

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Polska

e-mail: aserlikowska@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1363-8906

POMIĘDZY KONTROLĄ URZĘDOWĄ A INNYMI CZYNNOŚCIAMI URZĘDOWYMI – ROZWAŻANIA NA TLE DEFINICJI PRAWODAWSTWA UNIJNEGO

BETWEEN OFFICIAL CONTROL AND OTHER OFFICIAL ACTIVITIES –
DELIBERATIONS AGAINST THE BACKGROUND OF DEFINITIONS
OF EU LEGISLATION

ABSTRACT The purpose of this deliberation is to introduce the distinction between official controls and other official activities introduced by the EU legislator in the general regulation concerning the verification by the competent authorities of the Member States of obligations arising from EU legislation on the agro-food chain. The author introduces the evolution of the concept of 'official control', then she defines the dichotomous division of tasks into official controls and other official activities. In doing so, she identifies the three-pronged test set out in the EU regulation for the classification of a given activity into a specific category. Consequently, she argues that both concepts will include both official controls, as functionally defined in administrative law doctrine, and other activities, including epidemiological surveillance or auditing. At the same time, she notes that the term 'official food control' has become even more conventional in new EU legislation. Not only does it diverge significantly from the doctrinal understanding of control, but it also grows beyond the issue of food and, while the adjectival mark distinguishing it from activities undertaken by Food Business Operators seems justified, the term 'official', in the light of the possibility of entrusting duties in this area even to natural persons, seems inadequate. From a doctrinal perspective, therefore, it remains to be qualified by the construct of administrative police. On the other hand, in the sphere of legal language, the use of this term has only a purely pragmatic justification related to the abbreviated form, already familiar to the recipients, under which the *de facto* verification of compliance by the subjects of the EU legislation on the agri-food chain with these provisions is concealed.

KEYWORDS: food official controls, official controls, other official activities, administrative police

SŁOWA KLUCZOWE: urzędowa kontrola żywności, urzędowe kontrole, inne czynności urzędowe, policja administracyjna

1. WSTĘP

Urzędowa kontrola żywności, a właściwie kontrola urzędowa¹, to zagadnienie obejmujące wiele obszarów regulacji dotyczących etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji produktów, form im pierwotnych oraz pochodnych, substancji związanych z ich powstaniem, a także zdrowia i dobrostanu zwierząt. Stąd utarte już w opinii publicznej i stosowane również w dokumentach urzędowych określenia – „od pola do stołu” czy „od farmy do widelca”. Samo pojęcie „urzędowa kontrola” budzi jednak kontrowersje w doktrynie krajowego prawa administracyjnego. J. Jagielski jeszcze na gruncie rozporządzenia 882/2004² zwracał uwagę, że sformułowanie to nie niesie „żadnego merytorycznego zabarwienia funkcji kontroli”, a najwyżej podkreśla „oficjalność czynności kontrolnych i ich wyników”³. P. Wojciechowski zauważył, że krajowe organy urzędowej kontroli żywności w istocie realizują funkcje policji administracyjnej⁴, co rozwijał również M. Janik⁵.

W rozporządzeniu 2017/625⁶ poza nową definicją kontroli urzędowej wprowadzono pojęcie innych czynności urzędowych odnoszących się do innych działań podejmowanych przez właściwe organy w obszarach prawodawstwa dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego. W 2022 r. Komisja Europejska wydała zawiadomie-

¹ Por. P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 1, s. 50.

² Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulacjami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L nr 165, z 2004 r., s. 1 ze zm.); dalej: rozporządzenie 882/2004.

³ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 33–34.

⁴ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 54.

⁵ M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 29.

⁶ 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 ze zm.); dalej: rozporządzenie 2017/625.

nie w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625⁷, którego celem było zebranie wyjaśnień i najlepszych praktyk dotyczących przepisów, o które najczęściej pytano, w tym precyzyjne rozróżnienie kontroli urzędowych od innych czynności urzędowych. Przykłady wskazane w tym dokumencie odbiegały od literalnego rozumienia omawianych pojęć, za kluczową uznając odpowiedź na pytanie, czy konkretne zadanie ma na celu weryfikację zgodności z obszarami regulacji, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, czy też nie. W szczególności chociażby czynności kontrolne mające na celu wykrycie występowania agrofagów roślin zakwalifikowano jako inną czynność urzędową, a podjęcie decyzji i podpisanie dokumentu CHED⁸ jako kontrolę urzędową⁹.

Celem niniejszego artykułu jest próba wyraźnego zdefiniowania granicy pomiędzy kontrolą urzędową a innymi czynnościami urzędowymi w rozumieniu prawodawstwa unijnego, identyfikacja konsekwencji z tym związanych, jak również odpowiedź na pytanie o miejsce kontroli urzędowej w obszarze części ogólnej krajowego prawa administracyjnego.

