



**INSTYTUT IM.
MIKOŁAJA SIENICKIEGO**

**PRAWNE ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE ZWALCZANIA
PODWÓJNYCH STANDARDÓW ŻYWNOSCI NA RYNKU
WSPÓLNOTOWYM**



Niniejszy raport przygotowany przez zespół Instytutu im. Mikołaja Sienickiego stanowi analizę polskiego oraz unijnego prawodawstwa pod kątem podstaw działania organów kontroli żywności, w tym prawnych możliwości zwalczania podwójnych standardów żywności na rynku wspólnotowym.

WPROWADZENIE

Szybki rozwój techniki w państwach rozwiniętych wymusił na funkcjonujących systemach prawnych wypracowanie rozwiązań chroniących życie oraz zdrowie obywateli. W czasach, w których produkt zanim trafi do finalnego odbiorcy, przechodzi przez co najmniej kilku pośredników, tendencja ta dotyczy w szczególności rynku żywności. Doniosłość kwestii ochrony zdrowia i życia uniemożliwia w niniejszej kwestii poleganie jedynie na zasadach wolnego rynku.

Masowe występowanie niezgodność produktów spożywczych wystąpiło po raz pierwszy w dobie rewolucji przemysłowej. „Na początku XX w. herbatę barwiono siarczanem żelaza, kawę naturalną zaprawiano prażonym grochem czy cykorią, a nawet żużlem!, do serów Gloucester dodawano minii (tlenek ołowiu), aby miały ładny kolor, korniszony przyprawiano związkami miedzi aby były zieleńsze, a ocet „wzmacniano” kwasem siarkowym, jęczmień zastępował płatki owsiane, węglanu ołowiu i miedzi dodawano do cukru, do piwa dodawano ekstrakt z trującej rośliny Anamirta Paniculata, której używano do otępienia ryb, a w piwie podnosiła sztucznie jego moc, co pozwalało na dalsze rozcieńczenie.”¹

Kwestia podnoszenia standardów kontroli żywności uwypuklała się na przestrzeni lat, w miarę ujawniania się kolejnych afer żywnościowych. Wykrycie w izraelskich pomarańczach rtęci w 1978 r. zapoczątkowało europejski proces tworzenia systemu szybkiego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych – RASFF.

¹ W. Sawicki, Fałszowanie żywności od czasów starożytnych do dziś, Przemysł Spożywczy, nr.63, 2009, s.2



W polskim prawodawstwie pierwsze próby szeroko pojętego prawa żywnościowego można znaleźć w ustawie sanitarnej z dnia 19 lipca 1919 r.² Przedmiotowy akt regulował procedury nadzoru sanitarnego nad środkami spożywczymi.

W obecnej chwili fundamentem wspólnotowego prawa żywnościowego jest rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności z dnia 28 stycznia 2002 r.

Krajowymi podstawami prawnymi są:

- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia;
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej;
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych;
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej;
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 o ochronie roślin;
- Rozporządzenia wykonawcze do wymienionych ustaw.

Przedmiotowe ustawy statuują funkcjonowanie instytucji:

- Państwowa Inspekcja Sanitarna;
- Inspekcja Weterynaryjna;
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Inspekcja Handlowa;
- Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Inspekcja Ochrony Środowiska.

Wymienione instytucje stanowią **organy urzędowej kontroli żywności**. Pojęcie **urzędowej kontroli żywności** wprowadziła dyrektywa nr 89/397/EWG z dnia 14 czerwca 1989 r., w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych i dalsze rozporządzenie nr 882/2004 w sprawie urzędowej kontroli przeprowadzanej w celu zapewnienia weryfikacji wypełniania wymogów prawa żywnościowego i paszowego oraz regulacji odnoszących się do zdrowia i dobrostanu zwierząt.

Krytycy obecnych struktur wskazują na niejasne kryterium podziału oraz krzyżowanie się kompetencji poszczególnych instytucji. W obecnym stanie prawnym nie można określić jasnego klucza podziału kompetencji pomiędzy organami kontroli żywności, niemniej główne kryteria to:

1. Rodzaje produktów żywnościowych;

² Dz. U. Nr 63, poz. 371 z późn. zm.



