

System urzędowej kontroli żywności w świetle wymogów prawa Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Urzędowa kontrola żywności (*official control*) jest, obok higieny oraz znakowania produktów żywnościowych, jednym z najistotniejszych elementów systemu bezpieczeństwa żywności, definiowanego jako „ogół warunków i działań podejmowanych na każdym etapie produkcji lub obrotu żywnością [...] w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”¹. Stanowi ona również instrument realizacji jednego z głównych założeń polityki UE określonej w art. 168 Traktatu Lizbońskiego², jakim jest „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego”. Ze względu na specyfikę produktów żywnościowych, a także stałą ewolucję sektora żywnościowego, niezbędne wydaje się zintegrowane podejście do omawianej problematyki. Tylko bowiem współdziałanie i uzupełnianie się organów, regulacji i procesów gwarantuje należyty poziom owej ochrony³. Zgodnie z definicją słownikową **system** urzędowej kontroli żywności należy więc określić jako: „uporządkowany zbiór zasad obowiązujących w danej dziedzinie, tworzących zorganizowaną całość i służących jednemu celowi [...]”⁴.

Trzeba jednak zauważyć, że nie zawsze głównym celem Wspólnoty była ochrona zdrowia publicznego. O ile bowiem definicja urzędowej

¹ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywności i bezpieczeństwo żywnościowe. Aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 170 i n.

² Artykuł 168 ust. 1 TFUE (dawniej: art. 152 TWE): „Przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Dz.Urz. z 2012 r. C 326.

³ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, wyd. 1, Warszawa 2008, s. 287.

⁴ *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2002, s. 980.

kontroli (*official inspection*)⁵ obowiązująca na mocy Dyrektywy (EWG) nr 89/397 PE i Rady z dnia 14 czerwca 1989 r. o systemie urzędowej kontroli żywności stawiała ochronę zdrowia ludzkiego literalnie na pierwszym miejscu⁶, o tyle jednak głównym założeniem ówczesnej Wspólnej Polityki Rolnej było zwiększenie wydajności rolnictwa oraz swobody przepływu towarów⁷. Skutkowało to objęciem kontrolą produktów spożywczych już funkcjonujących w obrocie, co znacząco utrudniało wyeliminowanie zagrożenia we wcześniejszych etapach⁸. Dopiero zacieśnienie integracji europejskiej na początku lat 90. oraz wzrost zagrożeń powodowany nadwyżkami żywnościowymi, w tym w szczególności epidemia choroby szalonych krów⁹, przyczyniły się do powstania urzędowej kontroli w kształcie, jaki jest nam znany współcześnie.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest charakterystyka unijnego modelu u.k.ż., a tym samym w dużej mierze również jej kształtu w poszczególnych państwach członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że regulacje unijne współcześnie stanowią fundament systemu prawnego na Starym Kontynencie, w tym również w zakresie omawianego tu prawa żywnościowego. Ze względu na dynamiczny rozwój tego sektora, wydaje się niezbędne zobrazowanie procesu przemian ze wskazaniem ich najważniejszych przyczyn i efektów. W dalszej kolejności autorka skupia się na przedstawieniu podstawowych zasad prawa żywnościowego obejmujących system u.k.ż. i przepisów szczególnych uwzględniających specyfikę określonych kategorii żywności. Ze względu na postulat kompleksowości i uniwersalizmu norm, będzie również konieczne rozważenie praktycznych aspektów regulacji, w tym istnienia środków pozwalających dostosować procedurę do reguł zmieniającej się gospodarki żywnościowej, wzmacnianej przez dynamiczny rozwój nauki.

Celem artykułu będzie odpowiedź na pytanie: czy założenia Unii w odniesieniu do u.k.ż. są jednocześnie wystarczająco stabilne jak i pla-

⁵ Commission Communication on Completion of the Internal Market Community Legislation on Foodstuffs (1985), COM(85)603, pkt 29.

⁶ Artykuł 1 ust. 2 Dyrektywy Rady nr 89/397/EWG z dn. 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych, Dz.Urz. 1993, L 175.

⁷ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, wyd. 3 zm., Warszawa 2002, s. 67.

