia 882/2004, które zgodnie z definicją miały na celu sprawdzenie zgodności z regułami ukierunkowanymi w szczególności na zapobieganie, eliminowanie lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt, bezpośrednio lub poprzez środowisko naturalne, a także gwarantowanie uczciwych praktyk w handlu paszami i żywnością oraz ochronę interesów konsumenta łącznie z etykietowaniem pasz i żywności oraz innymi formami przekazywania informacji konsumentom.

Poza wskazanym aktem normatywnym kontrola była również przedmiotem rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

<sup>19</sup> Szerzej E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna charakterystyka*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 66 i n.; I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 4, s. 14–17.

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE L nr 165 z 2004 r., s. 1; dalej: rozporządzenie nr 882/2004.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE L nr 31 z 2002 r., s. 1; dalej: rozporządzenie nr 178/2002.

<sup>22</sup> Zob. P. Wojciechowski, *Regulacje związane z kontrolą i monitoringiem w łańcuchu żywnościowym*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 437.

<sup>23</sup> P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 50.

<sup>24</sup> Zob. motyw 14 rozporządzenia 882/2004.

29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi<sup>25</sup>. Zawarto w niej szczególne przepisy odnośnie do weryfikacji pozyskiwania mięsa świeżego, żywych małży, produktów rybołówstwa oraz mleka surowego i produktów mleczarskich.

Na podstawie omawianych aktów normatywnych zostały zaprojektowane struktury prawne modelu organizacji kontroli urzędowych. Rozwiązania w nich zawarte miały przyczynić się do jej poprawy oraz egzekwowania unijnego prawodawstwa. Jednakże ze względu na pewne ich rozproszenie oraz zawiłości prawodawca dostrzegł konieczność zrationalizowania stosowanych norm prawnych oraz ich uproszczenia. W efekcie na ich podstawie uformował jednolite ramy legislacyjne<sup>26</sup>.

Obecnie fundamentalnym aktem normatywnym, którego rozwiązania prawne umożliwiają i nakazują kontrolę środków spożywczych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych<sup>27</sup>. W porównaniu do poprzednich zakres nowego rozporządzenia został rozszerzony o kontrole urzędowe mające na celu sprawdzenie zgodności z prawem żywnościowym i paszowym, zdrowiem i dobrostanem zwierząt, zdrowiem roślin oraz przepisami dotyczącymi produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. W konsekwencji prawodawca nie odnosi się do kontroli łańcucha żywnościowego czy paszowego, ale do łańcucha rolno-spożywczego (art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2017/625).

Zasadniczo można wskazać dwa podstawowe cele rozporządzenia 2017/625. Jest nim ustanowienie wspólnych przepisów dotyczące unijnych kontroli urzędowych, które mają zapewnić właściwe stosowanie i egzekwowanie prawa w łańcuchu rolno-spożywczym. U ich podstaw, jak wynika z samego tytułu rozporządzenia 2017/625, leży ochrona zdrowia ludzi, roślin i dobrostanu zwierząt. Ponadto zmierza ono do wypracowania spójnego podejścia do kontroli urzędowych i środków egzekwowania oraz umocnienia zasady kontroli opartej na

<sup>25</sup> Dz.Urz. UE L nr 139 z 2004 r., s. 206; dalej: rozporządzenie nr 854/2004.

<sup>26</sup> Zob. np. M. Ferri, *Il Regolamento UE 2017/625 sui controlli ufficiali. Cosa cambia? No major changes: no revolution rather it is an evolution*, „Veterinariapreventiva.it” 2019, s. 1–29.

<sup>27</sup> 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, 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 nr 95 z 2017 r., s. 1); dalej: rozporządzenie nr 2017/625.

ocenie ryzyka. Należy zauważyć, że przyjęte rozwiązania normatywne traktują kontrolę jako bardzo istotny element zarządzania nim. Ryzyko w tym przypadku jest pojmowane jako pewien stan niebezpieczeństwa wiążący się z pojawieniem negatywnych skutków dla zdrowia oraz dotkliwość takich skutków w okolicznościach ich wystąpienia<sup>28</sup>. W tym znaczeniu kontrola ma minimalizować potencjalne niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia konsumentów oraz zwierząt, których źródłem może być żywność. Jej zakres pojęciowy został zdefiniowany w art. 2 rozporządzenia 178/2002 i jest utożsamiany ze środkiem spożywczym. Przez żywność rozumie się jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Natomiast prawodawca wyłącza z definicji środka spożywczego pasze oraz zwierzęta żywe, o ile mają one być wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi<sup>29</sup>.

