

## Potrzeba wprowadzenia zmian systemowych w Polsce

# Uwarunkowania reformy struktury organów kontroli żywności

Niepokojące wyniki przeprowadzanych w ostatnich latach przez NIK kontroli dotyczących bezpieczeństwa żywności, spowodowane zdaniem Izby „brakiem spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem produkcji i dystrybucji żywności”, stały się bodźcem do wznowienia rozważań na temat możliwości konsolidacji struktury polskich organów jej urzędowej kontroli. Dalekosiężnym celem jest skupienie w jednej instytucji nadzorującej wszystkich lub przynajmniej większości elementów zróżnicowanego zakresu przedmiotowego prawa żywnościowego. Służyłoby to z jednej strony poprawie skuteczności nadzoru nad podmiotami obecnymi na rynku spożywczym, a z drugiej zmniejszeniu administracyjnego obciążenia, np. dzięki redukcji liczby organów, które badają ich działalność gospodarczą. Pomimo konsensusu świata nauki, przedstawiciele administracji publicznej i organizacji przedsiębiorców co do celu reformy, od wielu lat nie doczekała się ona realizacji. Dyskutuje się o usytuowaniu nowej inspekcji lub jej centralnego organu. Proponuje się podporządkowanie nowego podmiotu ministrowi właściwemu ds. zdrowia, który w Polsce koordynuje działalność instytucji związanych z bezpieczeństwem żywności, albo Prezesowi Rady Ministrów, zamiast postulowanej w ostatnim projekcie podległości ministrowi ds. rolnictwa.

**MACIEJ TACZANOWSKI, MICHAŁ GAZDECKI,  
ELŻBIETA GORYŃSKA-GOLDMANN, ANNA WIELICKA-REGULSKA**

### Wprowadzenie

Zebrane przez Najwyższą Izbę Kontroli dane dotyczące stanu bezpieczeństwa

polskiej żywności mogą budzić zaniepokojenie, szczególnie biorąc pod uwagę bardzo wysoki udział powiadomień w unijnym

systemie RASFF<sup>1</sup> o niebezpiecznych środkach spożywczych pochodzących z Polski<sup>2</sup>. W ocenie NIK, opisana w cytowanej „megainformacji” sytuacja została spowodowana „brakiem spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem produkcji i dystrybucji żywności”<sup>3</sup>, co innymi słowy jest problemem funkcjonującego w Polsce systemu urzędowej kontroli żywności. Jako jedną z przyczyn utrudniających kontrolę poszczególnych ogniw łańcucha żywnościowego „megainformacja” wymienia wielość organów/institucji kontrolnych (inspekcji)<sup>4</sup>.

Wymagania prawne dotyczące jakości środków spożywczych oraz warunków ich produkcji i obrotu należą do uwarunkowań ograniczających swobodę działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty działające na rynku spożywczym<sup>5</sup>, dlatego rolę urzędowej kontroli żywności

jest zagwarantowanie ich przestrzegania<sup>6</sup>. Istotnym elementem prawa żywnościowego, związanym z urzędową kontrolą żywności, są zatem przepisy ustrojowe, określające strukturę i kompetencje poszczególnych instytucji tworzących jej system. Fundamentalne akty prawne polskiego prawa żywnościowego od 1928 r. regulowały uprawnienia organów „dozoru nad artykułami żywności”, od 1970 r. – organów nadzoru nad żywnością, a od 2001 r. organów urzędowej kontroli żywności<sup>7</sup>. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie wiązało się z koniecznością zmiany wcześniej ukształtowanej struktury krajowych instytucji (i organów) w tym obszarze<sup>8</sup>. Unia Europejska zgodnie z „zasadą autonomii instytucjonalnej”<sup>9</sup> nadal pozostawia kwestie ustrojowe do rozstrzygnięcia prawodawcy krajowemu<sup>10</sup>, wymagając jedynie, żeby krajowy system urzędowej kontroli

<sup>1</sup> System RASFF (ang. *Rapid Alert System for Food and Feed*) – system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (art. 3 ust. 3 pkt 42 ustawy z 25.8.2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021 i z 2022 r. poz. 24).

<sup>2</sup> Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO, Warszawa 2021, s. 36-38.

<sup>3</sup> *ibid.*, s. 13.

<sup>4</sup> *ibid.*, s. 46.

<sup>5</sup> Zob. M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 351.

<sup>6</sup> B. M. J. van der Meulen: *The Structure of European Food Law*, *Laws* 2013, 2, s. 69-98.

<sup>7</sup> Rozdział II, *Organizacja dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku* (art. 9-25) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 o dozorcze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku (Dz.U. nr 36 poz. 343, ze zm.); rozdział 2, *Nadzór* (art. 22-28) ustawy z 25.11.1970 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 29 poz. 245, ze zm.); rozdział 3, *Urzędowa kontrola żywności* (art. 40-48) ustawy z 11.5.2001 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. 2005 nr 31 poz. 256, ze zm.).

<sup>8</sup> Co wynika m.in. z art. 15 dyrektywy 89/397/EWG z 14.6.1989 w sprawie urzędowych kontroli środków spożywczych.

<sup>9</sup> B. M. J. van der Meulen, M. van der Velde: *European Food Law Handbook*, Wageningen Academic Publishers, the Netherlands, 2009, s. 260.

<sup>10</sup> P. Wojciechowski: *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań urzędowej kontroli* [w:] *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, M. Korzycka (red.) i P. Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2018; art. 4 ust. 1-3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15.3.2017 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwie-

żywności zapewniał jej „odpowiednią jakość, spójność i skuteczność”<sup>11</sup>. Osiągnięcie wymienionych atrybutów może być w znacznej mierze uzależnione od przyjętego modelu struktury organów urzędowej kontroli żywności. Dążąc do zwiększenia efektywności nadzoru żywnościowego, trzeba mieć na względzie, że instytucje są tylko jednym z elementów każdego systemu urzędowej kontroli żywności<sup>12</sup>. Ponadto przygotowanie koncepcji zmian powinno uwzględniać również uwarunkowania rynkowe, które dotyczą przedsiębiorstw – podmiotów kontroli oraz konsumentów – beneficjentów systemu.

### Urzędowa kontrola żywności – pojęcie i zakres przedmiotowy

W celu uniknięcia nieporozumień, rozpatrując zakres przedmiotowy urzędowej kontroli żywności należy wskazać na wstępie, że w polskim prawie administracyjnym przez kontrolę rozumie się

przede wszystkim badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyników tego ustalenia<sup>13</sup>. Są to więc czynności sprawdzające. Jeśli chodzi o zakres kompetencji organu administracji publicznej obejmujący, oprócz czynności sprawdzających, możliwość ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego z zastosowaniem środków o charakterze władczym, mówi się o nadzorze<sup>14</sup>. Pojęcie urzędowej kontroli (*official control*) w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/625 z 15 marca 2017 r.<sup>15</sup> jest więc równoznaczne z tradycyjnym pojęciem nadzoru w polskim prawie administracyjnym<sup>16</sup>.

Paweł Wojciechowski wskazuje, że termin „urzędowa kontrola żywności” może być używany w dwóch ujęciach. W ujęciu funkcjonalnym oznacza on kontrolę żywności oraz działalności związanej

---

rząt, 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 (Dz. Urz. UE L 95 z 7.4.2017, ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych).

<sup>11</sup> Punkt 27 preambuły do rozporządzenia (UE) 2017/625.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat: S. Kowalczyk: *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, PWN, Warszawa 2016, s. 207-208.

<sup>13</sup> G. Szpor: *Polskie prawo żywnościowe – kompetencje organów inspekcyjnych [w:] Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego – ekspertyza*, S. Tyszkiewicz (red.), Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa 1992, str.129; J. Boć: *Kontrola prawna administracji* rozdz. 9 [w:] *Prawo administracyjne* red. J. Boć, Kolonia Limited 2007, s. 376.

<sup>14</sup> M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe...*, op.cit., s. 353.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625..., op.cit.

<sup>16</sup> Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce, opracowane przez zespół autorów Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w składzie: dr Maciej Taczanowski, prof. dr hab. Piotr Konieczny, dr Przemysław Racewicz, dr Michał Gazdecki, dr Elżbieta Goryńska-Goldmann i dr Anna Wielicka-Regulska, pod kierunkiem prof. dr. hab. Piotra Golińskiego, prorektora UPP; załącznik do Analizy systemowej NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit.

Rysunek 1. Podstawowy zakres przedmiotowy prawa żywnościowego i urzędowej kontroli żywności



Źródło: Na podstawie M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 52, zmienione.

z procesem jej wytwarzania i obrotem, w celu weryfikacji zgodności stanu faktycznego z wymaganiami prawa żywnościowego. Z kolei w ujęciu organizacyjnym jest to „zorganizowany zespół organów, do zadań których należy sprawdzanie, czy wymogi dotyczące zasad produkcji i obrotu żywnością określone przepisami prawa są wypełniane, i które mają środki o charakterze władczym, zmierzające do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości”<sup>17</sup>. Ze względu na tematykę niniejszej publikacji dalsze rozważania będą koncentrować się przede wszystkim na urzędowej kontroli żywności w ujęciu (znaczeniu) organizacyjnym.

