

Monika Żuchowska-Grzywacz

Uniwersytet Radomski

ORCID:0000-0001-5336-6864

m.zuchowska@uthrad.pl

Rola administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa żywności – wybrane aspekty prawne

Wstęp

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z priorytetów oraz najstarszych i fundamentalnych zadań administracji publicznej, wpisujących się w istotę funkcjonowania państwa prawa. Prawo obywateli do bezpieczeństwa znajduje swoje umocowanie w najważniejszym akcie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej – Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W szczególności art. 5 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹. Z przepisu tego wynika, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym zdrowia i życia obywateli, jest jednym z podstawowych obowiązków państwa, które działając poprzez swoje organy, jest odpowiedzialne za stworzenie i utrzymanie skutecznego systemu ochrony bezpieczeństwa publicznego, stanowiąc również o bezpieczeństwie żywności². Instytucjonalny aspekt tej odpowiedzialności dotyczy przypisania odpowiednich kompetencji i zadań konkretnym podmiotom administracji publicznej, którym powierzono zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz utrzymaniem porządku publicznego. Natomiast formalny aspekt obowiązków państwa w zakresie bezpieczeństwa żywności dotyczy tworzenia i wdrażania odpowiednich regulacji prawnych, które mają na celu zapewnienie skutecznego działania podmiotów odpowiedzialnych za zdrowie i życie obywateli.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² B. Mróz, *Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Józefów 2018, s. 112.

W tym kontekście istotnym elementem jest czytelne określenie zadań i kompetencji organów publicznych. System bezpieczeństwa żywności, jako integralna część szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego, jest regulowany zarówno na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym. Za jego cel należy przyjąć zapewnienie, że żywność wprowadzana na rynek spełnia odpowiednie standardy sanitarne, jakościowe i higieniczne, co z kolei zapobiega zagrożeniom zdrowotnym wynikającym z konsumpcji produktów ich niespełniających. Wszystkie te elementy składają się na całościowy system ochrony bezpieczeństwa żywności, który winien być skutecznym narzędziem dla zapewnienia stabilności społecznej i zdrowia obywateli, a także dla budowania zaufania społecznego do państwowych instytucji³.

W artykule podjęto próbę zidentyfikowania kluczowych instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad produkcją, dystrybucją i jakością żywności oraz ram prawnych regulujących ten obszar. Wskazano sposoby definiowania samego pojęcia żywności oraz zanalizowano obowiązki administracji publicznej wynikające z prawa żywnościowego. Założeniem artykułu jest także próba oceny wyzwań i barier, jakie napotyka administracja publiczna w zakresie skutecznej realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywności oraz identyfikacja potencjalnych obszarów, które wymagają reform lub optymalizacji.

Pojęcie bezpieczeństwa żywności w regulacjach prawnych

W ramach prowadzonych rozważań istotne jest wskazanie definicji bezpieczeństwa żywności, mimo że była i jest ona przedmiotem szerokiej analizy w doktrynie⁴. Należy zaznaczyć, że na gruncie prawa krajowego istnieje definicja legalna tego pojęcia, jednak odpowiednie przepisy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem żywności mogą się różnić w zależności od jurysdykcji – na poziomie krajowym, unijnym czy międzynarodowym – dlatego jasne określenie, co oznacza bezpieczeństwo żywności w danym kontekście, umożliwia prawidłową ocenę obowiązków i zadań administracji publicznej. W ramach badań nad rolą administracji publicznej we wskazanym zakresie konieczne jest zatem odniesienie się do norm i regulacji, które wyznaczają standardy bezpieczeństwa żywnościowego. Ustawodawstwo związane z bezpieczeństwem żywności obejmuje m.in. przepisy dotyczące higieny, normy jakościowe, zasady obrotu pro-

³ I. Szelaż, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 170.