2. EWOLUCJA POJĘCIA URZĘDOWEJ KONTROLI W PRAWODAWSTWIE UNIJNYM

Pojęcie urzędowej kontroli środków spożywczych do języka prawodawstwa unijnego wprowadziła dyrektywa 89/397/EWG¹⁰. Określiła ona w ten sposób 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 takie oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi, z przepisami mającymi na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia publicznego, gwarantującymi uczciwe transakcje lub chroniącymi interesy konsumenta¹¹. Już wówczas prawodawca w za-

⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (2022/C 467/02 z dnia 8 grudnia 2022 r.), (Dz.Urz. UE C nr 467, z 2022 r., s. 2); dalej: zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625.

⁸ Wspólny zdrowotny dokument wyjścia – por. art. 56 rozporządzenia 2017/625.

⁹ Por. zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1 i tabela 1 – przykłady kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych.

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 186, z 1989 r., s. 23); dalej: dyrektywa 89/397/EWG. Por. P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 49–50.

¹¹ W tym przepisy w sprawie przekazywania informacji konsumentom – por. art. 1 ust. 2 dyrektywy 89/397/EWG.

kresie głównych organów wykonawczych tej regulacji odwoływał się do właściwości podmiotów inspekcyjnych.

Rozporządzenie 882/2004, uchylające wyżej wymienioną dyrektywę, znacząco zmodyfikowało to pojęcie. Przede wszystkim z uwagi na zidentyfikowaną przez prawodawcę potrzebę ustanowienia na poziomie unijnym zharmonizowanych ram ogólnych dotyczących organizowania kontroli w zakresie weryfikacji prawa paszowego i żywnościowego, jak również innych reguł z nimi powiązanych¹². Ograniczając się do sformułowania „kontrola urzędowa”, wyeliminowano zatem potencjalną konfuzję językową związaną z okolicznością, że weryfikacja ta nie ogranicza się jedynie do żywności i jej dodatków, lecz wszystkich elementów wpływających na ostatecznie trafiający do konsumenta produkt. Definicja wprowadzona do rozporządzenia 882/2004 odnosiła się do każdej formy kontroli, którą właściwy organ lub – wówczas – Wspólnota wykonywała do celów sprawdzenia (poprzez badanie i rozważenie stosownych dowodów, czy określone wymagania zostały spełnione) zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu¹³. Przy czym zawierała błąd logiczny *idem per idem*, nie tłumacząc właściwie, czym, w rozumieniu przedmiotowego rozporządzenia, jest kontrola. W art. 2 rozporządzenia 882/2004 wprowadzono ponadto definicje trzech rodzajów kontroli: dokumentacji, identyfikacji oraz bezpośredniej¹⁴, również obciążone tą tautologią. Intencją prawodawcy, jak rozumieć pojęcie kontroli, można było jednak zidentyfikować w przytoczonym już motywie 6 rozporządzenia 882/2004, wskazującym na potrzebę egzekwowania określonych przepisów oraz monitorowania i sprawdzania spełniania wymagań przez podmioty gospodarcze.

Jakkolwiek rozporządzenie 882/2004 ustanowiło jednolite ramy prawne organizacji kontroli urzędowych, mające stanowić wsparcie zintegrowanego podejścia do przeprowadzenia kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywczym, prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące tego łańcucha zawierało wiele przepisów tym aktem nieuregulowanych lub uregulowanych niedostatecznie. Uwzględniając powyższe, prawodawca unijny zdecydował o jego uchyleniu i wprowadzeniu nowej, zreformowanej regulacji w tym zakresie, mianowicie rozporządzenia 2017/625. Celem nowego aktu, obowiązującego co do zasady od 14 grudnia 2019 r., było ustanowienie zharmonizowanych ram organizacji kontroli urzędowych, tj. objętych wcześniej zarówno rozporządzeniem 882/2004, jak i prawodawstwem

¹² Dotyczących zdrowia zwierząt i ich dobrostanu oraz wymagań na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji – por. motyw 6 rozporządzenia 882/2004.

¹³ Por. art. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia 882/2004.

¹⁴ Por. art. 2 pkt 17–29 rozporządzenia 882/2004.

sektorowym¹⁵. Przy czym, biorąc pod uwagę należyte ustanowiony system kontroli do celów weryfikacji zgodności z przepisami dotyczącymi wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (roślin uprawnych, wina, oliwy z oliwek, owoców i warzyw, chmielu, mleka i przetworów mlecznych, wołowiny i cielęciny, mięsa baraniego i mięsa koziego oraz miodu)¹⁶, ramy rozporządzenia 2017/625 w tym zakresie mają być stosowane tylko wyjątkowo¹⁷. Co więcej, nie objęły one kontroli sprzętu do aplikacji pestycydów regulowanej dyrektywą 2009/128¹⁸.