Złożoność czy wieloaspektowość zagadnienia optymalizacji struktury systemu

urzędowej kontroli żywności wynika m.in. z szerokiego zakresu przedmiotowego tej kontroli. Do zakresu podstawowego („klasycznego”) należą elementy, które można zaliczyć do dwóch tradycyjnych obszarów tematycznych, czyli higieny żywności we wszystkich ogniach łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego, w myśl maksymy „od pola do stołu”, oraz szeroko rozumianej jakości żywności, na którą składają się jakość zdrowotna i jakość handlowa<sup>18</sup> (rys. 1).

Jakość handlowa (artykułów rolno-spożywczych) w polskojęzycznych aktach prawa unijnego występuje pod nazwą „normy handlowe” (ang. *marketing standards*)<sup>19</sup>. W literaturze ten rodzaj jakości środków spożywczych określany jest

<sup>17</sup> P. Wojciechowski: *Regulacje związane z analizą ryzyka oraz kontrolą i monitoringiem* [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski: *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2017, rozdz. VIII, p. 4, s. 437, 438.

<sup>18</sup> Co można wyinterpretować m.in. z art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia (UE) 2017/625.

<sup>19</sup> Przykładowo zakres przedmiotowy unijnych norm handlowych – art. 75 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 ustanawiający wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylający rozporządzenie Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, ze zm.).

również jako „jakość użytkowa”<sup>20</sup> lub „jakość ekonomiczna”<sup>21</sup>. Atrybuty jakości zdrowotnej żywności, w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, przedstawiane są jako „wymagania zdrowotne”, które w połączeniu z elementami pojęcia higieny żywności wchodzi w zakres stosunkowo nowego pojęcia bezpieczeństwa żywności (ang. *food safety*). Pomimo kluczowej roli tego pojęcia w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 i innych aktach prawnych unijnego prawa żywnościowego, do tej pory nie doczekało się ono unijnej definicji legalnej. Tę lukę definicyjną zdecydował się wypełnić polski ustawodawca.

Przedstawione wyżej pojęcia prawa żywnościowego mają następujące definicje. Higiena żywności oznacza środki i warunki niezbędne do kontroli zagrożeń i zapewnienia przydatności do spożycia przez ludzi środków spożywczych, uwzględniając ich zamierzone użycie<sup>22</sup>. Jakość zdrowotna żywności do 28 października 2006 r. była ustawowo definiowana jako ogół cech i kryteriów, za pomocą których charakteryzuje się żywność pod względem wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz

bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta<sup>23</sup>. Obecnie obowiązująca ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, będąca fundamentalnym aktem prawnym polskiego prawa żywnościowego, niestety nie posługuje się tym terminem. Tymczasem jest on nadal wykorzystywany w innych ustawach związanych z urzędową kontrolą żywności, czyli w ustawie z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>24</sup> i ustawie z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>25</sup>, a także rozporządzeniu UE 2017/625<sup>26</sup>.

Jakość handlowa artykułu rolno-spożywczego to cechy 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<sup>27</sup>.

Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności: a) stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, b) poziomów substancji zanieczyszczających, c) pozostałości pestycydów, d) warunków

<sup>20</sup> E. Prost: *Polskie akty normatywne dotyczące uzyskiwania i przetwórstwa żywności zwierzęcego pochodzenia oraz ich aktualność i zgodność ze światowymi tendencjami* [w:] *Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego – ekspertyza*, S. Tyszkiewicz (red.), Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa, listopad 1992, s. 94-99.

<sup>21</sup> S. Kowalczyk: *Bezpieczeństwo i jakość żywności...*, op.cit. s. 174-175.

<sup>22</sup> Art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. WE L 139, 30.04.2004, ze zm.).

<sup>23</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy z 11.5.2001 o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. z 2005 r. nr 31 poz. 265, ze zm.).

<sup>24</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 195; art. 4 ust. 1 pkt 3a, art. 8a ust. 4; art. 36 ust. 3b pkt 1.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 306; art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 9, art. 31a ust. 1 pkt 1.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625..., op.cit., s. 1

<sup>27</sup> Art. 3 pkt 5 ustawy z 21.12.2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630 i z 2022 r. poz. 24).

napromieniania żywności, e) cech organoleptycznych, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka<sup>28</sup>.

Podczas analizy powyższych definicji nasuwają się następujące uwagi. „Higiena żywności” jest częścią składową pojęcia bezpieczeństwa żywności<sup>29</sup>. Należy jej poziom warunkuje nie tylko zachowanie walorów zdrowotnych środków spożywczych, ale także utrzymanie właściwego poziomu niektórych cech jakości handlowej, takich jak smak, zapach czy barwa.

### Podział kompetencji organów polskiego nadzoru

Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>30</sup> wyznacza dwie podstawowe inspekcje do sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żywności (wymaganiami zdrowotnymi, jakością zdrowotną). Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna (art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy) podlegająca Ministrowi Zdrowia<sup>31</sup> oraz Inspekcja Weterynaryjna (art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy) podlegająca Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>32</sup>. Rozdział kompetencji tych inspekcji opiera

się na trzech kryteriach, tj. pochodzenia surowcowego produktu, ogniwa łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego oraz częściowo podmiotowej formy prowadzenia działalności na etapie handlu detalicznego. Kluczowym kryterium jest pochodzenie surowcowe żywności, które sprawia, że żywność pochodzenia zwierzęcego jest wyłączona z kompetencji nadzorczej Państwowej Inspekcji Sanitarnej na rzecz Inspekcji Weterynaryjnej, na etapie produkcji, transportu i obrotu, z wyjątkiem handlu detalicznego<sup>33</sup>.

Jeśli chodzi o ostatnie z wymienionych kryteriów rozdziału kompetencji nadzorczych, czyli podmiotową formę prowadzenia działalności, wyjątkiem od zasady sprawowania nadzoru przez PIS nad obrotem detalicznym żywnością pochodzenia zwierzęcego<sup>34</sup> jest nadzór IW nad sprzedażą bezpośrednią i rolniczym handlem detalicznym<sup>35</sup>. Na terenach wojskowych, nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprawują organy Wojskowej Inspekcji Sanitarnej oraz Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej<sup>36</sup>.

Do sfery bezpieczeństwa żywności można również zaliczyć sprawowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa nadzór nad produkcją, obrotem

<sup>28</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z 25.8.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2021 i z 2022 r. poz. 24).

<sup>29</sup> M. Taczanowski: *Prawo żywnościowe...*, op.cit., s. 157.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2021 i z 2022 r. poz. 24.

<sup>31</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195), dalej także PIS.

<sup>32</sup> Art. 6 ust. 2 ustawy z 29.1.2004 o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 306), dalej także IW.

<sup>33</sup> Art. 73 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>34</sup> *ibid.*

<sup>35</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 5 lit. a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej..., op.cit.

<sup>36</sup> Art. 73 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów<sup>37</sup>.

Nadzór nad jakością handlową żywności sprawuje, podlegająca Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>38</sup>, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, od 1 lipca 2020 r. we wszystkich ogniwach łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego<sup>39</sup>.

Ze względu na ramy publikacji pominięto omówienie regulacji dotyczących nadzoru nad żywnością mieszanego pochodzenia surowcowego, a także nad szczególnymi kategoriami żywności, takimi jak żywność genetycznie zmodyfikowana, certyfikowane środki spożywcze z upraw ekologicznych, środki spożywcze przeznaczone dla szczególnych grup konsumentów oraz unormowania kompetencji nadzorczych nad materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.

### Przesłanki konsolidacji struktury

Rozbudowana, szczególnie po 1970 r., struktura instytucjonalna polskiego systemu urzędowej kontroli żywności od dawna przyczyniała się do wysuwania postulatów

redukcji liczby instytucji kontrolnych, w celu uczynienia go mniej uciążliwym dla przedsiębiorców<sup>40</sup>. Już w tamtych latach uporządkowanie współpracy w sferze bezpieczeństwa żywności pomiędzy organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i ówczesnymi organami nadzoru weterynaryjnego stwarzało trudności interpretacyjne co do podziału kompetencji, skoro przepisy ustawowe i rozporządzenia wykonawczego<sup>41</sup> musiały być uzupełniane niepublikowanymi ministerialnymi wytycznymi<sup>42</sup>. Jak wynika z badań Najwyższej Izby Kontroli, także w ostatnich latach koordynacja działań nadzorczych sprawowanych przez organy różnych inspekcji nastręcza niemałych trudności, ze względu na nieprecyzyjne regulacje prawne, zmuszając je do zawierania indywidualnych porozumień. Przykładowo NIK wskazuje, że „z uwagi na brak uregulowań ustawowych w sprawie szczególnych warunków i sposobów współdziałania dotyczących sprawowania nadzoru nad poszczególnymi zakładami, na mocy porozumienia ramowego z 16 października 2018 r. o współdziałaniu i współpracy, zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym i Głównym Lekarzem

<sup>37</sup> Art. 2 pkt 2, 5 i 5a ustawy z 13.2.2020 o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 147).