⁴ We wskazanym zakresie należy zwrócić uwagę na dorobek m.in. takich autorów, jak: Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski, Katarzyna Leśkiewicz, Stanisław Kowalczyk, Daria Oleszcuk, Marek Stańko, Irena Ozimek, Iwona Wrześniewska-Wal, Marek Górski, Barbara Kudrycka, Maria Małecka i in.

duktami spożywczymi oraz kontrolę nad produkcją i dystrybucją żywności. Bez próby zdefiniowania kluczowych pojęć trudne byłoby określenie, jak administracja realizuje swoje obowiązki oraz jakie zadania są jej przypisane w ramach systemu prawnego, a także jak należy ocenić efektywności działań kontrolnych i nadzorczych.

Za bezpieczną żywność uznaje się taką, która jest wolna od obcych i toksycznych związków chemicznych, szkodliwych mikroorganizmów i innych ciał fizycznych oraz charakteryzuje się niezbędnym poziomem energetycznym i zestawem składników pokarmowych we właściwych proporcjach⁵.

Zgodnie z definicją Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) bezpieczeństwo żywności odnosi się do zapewnienia, że żywność nie spowoduje szkody dla konsumenta, gdy jest przygotowywana i/lub spożywana zgodnie z przeznaczeniem⁶. W kodeksie żywnościowym (*Codex Alimentarius*), tj. w ramach regulacji na poziomie międzynarodowym, bezpieczeństwo żywności określane jest jako ogół czynników zapewniających bezpieczną dla zdrowia i życia człowieka żywność, o ile jej przygotowanie jest prawidłowe i/lub spożycie zgodne z jej przeznaczeniem⁷.

W kontekście UE polityka dotycząca bezpieczeństwa żywności jest ukierunkowana na ochronę zdrowia publicznego, interesów konsumentów oraz wspieranie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Na początku XXI w. dokonano gruntownej reformy, będącej odpowiedzią na kryzysy⁸, które poważnie nadwyrężyły zaufanie konsumentów i wykazały luki w systemach nadzoru żywnościowego. Wśród najistotniejszych zmian istotne znaczenie odgrywa Europejski Zielony Ład, a w szczególności jedna z jego kluczowych strategii „Od pola do stołu”. Wprowadzone podejście ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach produkcji i dystrybucji żywności, niezależnie od tego, czy jest ona produkowana w UE, czy importowana spoza jej granic. Strategia ta ma na celu zintegrowanie bezpiecznych i zdrowych praktyk produkcji żywności z dbałością o ochronę środowiska, dążąc do zrównoważonego rozwoju systemów żywnościowych przy jednoczesnym zapewnieniu wysokich standardów bezpieczeństwa konsumentów.

Zgodnie z przytoczonymi rozwiązaniami stworzono kompleksowy system zasad obejmujących cały łańcuch żywnościowy – od pasz i zdrowia zwierząt, poprzez ochronę roślin i produkcję żywności, aż po przetwarzanie, przecho-

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądan kierunki zmian*, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-poprawic-bezpieczenstwo-zywnosci-w-polsce.html> (data dostępu: 11.06.2024).

⁶ J. Postupalski, *Bezpieczeństwo żywności – podstawowe zagadnienia, aktualne zagrożenia*, <https://ncez.pzh.gov.pl/informacje-dla-producentow/bezpieczenstwo-zywnosci-podstawowe-zagadnienia-aktualne-zagrozenia-2/> (data dostępu: 11.06.2024).

⁷ J. Gawęcki, *Żywnienie człowieka, Podstawy nauki o żywieniu*, t. 1, Warszawa 2010, s. 59.

⁸ M.in. kryzys BSE (gąbczasta encefalopatia bydła), zanieczyszczenie dioksynami, skażenie żywności melaminą, zanieczyszczenie fipronilem w jajach.