Rozszerzony zakres stosowania oraz nowe instytucje omawianego aktu sprawiły, że konieczne było również zredefiniowanie pojęcia kontroli urzędowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1, na użytek rozporządzenia 2017/625, oznacza ono czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z nim przekazano pewne zadania w ramach kontroli urzędowych¹⁹, podejmowane w celu przestrzegania przez podmioty nie tylko tego aktu, ale przede wszystkim przepisów w nim wskazanych, pogrupowanych w obszary określone w art. 1 ust. 2²⁰, jak również czy zwierzęta lub towary²¹ spełniają wymogi określone

¹⁵ Motyw 19 i 20 rozporządzenia 2017/625. Szerzej: T. Malinowska, *Nowe regulacje prawne Unii Europejskiej w sprawie kontroli urzędowych w łańcuchu rolno-spożywczym*, „Prawo Weterynaryjne” 2017, nr 10, s. 725.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L nr 347, z 2013 r., s. 671 ze zm.).

¹⁷ W sytuacjach, gdy kontrole przeprowadzane w związku z normami handlowymi na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L nr 435, z 2021 r., s. 187 ze zm.) wskazują na możliwe przypadki nieuczciwych lub oszukańczych praktyk – por. motyw 22 rozporządzenia 2017/625.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.Urz. UE L nr 309, z 2009 r., s. 71 ze zm.) implementowana ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2024 r., poz. 630) – por. motyw 21 rozporządzenia 2017/625.

¹⁹ Dalej: właściwe organy lub jednostki.

²⁰ A. Serlikowska, *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6, s. 29–44. Coraz częściej w kontekście zwierząt i towarów importowanych do lub eksportowanych z Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2017/625, identyfikuje się jedenasty obszar prawodawstwa rolno-spożywczego – por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Finland Country Profile*, version March 2023, s. 27, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/676> (stan na: 2.08.2023 r.), por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Hungary Country Profile*, version November 2022, s. 36, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/681> (stan na: 2.08.2023 r.).

²¹ Definicje „zwierząt” oraz „towarów” określono odpowiednio w art. 3 pkt 9 i 11 rozporządzenia 2017/625.

tymi przepisami, w tym wymogi określone do celu wydawania świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych²². Ponadto, jak wskazują motywy rozporządzenia 2017/625, za kontrole urzędowe należy uznawać każdy, określony w prawodawstwie Unii Europejskiej dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, obowiązek sprawdzenia przez właściwe organy, czy podmioty działają zgodnie ze stosowanymi przepisami Unii²³.

Po raz pierwszy do regulacji dotyczącej urzędowej kontroli²⁴ wprowadzono również pojęcie pozostałych działań wykonywanych nie bezpośrednio, ale w związku z przepisami powiązanymi przedmiotowo z tym zagadnieniem. W art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 prawodawca unijny wprowadził zatem przeciwstawny do kontroli termin „inne czynności urzędowe”, zdefiniowany jako „czynności podejmowane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2, przekazano pewne określone czynności urzędowe, w tym czynności mające na celu weryfikację występowania chorób zwierząt lub agrofagów roślin, zapobieganie lub kontrolę rozprzestrzeniania takich chorób zwierząt lub agrofagów roślin, lub ich eliminację, udzielanie zezwoleń lub zatwierdzanie oraz wydawanie świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych”.

3. KONTROLE URZĘDOWE A INNE CZYNNOSCI URZĘDOWE W ROZUMIENIU PRAWODAWCY UNIJNEGO

Wskazówki interpretacyjne o tym, jak rozumieć pojęcie innych czynności urzędowych, znalazły się w motywie 25 rozporządzenia 2017/625. Prawodawca zwrócił uwagę, że są to specjalistyczne zadania podejmowane w interesie publicznym, określone unijnymi przepisami dotyczącymi łańcucha rolno-spożywczego i powierzone właściwym organom państw członkowskich w celu eliminacji, powstrzymania lub ograniczenia potencjalnego zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, dobrostanu zwierząt lub środowiska. W szczególności wymienił: udzielanie zezwoleń lub zatwierdzeń, nadzór i monitorowanie epidemiologiczne, zwalczanie i powstrzymywanie rozprzestrzeniania się chorób (a w przypadku roślin też agrofagów), czy wspomniane już wydawanie świadectw lub poświadczeń. I zasadniczo, obserwacje te można by uznać za wystarczająco uzupełniające definicję z art. 2 ust. 2 rozpo-

²² Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625.

²³ Motyw 24 rozporządzenia 2017/625.