⁸ B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Kraków 2003, s. 320.

⁹ BSE – *Bovine Spongiform Encephalopathy*, encefalopatia gąbczasta bydła.

styczne, a tym samym czy stanowią dostateczną gwarancję wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.

2. Bezpieczeństwo żywnościowe we wspólnej polityce rolnej

Wspólna Polityka Rolna od początku istnienia Wspólnoty stanowi jedną z głównych sfer jej działalności, obejmującą rolnictwo i handel produktami rolnymi¹⁰, a od niedawna również – jak się wydaje – produktami żywnościowymi. Działania Wspólnoty w przedmiocie jw. zgodnie z art. 39 TWE (art. 33 TFUE), skupiają się na poprawie struktury ekonomicznej rolnictwa, przy jednoczesnym podwyższeniu standardu życia społeczeństwa, w szczególności ludności wiejskiej¹¹. Brak hierarchii w przywołanej regulacji zmusza nierzadko do wyboru celu, który ma być realizowany jako priorytetowy, co też stało się u zarania Wspólnoty przypadającego na pierwsze lata powojenne. Niedobory żywności spowodowane licznymi zniszczeniami, a także ukierunkowanie produkcji na przemysł ciężki spowodowały konieczność podjęcia odgórných działań mających na celu wsparcie produkcji rolnej i zwiększenie podaży. Wzmocniona integracja europejska doprowadziła jednocześnie do wydania w 1985 r. Komunikatu Komisji stanowiącego podwaliny dla Jednolitego Rynku Rolnego¹², którego podstawowymi założeniami była ochrona zdrowia publicznego i innych interesów konsumenta. Przywołane wyżej okoliczności skupiły ówczesną politykę rolną Wspólnoty na aspektach czysto ekonomicznych, pozbawionych elementów nadzoru, jak stano-

¹⁰ P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 78.

¹¹ Artykuł 33 TFUE (dawniej art. 39 TWE): Celami wspólnej polityki rolnej są:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

¹² Commission Communication on Completion of the Internal Market Community Legislation on Foodstuffs (1985), COM(85) final 603.

wiących przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. W takim stanie rzeczy zawarty w Komunikacie postulat zapewnienia odpowiedniej urzędowej kontroli żywności pozostał jedynie pustym założeniem. Sytuacja uległa zmianie na początku lat 90. wraz z nasileniem się epidemii choroby szalonych krów na Starym Kontynencie, spowodowanej nadwyżkami w produkcji i słabą kontrolą funkcjonowania sektora żywnościowego zdominowanego przez partykularne interesy przedsiębiorców. Początkowo bierna Komisja Europejska podjęła w 1996 r. decyzję o wstrzymaniu importu żywności zarażonej wirusem BSE, po raz pierwszy przedkładając ochronę zdrowia ponad interesy handlowe producentów¹³. W ślad za tymi działaniami, na mocy Traktatu Amsterdamskiego¹⁴ doszło także do istotnych zmian traktatowych, obligujących instytucje europejskie do „zapewnienia” wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, a nie jak do tej pory jedynie do „przyczyniania się” do osiągnięcia tego celu¹⁵, a także stwarzających traktatowe, choć jeszcze nie wprost, podwaliny dla stosowania zasady ostrożności w prawie żywnościowym, o której będzie tu jeszcze mowa. Istotne jest, że pomimo wskazanych przemian, cele Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej pozostały niezmienione (por. treść dawnych art. 39 TWE oraz 33 TFUE). Ze względu na przytoczone okoliczności doszło jednak do znacznego przewartościowania systemu i ukierunkowania go w pierwszej kolejności na bezpieczeństwo i zdrowie konsumentów. W ten sposób stworzono grunt dla kształtowania się nowego modelu systemu bezpieczeństwa żywnościowego w XXI wieku.

3. Uwagi szczegółowe

Pierwszym krokiem w kierunku utworzenia u.k.ż. w wymiarze prawnym było wydanie w styczniu 2000 r. Białej Księgi¹⁶, która stworzyła podwaliny współczesnego modelu prawa żywnościowego. Pierwszą z nowości

¹³ A. Szajkowska, *Zasada ostrożności w prawie żywnościowym Unii Europejskiej*, [w:] M. Korzycka-Iwanow [red.], *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 68.