<sup>38</sup> Art. 16 ust. 2 ustawy z 21.12.2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 630 i z 2022 r. poz. 24), dalej także JHARS.

<sup>39</sup> *ibid.*

<sup>40</sup> G. Szpor: *Polskie prawo żywnościowe...*, op.cit. s. 145.

<sup>41</sup> Art. 22 ust. 3 ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz rozporządzenie Ministrów Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Rolnictwa z 12.9.1972 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. nr 40 poz. 261).

<sup>42</sup> Pismo Ministerstwa Rolnictwa – Departamentu Weterynarii z 23.1.1973 wraz z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Głównego Inspektora Sanitarnego z 16.1.1973 dotyczącymi zasad współdziałania organów weterynarii z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej (nr WETis-680-A-1/2/73), na podstawie tekstu opublikowanego [w:] E. Prost: *Polskie przepisy sanitarno-weterynaryjne. II. Nadzór sanitarny nad produkcją i obrotem żywności zwierzęcego pochodzenia*, Akademia Rolniczo-Techniczna w Olsztynie, Olsztyn 1974, s. 34-40.

Weterynarii, doszło do wzajemnego przekazania nadzoru nad niektórymi zakładami wytwarzającymi produkty pochodzenia zwierzęcego”. Przedmiotem tego porozumienia był szczegółowy podział kompetencji nadzorczych oparty łącznie na kryterium pochodzenia surowcowego środków spożywczych, ogniwa łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego oraz profilu działalności poszczególnych zakładów<sup>43</sup>. Tego rodzaju sytuacje nie sprzyjają realizacji zasady praworządności<sup>44</sup> przy przeprowadzaniu urzędowych kontroli żywności, do których ma zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego<sup>45</sup>.

Problem nakładania się kompetencji organów inspekcyjnych może występować nie tylko w obrębie jednego rodzaju jakości żywności, co było przedmiotem wyżej wymienionego porozumienia w sferze jej bezpieczeństwa, ale również w wypadku całościowej oceny jakości produktu, czyli z jednoczesnym uwzględnieniem jakości handlowej. Tytułem przykładu – zafałszowanie konkretnego środka spożywczego może być przedmiotem zainteresowania aż trzech inspekcji (PIS, IW albo IJH ARS) w zależności od tego, czy czynniki tego zafałszowania powodują naruszenie

bezpieczeństwa środka spożywczego, zgodnie z definicją ustawową zafałszowanego środka spożywczego z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>46</sup>, czy tylko ekonomicznych interesów konsumenta, zgodnie z alternatywną definicją zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego z ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>47</sup>. Z punktu widzenia sankcji, w pierwszym przypadku zafałszowanie jest przestępstwem (występkiem)<sup>48</sup>, a w drugim deliktem administracyjnym<sup>49</sup>. Co więcej, zafałszowanie w samej sferze bezpieczeństwa żywności<sup>50</sup> może być przedmiotem zainteresowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jeśli chodzi o środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego<sup>51</sup> oraz zwierzęcego w handlu detalicznym, z wyjątkiem rolniczego handlu detalicznego. Żywność pochodzenia zwierzęcego, poza handlem detalicznym, jest przedmiotem nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej<sup>52</sup>.

Z publikacji *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*<sup>53</sup>, cytowanej przez NIK w Informacji o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo żywności” z 9 stycznia 2020 r.<sup>54</sup>, wynika, że Polska była jednym z nielicznych państw UE, które nie podjęły konsolidacji struktury

<sup>43</sup> Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce...*, op.cit. s. 25.

<sup>44</sup> Art. 6 ustawy z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

<sup>45</sup> Art. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>46</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>47</sup> Art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych..., op.cit.

<sup>48</sup> Art. 97 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>49</sup> Art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych..., op.cit.

<sup>50</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>51</sup> Art. 73 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>52</sup> Art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności..., op.cit.

<sup>53</sup> A. Hadjigeorgiou, E. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis, A. Gikas: *National food safety systems in the European Union: A comparative survey*, "International Journal of Food Studies" No 2/2013, s. 105-117.

<sup>54</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności*, nr ewid. 176/2019/P/19/084/LLO.



systemu, nadal zachowując system wieloinstytucjonalny (*Multiple Agency System*). Pomimo niepowodzeń podejmowanych prób całościowej konsolidacji instytucjonalnej struktury polskiego systemu urzędowej kontroli żywności, ostatnio udało się doprowadzić do zredukowania liczby instytucji nadzorczych tego systemu, przy zachowanym zakresie przedmiotowym. I tak, w sferze jakości handlowej żywności, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych 1 lipca 2020 r. przejęła od Inspekcji Handlowej nadzór nad nią na etapie handlu detalicznego<sup>55</sup>, obejmując całość łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego. Z kolei w sferze bezpieczeństwa żywności, 1 lipca 2020 r. zlikwidowano Państwową Inspekcję Sanitarną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, której kompetencje nadzorcze przejęła Państwowa Inspekcja Sanitarna<sup>56</sup>.

W pracach nad projektem reformy struktury instytucjonalnej polskiego systemu urzędowej kontroli żywności powinno się uwzględnić zalety i wady teoretycznych modeli tych systemów.

### Modele strukturalne FAO/WHO a kierunek polskiej reformy

Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa (FAO) i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), ze względu na stopień insty-

tucjonalnego zintegrowania krajowego systemu publicznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, wyróżnia trzy jego podstawowe modele:

- system wieloinstytucjonalny (*Multiple Agency System*),
- system monoinstytucjonalny (*Single Agency System*),
- system zintegrowany (*Integrated System*)<sup>57</sup>.

System wieloinstytucjonalny, zwany również rozproszonym<sup>58</sup>, tworzy wiele instytucji, których zakresy nadzoru mogą być rozdzielone według różnych kryteriów, np. kategorii kontrolowanych środków spożywczych, ich cech jakościowych, zarówno ze sfery bezpieczeństwa żywności, jak i jakości handlowej. Jak podaje WHO i FAO, w poszczególnych krajach odpowiedzialność na poziomie naczelnych władz państwowych często jest odpowiednio rozdzielona pomiędzy różnych ministrów, najczęściej ministra ds. zdrowia i ministra ds. rolnictwa<sup>59</sup>. Jak już wspomniano, przykładem systemu wieloinstytucjonalnego jest polski system kontroli urzędowej. FAO i WHO wymieniają poważne niedogodności tego systemu, o których będzie mowa poniżej<sup>60</sup>.

System monoinstytucjonalny, będący przeciwieństwem systemu wieloinstytucjonalnego, jest oparty na jednej instytucji

<sup>55</sup> Art. 1 pkt 1 i 2 lit. b ustawy z dnia 23.1.2020 o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 285).

<sup>56</sup> Art. 17 ustawy z 23.1.2020 o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 322 i 374).

<sup>57</sup> *Assuring food safety and quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, FAO/WHO Rome 2003, <<http://www.fao.org/3/y8705e/y8705e00.htm>>.

<sup>58</sup> S. Kowalczyk: *Bezpieczeństwo i jakość żywności...*, op.cit, s. 228.

<sup>59</sup> *Assuring food safety and quality...*, op.cit.

<sup>60</sup> *ibid.*

(agencji) nadzorującej wszelkie rodzaje żywności w każdym ogniwie łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego oraz wszystkie jej cechy ze sfery bezpieczeństwa żywności i jakości handlowej. Taki system występuje np. w Danii<sup>61</sup>. Jak wskazuje przewodnik FAO/WHO, do zalet tego systemu można zaliczyć jednolitość stosowanych środków ochronnych, szybkość reakcji chroniących konsumentów, lepszą efektywność kosztową i wykorzystanie zasobów. Co ciekawe, cytowany przewodnik nie podaje żadnych wad systemu, czyniąc jedynie uwagę o przeszkodach społeczno-ekonomicznych i politycznych jego wdrożenia<sup>62</sup>. Na podstawie literatury z nauki administracji można jednak wywieść dość istotne zastrzeżenie w kontekście reorganizacji struktury instytucjonalnej urzędowej kontroli żywności. Chodzi o niebezpieczeństwo nadmiernej rozpiętości kierowania w wypadku prowadzenia przez jedną instytucję (inspekcję) tak wielu różnorodnych przedmiotowo spraw, bezpośrednio i pośrednio związanych z bezpieczeństwem i jakością żywności. Rozpiętość kierowania to „liczba stanowisk pracy bądź komórek organizacyjnych bezpośrednio podległych jednemu organowi kierownicemu”<sup>63</sup>. Zakres przedmiotowy urzędowej kontroli żywności, jaki narzucono rozporządzeniem UE 2017/625 (art. 1 ust. 2 lit. a-j), jest niezwykle szeroki. Oprócz typowych spraw związanych bezpośrednio z higieną

żywności i jej jakością, do zakresu tej kontroli wchodzi m.in. wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt czy ochrony roślin. Powoduje to, że w obrębie jednej lub bardziej skonsolidowanej inspekcji będą musieli funkcjonować specjaliści korzystający ze stosowanych zasobów sprzętowych, wywodzący się z kilku istniejących dotychczas inspekcji. Wydaje się, że ten właśnie problem może najsilniej uwidocznić się przy ustanawianiu struktury monoinstytucjonalnej.