²⁴ Por. G. Noce, *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, „Large Animal Review” 2020, nr 26, s. 184.

rzządzenia 2017/625²⁵, gdyby nie wskazanie – „powyższe inne czynności urzędowe (...), są regulowane tymi samymi przepisami sektorowymi, które są egzekwowane w trakcie kontroli urzędowych, a zatem niniejszym rozporządzeniem”.

Zarówno w przytoczonej definicji innych czynności, jak i argumentacji prawodawcy w zakresie jej wprowadzenia pojawiło się odwołanie do tych samych regulacji, co egzekwowane w trakcie kontroli, lub też wręcz wskazanie kontroli jako rodzaju innej czynności, co w sposób znaczący wydaje się utrudniać kwalifikację w zakresie poszczególnych działań właściwych organów lub upoważnionych jednostek. Należy wskazać, że nie wystarczy tu wyłącznie wykładnia logiczna – skoro każda kontrola jest też czynnością urzędową, dalsza interpretacja pozostaje irrelevantna. Desygnat „inna” oznacza w tym przypadku „odmienna od kontroli”, a zastosowany przez prawodawcę unijnego *de iure* dychotomiczny podział czynności, określony w art. 2 rozporządzenia 2017/625, generuje konkretne konsekwencje proceduralne związane z aplikacją poszczególnych przepisów tego aktu do działań właściwych organów państw członkowskich²⁶. Jasno wynika to już z art. 1 ust. 5 tego aktu, który wskazuje, jakie przepisy mają zastosowanie nie tylko do kontroli, ale również do innych czynności urzędowych.

Rozdział II sekcja I oraz rozdział V tytułu II rozporządzenia 2017/625 poświęcone są zatem, co do zasady, wyłącznie kontrolom urzędowym i znajdują się tam w szczególności przepisy dotyczące: oceny ryzyka i częstotliwości tych postępowań, przejrzystości, dokumentowania, metod i technik przeprowadzania²⁷. Prawodawca inaczej określił wymogi przekazywania przez właściwe organy zadań dotyczących kontroli urzędowych w stosunku do transferu obowiązków w ramach innych czynności urzędowych²⁸. Tak zwane prawo do drugiej ekspertyzy przyznane podmiotom, których zwierzęta lub towary podlegają procedurze pobierania próbek, analizom, badaniom lub diagnostyce, przysługuje jedynie kontrolowanym. Podobnie zamówienia *in cognito* dokonywane przez właściwe organy w przypadku zwierząt i towarów oferowanych na sprzedaż za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość mogą być dokonywane wyłącznie do takich celów²⁹. Rozróżnienie poszczególnych działań jest szczególnie istotne w przypadku obliczania obowiązkowych opłat i należności związanych z finansowaniem kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych. Mianowicie obowiązkowe należności ustanowione na mocy

²⁵ Abstrahując od zagadnienia nienormatywnego charakteru motywów rozporządzeń unijnych.

²⁶ Wyznaczonych zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2017/625.

²⁷ Wyjątek stanowi art. 15 dotyczący obowiązków podmiotów kontrolowanych, który dotyczy również przeprowadzenia innych czynności urzędowych, oraz art. 12 ust. 2 i 3 dotyczący procedur weryfikacji.

²⁸ Art. 28–30 vs. art. 31 rozporządzenia 2017/625.

²⁹ Art. 35 i 36 rozporządzenia 2017/625.

rozporządzenia 2017/625 związane są jedynie z określoną działalnością kontrolną. Tym samym reguły ich pobierania i obliczania, jak również dyrektywy określania kosztów dotyczą wyłącznie tych zagadnień. W zakresie innych czynności urzędowych państwa członkowskie jedynie mogą ustanawiać przepisy dotyczące należności, jeśli nie jest to zakazane przepisami z obszaru prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego³⁰.

Oczywiście, analizując strukturę i poszczególne przepisy rozporządzenia 2017/625, można odnaleźć dodatkowe wskazówki interpretacyjne, jak chociażby relację art. 19–24 do art. 25 i 26, sugerującą, że to właśnie w obszarach produkcji ekologicznej, jak również chronionych nazw i oznaczeń znajdują się główne zagadnienia w zakresie innych czynności urzędowych. Jednak w świetle opisanych konsekwencji proceduralnych analizy te wydają się niewystarczające. Wyjaśnienie różnicy pomiędzy kontrolami a innymi czynnościami stanowiło pierwszy punkt zawiadomienia Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625. Należy wskazać, że dokument ten ma charakter wyjaśnień roboczych, jako że jedynym organem Unii Europejskiej władnym do dokonywania obowiązującej wykładni jej przepisów jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak zagadnienia terminologiczne dotyczące omawianych rozporządzeń rzadko są przedmiotem orzeczeń Trybunału. Jakkolwiek zatem nie można traktować wyżej wymienionego zawiadomienia ani jako źródła prawa, ani jako egzemplifikację wykładni autentycznej, nie sposób nie zwrócić uwagi na zdanie Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Uwzględniając zatem treść wyżej wymienionego zawiadomienia, jak również wskazane przepisy rozporządzenia 2017/625, należy zauważyć, że czynność właściwego organu lub jednostki powinna być kwalifikowana jako kontrola urzędowa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki. Mianowicie dotyczy:

- 1) konkretnej aktywności, czyli weryfikacji;
- 2) konkretnego podmiotu rozporządzenia, zdefiniowanego w art. 3 pkt 29 tego aktu jako osoba fizyczna lub prawna podlegająca co najmniej jednemu z obowiązków przewidzianych w przepisach z obszarów prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego (z art. 1 ust. 2), których to przestrzeganie będzie podlegało wyżej wymienionej weryfikacji;
- 3) konkretnego przedmiotu, czyli spełniania przez zwierzęta lub towary (alternatywa zwykła) wymogów określonych przepisami z obszarów wskazanych w pkt 2, w tym określonych do celu wydawania świadectw lub poświadczeń urzędowych.

³⁰ Por. art. 79–85 rozporządzenia 2017/625; A. Serlikowska, *Oplaty i inne należności ustalone lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020, s. 50–79; zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1.

W przypadku, w którym dane działanie spełnia tylko jedną ze wskazanych cech, będzie to co do zasady inna czynność urzędowa. Czyli bez względu na określone nazwy zadań właściwych organów w innych aktach, kontrolą urzędową nie będzie np. wydawanie świadectwa na podstawie kontroli urzędowej przeprowadzonej przed jego wydaniem (bo weryfikacja ta już nastąpiła, a wydanie świadectwa jest jedynie jej następstwem), czy też weryfikacja prawidłowości działania właściwego organu kontrolnego (bo nie jest on podmiotem w rozumieniu art. 3 pkt 29 rozporządzenia 2017/625). Kontrolą urzędową będzie natomiast zawsze sytuacja, w której stwierdzona niezgodność budzi podejrzenie wystąpienia dalszych niezgodności lub prowadzi do dochodzeń mających na celu ustalenie zakresu lub pochodzenia niezgodności, czy też odpowiedzialności podmiotu³¹. Żadnej z omawianych kategorii nie odpowiada natomiast weryfikacja przestrzegania przepisów innych niż rozporządzenie 2017/625 i w obszarach wymienionych w art. 1 ust. 2 tego aktu³².

Każdorazowa analiza poszczególnych działań właściwych organów lub jednostek na potrzeby praktyki, czy też prawodawstwa krajowego, w świetle powyższej wykładni wydaje się być przynajmniej problematyczna. Świadczy o tym chociażby zawarta w zawiadomieniu Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625 tabela praktycznych przykładów „kontroli urzędowych” i „innych czynności urzędowych”, opisująca 51 konkretnych działań kwalifikowanych jako „OOA”³³ lub „OC”³⁴. Warto zwrócić uwagę, że zagadnienia z zakresu: nadzoru epidemiologicznego, zatwierdzania zakładów, jak też kontroli agrofagów, uzasadniane są w tym dokumencie nie tylko częścią normatywną rozporządzenia 2017/625, ale również przytoczonym już motywem 25. Ponadto Komisja Europejska zauważa również istnienie „nieukierunkowanych działań monitorujących niemających na celu zeweryfikowania zgodności z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. aktu”, kwalifikowanych jako inne czynności urzędowe³⁵, co potwierdza tezę, że podział na kontrole i inne czynności urzędowe jest podziałem zupełnym.

³¹ Por. art. 137 ust. 2 i art. 138 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2017/625. W ocenie Komisji wynika to z okoliczności, że takie działania same w sobie mają na celu weryfikację zgodności i należy je zakwalifikować do tych czynności – zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1.

³² Np. weryfikacja przepisów dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, poza wyjątkiem wskazanym w pkt 1 niniejszego artykułu, nie będzie ani kontrolą, ani inną czynnością urzędową, ponieważ nie dotyczy prawodawstwa określonego w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625.

³³ Ang. *Other Official Activities*.

³⁴ Ang. *Official Controls*.

³⁵ Por. zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, tabela 1.