¹⁴ Traktat z Amsterdamu z dnia 17 października 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty.

¹⁵ Por.: dawny art. 152 TWE (168 TFUE) w treści obowiązującej przed wejściem i po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego.

¹⁶ White Paper on Food Safety, COM(1999)719 final.

było ujęcie żywności jako elementu realizacji potrzeb człowieka w zakresie zdrowia i środowiska, zwane w literaturze przedmiotu ujęciem podmiotowym¹⁷. Wskazując na produkcję jako najwcześniejszy etap, w którym można skutecznie i szybko wyeliminować pojawiające się zagrożenie, Biała Księga postulowała skupienie „ciężaru” kontroli i działań prewencyjnych właśnie na etapie wytwórczym. Owa próba „wyprzedzenia konsumenta” nie oznaczała jednak całkowitego wyłączenia czujności w sferze obrotu produktami żywnościowymi, czy też odejścia od zasady swobody obrotu. Przyjęto bowiem założenie, że każdy etap żywotności produktu ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa żywności¹⁸, dlatego też w celu zapewnienia jak najwyższej jakości kontroli niezbędne jest podejmowanie stosownych działań zarówno na etapie produkcji pierwotnej, jak i w momencie wprowadzania produktu do obrotu i jego nabycia przez konsumenta finalnego – tzw. podejście „od pola do stołu” (fr. *de la fourche à la fourchette*)¹⁹.

Jak już wskazano we wstępie, istotną rolę w kształtowaniu się systemu kontroli żywności odgrywają również zmiany wewnątrzspółnotowe. Ze względu na wymogi redakcyjne, poza zakresem niniejszego artykułu pozostają kwestie teoretycznoprawne prawa UE. Należy jednak zauważyć stałą tendencję wzrostową w odniesieniu do regulowania prawa żywnościowego **rozporządzeniami**. Zgodnie z art. 288 TFUE są to akty o bezpośredniej skuteczności, co oznacza, że posiadają pierwszeństwo przed prawem krajowym, prowadząc do stopniowego ujednoczenia pra-

¹⁷ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 230.

¹⁸ Punkt 12 preambuły rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. 2002, L 031 (dalej: Ogólne Prawo Żywnościowe – OPŻ): „W celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności, konieczne jest uwzględnienie wszystkich aspektów łańcucha produkcji żywności począwszy od produkcji podstawowej i produkcji pasz, aż do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta, ponieważ każdy element może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności”.

¹⁹ Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia (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 regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, (Dz.Urz. UE L z 2004 r., poz. 165): „Kontrolę urzędową przeprowadza się na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych”.

wa w obrębie całej Unii²⁰. Znalazło to swoje odzwierciedlenie również w preambule Ogólnego Prawa Żywnościowego, zgodnie z którym: „Swobodny przepływ żywności i pasz we Wspólnocie może zostać zrealizowany tylko wtedy, gdy wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz nie będą się różnić znacząco między Państwami Członkowskimi” (pkt 3 preambuły rozporządzenia 178/2002).