Z kolei system zintegrowany, według FAO i WHO, może opierać się na jednej autonomicznej instytucji odpowiedzialnej za formułowanie kierunków polityki, ocenę ryzyka i zarządzanie nim, ustanawianie standardów, a także koordynację kontroli, monitorowania i audytów wykonywanych przez poszczególne instytucje sektorowe, które sprawują bieżące obowiązki nadzorcze w stosunku do podmiotów działających na rynku spożywczym. Zaletami systemu jest m.in. logiczna spójność krajowej struktury, większa akceptowalność polityczna dzięki niezakłócaniu sobie codziennych działań przez poszczególne instytucje (inspekcje) podlegające koordynacji oraz wsparcie jednolitego stosowania czynności nadzorczych<sup>64</sup>. Ten system, z założenia, niwelowałby wyżej wspomniane potencjalne niebezpieczeństwo nadmiernej rozpiętości kierowania.

Istniejący w Polsce system bezpieczeństwa żywności, w części dotyczącej

<sup>61</sup> DVFA (*Danish Veterinary and Food Administration*). <[www.foedevarestyrelsen.dk/english/Aboutus/Pages/default.aspx](http://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Aboutus/Pages/default.aspx)>, (dostęp 17.1.2022).

<sup>62</sup> *Assuring food safety and quality...*, op.cit.

<sup>63</sup> J. Łukasiewicz: *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 157.

<sup>64</sup> *Assuring food safety and quality...*, op.cit.

struktury publicznych organów nadzoru, będący systemem wieloinstytucjonalnym, zgodnie z przedstawioną przez Natalię Maruszewską i Małgorzatę Miśniakiewicz opinią, „nie zapewnia odpowiedniej szczelności systemu i odpowiednio wysokiego poziomu ochrony konsumentów”<sup>65</sup>. Według przewodnika FAO/WHO system wieloinstytucjonalny ma poważne wady, do których można zaliczyć:

- brak ogólnej koordynacji na poziomie ogólnopaństwowym,
- częste nieporozumienia co do jurysdykcji i wynikająca z nich niesprawność,
- konflikt pomiędzy celami zdrowia publicznego oraz wspierania rozwoju handlu i przemysłu,
- zróżnicowanie poziomu wiedzy eksperckiej i zasobów oraz wynikające z tego różnice w stosowaniu prawa,
- ograniczone możliwości wsparcia naukowego w procesach decyzyjnych,
- brak spójności prowadzący do przeregulowania lub opóźnień aktywności regulacyjnej,
- ograniczenie zaufania krajowych konsumentów i zagranicznych nabywców co do wiarygodności krajowego systemu<sup>66</sup>.

Polski system urzędowej kontroli żywności jest, jak się wydaje, szczególnie podatny na problemy niewystarczającej koordynacji, konfliktów jurysdykcyjnych, przynajmniej potencjalny konflikt interesów przy osiągnięciu celów

ochrony zdrowia i promocji gospodarki żywnościowej. Ostatni z wymienionych problemów dotyczy niżej poruszonej sprawy podległości przyszłej inspekcji ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. W tym miejscu warto wspomnieć, że projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z 29 czerwca 2017 r.<sup>67</sup> był odzwierciedleniem jednego z elementów Programu działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019. W ramach Kierunków działań w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2015–2019, w treści zadania oznaczonego jako „uproszczenie procedur administracyjnych, funkcjonowanie administracji rolnej”, poinformowano o trwających „pracach nad przeprowadzeniem reformy instytucjonalnej bezpieczeństwa żywności poprzez opracowanie zmian systemowych dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności oraz koncepcji zmian w organizacji i funkcjonowaniu służb inspekcyjnych. „Skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w nadzór nad bezpieczeństwem żywności miało usprawnić wykonywanie zadań i zoptymalizować wykorzystanie „zasobów finansowych, administracyjnych i techniczno-laboratoryjnych”<sup>68</sup>. Postulowana reorganizacja struktury instytucjonalnej, jak wynika bezpośrednio z treści i kontekstu dokumentu, miała

<sup>65</sup> N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz: *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 54/2018, s. 486-496.

<sup>66</sup> *Assuring food safety and quality...*, op.cit.

<sup>67</sup> Druk sejmowy nr 1685 dostępny na <[www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685)>.

<sup>68</sup> K. Jurgiel: *Program działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019*, Warszawa 2015 (aktualizacja kwiecień 2016), s. 130.

przyczynić się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

W uzasadnieniu do wspomnianego wyżej rządowego projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, w którym założono pełną konsolidację struktury systemu, postulowany system monoinstytucjonalny w zakresie nadzoru, jaki powinien obejmować, został scharakteryzowany następująco: „Urzędowy nadzór i kontrola tego obszaru obejmuje [...] wszystkie podmioty działające na rynku spożywczym, tworzące tzw. łańcuch żywnościowy. Dotyczy to zarówno produkcji pierwotnej, przetwarzania, transportu, sprzedaży żywności, w tym wszystkich czynników mających wpływ na jej jakość i bezpieczeństwo, jak i otoczenie z nią związane, takich jak dobrostan zwierząt czy zapewnienie uczciwych praktyk stosowanych przez podmioty sektora spożywczego. Kontrola ta powinna urzeczywistniać tzw. ideę <od pola do stołu>, a więc kompleksowy i całościowy nadzór nad żywnością”<sup>69</sup>.

Motywuując celowość reformy polskiej urzędowej kontroli żywności, w uzasadnieniu projektu podano, że według stanu z 2017 r., w 23 spośród 28 państw członkowskich przeprowadzono działania konsolidacyjne dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Warto jednak

zwrócić uwagę, że wymienione „działania konsolidacyjne” nie doprowadziły we wszystkich tych państwach do stworzenia systemu monoinstytucjonalnego, porzeczano na modelu zintegrowanym (z jedną instytucją dominującą)<sup>70</sup>.

Podjęty w 2017 r. proces legislacyjny rządowego projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności nie został zakończony, m.in. z powodu negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia<sup>71</sup>, który wówczas, a także obecnie, jest w Polsce koordynatorem bezpieczeństwa żywności<sup>72</sup>. Minister Zdrowia w swoim stanowisku słusznie przypominał, że „głównym celem prawa żywnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a tym samym ochrona zdrowia konsumentów”, co koreluje z zakresem działania administracji rządowej – zdrowie. Tymczasem zdaniem Ministra w myśl projektu ustawy nowa Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności byłaby inspekcją „w całości reprezentującą resort odpowiedzialny za produkcję rolną a nie inspekcją prokonsumencką [...]”<sup>73</sup>.

Dążąc do stworzenia jednej inspekcji urzędowej kontroli żywności, czyli od lat postulowanego systemu monoinstytucjonalnego, należy wziąć pod uwagę nakreślony przez Unię Europejską bardzo szeroki zakres zadań tej kontroli, daleko wychodzący poza ramy „klasycznego” prawa

<sup>69</sup> Uzasadnienie projektowanej ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności..., op.cit."

<sup>70</sup> Na co wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, patrz: Analiza systemowa NIK: *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce*, op.cit., s. 46.

<sup>71</sup> Stanowisko Ministra Zdrowia z 27.2.2017 przedstawione w toku uzgodnień projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (pismo Ministra Zdrowia z 27.2.2017, znak PRL.022.891.2016.BZ).

<sup>72</sup> Art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).

<sup>73</sup> Stanowisko Ministra Zdrowia..., op.cit.

żywnościowego. Tego rodzaju inspekcja musiałaby sprawować nadzór nad produkcją roślin przeznaczonych do spożycia i produkcji pasz, chowem zwierząt przeznaczonych do produkcji żywności, nadzór nad dobrostanem zwierząt w czasie transportu i uboju, produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego, jej dystrybucją na rynku UE, kontrolę przywozu zwierząt i towarów na rynek UE oraz ich eksportu, nadzór nad zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, w tym zoonozy<sup>74</sup> oraz szereg innych zadań wynikających z rozporządzeń UE.

Gdyby nawet tylko w wyżej wymienionych względów pełna konsolidacja okazała się niemożliwa, wydaje się, że wówczas należałoby rozpatrzyć stworzenie systemu zintegrowanego. Można w nim bowiem ustanowić autonomiczną państwową instytucję (ang. *autonomous national food agency*), która będzie dokonywała m.in. oceny ryzyka i koordynowała działalność w zakresie kontroli żywności, natomiast codzienne czynności nadzorcze mogłyby nadal należeć do kompetencji dotychczasowych organów inspekcyjnych, wraz z ich zapleczem laboratoryjnym<sup>75</sup>. Model zintegrowany w rozumieniu FAO/WHO, nazywany przez S. Kowalczyka modelem z instytucją dominującą, przyjęły m.in. USA i Francja<sup>76</sup>, a także Niemcy<sup>77</sup>.