2. Rodzaje wymagań, których przestrzegania pilnuje organ.

INSTRUMENTY KONTROLI RYNKU ŻYWNOŚCI

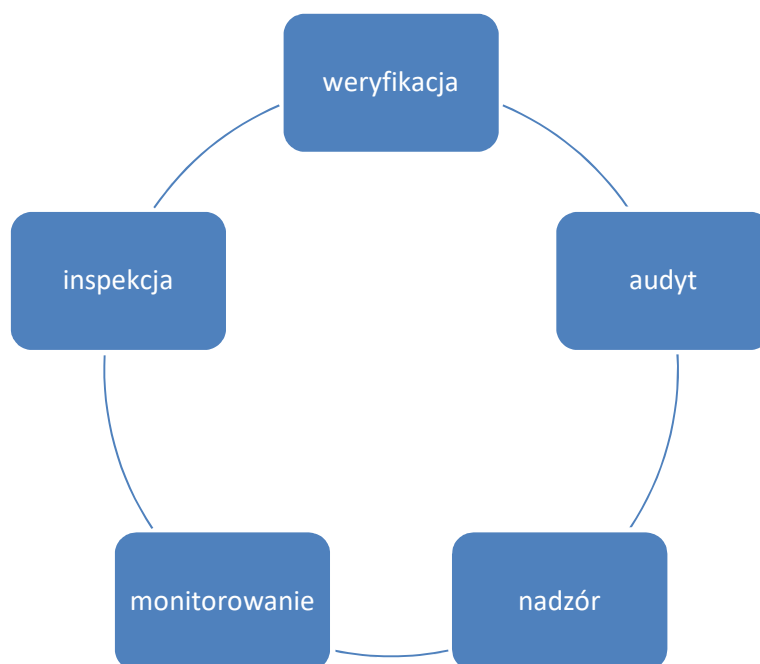
Organy kontroli sprawują nadzór nad rynkiem żywności poprzez jednostronne oświadczenia woli, które pod względem prawnym znajdują zakwalifikowanie jako decyzje administracyjne. Urzędowa kontrola żywności sprawowana może być w każdym momencie, gdy wymagają tego zasady bezpieczeństwa rynku żywności. Kontrolą objęte są podmioty zajmujące się przetwarzaniem i dystrybucją żywności. Zastosowanie środków kontroli powinno odbywać się zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Zasady sprawowania kontroli określa Rozporządzenie nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych żywności (dalej: Rozporządzenie nr 882/2004).

Pierwszym etapem kontroli obrotu produktami żywnościowymi na terenie RP jest moment wprowadzenia artykułu na rynek. Podmiot wprowadzający produkt zobowiązany jest do powiadomienia o tym fakcie Głównego Inspektora Sanitarnego, który może wszcząć postępowanie mające na celu ustalenie spełnienia wymagań danego środka spożywczego. W odniesieniu do produktów dopuszczonych do obrotu, to jeśli na podstawie nowych informacji pozyskanych przez organ zaistnieją dostateczne podstawy, aby stwierdzić, że środek spożywczy może zagrażać zdrowiu lub życiu człowieka, to możliwym jest: zawieszenie, bądź ograniczenie jego obrotu. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 882/2004, kontrole żywności przeprowadzane są bez wcześniejszego uprzedzenia podmiotów kontrolowanych, na każdym etapie produkcji. Kontrola urzędowa polega na systematycznej kontroli dokumentacji, wyrywkowej kontroli indentyfikacyjnej oraz w stosownych przypadkach na kontroli bezpośredniej. Kontrole nieplanowane wynikają w szczególności z zagrożenia lub podejrzenia zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, bądź innych nieprzewidzianych zdarzeń. Kontrole planowane przeprowadza się w oparciu o harmonogram na dany rok ustalany zgodnie z planem kontroli. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych, każde Państwo Członkowskie jest zobowiązane do przygotowania jednego zintegrowanego wieloletniego krajowego planu kontroli.



METODY URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOSCI



Zgodnie z art. 76 ustawy o bezpieczeństwie żywności organom urzędowej kontroli żywności w związku z przeprowadzaniem urzędowych kontroli, przysługuje prawo:

1. wstępu do pomieszczeń zakładu o każdej porze;
2. badania procesów technologicznych i receptur w zakresie niezbędnym do zrealizowania celu kontroli;
3. przeglądania ksiąg i innych dokumentów kontrolowanego zakładu, jeżeli jest to niezbędne ze względu na cel przeprowadzanej kontroli;
4. podejmowania innych czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, zgodnie z zakresem uprawnień w ramach urzędowych kontroli żywności, w tym nieodpłatnego pobierania próbek środków spożywczych lub materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością w celu wykonania badań laboratoryjnych³.