Przytoczone rozporządzenie PE i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. stanowi jeden z najistotniejszych aktów prawa żywnościowego, bez którego niemożliwe jest prawidłowe funkcjonowanie i zrozumienie systemu urzędowej kontroli. Fundamentalną zasadą bezpieczeństwa żywności zgodnie z postanowieniami rozporządzenia jest proces analizy ryzyka (*risk analysis*), obejmujący proces zbierania (*risk assesment*), przetwarzania (*risk management*) oraz przekazywania (*risk communication*) informacji o potencjalnym ryzyku wystąpienia negatywnych skutków dla zdrowia ludzkiego²¹. Wskazuje się, że analiza ryzyka stanowi niezbędny element prawidłowego funkcjonowania u.k.ż. ze względu na stworzenie naukowych ram dla podejmowanych środków prewencyjnych, ich proporcjonalności, obiektywności i w ostateczności efektywności samej kontroli. W tym celu rozporządzenie powołało do życia m.in. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, którego istotnym zadaniem jest wspieranie realizacji ww. zasad poprzez stworzenie bazy naukowej dla funkcjonowania systemu²². Należy zauważyć, że już na tak ogólnym poziomie uregulowania postulaty te rozszerza się również na państwa trzecie, a to poprzez objęcie produktów wytworzonych poza obszarem Unii Europejskiej wymogami europejskiego prawa żywnościowego (art. 12 OPŻ). Regulacja taka z kolei wiąże się z koniecznością zapewnienia swobody przepływu towarów, stanowiącej w świetle Ogólnego Prawa Żywnościowego istotny element funkcjonowania rynku wewnętrznego²³, a którego warunek *sine qua non* stanowi komentowana urzędowa kontrola żywności²⁴.

²⁰ A. Wentkowska, J. Barcik, *Prawo Unii Europejskiej*, wyd. 1, Warszawa 2014, s. 224 i 282.

²¹ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 256.

²² A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Kraków 2006, s. 131.

²³ Por.: pkt 1 preambuły OPŻ.

²⁴ Artykuł 17 ust. 2 OPŻ: „Państwa Członkowskie wprowadzają w życie prawo żywnościowe oraz monitorują i kontrolują przestrzeganie przez podmioty dzia-

Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. **urzędowa kontrola** oznacza „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”. Porównując treść definicji z jej poprzedniczką, obowiązującą na mocy dyrektywy nr 89/397/EWG, wyraźnie rzuca się w oczy podejście *farm to fork* poprzez włączenie do regulacji prawa paszowego i warunków życia zwierząt. Jednocześnie zauważa się niekiedy braki w dookreśleniu przedmiotowego zakresu kontroli w ramach definicji²⁵. Z tym ostatnim nie należy się jednak do końca zgodzić, ponieważ art. 10 rozporządzenia zawiera bardzo szczegółową charakterystykę u.k.ż. przyjmującą postać katalogu instrumentów dopuszczalnych w ramach kontroli²⁶. Co więcej, jest to wyliczenie o charakterze otwartym, wymagającym niekiedy do realizacji postulatów elastyczności i kompleksowości regulacji, postrzegania przedmiotu kontroli przez pryzmat większego zbioru przepisów, nie wynikających bezpośrednio z przedmiotowego rozporządzenia.

Szczególne charakter niektórych środków spożywczych wymaga bowiem niekiedy podjęcia działań uwzględniających ich specyfikę. Ma to miejsce chociażby w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego, co do których ustanawia się szczególne wymogi higieniczne, kontroli weterynaryjnej czy osiągnięcia dodatkowych parametrów²⁷. Podobnie sytuacja ma się w przypadku roślin i produktów roślinnych wymagających w określonych przypadkach utworzenia stref kontrolnych,

lające na rynku spożywczym odpowiednich wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W tym celu Państwa Członkowskie zachowują system oficjalnych kontroli i innych działań stosownych do okoliczności [...]”.

²⁵ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 251.

²⁶ Artykuł 10 rozporządzenia nr 882/2004: „badanie wszelkich systemów kontroli [...]; inspekcje: instalacji [...]; surowców, składników, pomocy technologicznej [...]; materiałów i artykułów przeznaczonych do kontaktu z żywnością; etykietowania [...]; kontrole warunków higienicznych w przedsiębiorstwach paszowych i żywnościowych; [...]”.

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Zob. także: rozporządzenie (WE) nr 853/2004.

przestrzegania norm fitosanitarnych i kontroli roślin GMO²⁸. Oprócz powołanego rozporządzenia wskazuje się również na szereg regulacji uzupełniających, takich jak rozporządzenie nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁹, które w punkcie 52 preambuły obliguje do przeprowadzenia urzędowej kontroli również pod względem prawidłowego znakowania produktów żywnościowych wprowadzanych do obrotu³⁰. W tym celu rozporządzenie przewiduje niezwykle szeroki katalog uprawnień dla organów kontrolnych, takich jak: prawo przeglądania dokumentów (kontrola pośrednia), prawo pozyskiwania informacji w drodze wywiadów/konsultacji, wejście na terytorium zakładu (o każdej porze), badanie procesów technologicznych, czy pobieranie próbek do badań (art. 2 rozporządzenia nr 882/2004). W ostatnim przypadku bardzo istotna z punktu widzenia przepisów prawa unijnego pozostaje kwestia akredytacji, a także zapewnienia niezbędnej bazy technicznej, administracyjnej i personalnej laboratoriów referencyjnych, funkcjonujących zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym³¹.