## Problem podległości nowej inspekcji

Ważnym elementem projektu ustawy z 2017 r. jest ustanowienie podległości nowej inspekcji ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa<sup>78</sup>. Poruszając zagadnienie podległości nowo utworzonej inspekcji jednemu z naczelnych organów administracji rządowej, warto przytoczyć pogląd zawarty w stanowisku Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu<sup>79</sup>, mówiący, że podczas wspomnianej ostatniej próby reformy systemu urzędowej kontroli żywności z 2017 r. nie wzięto pod uwagę dwóch okoliczności: po pierwsze, polskiej tradycji rozwoju prawa żywnościowego i urzędowej kontroli żywności, w tym jej podległości ministerialnej, a po drugie, kwestii zaszeregowania związanych z szeroko pojętą gospodarką żywnościową działów administracji rządowej względem dwóch naczelnych organów administracji rządowej, tj. Ministra Zdrowia oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Odnosnie do pierwszej kwestii, od 1918 r. do 1924 r., nadzór nad żywnością był kompetencją Ministra Zdrowia Publicznego, w latach 1924–1932 Ministra Spraw Wewnętrznych, następnie do września 1939 r. Ministra Opieki Społecznej. Od 1945 r. podległość nadzoru nad żywnością przywrócono Ministrowi Zdrowia<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> Zoonozy – choroby odzwierzęce, czyli takie które mogą przenieść się ze zwierząt na ludzi.

<sup>75</sup> *Assuring food safety and quality...*, op.cit.

<sup>76</sup> S. Kowalczyk: *Bezpieczeństwo i jakość żywności...*, op.cit., s. 214-228.

<sup>77</sup> Federal Office of Consumer Protection and Food Safety, <[www.bvl.bund.de/EN/Remit/COORDINATING\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/EN/Remit/COORDINATING_node.html)>, (dostęp 23.1.2022).

<sup>78</sup> Art. 2 projektowanej ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności..., op.cit.

<sup>79</sup> Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce..., op.cit.

<sup>80</sup> L. Karf: *Polskie prawo żywnościowe*, PZWL, Warszawa 1950, s. 8.

Na podstawie obowiązującego jeszcze po II wojnie światowej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych podlegał nadzór w zakresie m.in. „badania zwierząt rzeźnych i mięsa oraz badania części zwierząt i wyrobów mięsnych sprowadzanych z zagranicy”<sup>81</sup>, który był później rozszerzony m.in. o nadzór nad zakładami jajczarskimi; przetwórstwem jaj, ryb i innych zwierząt wodnych oraz mięczaków; pozyskiwaniem, transportem i przetwórstwem mleka; miejscami przechowywania i składowania wymienionych artykułów pochodzenia zwierzęcego<sup>82</sup>. Nie zmieniło to wiodącej roli ówczesnego Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Art. 22 ust. 1 ustawy stanowił, że „nadzór zwierzchni nad przestrzeganiem ustawy i przepisów na jej podstawie wydanych sprawował Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, który działał w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawach zastrzeżonych do właściwości tego Ministra”. Powyższa podległość resortowa wynikała z tego, że prawo żywnościowe od początku swego istnienia było w Polsce traktowane jako dziedzina prawa sanitarnego

chroniącego zdrowie publiczne<sup>83</sup>. Jak już wyżej wspomniano, projektowana ustawa o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności z 29 czerwca 2017 r. miała niemal całkowicie przekazać prerogatywy ministra właściwego do spraw zdrowia (obecnie Ministra Zdrowia) w zakresie bezpieczeństwa żywności na rzecz ministra właściwego do spraw rolnictwa (obecnie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi)<sup>84</sup>.

Co do drugiej kwestii, czyli tego komu podlega urzędowa kontrola żywności, wydaje się, że ze względu na ustawowe cele i zadania administracji, jakie są przyporządkowane Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>85</sup> w stosunku do podmiotów gospodarki żywnościowej, szczególnie producentów rolnych (działy administracji rządowej – rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo)<sup>86</sup>, postulowana Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności powinna podlegać ministrowi właściwemu ds. zdrowia<sup>87</sup>. Alternatywnie można rozpatrzyć również proponowaną w literaturze podległość Prezesowi Rady Ministrów<sup>88</sup>. Niezależnie od wyboru pierwszej lub drugiej opcji, uzasadnieniem takiego poglądu jest zagwarantowanie formalnej niezależności od bieżących interesów gospodarczych

<sup>81</sup> Art. 48 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej..., op.cit.

<sup>82</sup> Art. 22 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia..., op.cit.

<sup>83</sup> K. Stefański: *Przepisy o dozorze nad żywnością*, nakładem Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, Warszawa 1938, s. 11-13.

<sup>84</sup> Art. 2 projektowanej Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności..., op.cit.

<sup>85</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.10.2021 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. poz. 1950).

<sup>86</sup> Zob. art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 oraz art. 23b ust. 1 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.) oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów..., op.cit.

<sup>87</sup> Takie zalecenie znajduje się w A. Hadjigeorgiou, E. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis, A. Gikas: *National food safety systems...*, op.cit. s. 105-117.

<sup>88</sup> M. Korzycka i P. Wojciechowski: *Urzędowa kontrola żywności...*, op.cit. s. 13.

i politycznych, które nie zawsze muszą iść w parze z priorytetowym celem prawa żywnościowego, jakim jest ochrona zdrowia konsumentów. W wypadku podległości ministerialnej, chodzi tu o korzystne z punktu widzenia transparentności działań rozdzielenie instytucjonalne funkcji policyjnej administracji, charakterystycznej dla realizacji celów działu administracji rządowej – zdrowie (sfera „policji sanitarnej”), kierowanego przez Ministra Zdrowia<sup>89</sup>, od szeroko pojętej funkcji reglamentacyjnej<sup>90</sup>, charakterystycznej przykładowo dla działów administracji rządowej – rolnictwo, rynki rolne, rozwój wsi, rybołówstwo, którymi kieruje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>91</sup>. Warto podkreślić, że Minister Zdrowia, w odróżnieniu od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kieruje wyłącznie jednym działem administracji rządowej – zdrowie, którego zakres przedmiotowy nie jest związany ze wsparciem czy promocją podmiotów działających na rynku spożywczym<sup>92</sup>, jak ma to miejsce w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Takie podejście do kwestii podległości naczelnemu organowi administracji rządowej przyszłej inspekcji bezpieczeństwa żywności jest zgodne z Zasadami i Wytycznymi

dla Państwowych Systemów Kontroli Żywności Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO z 2013 r.<sup>93</sup> Dokument podaje 13 zasad, na których powinien być zbudowany państwowy system kontroli żywności. W kontekście zagadnienia podległości inspekcji chodzi o brak sprzeczności pierwszej zasady wskazującej na ochronę konsumenta, jako podstawowego celu (ang. *primary goal*) systemu urzędowej kontroli żywności, z piątą zasadą mówiącą o unikaniu niewłaściwych wpływów i konfliktów interesów (ang. *improper or undue influence or conflict of interests*)<sup>94</sup>.

Niezastąpiony udział ministra właściwego ds. rolnictwa w systemie bezpieczeństwa żywności, jako podstawowego naczelnego organu administracji rządowej mającego wpływ na gospodarkę żywnościową kraju, jest i nadal może być zagwarantowany przez jego aktywność prawotwórczą, tak jak ma to miejsce już od okresu międzywojennego<sup>95</sup>.

## Perspektywy reformy polskiego systemu

Zasługująca na poparcie inicjatywa reformy systemu urzędowej kontroli żywności powinna zostać poddana analizie w świetle dotychczasowych doświadczeń procesów legislacyjnych, ukierunkowanych

<sup>89</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.8.2020 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. poz. 1470).

<sup>90</sup> Doktrynalny podział funkcji (sfer działania) administracji publicznej, w tym ich nazewnictwa, jest różnie ujmowany. Z literatury podręcznikowej można przykładowo wskazać J. Boć: *Sfery działań* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jezewski, J. Boć (red.): *Nauka administracji*, Kolonia Limited 2013, rozdz. V pkt 4 s. 229-234.

<sup>91</sup> § 1 ust. 2 pkt 1-4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów..., op.cit

<sup>92</sup> Art. 33 ust. 1 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.)

<sup>93</sup> *Principles and Guidelines for National Food Control Systems*, CAC/GL 82-2013.

<sup>94</sup> Sekcja 3, ibid.

<sup>95</sup> Art. 48 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej..., op.cit.

na konsolidację tego systemu. Z jednej strony beneficjentem reformy powinni być przedsiębiorcy, którzy w konsultacjach społecznych, łącznie z Polską Federacją Producentów Żywności, pozytywnie odnoszą się do idei konsolidacji<sup>96</sup>, zapewne ze względu na zwiększenie przewidywalności w relacjach z organami urzędowej kontroli żywności, a z drugiej, korzyści powinni odnieść pracownicy struktur inspekcyjnych ze względu na precyzyjnie określony zakres ich kompetencji nadzorczych. Pełna konsolidacja struktur inspekcji urzędowej kontroli żywności, biorąc pod uwagę dotychczasowe postępy polskich prac legislacyjnych i wielowymiarowość zagadnienia<sup>97</sup>, będzie zapewne przedsięwzięciem długookresowym. Zmiany funkcjonowania polskiej urzędowej kontroli można jednak podzielić na etapy i rozpatrywać w perspektywie krótko- i długookresowej.