W związku z wykonaniem przepisów ogólnego prawa żywnościowego, na podmioty działające na rynku spożywczym i pasz, w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą zostały nałożone pewne obowiązki (art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002). Chodzi o konieczność spełniania wymogów ustalonych na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji oraz sprawowania nad nimi kontroli. Zgodnie z przyjętą zasadą faktyczną kontrolę w pierwszej kolejności i w znacznej mierze wykonuje producent. Przybiera ona charakter tzw. kontroli wewnętrznej. Z kolei, w ramach wyznaczonych obowiązków, państwa członkowskie wprowadzają w życie prawo żywnościowe oraz monitorują i kontrolują jego przestrzeganie (art. 17 ust. 2 rozporządzenia 178/2002)<sup>30</sup>. W tym przypadku kontrola ta przyjmuje charakter zewnętrzny, niezależny od woli producenta, a dokonują jej organy powołane do urzędowej kontroli żywności działające na podstawie odrębnych przepisów.

Prawodawca unijny jednocześnie odróżnia wykonywanie kontroli urzędowych od innych czynności urzędowych. Pierwsze z wymienionych oznaczają czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym przekazano zadania w ramach kontroli urzędowych<sup>31</sup>. Natomiast drugie odnoszą się do wszelkich innych działań, które są podejmowane

<sup>28</sup> Szerzej na temat ryzyka I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019.

<sup>29</sup> Środek spożywczy obejmuje natomiast napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łączące z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki.

<sup>30</sup> Prawodawca na podstawie art. 17 rozporządzenia 178/2002 nakłada na państwa członkowskie między innymi obowiązek powiadamiania opinii publicznej o sprawowanym nadzorze nad bezpieczeństwem żywności i pasz oraz innych działaniach monitorujących, obejmujących wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

<sup>31</sup> Jak dostrzega Agnieszka Serlikowska, rozporządzenie nr 2017/625 wprowadziło nową definicję urzędowych kontroli jako czynności przeprowadzanych przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z tym rozporządzeniem przekazano pewne zadania w ramach kontroli urzędowych, podejmowane w celu weryfikacji przestrzegania przez pod-

przez podmioty, którym przekazano kompetencje urzędowe<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że rozporządzenie 178/2002 obejmuje kontrolą urzędową wszystkie przedsiębiorstwa spożywcze i podmioty branżowe działające na rynku<sup>33</sup>. Ma ono zastosowanie również do kontroli urzędowych weryfikujących obrót zwierząt i towarów z państwami trzecimi.

Zakres urzędowej kontroli żywności jest wykonywany w obszarach: a) żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, w tym zgodności 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; b) zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) w celu produkcji żywności i paszy; c) pasz i bezpieczeństwa pasz na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz oraz stosowania pasz, w tym z przepisami mającymi na celu zapewnienie uczciwych praktyk handlowych oraz ochronę zdrowia i interesów konsumentów oraz zapewnienie im prawa do informacji; d) wymogów dotyczących zdrowia zwierząt; e) zapobiegania ryzyku dla zdrowia ludzi i zwierząt stwarzanemu przez produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne oraz ograniczania takiego ryzyka; f) wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt; g) środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin; h) wymogów dotyczących wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz zrównoważonego stosowania pestycydów, z wyjątkiem sprzętu do aplikacji pestycydów; i) produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych; j) stosowania i oznakowania chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności (art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2017/625).

Jak wskazano powyżej, za egzekwowanie unijnego prawodawstwa dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego odpowiadają państwa członkowskie. Wskazują one właściwy organ centralny lub inny działający w interesie publicznym, któremu powierza kompetencje z zakresu kontroli. Pozwala to państwom na

---

mioty tego aktu oraz przepisów we wskazanych obszarach; zob. A. Serlikowska, *Oplaty i inne należności ustalane lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020, s. 40.

<sup>32</sup> Zob. szerzej art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2017/625. Kontrole obejmują czynności mające na celu weryfikację występowania chorób zwierząt lub agrofagów roślin, zapobieganie lub kontrolę rozprzestrzeniania się takich chorób zwierząt lub agrofagów roślin, lub ich eliminację, udzielanie zezwoleń lub zatwierdzanie oraz wydawanie świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych.

<sup>33</sup> Dotyczy to producentów surowców rolnych do produkcji żywności, producentów pasz, hodowców, producentów zwierząt i roślin, aż po sprzedawców detalicznych, podmioty gastronomiczne i przedsiębiorstwa handlowe związane z branżą. Pisze na ten temat B. Bakalarska, *Nowe regulacje prawne w zakresie kontroli urzędowych*, „Wiedza i Jakość” 2019, nr 4, s. 10; K. Krzewska, *Urzędowa kontrola żywności – zmiany wprowadzane przez rozporządzenie 2017/625*, LEX/el. 2017.

monitorowanie i weryfikację spełniania wymogów unijnych (art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2017/625)<sup>34</sup>. Organ kontroli jest powoływany dla każdego z obszarów regulowanych przepisami omawianego rozporządzenia. Prawodawca dopuszcza również równoległe działanie kilku organów na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Implikuje to wyznaczenie konkretnych dłań obowiązków z uwzględnieniem konieczności zapewnienia sprawnej i efektywnej ich współpracy. W sytuacji wielości organów, na państwie członkowskim ciąży obowiązek wskazania, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, jednego odpowiedzialnego za koordynowanie współpracy z Komisją i innymi państwami członkowskimi.