wywanie, transport, import, eksport i sprzedaż detaliczną. Unijne ramy prawne zapewniają utrzymanie rygorystycznych standardów w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, co czyni je istotnym wzorcem w kształtowaniu norm. Głównym aktem regulującym normy prawa żywnościowego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002⁹, w ramach którego zostały wskazane cele, procedury i zasady dotyczące bezpieczeństwa żywności. W tym rozporządzeniu podkreślono, że zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga uwzględnienia wszystkich aspektów i etapów jej produkcji, od produkcji podstawowej aż po sprzedaż lub dostarczenie produktu konsumentowi, gdyż każdy z tych elementów może wpływać na bezpieczeństwo żywności. W związku z tym ustanowiono przepisy prawne określające wymagania, które muszą być spełnione, aby każdy produkt realizował standardy bezpieczeństwa. W ramach regulacji prawa unijnego nie funkcjonuje definicja legalna pojęcia „bezpieczeństwo żywności”. Określone jednak zostały przesłanki i kryteria oceny żywności pod kątem ochrony zdrowia ludzkiego przy użyciu terminu „żywność niebezpieczna” na oznaczenie produktów szkodliwych dla zdrowia lub nienadających się do spożycia przez ludzi¹⁰. W ramach rozporządzenia ramowego z 2002 r. ustanowione zostały ogólne zasady i wymagania unijnego prawa żywnościowego i paszowego, uwzględniając „zasady ostrożności”.

Wprowadzona została także identyfikowalność żywności i pasz, umożliwiając precyzyjne śledzenie pochodzenia produktów, a tym samym szybkie reagowanie w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia dla zdrowia publicznego. Również ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (ang. *Rapid Alert System for Food and Feed* – RASFF) znacząco podniosło skuteczność nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Ten system pozwala na błyskawiczną wymianę informacji i koordynację działań między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w przypadku wykrycia zagrożeń związanych z produktami spożywczymi lub paszami. Dzięki temu możliwe jest szybkie wycofanie niebezpiecznych produktów z rynku i minimalizacja potencjalnego ryzyka dla konsumentów. W rozporządzeniu powołany został także Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Authority* – EFSA), który pełni centralną rolę w ocenie ryzyka oraz w dostarczaniu wiarygodnych, naukowych informacji na temat zagrożeń w łańcuchu żywnościowym. EFSA prowadzi niezależne badania naukowe i wydaje opinie, które stanowią podstawę dla unijnych regulacji i decyzji politycznych dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz. Urząd ten przyczynia się również do transparentności w procesie podejmowania decyzji,

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31).

¹⁰ Zob. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.

dostarczając rzetelnych informacji nie tylko instytucjom unijnym, ale także opinii publicznej, co jest istotnym elementem budowania zaufania do europejskiego systemu żywnościowego. W zakresie bezpieczeństwa żywności instytucje unijne podejmują liczne działania, których katalog jest rozległy i nie sposób zaprezentować go w ramach niniejszego opracowania. Zachowują szczególną czujność wobec zagrożeń dla zdrowia konsumentów związanych z klonowanymi zwierzętami, nanomateriałami i GMO. Regularnie kontrolują projekty wniosków dotyczących wydawania lub odnawiania zezwoleń na nowe rośliny genetycznie zmodyfikowane, często wyrażając sprzeciw wobec takich wniosków¹¹. Wdrożenie zintegrowanych działań polityki bezpieczeństwa w tym zakresie obejmuje zagwarantowanie skutecznych działań kontrolnych i nadzorczych oraz ocenę zgodności prawodawstwa krajowego z normami UE, jak również zarządzanie stosunkami międzynarodowymi z państwami członkowskimi i krajami spoza UE w związku z eksportem ich żywności w celu zagwarantowania jej bezpieczeństwa. We wskazanym ujęciu termin bezpieczeństwa żywności odnosi się zatem również do działań nadzorczych i kontrolnych, które prowadzone są na każdym etapie, począwszy od surowca, z którego ma być wyprodukowana żywność do jej transportu¹².

W ramach przepisów krajowych obok wymogów unijnych obowiązuje ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. To w niej bezpieczeństwo żywności ujęte zostało jako „ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”¹³. Jeżeli któryś z wymienionych warunków nie zostanie spełniony, produkt nie może zostać uznany za bezpieczny i wprowadzony do sprzedaży, ponieważ stanowi zagrożenie dla konsumenta przez negatywny wpływ na jego życie lub zdrowie. W ustawie nie ma definicji *stricte* legalnej pojęcia „bezpieczeństwo żywności”, a jedynie wskazane zostały warunki, jakie muszą być w tym zakresie spełnione. W związku z tym odpowiedzialność za zapewnienie standardów bezpieczeństwa żywności spoczywa przede wszystkim na producentach. Jednocześnie w pewnej mierze dotyczy ono również konsumentów, którzy powinni posiadać wystarczającą wiedzę, aby dokonywać świadomych i bezpiecznych wyborów.