### Perspektywa krótkookresowa

Nie naruszając istotnie struktury dotychczasowych inspekcji urzędowej kontroli żywności, można w stosunkowo krótkim czasie na drodze ustawodawczej uporządkować i uprościć rozdział kompetencji w nadzorze nad bezpieczeństwem żywności pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną i Inspekcję Weterynaryjną. Uregulowania podziałów

kompetencyjnych powinny być przedmiotem przepisów ustawowych lub rozporządzeń, czyli konstytucyjnych źródeł polskiego prawa, publikowanych w Dzienniku Ustaw, a nie indywidualnych porozumień między organami, na które wskazano w Informacji Najwyższej Izby Kontroli<sup>98</sup>. Nie sprzyja to bowiem transparentności i pewności prawa. Jak wykazano wyżej, zakres uprawnień dotyczących jakości handlowej żywności od 1 lipca 2020 r. jest już skupiony w jednej inspekcji, czyli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a zatem nie wymaga instytucjonalnych zmian konsolidacyjnych.

### Perspektywa długookresowa

Zasługujące na poparcie postulowane stworzenie monoinstytucjonalnego systemu krajowego systemu urzędowej kontroli żywności, jeżeli zostanie sfinalizowane, to zapewne w perspektywie wielu lat. Przykładowo, stosunkowo zasobnej finansowo Arabii Saudyjskiej, od formalnego powołania w marcu 2003 r. systemu monoinstytucjonalnego w formie Saudyjskiego Urzędu ds. Żywności i Leków (*Saudi Food and Drug Authority*), przez 9 lat nie udało się zakończyć fazy przejściowej budowy nowego systemu<sup>99</sup>. Jak wskazują rezultaty dotychczasowych procesów konsolidacyjnych

<sup>96</sup> N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz: *O potrzebie konsolidacji...*, op.cit. s. 486-496; M. Jabłoński, K. Koźmiński: *Reforma systemu urzędowej kontroli żywności – trudności w procesie legislacyjnym* [w:] *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*, M. Korzycka (red.) i P. Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2018, s. 76-77 i przywołane tam źródła.

<sup>97</sup> Obszerne przedstawienie poruszonych tematyki: M. Korzycka, P. Wojciechowski, op.cit.

<sup>98</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Bezpieczeństwo żywności...*, op.cit., s. 10, 20-23.

<sup>99</sup> D. Al-Kadari, D. Jukes: *The food control in Saudi Arabia – Centralizing food control activities*, "Food Control" No 28/2012, s. 33-46.



innych państw, dużą popularność zyskał system zintegrowany, który – jak się wydaje – byłby do osiągnięcia w perspektywie średniookresowej.

Należy zatem dokładnie przeanalizować zyski i straty związane z każdym stopniem konsolidacji dotychczasowej struktury systemu polskich organów urzędowej kontroli żywności. Posiłkując się dorobkiem nauki administracji, „do kryteriów doboru właściwej struktury można zaliczyć: jasność konstrukcji, oszczędność wysiłków potrzebnych do utrzymania kontroli i minimalizowania tarć, ukierunkowanie na wyniki, zrozumienie zadań cząstkowych i całości, odniesienie decyzji podejmowanych możliwie na najniższych szczeblach do właściwych problemów, trwałość, utrwalenie rozwoju i samoodnowę”<sup>100</sup>. Interesujące w tej materii mogą być doświadczenia innych państw, które wcześniej od Polski podjęły działania konsolidujące. Chodzi tu nie tylko o wspomniany bilans zysków i strat (analiza SWOT), ale również o wcześniej poruszone ramy czasowe tych przekształceń.

### Uwarunkowania rynkowe reformy

Jednym z celów przeprowadzenia reformy urzędowej kontroli żywności jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych podmiotów nadzorowanych, które działają na rynkach żywnościowych. Oznacza to, że jej beneficjentami będą

zarówno konsumenci, jak i inne podmioty, które tworzą sektor żywnościowy. Stąd też, dla przedstawienia pełniejszego obrazu oddziaływań reformy, warto przyrzeć się uwarunkowaniom rynkowym, a zwłaszcza sytuacji strony kontrolowanej. Zapewnienie bezpieczeństwa żywności należy traktować jako rodzaj dobra publicznego<sup>101</sup>, które jest efektem działań zróżnicowanej grupy podmiotów tworzących sektor żywnościowy oraz oddziaływań, występujących pomiędzy nimi. Złożoność podmiotową rynków żywnościowych przedstawiono na rysunku 2, s. 45. Wszystkie ogniwa tworzące sektor żywnościowy są ze sobą ściśle powiązane, a jednocześnie reprezentują bardzo zróżnicowaną siłę rynkową i podlegają różnorodnym trendom. Trzeba też podkreślić, że podmioty występujące w poszczególnych ogniwach łańcucha żywnościowego w różnym stopniu podlegają rygorom prawnym. W najmniejszym stopniu dotyczą one gospodarstw rolnych, są natomiast bardziej rozbudowane w stosunku do przetwórstwa żywności oraz handlu detalicznego. Myśląc o trendach występujących obecnie na rynkach żywnościowych w Polsce, można wskazać na znaczące przemiany strukturalne rolnictwa, głównie zmniejszanie się liczby gospodarstw oraz postępującą koncentrację<sup>102</sup>, ale też profesjonalizację gospodarstw rolnych, która przejawia się w coraz intensywniejszych powiązaniach z rynkiem.

<sup>100</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel: *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 222, cyt. za J. Łukasiewicz: *Zarys nauki o administracji*, LexisNexis, Warszawa, 2005, s. 164.

<sup>101</sup> L. J. Unnevehr: *Food safety as a global public good*, "Agricultural Economics" No 37/2007, s. 149-158.

<sup>102</sup> *Informacja o wstępnych wynikach Powszechnego Spisu Rolnego 2020*, GUS 2021, (dostęp 20.1.2022).

Mamy do czynienia z polaryzacją ogniw przetwórstwa żywności – jednoczesnym występowaniu dużych podmiotów oraz przedsiębiorstw mikro- i małych. Handel detaliczny żywnością w Polsce od wielu lat cechuje się dużym udziałem przedsiębiorstw zagranicznych. Mamy też do czynienia z kurczeniem się tradycyjnych formatów handlu detalicznego oraz wzrostem udziałów rynkowych formatów określanych umownie jako nowoczesne (np. hiper- i supermarkety). Wśród konsumentów mamy do czynienia z dużą dynamiką i różnorodnością trendów konsumpcyjnych oraz zmianami demograficznymi, które także kształtują konsumpcję żywności, a oddziaływanie to będzie się nasilać w przyszłości.

W każdym ogniwie łańcucha żywnościowego współegzystują w układach kooperacyjnych, jak i konkurencyjnych podmioty o odmiennych cechach; powszechne jest też zjawisko asymetrii siły rynkowej<sup>103</sup>. Bardzo istotnym elementem sektora żywnościowego jest też oddziaływanie instytucji publicznych oraz ekonomicznych. Zjawiska i więzi międzyorganizacyjne w sektorze żywnościowym muszą być uwzględnione przy przebudowie systemu kontroli żywności. Można na przykład zwrócić uwagę na przemieszczanie się ryzyka związanego z jakością surowca w górę łańcucha żywnościowego oraz siłę przetargową poszczególnych podmiotów, a tym samym możliwość oddziaływania na inne podmioty rynku.

Należy też pamiętać o powiązaniach, które występują pomiędzy podmiotami rynku a organami kontroli. Można więc ogólnie stwierdzić, że – uwarunkowania rynkowe i podmiotowe wyznaczają kierunki zmian oraz warunkują akceptację wprowadzanych reform wśród uczestników systemu.

W dalszej części zostaną przedstawione rozważania dotyczące działalności przedsiębiorstw przetwórstwa żywności, relacji międzyorganizacyjnych organów kontrolujących i podmiotów kontrolowanych oraz postaw konsumenckich, które mogą mieć wpływ na reformę instytucjonalnej, urzędowej kontroli żywności. Należy potraktować je jako propozycje kierunków, przyszłych badań i analiz, które będą wymagać rozszerzenia, a powinny poprzedzić reformę. Materiały, które posłużyły do przygotowania poniższych rozważań zostały zebrane w trakcie wywiadów pogłębianych przeprowadzonych z przedstawicielami przedsiębiorstw. Wykorzystano również elementy opracowania „Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce. Stanowisko Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu”<sup>104</sup>.