Szczególna rola powoływanych organów polega między innymi na tym, że tworzą one procedury lub rozwiązania służące zapewnieniu sprawności i skuteczności kontroli urzędowych oraz innych czynności urzędowych. Ponadto określają one czynności służące zapewnieniu bezstronności, jakości i spójności kontroli na wszystkich jej szczeblach (art. 5 ust. 1 pkt b rozporządzenia 2017/625). W dużej mierze uprawnienia poszczególnych krajowych organów kontroli kształtowane są przepisami prawa unijnego, a można wśród nich wymienić kompetencje kontrolne, nadzorcze oraz informacyjno-doradcze<sup>35</sup>.

Zaprojektowany unijny model urzędowej kontroli opiera się na kilku zasadach zawartych w rozporządzeniu 2017/625. Ich wyłonienia dokonał P. Wojciechowski, a należy wśród nich wymienić zasady: proporcjonalności (art. 9 ust. 6), dwuinstancyjności (art. 7), kompleksowości (art. 10 ust. 1), ostrożności (art. 7 rozporządzenia nr 178/2002), jednolitości działania (art. 43), regularności (art. 9 i 109), poufności (art. 8), przejrzystości (art. 11), prowadzenia kontroli bez uprzedzenia (art. 9 ust. 4), analizy ryzyka (art. 9 ust. 1 i 2), zasadę bezstronności i obiektywizmu (art. 27 i 35), fachowości i kompetentności (art. 5 ust. 4), oraz sprawności i efektywności (art. 5 ust. 1 lit. a)<sup>36</sup>.

Omawiany akt normatywny przyznaje Komisji uprawnienia w zakresie przeprowadzania audytu w państwach członkowskich (art. 116 ust. 1 rozporządzenia 2017/625), co jest przejawem tzw. podwójnej kontroli. Należy go pojmować jako systematyczne i niezależne badanie mające na celu ustalenie, czy wskazane rozporządzeniem działania oraz ich wyniki są zgodne z zaplanowanymi rozwiązaniami i czy te rozwiązania są należycie stosowane. Audyty służą weryfikacji nie tylko stosowania prawodawstwa Unii, lecz także funkcjonowania krajowych

---

<sup>34</sup> Zob. motyw nr 15 Preambuły rozporządzenia 2017/625. Zob. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2018, nr 1, s. 11–36.

<sup>35</sup> Szerzej P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 53 i n.

<sup>36</sup> Zob. P. Wojciechowski, *Regulacje związane z kontrolą i monitoringiem w łańcuchu żywnościowym*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*, s. 437–446.

systemów kontroli i ich organów. W tym samym zakresie są one również przewidziane w stosunku do państw trzecich<sup>37</sup>.

Od strony praktycznej wykonanie przepisów dotyczących urzędowych kontroli, jak zauważa Bernd M. J. van der Meulen, odbywa się poprzez kilka etapów<sup>38</sup>. Pierwszym jest zbadanie samej zgodności kontroli, czy prawodawstwo unijne dotyczące łańcucha rolno-spożywczego nakłada na właściwe organy obowiązek sprawdzenia, czy podmioty działają zgodnie ze stosownymi przepisami i czy żywność spełnia wymogi w tym zakresie. W efekcie może dojść do podejrzenia prawdopodobieństwa wystąpienia takich niezgodności, które podlegają weryfikacji, co stanowi kolejny etap. Odpowiednio właściwe organy przeprowadzają postępowanie wyjaśniające w celu potwierdzenia lub wyeliminowania takiego podejrzenia (art. 137 ust. 2 rozporządzenia 2017/625). Ostatnim z nich jest stwierdzenie wystąpienia niezgodności. Wówczas organy podejmują wszelkie środki, jakie uznają za odpowiednie, by zapewnić zgodność z przepisami przyjętymi na szczeblu unijnym lub krajowym. Przeprowadzają one konieczne działania, aby określić przyczynę i zakres niezgodności, w tym ustalają obowiązki podmiotu oraz wprowadzają właściwe środki w celu podjęcia przez niego działań naprawczych i zaradczych (art. 138 ust. 2 rozporządzenia 2017/625). Zgodnie z powyższym, jak podkreśla P. Wojciechowski, pojęcie kontroli w ujęciu funkcjonalnym odnosi się nie tylko do samej funkcji kontrolnej, ale również do szerokiego zakresu działań o charakterze władczym<sup>39</sup>.

Należy dodać, że w sytuacji wystąpienia poważnego zakłócenia w systemie kontroli danego państwa członkowskiego, Komisja w drodze wydania aktów wykonawczych może przyjmować określone środki egzekucyjne (art. 141 rozporządzenia 2017/625).

Poza wymienionymi, w rozporządzeniu 2017/625 ustanowiono także przepisy dotyczące innych powiązanych aspektów. Należą do nich między innymi kwestie finansowania kontroli urzędowych (art. 78), pomocy administracyjnej i współpracy między państwami członkowskimi (art. 102), kontroli przeprowadzanych przez Komisję oraz ustanowienie systemu zarządzania w celu gromadzenia danych i informacji IMSOC (Information Management System For Official Controls) (art. 131).