Większość definicji bezpieczeństwa żywności koncentruje się na zagrożeniach dla zdrowia i życia konsumentów. Jednak w rzeczywistości pojęcie to

¹¹ *Bezpieczeństwo żywności*, dokument ramowy Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.6.pdf (data dostępu: 12.06.2024).

¹² Ibidem.

¹³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021 ze zm.).

obejmuje znacznie szerszy kontekst. Zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga bowiem działań mających na celu zapobieganie i eliminowanie wszelkich zagrożeń, które mogą wystąpić na różnych etapach, takich jak produkcja, transport czy niewłaściwe przechowywanie. Obejmuje również kontrolę jakości surowców i składników wykorzystywanych w produkcji, z naciskiem na ograniczenie nadmiernego stosowania sztucznych dodatków. Uwzględniać należy nie tylko aspekty zdrowotne, ale także ekonomiczne konsekwencje wynikające z nieuczciwych praktyk, takich jak fałszowanie żywności. Ponadto doktryna wskazuje, że bezpieczeństwo żywności obejmuje zagrożenia związane ze skażeniem, zatruciami oraz oszustwami żywnościowymi, które mogą prowadzić do poważnych skutków dla konsumentów i rynku¹⁴. Ważne jest, aby bezpieczeństwo żywności było analizowane i uwzględniane w każdym aspekcie, bowiem wówczas konsument ma pewność, że spożywany produkt jest dla niego bezpieczny.

Wobec powyższych rozważań, również w kontekście braku jednorodnej, wyczerpującej i całościowo ujmującej szereg odnoszących się do niej zagadnień definicji bezpieczeństwa żywności¹⁵, złożoność zadań, jaką ma pełnić administracja publiczna w tym zakresie, jest rozległa.

Organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności w Polsce

Jako priorytet swoich działań organy urzędowej kontroli mają za zadanie nadzorować prawidłowe funkcjonowanie systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywności na każdym poziomie. Istotnym elementem jest weryfikacja, czy produkcja jest zgodna z wymaganymi standardami oraz czy przestrzegane są odpowiednie regulacje prawne. Rozporządzenie 2017/625 daje państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej kontroli urzędowej¹⁶. W Polsce funkcjonuje system wieloinstytucjonalny, w którym kilka organów odpowiada za nadzór nad różnymi obszarami. Wymagania i zasady dotyczące bezpieczeństwa produkcji oraz obrotu żywnością są określone w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁷. Natomiast kompetencje i struktura poszczególnych jednostek kontrolnych zostały uregulowane w kilku ustawach¹⁸, które definiują działalność tych organów i ich organizację.

¹⁴ S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Warszawa 2016, s. 100–101.

¹⁵ Należy wskazać, że z uwagi na wielopłaszczyznowość występowania i zastosowania pojęcia bezpieczeństwa żywności, stworzenie takiej definicji jest praktycznie wykluczone.

¹⁶ Akapit 26 preambuły rozporządzenia.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416); ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych

System ochrony i kontroli bezpieczeństwa żywności sprawowany przez administrację publiczną jest rozbudowany, niejednorodny i niestety nie do końca spójny. Na potrzeby niniejszego opracowania wskazano jedynie jego zarys.

Kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności dokonuje kilka instytucji: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Zadania związane z działaniem monitoringu na potrzeby oceny ryzyka realizuje także Rada do Spraw Monitoringu Żywności i Żywienia, funkcjonująca przy ministrze właściwym do spraw zdrowia¹⁹. Mimo że kompetencje między tymi instytucjami są podzielone i uwzględnione w licznych aktach prawnych, to często wzajemnie nakładają się na siebie i nie są czytelne, co z kolei prowadzi do sporów kompetencyjnych.