4. KONTROLE I INNE CZYNNOŚCI URZĘDOWE W POLSKIEJ NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Unijne definicje kontroli i innych czynności urzędowych znacznie odbiegają od rozumienia kontroli w nauce prawa administracyjnego, co jest przedmiotem analiz doktryny od wielu lat³⁶. P. Wojciechowski zwraca uwagę, że w ujęciu funkcjonalnym pojęciu urzędowej kontroli żywności została przypisana swoista treść, wykraczająca zarówno w zakresie funkcji poza kontrolę, jak i przedmiotu poza żywność – „wyposażenie ukł [urzędowej kontroli żywności] zarówno w kompetencje kontrolne oraz nadzorcze, jak i cele działania, do których zalicza się ochronę życia i zdrowia konsumentów, pozwalają uznać, że kontrola ta pełni funkcję policji administracyjnej”³⁷. Jak wskazywał m.in. również M. Janik, pojęcie policji administracyjnej nie ma jednak charakteru normatywnego, jest to konstrukcja „dogmatyki prawa publicznego, ukazująca specyficzne relacje zachodzące między jednostką a administracją działającą w celu ochrony pewnych dóbr lub wartości”³⁸.

Należy zauważyć, że w krajowych regulacjach wykonujących prawo unijne, na gruncie zarówno już nieobowiązującej ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia³⁹, jak i ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴⁰, posłużono się pojęciem „urzędowe kontrole żywności”, definiowanym w art. 3 pkt 49 poprzez odesłanie do urzędowych kontroli w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia 882/2004 w zakresie odnoszącym się do bezpieczeństwa żywności. W obecnym stanie prawnym jest to o tyle niefortunne, że rozporządzenie to przestało obowiązywać pod koniec 2019 r., a polski prawodawca, pomimo dziesięciu zmian wyżej wymienionej ustawy⁴¹, nadal nie wprowadził nawet aktualnego odesłania do definicji z rozporządzenia 2017/625. Co więcej, choć w ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia posługiwano się termi-

³⁶ Por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 192–193; P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 19–23, 99–106; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 438.

³⁷ P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 50.

³⁸ M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, (red.), *Administracyjne procedury...*, s. 24.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 265 ze zm.; dalej: ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia. Por. M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1/3, s. 279.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 1448; dalej: ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁴¹ Według stanu na 20 listopada 2024 r. Co więcej, budzące wątpliwości jest ograniczenie do bezpieczeństwa żywności. Oczywiście wynika ono z zakresu przedmiotowego tej ustawy, ale zarazem świadczy o braku kompleksowego ujęcia wszystkich zagadnień dotyczących prawodawstwa łańcucha rolno-spożywczego w krajowej regulacji.

nem „urzędowa kontrola żywności”, to w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia stosuje się w tym zakresie bardziej odpowiadającą zamierzeniom prawodawcy unijnego liczbę mnogą, jednocześnie odwołując się jednak do pojęcia organów urzędowej kontroli żywności⁴². Problematyka odwoływania się raz do „urzędowych kontroli”, a innym razem – „urzędowych kontroli żywności”, na tle rozporządzenia 882/2004 i ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, była przedmiotem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2013 r., II OSK 2142/11⁴³, w którym sąd ten stwierdził, że terminy te mogą być stosowane zamiennie, a „w rozważaniach zawartych w piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że pojęciu «kontrola» w ujęciu funkcjonalnym nadawane są szczególne nazwy, takie jak: inspekcja, lustracja, rewizja czy wizytacja. Zastosowanie konkretnej nazwy wynika z różnych przesłanek, ale podstawowe znaczenie w rozróżnieniu ma tryb wykonywania kontroli”. W orzeczeniu z dnia 4 maja 2021 r., II OSK 134/21⁴⁴, Naczelny Sąd Administracyjny powtórzył natomiast tę argumentację wraz ze stwierdzeniem, że urzędowa kontrola żywności wykracza zarówno poza rozumienie kontroli, jak i żywności.

Reasumując dotychczasowe rozważania, urzędowa kontrola żywności nie jest tylko kontrolą, nie dotyczy wyłącznie żywności i nie zawsze będzie „urzędowa” w rozumieniu wykonywania przez właściwy organ, skoro sama definicja z art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625 zakłada możliwość jej przeprowadzania przez odpowiednio delegowane do tego osoby fizyczne. Dookreślenie „urzędowa” wymaga dodatkowego komentarza w świetle przytoczonego na wstępie zdania J. Jagielskiego. Wydaje się, że założenia prawodawcy unijnego były nieco odmienne od jedynie sygnalizowania „oficjalności” czynności kontrolnych i ich wyników⁴⁵. Na tle rozporządzeń 882/2004 i 2017/625 określenie „urzędowa” ma stanowić znamię odróżniające działania właściwych organów lub jednostek od autoweryfikacji, która powinna być przeprowadzana przez podmioty prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego, przede wszystkim na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia 178/2002⁴⁶.

⁴² Por. art. 73 ustawy o bezpieczeństwie żywności. Na marginesie pozostawiam kwestię wąskiego zakresu tego aktu nieobejmującego całości zagadnień związanych z obszarami stosowania rozporządzenia 2017/625, w tym chociażby jakości żywności.