<sup>37</sup> Zob. motyw nr 79 rozporządzenia 2017/625.

<sup>38</sup> Bernd M. J. van der Meulen, *Enforcement of EU agri-food law: Regulation (EU) 2017/625 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products*, "ERA Forum: Journal of Academy of European Law" 2018. DOI: 10.1007/s12027-018-0532-5.

<sup>39</sup> Szerzej P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 19–23.

## URZĘDOWA KONTROLA ŻYWNOŚCI NA POZIOMIE KRAJOWYM NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie urzędowej kontroli żywności nie są wyłączne. Oznacza to, że każde państwo członkowskie ma własny swoisty jej model, który jest kształtowany zarówno przez przepisy prawa unijnego, jak i rodzime ustawodawstwo. Oddziałuje ono na organizację systemu kontroli oraz rozwiązania proceduralne, gwarantując pewną autonomię instytucjonalną. Co do zasady, prawodawca nie ingeruje w kwestie administracji publicznej oraz w tok postępowania przed jej organami. Nie oznacza to jednak pełnej swobody w tworzeniu ich struktury i sposobu funkcjonowania, bowiem muszą one wypełniać ustalone unijne cele prawa żywnościowego.

Jak wskazano powyżej, za egzekwowanie prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego odpowiadają państwa członkowskie, których właściwe organy – poprzez organizację kontroli urzędowych – monitorują i weryfikują, czy odpowiednie wymogi unijne są faktycznie przestrzegane i egzekwowane. W ich gestii leży także określenie zasad dotyczących środków i kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego<sup>40</sup>.

Obecnie w Polsce urzędową kontrolę żywności wykonują cztery instytucje, bez określenia jednej wiodącej. Formalnie są niezależne od siebie, mają odmienną strukturę organizacyjną, zadania oraz kompetencje. Są one uprawnione do przeprowadzania kontroli zewnętrznej, a posiadają uprawnienia na mocy odpowiednich przepisów prawnych. Należy do nich: Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej: u.p.i.s.)<sup>41</sup>, Inspekcja Weterynaryjna (IW) działająca na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (dalej: u.i.w.)<sup>42</sup>, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) działająca na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (dalej: u.j.h.a.r.s.)<sup>43</sup>, oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN) istniejąca na podstawie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (dalej: u.p.i.o.r.n.)<sup>44</sup>. Nadzór nad nimi sprawują trzy odrębne naczelne organy administracji rządowej, tj. Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw rolnictwa oraz minister właściwy do spraw zdrowia.

<sup>40</sup> Por. art. 17 ust. 2 rozporządzenia 178/2002.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 195, z późn. zm.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 306, z późn. zm.

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 630, z późn. zm.

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 147, z późn. zm.

Poszczególne instytucje kontrolne mają odmienną dwu- lub trzyszczeblową strukturę. Przykładem pierwszej z wymienionych jest PIORIN. Jej głównymi organami są podległy ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i powoływany przez Prezesa Rady Ministrów Główny Inspektor oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa (art. 3 ust. 1 u.p.i.o.r.n.). Dwupoziomową strukturę ma również Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Zadania na szczeblu ogólnokrajowym sprawuje Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, natomiast na poziomie wojewódzkim – wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 18 u.j.h.a.r.s.). Głównego Inspektora powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rynków rolnych i jednocześnie jemu podlega.

Do instytucji posiadających trzyszczeblową strukturę należy Inspekcja Weterynaryjna, a jej organami są: Główny Lekarz Weterynarii, kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie – wojewódzki lekarz weterynarii oraz kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej – powiatowy lekarz weterynarii (art. 5 ust. 1 u.i.w.). Inspekcją kieruje Główny Lekarz Weterynarii, który podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, a jest on powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 6 u.i.w.).

Również trójszczeblowa jest organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Składają się nań głównie takie organy, jak: Główny Inspektor Sanitarny oraz jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie – państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni, państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.i.s. Główny Inspektor Sanitarny jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, powołuje go Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia.

Obszar urzędowej kontroli w Polsce jest wykonywany według trzech ścieżek. Pierwsza z nich dotyczy jakości zdrowotnej (czyli bezpieczeństwa żywności), za którą jest odpowiedzialny PIS i IW oraz jakości handlowej wykonywanej przez IJHARS. W kolejności kontrolę pochodzenia żywności wykonuje PIS odnośnie do bezpieczeństwa żywności pochodzenia niezwierzęcego na etapie produkcji oraz wszystkich produktów będących w obrocie, natomiast IW jest odpowiedzialna za żywność pochodzenia zwierzęcego na etapie produkcji oraz w obrocie hurtowym. Trzecia ścieżka odnosi się do samego obrotu żywnością, a leży w kompetencji IJHARS.

Funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest kształtowane dwoma aktami normatywnymi, tj. ustawą z dnia 14 marca 1985 r. oraz ustawą z dnia

25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (dalej: u.b.ż.ż.)<sup>45</sup>, jako *lex specialis*<sup>46</sup>. Jej zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmują sprawowanie nadzoru nad między innymi warunkami zdrowotnymi żywności oraz żywienia (art. 1 pkt 6 u.p.i.s.). Jego obszar normatywny dotyczy przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych odnośnie do warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności, warunków żywienia zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.i.s.), nadzoru nad jej jakością zdrowotną (art. 4 ust. 1 pkt 3a u.p.i.s.), warunków zdrowotnych produkcji materiałów, obrotu takimi materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi (art. 4 ust. 1 pkt 4 u.p.i.s.). Jak wynika z przytoczonego przepisu, zakres kontroli sprawowany przez PIS obejmuje cały łańcuch żywnościowy, co koresponduje z rozwiązaniami przyjętymi na poziomie unijnym.

Zgodnie z przyjętą zasadą w art. 12 ust. 1 u.p.i.s. w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji PIS, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest państwowy powiatowy lub państwowy graniczny inspektor sanitarny. Ich kompetencje, jako organów urzędowej kontroli żywności w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2017/625, zostały określone w art. 73 ust. 1 pkt 1 u.b.ż.ż., a ich zakres obejmuje cztery obszary. Zasadniczo przedmiotem kontroli jest żywność pochodzenia niezwierzęcego produkowana i wprowadzana do obrotu, przywożona z państw trzecich oraz wywożona i powrotnie wywożona do tych państw. Ponadto obejmuje ona produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w handlu detalicznym w rozumieniu art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 178/2002, z wyłączeniem produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w rolniczym handlu detalicznym. Ustawodawca objął jej zakresem także żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego, o której mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 853/2004, produkowanej i wprowadzanej do obrotu lub wywożonej do państw trzecich, przywożonej z tych państw w zakresie nieobjętym decyzją Komisji z dnia 17 kwietnia 2007 r. 2007/275/WE dotyczącą wykazów zwierząt i produktów mających podlegać kontroli w punktach kontroli granicznej na mocy dyrektyw Rady 91/496/EWG i 97/78/WE<sup>47</sup> oraz powrotnie wywożoną do tych państw, z wyłączeniem żywności znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym. Organy PIS zajmują się także oceną prawidłowości stosowania zasad systemu Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP) w zakładach objętych jej nadzorem.

Drugim urzędowym podmiotem sprawującym pieczę nad bezpieczeństwem żywności w Polsce jest Inspekcja Weterynaryjna. Zakres jej działania obejmuje

<sup>45</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021, z późn. zm.

<sup>46</sup> Pisze na ten temat D. Ziółkowski, *Pionizacja inspekcji żywnościowych a sprawowanie kontroli i nadzoru nad ich działalnością*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 93.

<sup>47</sup> Dz.Urz. UE L nr 116 z 2007 r., s. 9, z późn. zm.

żywność pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym, natomiast do kompetencji należy ochrona zdrowia publicznego (art. 3 ust. 1 u.i.w.). Ponadto w art. 73 ust. 1 pkt 3 u.b.ż.ż. ustawodawca wskazał kompetencje organów Inspekcji Weterynaryjnej, jako organów urzędowej kontroli żywności w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2017/625, zgodnie z właściwością określoną przepisami ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>48</sup>. Zgodnie z tą ustawą IW wykonuje swoje zadania w ramach urzędowej kontroli żywności poprzez m.in.: badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego i żywności; przeprowadzanie weterynaryjnej kontroli granicznej i weterynaryjnej kontroli w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu; sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym przy ich produkcji i wprowadzaniu na rynek, a także sprzedaży bezpośredniej. Ponadto Inspekcja wykonuje swoje zadania także na podstawie przepisów odrębnych. Są one zawarte chociażby w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (dalej: u.p.p.z.)<sup>49</sup>. Ustawodawca określa w jej treści właściwość organów w zakresie higieny i kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego, a także żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego. Właściwym organem kontrolnym jest zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.p.z. powiatowy lekarz weterynarii<sup>50</sup>.

Organy IW na podstawie przepisów szczególnych są także właściwe do np. przeprowadzania urzędowych kontroli pasz oraz dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>51</sup>), przeprowadzania kontroli w zakresie spełniania przez nawozy lub środki wspomagające uprawę roślin, wytworzone z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych wymagań wskazanych we właściwych przepisach (art. 36 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu<sup>52</sup>).

W konsekwencji organy PIS są właściwe w sprawach dotyczących żywności pochodzenia niezwierzęcego, a IW pochodzenia zwierzęcego. Niemniej, jak

---

<sup>48</sup> Pisze na ten temat D. Ziółkowski, *Pionizacja inspekcji żywnościowych a sprawowanie kontroli i nadzoru nad ich działalnością*, (w:) M. Korzycka, M. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola...*, s. 93.

<sup>49</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1753, z późn. zm.