Państwowa Inspekcja Sanitarna czuwa nad realizacją ochrony zdrowia publicznego, funkcjonuje w oparciu o ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a kieruje nią Główny Inspektor Sanitarny. Do jej zadań należy nadzór nad przestrzeganiem zasad higieny i wymogów sanitarnych w zakładach produkcyjnych, jak również w punktach sprzedaży, zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom i prowadzenie działalności edukacyjnej²⁰. Kontroluje wdrażanie i przestrzeganie przepisów w warunkach produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności, a także w obszarze wytwarzania materiałów przeznaczonych do kontaktu z produktami spożywczymi²¹. Kontrole przeprowadzane są bez wcześniejszego zawiadomienia, a o ich częstotliwości decyduje przeprowadzona ocena ryzyka, na którą wpływa rodzaj oferowanego asortymentu, jego trwałość mikrobiologiczna, rodzaj działalności i zakres występowania niezgodności, liczba skarg oraz zgłoszeń w systemie RASFF²². Inspekcja sprawuje także nadzór nad placówkami, gdzie odbywa się zbiorowe żywienie.

Inspekcja Weterynaryjna, której działalność jest uregulowana ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r.²³, czuwa nad ochroną zdrowia zwierząt, ich dobrostanem i właściwym respektowaniem wymagań weterynaryjnych, a tym samym nadzorem nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego. Na jej czele stoi Główny Lekarz Weterynarii, który podlega bezpośrednio ministrowi

(Dz.U. z 2021 r., poz. 630); ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12); ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1070).

¹⁹ Art. 86 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416).

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*, s. 17.

²² Główny Inspektorat Sanitarny, *Kontrole żywności – u producenta, w sklepie i na granicy*, <https://www.gov.pl/web/gis/kontrole-zywnosci--u-producenta-w-sklepie-i-na-granicy> (data dostępu: 12.06.2024).

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12).

do spraw rolnictwa²⁴. Do zadań inspekcji należy także zapobieganie, wykrywanie oraz zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt²⁵ i czynników biologicznych, które mogłyby doprowadzić do wystąpienia tych chorób. Obejmuje nadzór nad produkcją i obrotem paszami, a także środkami ochrony roślin wytworzonych bądź zawierających pochodne produktów odzwierzęcych²⁶. Inspekcja realizuje swoje obowiązki poprzez monitorowanie i badanie przypadków zakażeń u zwierząt, kontrolę działalności hodowcy, badania zwierząt rzeźnych²⁷.

Kolejnym organem, istotnym w zakresie zapewniania bezpieczeństwa żywności, jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, sprawując nadzór nad produkcją i stosowaniem środków ochrony roślin²⁸ w zakresie wskazanym w ustawie o środkach ochrony roślin²⁹.

Systemy kontrolne oraz regulacje rządowe są także istotnymi składnikami zapewnienia jakości żywności. Nadzór nad tym obszarem sprawuje Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, kontrolująca jakość artykułów rolno-spożywczych oraz warunków ich transportu i przechowywania³⁰.

Jak zostało wskazane w krótkiej charakterystyce zakresu działań organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa żywności, głównym ich zadaniem jest nadzór nad zgodnością procesów produkcyjnych z wymaganymi standardami i regulacjami prawnymi, co ma na celu ochronę zdrowia konsumentów. Dzięki systematycznym kontrolom i audytom organy te powinny monitorować bezpieczeństwo produktów spożywczych, zapobiegając zagrożeniom wynikającym z nieodpowiedniego przechowywania, przetwarzania czy fałszowania żywności. Jednak efektywność tych organów, która jest kluczowa dla utrzymania wysokich standardów bezpieczeństwa żywności oraz ochrony interesów konsumentów, a także dla zapewnienia przejrzystości i uczciwości w sektorze spożywczym, pozostawia wiele obszarów wymagających doskonalenia.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

²⁶ P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 58.

²⁷ Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcjiweterynaryjnej#:~:text=Inspekcja%20Weterynaryjna%20realizuje%20zadania%20z%20zakresu%3A%20ochrony%20zdrowia,pochodzenia%20zwierz%C4%99cego%20znajduj%C4%85cej%20si%C4%99%20w%20rolniczym%20handlu%20detalicznym%2C> (data dostępu: 12.06.2024).