⁴³ LEX nr 3599622, i literatura tam wskazana.

⁴⁴ LEX nr 3579854.

⁴⁵ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 33–34.

⁴⁶ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1; dalej: rozporządzenie 178/2002) – „Podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji

Warto zauważyć, że prawodawca unijny w obu wyżej wymienionych aktach odróżnia system kontroli urzędowych utrzymywanych przez każde państwo członkowskie w celu zapewnienia skutecznego nadzoru rynku w całym łańcuchu rolno-spożywczym od systemu kontroli „własnych” stosowanych przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie, by prowadzona przez nie działalność była zgodna z prawodawstwem Unii Europejskiej dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego⁴⁷. Przy czym, pojęcie systemu kontroli urzędowych definiuje jako system obejmujący właściwe organy oraz zasoby, struktury, rozwiązania i procedury ustanowione w państwie członkowskim w celu zapewnienia przeprowadzania kontroli urzędowych zgodnie z rozporządzeniem 2017/625 i przepisami, o których mowa w jego art. 18–27⁴⁸. Tym samym przymiotnik „urzędowa” stosowany jest w przypadku regulacji unijnej dla rozróżnienia kontroli przeprowadzanej przez właściwe organy od kontroli dokonywanej przez podmioty działające na rynku rolno-spożywczym. W motywie 65 rozporządzenia 2017/625 prawodawca wyraźnie podnosi prymat odpowiedzialności podmiotów prywatnych za ich działalność podlegającą aktom dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, wskazując, że ustanowiony tym aktem „system kontroli urzędowych” jest tylko uzupełnieniem względem działań podejmowanych w ramach tej odpowiedzialności⁴⁹. Należy zauważyć, że w przypadku obu „systemów” kontroli istnieje wyraźna podstawa prawna do podejmowania działań w tym zakresie – względem „urzędowego” w obecnym stanie prawnym jest to właśnie rozporządzenie 2017/625, a „własnego” – co do zasady rozporządzenie 178/2002⁵⁰, które nie tylko wskazuje na obowiązek zapewnienia zgodności żyw-

w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów”.

⁴⁷ Motyw 65 rozporządzenia nr 2017/625, art. 3 ust. 1 lit. c, art. 27 ust. 6 rozporządzenia 882/2004.

⁴⁸ Art. 3 pkt 7 rozporządzenia 2017/625.

⁴⁹ „Chociaż to w głównej mierze podmioty są odpowiedzialne za zapewnienie, by prowadzona przez nie działalność była zgodna z prawodawstwem Unii dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, stosowany przez nie w tym celu system własnych kontroli należy uzupełnić specjalnym systemem kontroli urzędowych utrzymywanym przez każde państwo członkowskie w celu zapewnienia skutecznego nadzoru rynku w całym łańcuchu rolno-spożywczym”. Nieprzypadkowo w przytoczonym cytacie z motywu 65 rozporządzenia 2017/625 brak jest odwołania do innych czynności urzędowych. Sformułowanie to wiąże się bowiem z obligatoryjnymi opłatami i innymi należnościami, które dotyczą jedynie kontroli w rozumieniu rozporządzenia 2017/625 (por. art. 79 i 80 rozporządzenia 2017/625).

⁵⁰ Należy zauważyć, że rozporządzenie 178/2002 odnosi się do podmiotów działających na rynku spożywczym i pasz. Obszary rozporządzenia 2017/625 są szersze i obejmują również zasady dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Trudno wyprowadzić wprost jednolity i usystematyzowany obowiązek autokontroli chociażby w zakresie dobro-

ności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego i kontrolowania przestrzegania tych wymogów, ale również identyfikacji poszczególnych ogniw łańcucha dostaw, czy też powiadomienia w przypadku podejrzenia niezgodności⁵¹.

Wejście w życie rozporządzenia 2017/625 i związanej z nim terminologii doprowadziło do jeszcze większej umowności pojęcia „urzędowa kontrola żywności” poprzez omawiany podział na kontrole i inne czynności urzędowe, który jasno wynika już z nazwy tego aktu. Szczególnie, że w świetle prowadzonych w niniejszym artykule rozważań, oczywiste jest, iż pod obydwo ma pojęciami rozumie się zarówno kontrole w ujęciu funkcjonalnym, mieszczące się w definicjach formułowanych w doktrynie prawa administracyjnego⁵², jak i inne działania, w tym również z zakresu nadzoru epidemiologicznego czy audytu. W konsekwencji nadal aktualny pozostaje pogląd P. Wojciechowskiego, że urzędowa kontrola żywności, wbrew swojej nazwie, realizuje przede wszystkim funkcje policji administracyjnej⁵³.