Postuluje się, aby zapewnić gwarancję skuteczności, a także zmobilizowanie zakładów do stałego utrzymywania wysokich standardów żywności, kontrola (z wyjątkiem audytu odbywającego się na szczeblu Komisja – Państwo Członkowskie) odbywała się niezapowiedzianie. Ponadto funkcjonalność kontroli zapewnia uwzględnienie zasady proporcjonalności i związanej z nią zasady regularności działań, które należy rozumieć jako adekwatność podejmowanych działań wobec istniejących zagrożeń tak, aby nie zakłócać funkcjonowania konkretnego zakładu, ani nie ingerować zbyt w swobodę ich działalności gospodarczej³². Zasada ta znajduje również swoje odzwierciedlenie w ramach kontroli unijnej poprzez przyjęcie, że Komisja może podejmować działania jedynie w przypadku poważnych braków w systemie Państwa Członkowskiego lub nieskuteczności działań tego ostatniego (art. 56 rozporządzenia nr 882/2004).

Zintegrowany charakter systemu u.k.ż. przejawia się objęciem nadzorem całego sektora żywnościowego, a więc nie tylko procesów i pro-

²⁸ A. Oleszko, *Prawo...*, s. 161–167.

²⁹ Dz.Urz. z 2011 r. L 304.

³⁰ A. Oleszko, *Prawo...*, s. 56.

³¹ Tamże, art. 32–33.

³² P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 297.

duktów nowych, ale również, jeśli nie przede wszystkim, możliwością dokonania rewizji środków stosowanych dotychczas na podstawie nowych osiągnięć naukowych. Nie zawsze jednak dowody naukowe pozwalają na rzeczywiste dekodowanie zagrożenia. Dzieje się tak zarówno ze względu na stałą ewolucję nauki, jak i rozbieżności w interpretacjach danych już opracowanych. O ile sama niepewność (*uncertainty*) jest nieodzownym elementem nauki, o tyle stan taki nie powinien być akceptowany wobec wymogu zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia publicznego. W związku z tym, aby zagwarantować odpowiedni poziom bezpieczeństwa żywnościowego Unia Europejska podjęła działania kluczowe dla złagodzenia skutków zbyt sztywnych wytycznych w nauce. Zgodnie z art. 7 OPŻ „W sytuacji, gdy po dokonaniu oceny dostępnych informacji stwierdzono niebezpieczeństwo zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia, ale nadal brak jest pewności naukowej, w oczekiwaniu na dalsze informacje naukowe [...] mogą zostać przyjęte tymczasowe środki [...] konieczne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia określonego we Wspólnocie”. Ze względu na ograniczenia redakcyjne nie sposób omówić tutaj całej regulacji dotyczącej cytowanej zasady ostrożności (*precautionary principle*), nie ulega jednak wątpliwości że ma ona niewątpliwy wpływ na system urzędowej kontroli. Z jednej strony pozwala ona na zastosowanie dodatkowych środków, gdy istnieje potencjalne ryzyko wystąpienia zagrożenia, z drugiej tworzy ramy dla prawidłowego stosowania określonych środków, chroniąc przed nadmierną arbitralnością. Nie zawsze bowiem działania podejmowane w ramach urzędowej kontroli będą polegały na wycofaniu produktu z obrotu i na mocy cytowanego już art. 10 OPŻ, zgodnie z zasadą proporcjonalności mogą ograniczać się do zobowiązania podmiotu do spełnienia dodatkowych wymogów chociażby sanitarnych czy w zakresie znakowania żywności. Istotne jest jedynie, aby środki te miały charakter tymczasowy, tj. były stosowane nie dłużej niż jest to niezbędne do zapewnienia dostatecznego poziomu bezpieczeństwa³³.