Należy nadto wskazać, że wszelkie decyzje organów urzędowej kontroli żywności, w przypadku stwierdzenia uchybień zagrażającym zdrowiu lub życiu człowieka jest nadawany rygor natychmiastowej wykonalności, co umożliwia szybsze i skuteczniejsze działanie.

Organy kontroli żywności mają możliwość nakładania na podmioty sankcji prawnoadministracyjnych w przypadku stwierdzenia działań naruszających przepisy prawa materialnego. Nakładanie kar pieniężnych w drodze mandatów wymaga specjalnej delegacji ustawowej oraz przepisu wykonawczego – rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Obecnie

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1541



w systemie prawnym funkcjonuje kilka rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, które regulują rzeczoną kwestię:

- rozporządzenie z dnia 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego⁴;
- rozporządzenie z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego⁵;
- rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2003 r., w sprawie nadania Inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego.⁶

PAŃSTWOWA INSPEKCJA SANITARNA

Państwowa Inspekcja Sanitarna została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, m.in. poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny pracy w zakładach pracy w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych

Państwowa Inspekcja Sanitarna w ramach urzędowej kontroli żywności przestrzega przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

1. higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
2. utrzymania należytego stanu higienicznego placówek związanych z szeroko pojętym rynkiem żywności;
3. warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego;
4. nadzoru nad jakością zdrowotną żywności;
5. warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi;
6. kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 432), w zakresie identyfikacji

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 282

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1213

⁶ Dz. U. Nr 63, poz. 587 z późn. zm.



organizmów genetycznie zmodyfikowanych w żywności oraz znakowania żywności genetycznie zmodyfikowanej;

7. kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczącego możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003, str. 24, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 455), w zakresie przekazywania i przechowywania wymaganej dokumentacji dotyczącej żywności genetycznie zmodyfikowanej;
8. kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (Dz. Urz. UE L 287 z 05.11.2003, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 650), w zakresie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do bezpośredniego wykorzystania jako żywność w rozumieniu przepisów tego rozporządzenia.

INSPEKCJA WETERYNARYJNA

Inspekcja weterynaryjna swym działaniem obejmuje kontrole żywność pochodzenia zwierzęcego o charakterze hurtowym. Przepisy dotyczące zakresu kontroli zostały zamieszczone w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej oraz w innych aktach normatywnych, w tym m. in. w ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego.

Inspekcja wykonuje swoje zadania w szczególności przez:

1. zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych; badania kontrolne zakażeń zwierząt;
2. monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego i środkach żywienia zwierząt;
3. badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego;
4. przeprowadzanie:

a) weterynaryjnej kontroli granicznej,

b) kontroli weterynaryjnej w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu,

c) kontroli na miejscu w zakresie przestrzegania wymogów wskazanych w załączniku III lit. A ust. 6-8a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego



wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, str. 269, z późn. zm.), jako specjalny organ kontroli, o którym mowa w art. 42 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. Urz. UE L 141 z 30.04.2004, str. 18, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 44, str. 243, z późn. zm.);

5. sprawowanie nadzoru nad:

- a) bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej,
- b) wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego,
- c) wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem pasz, dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz nad transgranicznym przemieszczaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego,
- d) zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego i jaj wylęgowych drobiu,
- e) obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych,
- f) wytwarzaniem i stosowaniem pasz leczniczych, g) przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt,
- h) przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt,
- i) przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie,
- j) utrzymywaniem, hodowlą, prowadzeniem ewidencji zwierząt doświadczalnych w jednostkach doświadczalnych, hodowlanych i u dostawców;

6. prowadzenie monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w ich wydzielinach i wydalinach, w tkankach lub narządach zwierząt, w produktach



pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt oraz środkach żywienia zwierząt;

7. prowadzenie wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej;
8. przyjmowanie informacji o niebezpiecznych produktach Źywnościowych oraz paszach od organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, w zakresie kompetencji tych inspekcji, oraz od organów Inspekcji Handlowej o niebezpiecznych produktach Źywnościowych pochodzenia zwierzęcego oraz ocena ryzyka i stopnia zagrożenia spowodowanego niebezpiecznym produktem Źywnościowym lub paszą, a następnie przekazywanie tych informacji do kierującego siecią systemu RASFF, o którym mowa w art. 85 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225).