5. PODSUMOWANIE

Prawodawca unijny – w ramach nałożonego na państwa członkowskie obowiązku wyznaczania właściwych organów lub jednostek w celu weryfikacji stosowania przez określone podmioty⁵⁴ prawodawstwa Unii Europejskiej, dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego, pogrupowanego w dziesięć obszarów określonych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 – wprowadził dychotomiczny podział na kontrole i inne czynności urzędowe. Zastosowane rozróżnienie nie występowało wcześniej w regulacjach dotyczących urzędowej kontroli żywności, zatem przynajmniej od 14 grudnia 2019 r.⁵⁵ stanowi ono nowy wymóg kształtowania przepisów krajowych w tym zakresie. W szczególności wpływa na uprawnienia odpowiednich organów i podmiotów, w tym zagadnienie pobierania opłat lub należności w celu pokrycia kosztów kontroli i innych czynności urzędowych.

Zasadniczym problemem, wynikającym z liczebności oraz rozległości aktów prawnych dotyczących łańcucha rolno-spożywczego, jest ukształtowanie przedmiotowych definicji w sposób, który wymaga analizy *ad casum* względem każdej

stanu zwierząt – por. A. Serlikowska, *Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7.

⁵¹ Por. art. 17–20 rozporządzenia 178/2002.

⁵² Por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 78–80, i literatura tam wskazana.

⁵³ *Ibidem*, s. 105.

⁵⁴ Definicja z art. 3 pkt 29 rozporządzenia 2017/625 w związku z art. 1 ust. 2 tego aktu.

⁵⁵ Rozporządzenie 2017/625 weszło w życie 27 kwietnia 2017 r., ale jego okres stosowania rozpoczął się co do zasady od 14 grudnia 2019 r. – por. art. 167 tego aktu.

z czynności przeprowadzanych przez właściwe organy, do określenia, czy w istocie będzie to kontrola urzędowa czy też inna czynność urzędowa. Prawodawca unijny warunkuje bowiem zakwalifikowanie działania jako kontrolę pod względem wypełnienia trzech przesłanek określonych w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625, mianowicie konkretnej czynności, podmiotu weryfikowanego oraz przedmiotu tejsze weryfikacji. W przypadku niespełnienia którejsz z tych przesłanek, nawet jeśli dana aktywność, biorąc pod uwagę zgodność z definicją kontroli wynikającą z nauki prawa administracyjnego, byłaby kontrolą, w rozumieniu prawodawcy unijnego może okazać się inną czynnością urzędową lub w ogóle nie kwalifikować się jako urzędowa kontrola żywności⁵⁶.

Powyższe na gruncie prawa krajowego sprawia, że aby mieć pewność, które przepisy unijne z zakresu urzędowej kontroli żywności będą miały zastosowanie do danych czynności przeprowadzanych przez właściwe organy na etapie tworzenia lub modyfikacji odpowiednich aktów prawnych, konieczna byłaby weryfikacja poszczególnych zadań pod kątem opisanego w niniejszym artykule testu spełniania trzech przesłanek.

Analizując przedmiotowy podział z perspektywy nauki prawa administracyjnego, należy zauważyć, że termin „urzędowa kontrola żywności” na tle definicji prawodawstwa unijnego nabrał jeszcze większej umowności. Nie tylko znacznie odbiega on od doktrynalnego rozumienia kontroli, lecz także wyrasta ponad zagadnienie żywności i, o ile znamię przymiotnikowe odróżniające ją od aktywności podejmowanych przez podmioty działające na rynku rolno-spożywczym wydaje się mieć uzasadnienie, to miano „urzędowa” w świetle możliwości powierzenia obowiązków w tym zakresie nawet osobom fizycznym wydaje się nieadekwatne. Z perspektywy doktrynalnej zatem pozostaje kwalifikować ją do konstrukcji policji administracyjnej. Natomiast w sferze języka prawnego stosowanie tego terminu ma uzasadnienie jedynie czysto pragmatyczne związane ze skrótową, znaną już odbiorcom formą, która wydaje się być bardziej zrozumiała niż skomplikowana techniczna definicja z art. 2 rozporządzenia 2017/625.

REFERENCES

- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018
Janik M., *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016
Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017

⁵⁶ Ze względu na brak zastosowania rozporządzenia 2017/625 do części zagadnień okołozżywnościowych por. motywy 21 i 22 rozporządzenia 2017/625.

- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1/3
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007
- Malinowska T., *Nowe regulacje prawne Unii Europejskiej w sprawie kontroli urzędowych w łańcuchu rolno-spożywczym*, „Prawo Weterynaryjne” 2017, nr 10
- Noce G., *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, “Large Animal Review” 2020, nr 26
- Serlikowska A., *Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7
- Serlikowska A., *Oplaty i inne należności ustalone lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020
- Serlikowska A., *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008