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

²⁹ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 425).

³⁰ P. Wojciechowski, op. cit., s. 61.

Kontrowersje w zakresie działań kontrolnych organów administracji publicznej dotyczących bezpieczeństwa żywności

W raporcie pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako NIK) jednoznacznie wskazała, że w Polsce kontrolę żywności sprawuje kilka państwowych organów. Podkreślono wiele mankamentów takiej sytuacji, w tym trudności w ustaleniu, która inspekcja powinna nadzorować danego przedsiębiorcę i w jakim zakresie. W efekcie przedsiębiorcy podlegają różnym kontrolom i mogą być na nich nałożone równolegle niezależne sankcje, podczas gdy inne obszary ich działalności w zakresie bezpieczeństwa żywności mogą pozostać nieskontrolowane.

Skuteczna ochrona ludzi przed niebezpieczną żywnością wymaga sprawnie działającej, bieżącej kontroli. Wnioski z raportu NIK *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądan kierunki zmian*³¹ wskazują na wiele mankamentów obecnej organizacji tej kontroli. Problemy wynikają głównie z braku spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad produkcją i dystrybucją żywności. Kontrolę regulują liczne, niespójne akty prawne, a zróżnicowana terminologia używana do określenia kompetencji inspekcji prowadzi do niejasności i częstego dublowania działań, co wymusza zawieranie umów o współdziałaniu między inspekcjami. NIK zauważa, że ujednolicenie struktur kontroli może znacząco zminimalizować zdiagnozowane problemy, a w niektórych aspektach całkowicie je wyeliminować. Uproszczenie systemu uczyni go mniej uciążliwym dla przedsiębiorców, którzy obecnie muszą ustalać, która inspekcja i w jakim zakresie powinna ich nadzorować. Rozproszone przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności nie tworzą spójnego systemu i utrudniają efektywność działań. Inspekcje w Polsce próbują na zasadzie umów o współpracy i licznych porozumień zacieśniać współpracę. Kooperują też w ramach systemów międzynarodowych, takich jak RASFF oraz system pomocy i współpracy administracyjnej (ACC). Również na poziomie europejskim Komisja Europejska wskazuje na fakt, że większość systemów dotyczących bezpieczeństwa żywności wymaga wielosektorowej współpracy na różnych szczeblach administracyjnych³².

Konsolidacja inspekcji i powierzenie nadzoru jednemu organowi mogłoby zwiększyć skuteczność i przejrzystość kontroli, uprościć procedury oraz wprowadzić jednolite zasady sankcjonowania naruszeń prawa żywnościowego. Do Sejmu 29 czerwca 2017 r. wniesiono rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk sejmowy nr 1685), który przewidywał powołanie nowej inspekcji do realizacji kompleksowych urzędowych kon-

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

³² Ibidem.