INSPEKCJA HANDLOWA

Działalnością Inspekcji Handlowej kieruje Prezes UOKiK przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Inspekcja prowadzi kontrole artykułów i usług dostępnych na rynku oraz legalności działania przedsiębiorców uczestniczących w obrocie tymi artykułami i usługami.

Do zadań Inspekcji w zakresie sprawowania urzędowej kontroli żywności należy:

1. kontrola spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów;
2. kontrola spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów wymagań, kontrola w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia oraz kontrola w zakresie niezgodności formalnych w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2017 r. poz. 1398 oraz z 2018 r. poz. 650 i 1338), z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów;
3. kontrola produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2016 r. poz. 2047) w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa;
4. kontrola substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów przeznaczonych dla konsumentów, w zakresie określonym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach;
5. kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, z zastrzeżeniem ust. 2, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań, oraz kontrola usług;



6. kontrola znakowania wprowadzonych do obrotu produktów GMO w rozumieniu ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2015 r. poz. 806 oraz z 2016 r. poz. 2003), przeznaczonych dla konsumentów, w tym pobieranie próbek i badanie próbek tych produktów w celu identyfikacji w tych produktach organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
7. kontrola znakowania genetycznie zmodyfikowanej żywności w zakresie wymagań określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 432) oraz rozporządzeniu (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczącym możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającym dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003, str. 24, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 455), w obrocie detalicznym, w tym pobieranie i badanie próbek żywności w celu identyfikacji w niej organizmów genetycznie zmodyfikowanych;

Jednocześnie główną funkcją w zakresie wykonywania urzędowej kontroli żywności przez Inspekcję Handlową w praktyce jest badanie oznakowania produktów żywnościowych.

INSPEKCJA JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO-SPOŻYWCZYCH

Inspekcja zajmuje się kontrolą jakości produktów rolnych, runa leśnego, dziczyzny, organizmów morskich i słodkowodnych w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów w zakresie wykraczającym poza wymagania sanitarne, weterynaryjne lub fitosanitarne.

Działania organu w zakresie kontroli żywności dotyczą w szczególności:

1. kontroli jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych w produkcji i obrocie, w tym artykułów wywożonych za granicę,
2. kontroli jakości artykułów rolno - spożywczych sprowadzanych z zagranicy, w tym kontrola graniczna tych artykułów,
3. dokonywania oceny i wydawanie świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych,
4. powiadamiania podpunktu krajowego punktu kontaktowego w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania warunków niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (system RASFF) o podjętych decyzjach dotyczących niebezpiecznych artykułów rolno-spożywczych,
5. kontroli artykułów rolno-spożywczych posiadających zarejestrowane, na podstawie odrębnych przepisów, chronione oznaczenia geograficzne, oznaczenia pochodzenia albo świadectwa dla artykułów rolno-spożywczych o szczególnym charakterze;



6. kontroli warunków składowania i transportu artykułów rolno – spożywczych;
7. kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji, dotyczących specyficznego sposobu żywienia i warunków chowu zwierząt;
8. nadzoru w zakresie jakości handlowej określonej przepisami UE odnoszącymi się do: mięsa drobiowego, jaj, tusz wieprzowych, tusz wołowych, tusz innych zwierząt;

INSPEKCJA OCHRONY ROŚLIN I NASIENICTWA

Zadania realizowane przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa mają na celu zmniejszenie zagrożenia ze strony organizmów szkodliwych, eliminację negatywnych skutków wynikających z obrotu handlowego i stosowania środków ochrony roślin oraz nadzór nad produkcją i obrotem materiałem siewnym w pełni spełniającym wymagania zdrowotnościowe i jakościowe.