<sup>50</sup> Jest to organ kontrolny w rozumieniu: 1) art. 2 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 854/2004, 2) art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, w zakresie urzędowych kontroli: a) produktów pochodzenia zwierzęcego, b) żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdującej się w rolniczym handlu detalicznym – chyba że prawodawstwo weterynaryjne lub przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności stanowią inaczej.

<sup>51</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 278, z późn. zm.

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 76, z późn. zm.

pokazuje praktyka, wytwarzana żywność wprowadzana do obrotu może składać się z jednych i drugich, co implikuje pewne utrudnienia kolizyjne<sup>53</sup>.

Poza wymienionymi podmiotami, do przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności są uprawnione także tzw. inspekcje resortowe<sup>54</sup>. Należy tu wymienić Wojskową Inspekcję Sanitarną, która wykonuje zadania PIS, oraz Wojskową Inspekcję Weterynaryjną – wykonującą zadania IW, a są one podległe i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej (art. 22a u.p.i.s. oraz art. 3 ust. 4 u.i.w.).

Wśród organów odpowiedzialnych za sprawowanie urzędowych kontroli żywności należy wymienić także Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Inspekcja wykonuje zadania związane z nadzorem zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z produkcją środków ochrony roślin, ich obrotem i stosowaniem, a także nad wytwarzaniem i obrotem materiału siewnego (art. 2 u.p.i.o.r.n.). Doniosła rola PIORIN w sprawowaniu pieczy nad bezpieczeństwem żywności polega na kontroli pozostałości środków ochrony roślin w produktach roślinnych pochodzących z tzw. produkcji pierwotnej<sup>55</sup>. Ponadto wykonuje ona także inne zadania powierzone na mocy przepisów odrębnych. Przykładem może być kontrola materiału siewnego na podstawie art. 121 ustawy z 9 dnia listopada 2012 r. o nasiennictwie<sup>56</sup>, a także upraw winorośli, z których winogrona są przeznaczone do wyrobu wina, zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o oznaczeniach geograficznych win oraz aromatyzowanych produktów sektora wina<sup>57</sup>.

Urzędową kontrolę żywności w Polsce sprawuje także Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Do jej podstawowych zadań należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz kontrola nad warunkami ich składowania i transportu. Na potrzeby realizacji omawianej ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych został skonkretyzowany i tym samym zdefiniowany jej przedmiot. Warto dodać, prawodawca w aktach normatywnych z zakresu szeroko rozumianego prawa żywnościowego posługuje się jedynie definicją żywności<sup>58</sup>. Mianowicie artykuły rolno-spożywcze oznaczają produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze (art. 3 pkt 1 u.j.h.a.r.s.). Natomiast przez jakość handlową należy rozumieć cechy

---

<sup>53</sup> Szerzej M. Rudy, A. Kosińska-Madera, *Kolizja właściwości w nadzorze nad żywnością*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 159.

<sup>54</sup> P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 52 i n.

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 17 rozporządzenia nr 178/2002 przez produkcję podstawową rozumie się produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem.

<sup>56</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 129, z późn. zm.

<sup>57</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1891, z późn. zm.

<sup>58</sup> Zob. art. 2 rozporządzenia 178/2002.

artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi (art. 3 pkt 5 u.j.h.a.r.s.). Należy stwierdzić, że Inspekcja ta kontroluje żywność pochodzenia roślinnego i zwierzęcego w zakresie wykraczającym poza wymagania sanitarne, weterynaryjne oraz fitosanitarne.

Warto dodać, że pewne „uszczuplenie” instytucjonalne nastąpiło z dniem 1 lipca 2020 r. Mianowicie do 30 czerwca 2020 r. kontrolę artykułów żywnościowych prowadziła również Inspekcja Handlowa (dalej: IH) powołana mocą przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej<sup>59</sup>. Jednakże jej kompetencje w tym zakresie zostały na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw<sup>60</sup> przekazane IJHARS (art. 16 ust. 3 u.j.h.a.r.s.). Zmiana ta wydaje się być uzasadniona, bowiem do tej pory nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych był sprawowany przez IJHARS i IH na podstawie tych samych przepisów. Mowa tu o ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Do zadań IH należała między innymi kontrola produktów będących w obrocie w zakresie oznakowania i zafalszowania produktów w ujęciu ogólnym. Natomiast dyspozycja do sprawowania kontroli nad jakością handlową produktów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym wynikała z obecnie uchylonego art. 17 ust. 3 u.j.h.a.r.s.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw stworzenie jednego organu urzędowej kontroli jakości żywności odpowiedzialnego za kontrolę jakości handlowej na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności umożliwi szybsze reagowanie na pojawiające się na rynku nieprawidłowości, a w efekcie sprawniejsze eliminowanie produktów o jakości handlowej niezgodnej z przepisami. Taka reorganizacja zapewni pełniejsze wykorzystanie potencjału połączonych służb kontrolnych, co powinno wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów żywności<sup>61</sup>.

Podział nadzoru pomiędzy kilka inspekcji, a także nieprecyzyjne uregulowanie ich właściwości wymusza na inspekcjach zawieranie porozumień regulujących zasady ich współpracy<sup>62</sup>. Na ich mocy inspekcje przekazują sobie między innymi informacje o negatywnych zjawiskach występujących w obrocie towarami.