troli żywności, zastępującej obecnie funkcjonujące inspekcje. Miał on regulować organizację, ustrój i sposób działania Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, w tym jej organy, zasady ich powoływania, podporządkowania oraz ogólne kwestie związane ze sposobem funkcjonowania inspekcji w systemie organów administracji publicznej, ogólny zakres działania oraz kompetencje, a także zakres uprawnień kontrolnych. Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności miała powstać w wyniku konsolidacji Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także części zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska, które są związane z nadzorem nad bezpieczeństwem żywności. Celem wprowadzenia tego systemu miało być zwiększenie efektywności działań realizowanych przez poszczególne inspekcje, integrując w jednej jednostce organizacyjnej wszystkie kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem żywności³³. Projekt jednak nie został sfinalizowany, m.in. z powodu negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia. Od tamtego momentu różne inicjatywy legislacyjne w tym zakresie pozostawały bez efektu. Należy wskazać, że problemem związanym z wdrażaniem zmian co do roli administracji publicznej w bezpieczeństwie żywności jest także czynnik polityczny, przejawiający się w chęci sprawowania jak najszerszej władzy. W procesie opracowywania określonych rozwiązań organizacyjno-prawnych kluczowe winno być kierowanie się przede wszystkim efektywnością oraz jakością działania administracji w zakresie realizacji jej zadań, jednak praktyka pokazuje, że chęć zachowania wpływów bywa elementem paraliżującym zmiany³⁴. Mimo że dalsze uwagi odnoszą się do systemu bezpieczeństwa wewnętrznego jako elementu ładu publicznego w państwie w ogólności, można w tym miejscu przytoczyć twierdzenia Mariana Zdyba jako niezwykle adekwatną charakterystykę działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa żywności i wskazać, że wyraźnie dostrzegalna jest fragmentaryczność oraz dekompozycja analizowanego systemu, co prowadzi do braku efektywnej i racjonalnej współpracy między podmiotami, a niekiedy nawet do paraliżu w realizacji podstawowych zadań. Taka sytuacja wynika z dużej liczby podmiotów oraz ich różnorodności pod względem statusu prawnego, a także z anachroniczności systemu, która objawia się w erozji zespoleń administracyjnych i wielotorowym podporządkowaniu. Dodatkowo różnorodność przyjętych modeli zarządzania oraz brak wyraźnego podziału zadań, kompetencji i odpowie-

³³ E. Wituska, *W kierunku centralizacji państwowych służb bezpieczeństwa żywności*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 666.

³⁴ J. Maćkowiak, *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niezespólonej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12, s. 41.

działności między podmiotami realizującymi wskazane zadania tylko pogłębiają te problemy³⁵.

Podsumowanie

Rola organów administracji państwowej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności jest nieodzownym elementem funkcjonowania nowoczesnego państwa oraz realizacji polityki publicznej, której celem jest ochrona zdrowia publicznego, stabilności gospodarczej i zaufania społecznego. W ramach tego zadania administracja pełni szerokie spektrum funkcji: od regulowania i tworzenia przepisów prawnych po nadzór i kontrolę nad ich przestrzeganiem. Należy jednak podkreślić, że administracja publiczna zarówno w zakresie swoich działań, jak i wyznaczonych kompetencji i zadań nie zawsze jest dostosowana do dynamicznie zmieniającego się rynku żywności oraz nowych zagrożeń, takich jak zjawiska związane z kryzysami, globalizacją, zmianami klimatycznymi czy pojawiającymi się nowymi patogenami. Brak elastyczności w regulacjach utrudnia szybkie dostosowanie się do aktualnych wyzwań, co niejednokrotnie prowadzi do luk w bezpieczeństwie żywności.

W ujęciu idealnym działania podejmowane przez administrację publiczną winny być skuteczne, systematyczne i kompleksowe celem szybkiej identyfikacji oraz eliminacji potencjalnych zagrożeń dla zdrowia konsumentów. Praktyka wskazuje jednak, że z uwagi na liczne ograniczenia są jedynie postulaty, choć jak najbardziej słuszne. Nie bez znaczenie pozostaje fakt, że działania prowadzone przez administrację publiczną nie są objęte wystarczającym budżetem, wobec czego zdarzają się sytuacje ograniczające szybkość czy efektywność kontroli, chociażby z uwagi na zawężoną kadre. Wobec niedoinwestowania podstawowych procesów ciężko prowadzić rozważania i formułować zalecenia o potrzebie inwestycji w nowoczesne technologie, które umożliwiłyby szybsze i bardziej precyzyjne wykrywanie niebezpiecznych produktów pozwalające na ich natychmiastowe usunięcie z rynku.

W sytuacji nierozwiązanego sporu co do kierunku działań administracji publicznej w przyjętym już od wielu lat dyskursie stałe pozostaje twierdzenie podnoszone zarówno przez badaczy, organy kontrolne, jak i przedsiębiorców i konsumentów, jakim jest konieczność wprowadzania zmian ukierunkowanych na ujednolicenie systemu. Możliwym punktem wyjścia dla podjęcia takich działań mógłby być powrót do koncepcji Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Istniałaby jednak konieczność dopracowania jej i uaktualnienia,

³⁵ M. Zdyb, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych*, [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 18–22.

kierując się ideą stworzenia struktury spionizowanej, pozwalającej na jej skuteczniejsze zorganizowanie i finansowanie.