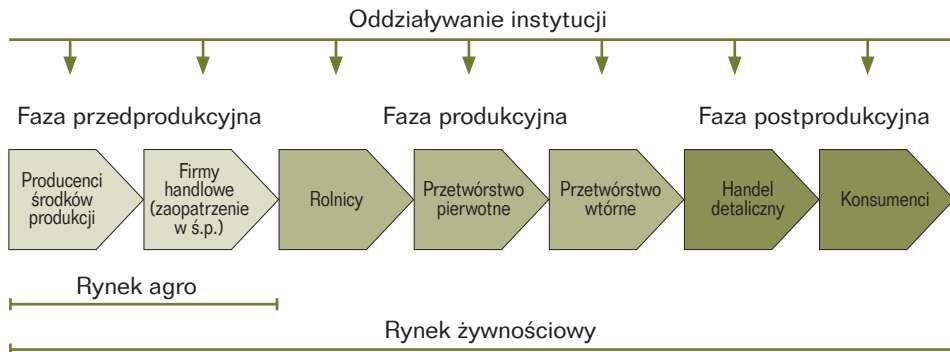
### **Przedsiębiorstwa branży spożywczej**

Osoby zarządzające przedsiębiorstwami branży spożywczej podkreślają potrzebę przeprowadzania kontroli żywności. Wskazują też na dużą odpowiedzialność

<sup>103</sup> M. Gazdecki: *Factors of business relationships change in agribusiness input distribution channel: The case of Polish market*, "IMP Journal" No 12/2018, s. 567-582; M. Gazdecki, E. Goryńska-Goldmann: *Relationships on Food Markets – Consumers' Perspective*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, 2018.

<sup>104</sup> Stanowisko w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce.... op.cit.

Rysunek 2. **Struktura podmiotów rynków żywnościowych**



Źródło: Opracowanie własne.

jaka spoczywa na przedsiębiorcach w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Jednak z drugiej strony, wielu z nich postrzega elementy systemu kontroli jako czynniki ograniczające swobodę funkcjonowania przedsiębiorstw.

Odnosząc się do tworzenia bezpieczeństwa żywności, praktycy życia gospodarczego wskazują, że wymaga ono nakładów finansowych oraz budowania świadomości wśród pracowników sektora – np. w zakresie zagrożeń zdrowotnych czy wpływów środowiskowych. W tym procesie bardzo istotne będzie zaangażowanie kadry kierowniczej, ale potrzebne jest również wsparcie instytucjonalne. Sugeruje to, że system zapewnienia bezpieczeństwa żywności powinien obejmować zarówno instytucje kontrolne, jak i jednostki wspierające przedsiębiorców, które pełniłyby funkcje doradcze lub szkoleniowe. Mogłoby to wpłynąć na podniesienie efektywności całego systemu. Okazuje się bowiem, że w obliczu złożonych przepisów oraz rozbudowanej struktury systemu, wielu przedsiębiorców zgłasza problemy

dotyczące na przykład niewystraczającej wiedzy.

Ważnym problemem zgłaszanym przez przedsiębiorców są też kwestie infrastruktury technicznej i jej niskiej jakości. Niewłaściwy stan budynków, sprzętu, maszyn i urządzeń utrudnia, a czasami uniemożliwia zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności. W tym kontekście należy podkreślić znaczenie przeglądów okresowych i bieżącej kontroli stanu technicznego maszyn i urządzeń, zaostrenie reżimu technologicznego. Z drugiej strony można rozważyć wspieranie inwestycji, służących poprawie infrastruktury, co ułatwiłoby osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywności.

### Relacje międzyorganizacyjne kontrolujących i kontrolowanych

Uwzględnienie w łańcuchach żywnościowych instytucji publicznych oraz powiązań, które występują pomiędzy podmiotami komercyjnymi i publicznymi powoduje,

Rysunek 3. Wyzwania dla systemów bezpieczeństwa żywności wynikające z relacji międzyorganizacyjnych

Rodzaj powiązania	Ograniczenia/wyzwania
Przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo	Pozainstytucjonalne systemy jakości i bezpieczeństwa żywności jako narzędzie konkurencji. Przenoszenie kosztów utrzymania jakości i bezpieczeństwa żywności na podmioty rynku o mniejszej sile przetargowej.
Przedsiębiorstwo – instytucja	Brak zaufania do instytucji kontrolujących. Przewaga działań interwencyjnych nad prewencyjnymi. Występowanie wyłącznie funkcji kontrolno-nadzorujących, brak funkcji doradczo-szkoleniowych ze strony systemu. Nadmiernie rozbudowana administracja. Zróżnicowanie wymogów formalnych pomiędzy różnymi jednostkami kontrolnymi.
Instytucja – instytucja	Mała współpraca pomiędzy instytucjami kontrolującymi. Nakładanie się kompetencji instytucji kontrolujących.

Źródło: Na podstawie Stanowiska w sprawie zmiany istniejącego systemu kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce..., op.cit.

że sektor żywnościowy należy analizować biorąc pod uwagę podejście interakcyjne i sieciowe<sup>105</sup>. Można tu mówić o układach, które występują pomiędzy przedsiębiorstwami, pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami oraz pomiędzy instytucjami. Relacje, które występują w ramach tych układów oddziałują na poziom zapewnienia bezpieczeństwa produktów żywnościowych.

Wyzwania, które wynikają z powiązań międzyorganizacyjnych dla systemów bezpieczeństwa żywności przedstawiono na rysunku 3.

Wykorzystywanie elementów dotyczących bezpieczeństwa żywności w walce konkurencyjnej może mieć pozytywne i negatywne skutki. Z jednej strony, prowadzić

do uzyskania żywności wysokiej jakości, jednak z drugiej, przy występowaniu asymetrii siły rynkowej, która jest charakterystyczna dla rynków żywnościowych, może służyć konkurencji wyłącznie cenowej, prowadzonej przez podmioty słabsze. Może też zakłócać mechanizm rynkowy.

Dla zapewnienia sprawności systemu bezpieczeństwa żywności jest ważne, jak postrzegane są instytucje kontrolujące przez firmy przetwórcze. Wśród przedsiębiorców występują często opinie o niewystarczającej znajomości procesów technologicznych przez kontrolerów. W dłuższym okresie prowadzi to do spadku zaufania do instytucji. Podnoszony jest też brak wsparcia ze strony systemu i zgłaszana potrzeba rozwinięcia funkcji doradczych, co wynika

<sup>105</sup> H. Hakansson, A. Waluszewski: "Thick or thin"? Policy and the different conceptualisations of business interaction patterns, "Journal of Business & Industrial Marketing" No 35(11)/2020, s. 1849-59.

z chęci uzupełnienia wiedzy przez przedsiębiorców. Doradztwo nie należy bowiem do zadań organów kontroli. Głosy przedsiębiorców nasuwają pytania o wprowadzenie do systemu bezpieczeństwa funkcji doradczej, o której była mowa już wcześniej.

Firmy przemysłu spożywczego borykają się również z rozbudowanymi wymogami formalnymi i administracyjnymi, nakładaniem się kompetencji lub lukami kompetencyjnymi.

### Postawy i rola konsumentów

Badania prowadzone wśród polskich konsumentów wskazują, że nie mają oni pełnej świadomości swoich praw ani wystarczającej wiedzy na temat zasad zwiększających bezpieczeństwo żywności<sup>106</sup>. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że obserwuje się wzrost zainteresowania konsumentów tymi zagadnieniami. Niektóre badania wskazują, że konsumenci są zaniepokojeni bezpieczeństwem żywności, w szczególności naturalnymi zanieczyszczeniami (mikotoksyny, metale ciężkie), agrochemikaliami (pestycydy, azotany), środkami i lekami weterynaryjnymi (antybiotyki, hormony), materiałami opakowaniowymi i nowymi technikami przetwarzania żywności<sup>107</sup>. Konsumenci o wysokim poziomie świadomości mają duże wymagania wobec produktów dostępnych na rynku. Ich zaspokojenie staje się priorytetem dla przedsiębiorstw.

Konsumenci mogą w ten sposób wspierać system zapewnienia bezpieczeństwa żywności i instytucje, które go tworzą.

### Uwagi podsumowujące

Z dotychczasowych doświadczeń Polski, podobnie jak innych państw, wynika, że reformowanie struktury instytucjonalnej systemu urzędowej kontroli żywności, pomimo prawidłowo zdefiniowanego kierunku jakim jest konsolidacja dotychczasowych jednostek administracyjnych, jest procesem długotrwałym, m.in. ze względu na szeroki i różnorodny zakres przedmiotowy działalności podlegającej kontroli.

Należy dokładnie przeanalizować potencjalne zyski i straty w sferze sprawności i skuteczności nowej struktury organów (inspekcji), w wymiarze ekonomicznym i społecznym, jakie mogą być związane z każdym stopniem konsolidacji dotychczasowej struktury systemu polskich organów urzędowej kontroli żywności. Posiłkując się dorobkiem nauki administracji, warto mieć na względzie, że „do kryteriów doboru właściwej struktury można zaliczyć: jasność konstrukcji, oszczędność wysiłków potrzebnych do utrzymania kontroli i minimalizowania tarć, ukierunkowanie na wyniki, zrozumienie zadań cząstkowych i całości, odniesienie decyzji podejmowanych możliwie na najniższych szczeblach do właściwych problemów, trwałość, utrwalenie rozwoju

<sup>106</sup> A. Kowalska: *Wiedza konsumentów na temat bezpieczeństwa żywności i stosowane przez nich sposoby ograniczania ryzyka zagrożenia*, „Handel Wewnętrzny” nr 2/2018, s. 246-260.