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 285.

<sup>61</sup> Druk nr 65, Sejm RP IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=65> (dostęp: 8.08.2022 r.).

<sup>62</sup> Tak: *Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 8–9.

Zróznicowane są nie tylko zakresy działania, ale też relacje pomiędzy poszczególnymi organami wskazanych inspekcji. Ich ustrój wewnętrzny nie zawsze opiera się na zasadzie dekoncentracji terytorialnej, a co za tym idzie, ciężar wykonywania zadań tylko z zasady spoczywa na organach najniższych. Należy dodać, że o ile organy omawianych inspekcji szczebla wojewódzkiego stanowią organy rządowej administracji zespolonej w województwie w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (dalej: u.w.a.r.w.)<sup>63</sup>, o tyle zupełnie nieczytelna jest pozycja prawna powiatowego lekarza weterynarii (organ niezespolonej administracji rządowej) i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (organ rządowej administracji zespolonej w województwie). Urzędowa kontrola żywności ma zatem się odbywać bez jakiegokolwiek udziału samorządu terytorialnego, choćby w formie zespolecia pośredniego na szczeblu powiatowym, o którym mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>64</sup>. Urzędowa kontrola żywności to kontrola państwowa, powierzona różnorodnym organom administracji rządowej. Niemniej wobec zróznicowania pozycji prawnej i organizacji wewnętrznej poszczególnych inspekcji na konieczną koordynację międzyresortową na szczeblu centralnym nakładają się funkcje wojewody jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie, a przede wszystkim organu administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji na podstawie art. 3 ust. 1 u.w.a.r.w. Już z tych egzemplifikacji widać, że przyjęty w Polsce system urzędowej kontroli żywności nie może być uznany za logiczny i spójny, a przede wszystkim zintegrowany na poziomie terytorialnym.

Próbie rozwiązania tych problemów stanowi przygotowywana od lat reforma, w ramach której planuje się połączenie właściwych instytucji i utworzenie jednej wspólnej inspekcji bezpieczeństwa żywności. Konsolidacja podmiotów odpowiedzialnych za urzędową kontrolę żywności jest też wyraźną tendencją w państwach członkowskich Unii Europejskiej – już w 23. z nich dokonano zmian mających na celu scalenie i powołanie jednej właściwej instytucji<sup>65</sup>. W tym zakresie prace studialne są dalece zaawansowane i przybrały postać projektu ustawy z 2017 r.<sup>66</sup>. Mimo braku efektów legislacyjnych niewątpliwie pożądane jest stworzenie w Polsce jednolitego zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności na wszystkich etapach produkcji poprzez skonsolidowanie wszystkich procesów kontrolnych i monitorujących w całym łańcuchu żywnościowym.

<sup>63</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 135, z późn. zm.

<sup>64</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526.

<sup>65</sup> Druk nr 1685, Sejm RP VIII kadencji, rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności – uzasadnienie, s. 3, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=B5675C3915BDE24BC125815400280A07> (dostęp: 8.08.2022 r.).

<sup>66</sup> *Ibidem*.

## KONKLUZJE

Urzędowa kontrola żywności jest jednym z najistotniejszych instrumentów systemu bezpieczeństwa żywności, który służy zapewnieniu zdrowia i życia człowieka. Należy zatem pozytywnie ocenić rozszerzenie na poziomie unijnym zakresu kontroli urzędowych na cały sektor rolno-spożywczy.

Przyjęte na szczeblu unijnym przepisy w zakresie urzędowych kontroli żywności dają organom krajowym oraz Komisji Europejskiej niezbędne narzędzia oraz uprawnienia do egzekwowania wymogów regulacyjnych na wszystkich etapach produkcji, przekształcania i dystrybucji żywności. Konstytuowany model kontroli, w obecnym ujednoczonym kształcie, pozwala na jej efektywną organizację. Jednakże to, czy wprowadzane do obrotu produkty są bezpieczne, zależy od odpowiedzialności i świadomości podmiotów będących poszczególnymi ogniwami w łańcuchu dostaw, na których ciąży obowiązek analizy ryzyka i zagrożeń, które powinny być wspierane przez urzędową kontrolę.

Tym samym prawodawca dostrzega konieczność „upewniania się” poprzez kontrolę urzędową, że żaden z wprowadzonych na rynek produktów nie jest niebezpieczny. Należy stwierdzić, że stworzenie dwustopniowej odpowiedzialności, spoczywającej w pierwszej kolejności na państwie członkowskim działającym poprzez swoje organy, a w drugiej na Komisji, pozwala na pewne jej dopasowanie do realiów administracji publicznej. Faktycznym przedmiotem kontroli wykonywanej przez Komisję jest bowiem administracja publiczna każdego z państw członkowskich, realizująca zadania z zakresu urzędowej kontroli żywności<sup>67</sup>. Weryfikuje ona działalność krajowych organów oraz wypełnianie obowiązków w zakresie ustawodawstwa żywnościowego. Natomiast przedmiotem kontroli w państwach członkowskich jest żywność oraz działalność przedsiębiorców ją pozyskujących.