Poza powyższymi rozważaniami należy także podkreślić, że nieustająco istotna jest rola administracji na polu edukacji publicznej. Informowanie konsumentów o zasadach bezpieczeństwa żywności, ich prawach oraz odpowiedzialnych praktykach zakupowych może przyczynić się do zwiększenia świadomości społecznej i powinno stać się jednym z pierwszorzędnych działań związanych z bezpieczeństwem żywności. Administracja powinna również wzmocnić współpracę z sektorem prywatnym, który odgrywa kluczową rolę w łańcuchu dostaw żywności. Stworzenie mechanizmów kooperacji z producentami, dystrybutorami i detalistami może mieć kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania ryzykiem oraz wdrażania standardów jakości.

Krytyka obecnej struktury urzędowej kontroli żywności, zwłaszcza w kontekście nakładania się kompetencji różnych inspekcji oraz niejasnej hierarchii nadzoru, wymaga refleksji i zaproponowania istotnych zmian. Powinny one obejmować lepszą koordynację działań inspekcji, zwiększenie przejrzystości procesów kontrolnych oraz uproszczenie procedur celem uniknięcia zbędnych obciążeń dla przedsiębiorców, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższych standardów ochrony zdrowia publicznego. Współczesne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa żywności wymagają od administracji publicznej nie tylko regulacji i nadzoru, ale także elastyczności i adaptacji do zmieniających się warunków globalnych.

Wykaz literatury

- Gawęcki J., *Żywność człowieka, Podstawy nauki o żywieniu*, t. 1, PWN, Warszawa 2010.
- Główny Inspektorat Sanitarny, *Kontrole żywności – u producenta, w sklepie i na granicy*, <https://www.gov.pl/web/gis/kontrole-zywnosci--u-producenta-w-sklepie-i-na-granicy>.
- Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcji-weterynaryjnej#:~:text=Inspekcja%20Weterynaryjna%20realizuje%20zadania%20z%20zakresu%3A%20ochrony%20zdrowia,pochodzenia%20zwierz%C4%99cego%20znajduj%C4%85cej%20si%C4%99%20w%20rolniczym%20handlu%20detalicznym%20>.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kowalczyk S., *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, PWN, Warszawa 2016.
- Maćkowiak J., *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12.
- Mróz B., *Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Wyd. WSGE, Józefów 2018.
- Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, NIK, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-poprawic-bezpieczenstwo-zywnosci-w-polsce.html>.

- Postupolski J., *Bezpieczeństwo żywności – podstawowe zagadnienia, aktualne zagrożenia*, <https://ncez.pzh.gov.pl/informacje-dla-producentow/bezpieczenstwo-zywnosci-podstawowe-zagadnienia-aktualne-zagrozenia-2/>.
- Szeląg I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6.
- Wituska E., *W kierunku centralizacji państwowych służb bezpieczeństwa żywności*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer/Wyd. UŁ, Warszawa–Łódź 2019.
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1.
- Zdyb M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych*, [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Summary

The role of public administration in ensuring food safety – selected legal aspects

Keywords: food law, food safety, public authorities, food control, health.

Food safety is a priority of contemporary public health and economic policy, with a direct impact on public health, economic stability and confidence in state institutions and the food market. In this context, the role of public administration bodies is invaluable. The aim of this article is to try to answer the question of what are the tasks and responsibilities of governmental institutions in the context of ensuring food safety, covering monitoring and control of food products, implementation and enforcement of regulations and response to food hazards. The importance of international cooperation in creating global food safety standards and the impact of public education in raising consumer awareness are also presented. Effective public administration actions in the field of food safety not only protect public health but also strengthen citizens' trust in the food market and state institutions. The paper emphasises the need for continuous improvement of surveillance and regulatory systems in response to dynamically changing challenges in the area of food safety. Due to the overview nature of the paper, a descriptive method was used as well as a critical analysis of regulations, reports containing scientific research results, monographs and scientific articles.