<sup>107</sup> T.M. Ha, S. Shakur, K.H.P. Do: *Consumer concern about food safety in Hanoi, Vietnam*, „Food Control”, 2019 (doi.org/10.1016/J.FOODCONT.2018.11.031); E. Goryńska-Goldmann, P. Ratajczak: *Świadomość żywieniowa a zachowania żywieniowe konsumentów*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 4/ 2010, s. 41-48; 24. M. Rożen, J. Buda: *Zachowania polskich konsumentów na rynku produktów spożywczych*, „ABR SESTA”, lipiec 2020, <<http://www.federacja-konsumentow.org.pl/n,268,1472,127,1,zachowania-polskich-konsumentow-na-ryнку-produktow-spozywczych-raport-z-badania.html>>.

i samoodnowę”<sup>108</sup>. Osiągnięcie najwyższego stopnia konsolidacji w postaci systemu monoinstytucjonalnego, jako skrajnego przeciwieństwa dotychczasowej rozproszonej struktury, może być zatem poprzedzone etapami przejściowymi, polegającymi najpierw na uporządkowaniu podziału kompetencji w ramach istniejących inspekcji, a następnie stworzeniu systemu zintegrowanego. Jak wskazuje Jan Boć, skutki reformy administracji publicznej mogą być oceniane dopiero po pewnym czasie, bowiem ograniczone są możliwości zebrania przesłanek reform w „jakimś systemie mającym znaczenie perspektywne, a nie tylko historyczne”<sup>109</sup>. Dlatego, biorąc pod uwagę możliwość stopniowego dochodzenia do postulowanego modelu monoinstytucjonalnego, może się okazać, że model pośredni, czyli zintegrowany (z instytucją wiodącą), będzie wystarczający, aby uzyskać zakładany główny cel reorganizacji, czyli zwiększenie skuteczności sprawowanego nadzoru nad podmiotami działającymi na rynku spożywczym.

Ze względu na podstawowy cel prawa żywnościowego, jakim jest ochrona zdrowia ludzkiego, wydaje się, że nowo powstałe

struktury polskiej urzędowej kontroli powinny podlegać ministrowi ds. zdrowia lub Prezesowi Rady Ministrów.

Przygotowanie reformy systemu wymaga kompleksowego spojrzenia na podmioty tworzące sektor żywnościowy i powiązania występujące pomiędzy nimi. Należy rozważyć rozwinięcie funkcji edukacyjno-doradczej w ramach szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa żywności oraz wykorzystać potencjał rynkowy konsumentów jako czynnik wspierający instytucje sprawujące nadzór nad produkcją żywności i jej obrotem.

dr inż. MACIEJ TACZANOWSKI,  
Wydział Nauk o Żywności i Żywieniu,  
Katedra Zarządzania Jakością  
i Bezpieczeństwem Żywności,  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu,  
dr MICHAŁ GAZDECKI,  
dr ELŻBIETA GORYŃSKA-GOLDMANN,  
dr ANNA WIELICKA-REGULSKA,  
Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomii  
i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie,  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

<sup>108</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel: *Kierowanie...*, op.cit. s. 164.

<sup>109</sup> J. Boć: *Struktury...*, op.cit. s. 192.

**Słowa kluczowe:** system bezpieczeństwa żywności, reforma systemu, organy urzędowej kontroli żywności, zdrowie, konsument, sektor żywnościowy

### Bibliografia:

1. Al-Kadari D., Jukes D.: *The food control in Saudi Arabia – Centralizing food control activities*, “Food Control” No 28/2012.
2. Boć J.: *Kontrola prawna administracji* rozdz. 9 [w:] *Prawo administracyjne* J. Boć, Kolonia Limited 2007.

3. Boć J.: *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013.
4. Boć J.: *Struktury* [w:] *Nauka administracji*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013.
5. Gazdecki M.: *Factors of business relationships change in agribusiness input distribution channel: The case of Polish market*, "IMP Journal" No 12/2018.
6. Gazdecki M., Goryńska-Goldmann E.: *Relationships on Food Markets – Consumers' Perspective*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu; 2018.
7. Goryńska-Goldmann E., Ratajczak P.: *Świadomość żywieniowa a zachowania żywieniowe konsumentów*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, No 4/2010.
8. Ha T. M., Shakur S., Do K. H. P.: *Consumer concern about food safety in Hanoi, Vietnam*, "Food Control" No 98/2019.
9. Hadjigeorgiou, E. Soteriades, A. Philalithis, A. Psaroulaki, Y. Tselentis, A. Gikas: *National food safety systems in the European Union: A comparative survey* "International Journal of Food Studies" No 2/2013.
10. Hakansson H., Waluszewski A.: *"Thick or thin"? Policy and the different conceptualisations of business interaction patterns*, "Journal of Business & Industrial Marketing" No 11/2020.
11. Jabłoński M., Koźmiński K.: *Reforma systemu urzędowej kontroli żywności – trudności w procesie legislacyjnym* [w:] *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*, M. Korzycka (red.) i P. Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.
12. Karpf L.: *Polskie prawo żywnościowe*, PZWL, Warszawa 1950.
13. Korzycka M., Wojciechowski P.: *Urzędowa kontrola żywności – teoria i praktyka*, M. Korzycka (red.), P. Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2018.
14. Kowalczyk S.: *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, PWN, Warszawa 2016.
15. Kowalska A.: *Wiedza konsumentów na temat bezpieczeństwa żywności i stosowane przez nich sposoby ograniczania ryzyka zagrożenia*, „Handel Wewnętrzny” nr 2/2018.
16. Łukasiewicz J.: *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa, 2005.
17. Maruszewska N., Miśniakiewicz M.: *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 54/2018.
18. van der Meulen B. M. J.: *The Structure of European Food Law*, Laws 2013.
19. van der Meulen B. M. J., van der Velde M.: *European Food Law Handbook*, Wageningen Academic Publishers, the Netherlands 2009.
20. Prost E.: *Polskie akty normatywne dotyczące uzyskiwania i przetwórstwa żywności zwierzęcego pochodzenia oraz ich aktualność i zgodność ze światowymi tendencjami* [w:] *Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego – ekspertyza*, S. Tyszkiewicz (red.), Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa, listopad 1992.
21. Rożen M., Buda J.: *Zachowania polskich konsumentów na rynku produktów spożywczych*, ABR SESTA, lipiec 2020 (wyniki badania projektu FOOD dla Federacji Konsumentów).
22. Stefański K.: *Przepisy o dozorcze nad żywnością*, Izba Przemysłowo-Handlowa w Warszawie, 1938.
23. Stoner J., Wankel Ch.: *Kierowanie*, Warszawa 1992, cyt. za J. Łukasiewicz: *Zarys nauki o administracji*, LexisNexis, Warszawa, 2005.

24. Szpor G.: *Polskie prawo żywnościowe - kompetencje organów inspekcyjnych*, [w:] *Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego – ekspertyza*, S. Tyszkiewicz (red.), Wydawnictwo Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Warszawa 1992.
25. Taczanowski M.: *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
26. Unnevehr L. J.: *Food safety as a global public good*, "Agricultural Economics" No 37/2007.
27. Wojciechowski P.: *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań urzędowej kontroli* [w:] *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, M. Korzycka (red.) i P. Wojciechowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.
28. Wojciechowski P.: *Regulacje związane z analizą ryzyka oraz kontrolą i monitoringiem* [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski: *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2017.

## ABSTRACT

### Conditions of the Reform of Institutional Structure of Official Food Control – Need for Systemic Changes in Poland

The alarming results of the audits conducted by NIK over the last years in the area of food safety, stemming from the lack of a consistent and effective system for supervision of the safety of food production and distribution, have become an inspiration for reconsidering potential options of consolidating the structure of the Polish bodies dealing with official food control. The long-term objective is to provide for a single institution that would supervise all, or at least the majority of, elements of the varied food-related law, with a view to, on the one hand, improving the effectiveness of the entities that operate on the food market, and, on the other hand, diminishing the administrative burden of these entities, e.g. through reducing the number of bodies that supervise their economic activity with regard to health protection and other interests of consumers. Despite the consensus of the scientific circles, public administration and entrepreneur organisations as for the said objective of the reform, it has not been implemented for many years, among others due to the broad scope of the problem. Furthermore, for many years the issue of the supervision of a new inspectorate or its central body has been discussed. There are proposals to make it subordinate to the minister of health, who in Poland coordinates food safety, or to the Prime Minister, instead of the subordination to the minister of agriculture, which has been set forth, among others, in the latest draft law.

**Maciej Taczanowski**, PhD, MSc., Faculty Of Food Science and Nutrition, Department of Food Quality Management, Poznań University of Life Sciences,  
**Michał Gazdecki**, PhD, **Elżbieta Goryńska-Goldmann**, PhD, **Anna Wielicka-Regulska**, PhD, Faculty of Economics, Department of Economics and Economy Policy in Agribusiness, Poznań University of Life Sciences

**Key words:** food safety, food control system, official food control, legal conditions, inter-operational connections.