Mimo że potencjalnego niebezpieczeństwa nie da się wyeliminować do zera, zasada ostrożności wzmacnia system kontroli poprzez jego minimalizowanie do poziomu dopuszczalnego.

³³ Tamże.

Przeprowadzenie skutecznej kontroli nie byłoby również możliwe, gdyby nie procedura śledzenia produktu na poszczególnych etapach jego żywotności (*traceability*)³⁴. Regulacja ta zgodnie z założeniem „od pola do stołu” pozwala na stałe zachowanie pełnej kontroli nad danym produktem, a w razie wystąpienia zagrożenia ułatwia jego szybką identyfikację, realizując jednocześnie zasadę kompleksowości i efektywności.

Przechodząc do rozważań o charakterze technicznoprawnym u.k.ż. trzeba wskazać, że wbrew powszechnym twierdzeniom nauki prawa administracyjnego „kontrolę” urzędową należy rozumieć rozszerzająco. „Kontrola” z definicji oznacza badanie stanu istniejącego i porównywanie go ze stanem pożądanym lub postulowanym³⁵. Poczynione do tej pory rozmyślenia pozwalają jednak na przyjęcie, że u.k.ż., ze względu na możliwość podejmowania przez organy kontroli działań o charakterze władczym, jawi się jako instrument o charakterze czysto nadzorczym, z czym nie sposób się zgodzić. Jak jednak podnosi się w literaturze przedmiotu, w praktyce trudno o „czysty” model kontroli, niezwiązanej chociażby pośrednio z funkcją władczą³⁶. Dlatego też należy przyjąć, że przyznanie podmiotom odpowiedzialnym za przeprowadzenie urzędowej kontroli żywności uprawnienia do reagowania i stosowania sankcji w odniesieniu do wszelkich przejawów niezgodności z przepisami prawa żywnościowego jest zabiegiem celowym, uzasadnionym zintegrowanym charakterem u.k.ż. Jakiego rodzaju będą to sankcje (dodatkowe procedury sanitarne, wycofanie partii produkcyjnej, zawieszenie działalności zakładu, kary finansowe) i w jaki sposób zostaną zastosowane, zależy już od państw członkowskich. Ważne jest jedynie, aby były one „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające”, a więc pełniły jednocześnie funkcję represyjną, jak i prewencyjną, przy jednoczesnym uwzględnieniu swobody działalności gospodarczej oraz stopnia powstałego naruszenia³⁷. Co istotne, nie wyłączają one odpowiedzialności cywilnoprawnej, a nawet prawnokarnej ustanowionej na mocy odrębnych przepisów.

³⁴ Artykuł 18 ust. 1 OPŻ: „Należy zapewnić możliwość monitorowania żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub pasz, bądź które można do nich dodać na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji”.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 181–182.

³⁶ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 81.

³⁷ Artykuł 55 rozporządzenia nr 882/2004.