Do zadań realizowanych w ramach czynności związanych z urzędową kontrolą żywności należy w szczególności:

1. kontrola podmiotów prowadzących produkcję środków ochrony roślin w zakresie spełnienia wymagań określonych w przepisach o środkach ochrony roślin oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającym dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz. Urz. UE L 309 z 24.11.2009, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej "rozporządzeniem nr 1107/2009";
2. upoważnianie podmiotów do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin oraz kontrola w zakresie spełnienia wymagań dobrej praktyki doświadczalnej w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia nr 1107/2009;
3. wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej w zakresie wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie;
4. kontrola składowania i przemieszczania środków ochrony roślin;
5. kontrola wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin;
6. kontrola stosowania środków ochrony roślin;
7. upoważnianie podmiotów do prowadzenia działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin, kontrola zgodności działalności tych podmiotów z przepisami dotyczącymi integrowanej produkcji roślin oraz wykonywanie działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin;
8. monitorowanie zużycia środków ochrony roślin.

Do zadań w zakresie nadzoru nad zdrowiem roślin należy w szczególności:

1. kontrola fitosanitarna roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, podłoży i gleby oraz środków transportu, w miejscach wwozu i na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
2. ocena stanu zagrożenia roślin przez organizmy szkodliwe oraz prowadzenie ewidencji tych organizmów;
3. wydawanie decyzji w sprawie zwalczania organizmów szkodliwych;
4. ustalanie i doskonalenie metod oraz terminów zwalczania organizmów szkodliwych, a także zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się;



5. wydawanie świadectw fitosanitarnych, paszportów roślin i zaświadczeń oraz nadzór nad jednostkami upoważnionymi do wypełniania formularzy paszportów roślin;
6. kontrola zabiegów oczyszczania, odkażania i przerobu roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów;
7. zawiadamianie organizacji ochrony roślin państwa, z którego pochodzą rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, o ich zatrzymaniu lub zniszczeniu;
8. nadzór nad wprowadzaniem, rozprzestrzenianiem oraz nad pracami z wykorzystaniem organizmów kwarantannowych, roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów porażonych przez organizmy kwarantannowe lub niespełniających wymagań specjalnych oraz roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, których wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczanie jest zakazane;
9. prowadzenie rejestru przedsiębiorców;
10. badania laboratoryjne roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów;
11. wydawanie decyzji w sprawie postępowania z roślinami, produktami roślinnymi lub przedmiotami podlegającymi granicznej kontroli fitosanitarnej

INSPEKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Inspekcja Ochrony Środowiska jest instytucją podległą ministrowi właściwemu ds. środowiska. Składa się z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz inspektoratów wojewódzkich. Działalnością Inspekcji kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Inspekcja Ochrony Środowiska zajmuje się kontrolą podmiotów gospodarczych pod względem korzystania ze środowiska, a także monitorowaniem i ocenę stanu środowiska oraz zbieraniem i przetwarzaniem informacji o środowisku.

FUNKCJONOWANIE ORGANÓW URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI ORAZ ICH KRYTYKA W BIEŻĄCYM STANIE PRAWNYM

Organy urzędowej kontroli żywności funkcjonują w obecnym stanie prawnym w sposób prawidłowy, o czym świadczy opublikowany w 2016 r. raport Najwyższej Izby Kontroli. Nielicznych nieprawidłowości kontrolerzy NIK dopatrzili się w działaniu Inspekcji Weterynaryjnej szczebla powiatowego. Wskutek niewystarczającego nadzoru polegającego na ignorowaniu przez inspektorów obowiązujących norm prawnych dochodziło do nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad ubojem zwierząt w gospodarstwach oraz utylizacją odpadów szczególnego ryzyka. W opinii Najwyższej Izby Kontroli zaniechania inspekcji doprowadziły do wzrostu nielegalnego handlu mięsem i jego przetworami na rynku krajowym.

Ponadto raport NIK uwypuklił instytucjonalny spór trwający pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną, a Inspekcją Weterynaryjną, związany z funkcjonowaniem nadzoru nad sklepami wielkopowierzchniowymi oraz obiektami na targowiskach, w których dokonywane były czynności rozbioru i przetwarzania mięsa. W opinii NIK zaistniała sytuacja wskazuje na potrzebę zmian dotyczących organów kontroli żywności w zakresie sanitarno – weterynaryjnym.