Urzędowa kontrola żywności w Polsce należy do jednych z bardziej rozdrobionych na terenie Unii Europejskiej<sup>68</sup>. Nadzór nad żywnością jest sprawowany przez wiele organów, na mocy licznych aktów normatywnych, co nie sprzyja jej sprawowaniu. Poszczególne organy nie tylko zajmują się kwestią bezpieczeństwa żywności, lecz także zostały im przypisane o wiele szersze zakresy kompetencyjne. Słabością krajowego systemu, obok wielości organów, jest znaczna liczba aktów normatywnych, które kształtują ich zadania i kompetencje, co nie zawsze utwierdza podmiot kontrolowany co do ich zasadności. Jednocześnie rozdzielenie kompetencji w zakresie kontroli pośród działających instytucji w kraju powoduje, że niektóre z nich mogą na siebie zachodzić. W efekcie u danego przedsiębiorcy

<sup>67</sup> P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 152.

<sup>68</sup> Zob. A. Hadjigeorgioua, E. S. Soteriadesc, A. Philalithisa, A. Psaroulakie, Y. Tselentise, A. Gikas, *National food safety systems in the European Union A comparative survey*, “International Journal of Food Studies” 2013, Vol. 2, s. 109–114.

może być prowadzonych kilka postępowań kontrolnych. Względy te powodują, że struktura urzędowej kontroli nie zawsze jest przekonująca. Uzasadnia to wprowadzenie jednej instytucji, której działania przyczynią się do konsolidacji całego systemu<sup>69</sup>. Pozytywnie natomiast należy ocenić decyzję scalenia w przypadku IJHARS i IH odnośnie do sprawowania nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz w handlu. Pozwoli to na szybsze reagowanie na pojawiające się na rynku nieprawidłowości, a co za tym idzie, na bardziej efektywne eliminowanie produktów niespełniających wymagań.

## REFERENCES

- Albisinni F., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2018, nr 1
- Bakalarska B., *Nowe regulacje prawne w zakresie kontroli urzędowych*, „Wiedza i Jakość” 2019, nr 4
- Bańkowska K., Król M. A., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014
- Baum R., Śleszyński J., *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe” 2009, nr 2
- Canfora I., *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 4
- Ferri M., *Il Regolamento UE 2017/625 sui controlli ufficiali. Cosa cambia? No major changes: no revolution rather it is an evolution*, „Veterinariapreventiva.it.” 2019
- Hadjigeorgioua A., Soteriadesc E. S., Philalithisa A., Psaroulakie A., Tselentise Y., Gikas A., *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*, „International Journal of Food Studies” 2013, Vol. 2
- Hart K., Baldock D., Weingarten P., Osterburg B., Povellato A., Vanni F., Pirzio-Biroli C., Boyes A., *Jakie narzędzia europejskiej polityki rolnej sprzyjałyby dostarczaniu dóbr publicznych? Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2011
- Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo żywności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019
- Krzewska K., *Urzędowa kontrola żywności – zmiany wprowadzane przez rozporządzenie 2017/625*, LEX/el. 2017
- Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1
- Lipińska I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019

<sup>69</sup> Szerzej o potrzebie reformy piszą N. Maruszewska, M. Miśnikiewicz, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54, s. 486–496.

- Maruszevska N., Miśnikiewicz M., *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówność Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54
- Multifunctionality. Towards an analytical framework*, Paris: OECD 2001
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu IX kadencji nr 65, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=65> (dostęp: 9.07.2022 r.)
- Rudy M., Kosińska-Madera A., *Kolizja właściwości w nadzorze nad żywnością*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018
- Serlikowska A., *Oplaty i inne należności ustalane lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020
- Skrzydło-Tefelska E., *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna charakterystyka*, „Rejent” 1995, nr 10
- The Future of Food Safety. There is no food security without food safety*, Rome 2019, <http://www.fao.org/3/ca4289en/CA4289EN.pdf> (dostęp: 10.08.2022 r.)
- van der Meulen Bernd M. J., *Enforcement of EU agri-food law: Regulation (EU) 2017/625 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products*, “ERA Forum: Journal of Academy of European Law” 2018, DOI: 10.1007/s12027-018-0532-5
- Wilkin J., *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, (w:) J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa 2010
- Wojciechowski P., *Bezpieczeństwo żywności*, (w:) S. Prutis (red.), *Wielka encyklopedia prawa. Prawo rolne i żywnościowe*, t. VIII, Warszawa 2015
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola i Audyt” 2014, nr 1
- Wojciechowski P., *Regulacje związane z kontrolą i monitoringiem w łańcuchu żywnościowym*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008
- Wojciechowski P., *Wybrane obszary szczegółowej regulacji prawa żywnościowego*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014
- Ziółkowski D., *Pionizacja inspekcji żywnościowych a sprawowanie kontroli i nadzoru nad ich działalnością*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018