Specyfikę systemu urzędowej kontroli żywności dopełnia jej dwustopniowa organizacja instytucjonalna. Na pierwszym szczeblu zostały umiejscowione wewnątrzpaństwowe organy kontroli, ustanowione zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 2 OPŻ na zasadzie autonomii instytucjonalnej, uwzględniającej specyfikę administracji danego państwa członkowskiego (zob.: Państwowa Inspekcja Sanitarna i Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna w Polsce, czy *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* we Francji). To autonomiczne ujęcie nie pozwala jednak państwom członkowskim na zachowanie całkowitej dowolności. Rozporządzenie wskazuje bowiem na szereg kryteriów odnoszących się do organów kontroli jak chociażby: wymóg zapewnienia wykwalifikowanej, bezstronnej (wolnej od konfliktu interesów) i gwarantującej poufność kadry pracowniczej, działającej w oparciu na udokumentowanych procedurach, zgodnie z powszechnie przyjętymi normami, których to spełnienie powinno być potwierdzone uzyskaniem stosownych norm europejskich (PL: PN-EN ISO/IEC 17020:2005 – dawna norma 45004 przewidziana w art. 5 rozporządzenia 882/2004). Dodatkowo istotne jest, aby działalność organów tych odbywała się na zasadzie jawności. Rozporządzenie nr 178/2002 w przywołanym art. 17 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji na temat możliwych zagrożeń, wymogów dotyczących poszczególnych produktów żywnościowych oraz zasad funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru. Nad funkcjonalnością tychże mechanizmów czuwa umiejscowiona na wyższym szczeblu struktury unijnej u.k.ż. „strażniczka traktatów” – Komisja Europejska. Do jej zadań należy odbieranie dorocznych sprawozdań Państw z prowadzonych działań kontrolnych i przeprowadzanie audytów opierając się na Wieloletnich Zintegrowanych Planach Kontroli³⁸. Ponadto w szczególnych przypadkach, głównie zaś gdy system wewnątrzpaństwowy jest niewystarczający lub nieskuteczny, Komisja ma możliwość podjęcia bezpośredniej kontroli o charakterze wspólnotowym. W tym zakresie przysługują jej takie same uprawnienia władcze jak organom państwowym. Jednocześnie Komisja podejmuje wiele działań o charakterze wspierającym, takich jak tworzenie planów awaryjnych, szkolenia czy wsparcie administracyjne. Komisja stanowi swoisty spójnik pomiędzy poszczególnymi organami, zarówno

³⁸ Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli dla Polski na lata 2015–2019.

wewnątrzpaństwowymi, jak i w ramach Unii, wzmacniający współpracę między nimi w celu sprawnego funkcjonowania tak złożonego systemu. Tytułem uzupełnienia tak zorganizowanej struktury instytucjonalnej w literaturze przedmiotu wskazuje się również na kontrolę wewnętrzną, prowadzoną obligatoryjnie przez przedsiębiorstwa sektora żywnościowego³⁹, a także wiele innych czynności mających charakter kontroli⁴⁰, jak chociażby rejestracja/zatwierdzenie zakładu w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego, są to jednak regulacje wykraczające poza zakres niniejszego opracowania⁴¹.

4. Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że prawo żywnościowe stanowi jeden z głównych filarów współczesnego prawodawstwa. Swoim zasięgiem obejmuje ono nie tylko sektor rolno-spożywczy, ale przenika także do takich gałęzi prawa jak prawo gospodarcze czy handlowe. Wynika to z funkcji, jaką żywność pełni w życiu człowieka oraz ze zwiększonej świadomości i możliwości zarówno konsumentów, jak i producentów. Takie ujęcie produktów żywnościowych wymaga, aby spełniały one jak najwyższe standardy, gwarantując wysoki poziom bezpieczeństwa zdrowotnego, co z kolei wymaga rozbudowanej i precyzyjnej struktury kontrolnej, a nierzadko również odniesienia się do licznych regulacji niezwiązanych bezpośrednio z u.k.ż. Wskazuje się, że największy stopień pewności jest gwarantowany przez oparcie kontroli na faktach naukowych, które potwierdzają dopuszczalność danego produktu do obrotu. Spełnienie wymogów prawa żywnościowego nie zawsze jednak pozwala jednoznacznie stwierdzić, że dany produkt jest bezpieczny⁴². Niewątpliwie wiąże się to z nieustającymi fluktuacjami w sektorze żywnościowym, a to przede wszystkim ze stałym postępem technologicznym oraz rosnącym zapotrzebowaniem na nowe rodzaje żywności. Za najbardziej aktualne należy uznać również prace związane z nowelizacją przepisów odnoszących się do produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych

³⁹ Zgodność z normami HACCP, GMP, GHP.

⁴⁰ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 184.

⁴¹ Artykuł 6 rozporządzenia nr 852/2004.

⁴² Artykuł 14 pkt 8 rozporządzenia 178/2002.

pod kątem określenia progów certyfikowania produktów „bio”, a także odniesienie systemu u.k.ż. do wprowadzenia w życie postanowień umowy CETA⁴³. Odejście od jednej z najistotniejszych dla prawa żywnościowego zasady ostrożności na rzecz zasady dowodu naukowego, może się okazać krokiem wstecz w procesie prawidłowego zarządzania ryzykiem żywnościowym⁴⁴. Należy bowiem wskazać, że choć tak szczegółowo uregulowano system u.k.ż. i wprowadzono instrumenty uelastyczniające procedurę kontroli, dochodzi do ciągłych nadużyć w sektorze żywnościowym. Pomimo mnogości regulacji prawnych dotyczących produkcji i obrotu żywnością, po raz kolejny znaczenia nabierają partykularne interesy producentów ze swobodą handlu na czele. Niezbędne wydaje się więc nie tylko stałe monitorowanie zmian zachodzących w gospodarce żywnościowej i konfrontowanie norm prawnych z pojawiającymi się zagrożeniami, ale również skierowana na konsumentów działalność informacyjna oraz wprowadzenie dodatkowych instrumentów ochronnych w celu jeszcze bardziej skutecznej gwarancji ochrony zdrowia i życia człowieka.

Streszczenie

Urzędowa kontrola żywności (ang. *official control*) stanowi jeden z najistotniejszych elementów w sferze bezpieczeństwa żywności (ang. *food safety*), uzależniony nierzadko od aktualnych wymogów Wspólnej Polityki Rolnej. Na tę jakże złożoną problematykę składa się wiele przenikających się aktów prawa unijnego o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Różnorodność ta pozwala na uwzględnienie specyfiki poszczególnych sektorów prawa żywnościowego, a tym samym gwarantuje kompleksową ochronę zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów na każdym etapie żywotności produktu (fr. *de la fourche à la fourchette*). Poprawnie funkcjonujący system kontroli powinien cechować się fachowością, sprawnością i przejrzystością, a podejmowane działania powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności i ostrożności. Ponadto mimo au-

⁴³ Comprehensive Economic and Trade Agreement – COM(2016)0444 final – 2016/0206.

⁴⁴ Punkt 21 preambuły do rozporządzenia 178/2002.

tonomii instytucjonalnej państw członkowskich w organizacji wewnątrzpaństwowego systemu kontroli Wspólny Rynek Wewnętrzny obliguje poszczególne organy państwowe do ścisłej współpracy w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego. Służą temu takie instytucje jak Europejski Urząd Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), system wczesnego ostrzegania (RASFF) czy wieloletnie plany kontroli. Szczególnym wyróżnikiem u.k.ż. jest możliwość podejmowania konkretnych działań władczych w odniesieniu do wykrytego zagrożenia, jak chociażby wstrzymanie produkcji, co stanowi spoiwo dla całego systemu. Jednocześnie, aby zagwarantować jak najwyższą jakość kontroli żywności, w świetle nieustającego postępu technologicznego, jak również rosnącego zapotrzebowania na żywność typu *convenience food*, wydaje się niezbędne stałe monitorowanie funkcjonalności systemu, jego uproszczenie, przy jednoczesnym utrzymaniu szczelności, a także dostosowywanie do aktualnych wymogów gospodarki oraz rodzących się zagrożeń.

Słowa kluczowe: prawo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, prawo Unii Europejskiej, system kontroli, dobra konsumpcyjne

The official control system in the light of the requirements of EU food law

Summary

The role of food in human life and continuous technological progress require the creation of an appropriate legal framework guaranteeing protection of consumer life and health. One of the most important elements of food safety is the official control system which binds EU law requirements and institutional autonomy of member countries ensuring their cooperation. A properly functioning system should be characterized by competency, efficiency and clarity, and undertaken actions should take into account the proportionality and precautionary principle. This purpose is served by numerous rules of a mandatory nature, multiannual control plans, RASFF system and guard institution – EFSA. Thanks to its diversity, it is possible to take into account the specificity of individual

sectors of food law and ensure comprehensive protection of health and life of the consumer from farm to fork. At the same time, the traceability of products is required to ensure functionality of the system and its flexibility with regard to constantly emerging threats.

Keywords: food law, official control, food safety, EU law, control system, consumers goods