Krytyka związana z ujawnionymi błędami w działaniu obudziła postulaty dotyczące utworzenia Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Tendencje konsolidacyjne w zakresie urzędów kontroli żywności były zauważalne w ostatnich latach wielu państwach europejskich.



Jeden organ zajmujący się kontrolą żywności funkcjonuje np.: w Danii, Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech,. Nowa służba, w Polsce stanowiłaby organ skupiający w swoich większości zadań kontrolnych oraz nadzorczych w zakresie produktów spożywczych. W skład nowej super inspekcji weszłyby likwidowane Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Weterynaryjna. Do PIBŻ przeniesiono by też część kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej Inspekcji Handlowej i Inspekcji Ochrony Środowiska. Utworzona w ten sposób służba podlegałaby ministrowi rolnictwa. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy: „Wprowadzenie takiego systemu zwiększy efektywność działań realizowanych obecnie, obejmując w jednej jednostce organizacyjnej całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem żywności. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń i analiz, takie rozwiązanie wydaje się najbardziej optymalne w polskich realiach jako jedyne, które pozwoli zarówno na poprawę obecnie funkcjonującego w Polsce modelu nadzoru nad uczestnikami łańcucha żywnościowego celem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, jak również zmniejszenie obciążeń administracyjnych przedsiębiorców, przy znacznie wydajniejszym wykorzystaniu środków budżetowych przeznaczonych na pracę działających obecnie inspekcji.” Problematyczne w kontekście ostatecznego wprowadzenia postulowanych zmian jest powierzenie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności zadań związanych z urzędową kontrolą żywności realizowanych obecnie przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Rozwiązaniem tego problemu stanowiłoby wydzielenie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa ze struktur resortowych, jako instytucje podległą bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Projekt postulujący przedmiotowe rozwiązania wpłynął do łaski marszałkowskiej w marcu 2014 r. ⁷ Należy wskazać, iż pomysł połączenia kompetencji wszystkich organów kontroli żywności jest popierany przez środowiska przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem oraz dystrybucją żywności.

ANALIZA DOTYCZĄC MOŻLIWOŚCI WYKONYWANIA PRZEZ KRAJOWE ORAGNY, KONTROLI ŻYWNOCI W ZAKRESIE JEJ JAKOŚCI – ZWALCZANIA PODWÓJNYCH STANDARDÓW ARTYKUŁÓW ROLNO - SPOŻYWCZYCH

W przypadku stosowania podwójnych standardów w obrocie żywności brak jest zazwyczaj znamion nielegalnych praktyk, co wynika wprost z różnych norm stosowanych w poszczególnych krajach. Jednocześnie żywność dopuszczona na rynku Unii Europejskiej musi być bezpieczna.

Problem podwójnej jakości żywności w państwach Unii Europejskiej został zauważony przez Komisję Europejską.

W dniu 29 września 2017 r. opublikowane zostały formalne wytyczne Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta. Komisja stwierdziła, że w przypadku obrotu artykułem spożywczym, który posiada tożsame oznakowania, a różny skład względem jego odpowiednika w innych częściach jednolitego rynku UE, **następuje ewentualne naruszenie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym**. Na wstępie należy zaznaczyć, że Komisja nie uznała, aby praktyki stosowania podwójnych standardów żywności mogły być jednoznacznie określone jako działanie bezprawne.

⁷ Poselski projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej i Żywności



Komisja określiła szczegółową procedurę badania jaką powinny sugerować się organy krajowe w celu określenia czy zastosowanie podwójnych standardów jakości żywności ma miejsce w tej konkretnej sytuacji.



W momencie nagłośnienia na forum unijnym kwestii zwalczania podwójnych standardów jakości żywności polskie instytucje wskazywały na dwa główne problemy z którymi mogą borykać się urzędowe organy kontroli żywności:

- Brak materiału porównawczego z innych państw UE;
- Brak przepisów stanowiących podstawę do nałożenia kary za inne standardy tego samego produktu w różnych krajach.⁸

1. *Naruszenie dobrych obyczajów handlowych*

Organem, który na mocy obowiązujących przepisów mógłby wszcząć procedurę kontrolną dotyczącą stosowania podwójnych standardów jakości żywności jest Prezes Urzędu Ochrony

⁸ <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/podwojne-standardy-produkcji-zywnosci-w-ue-gorsza-jakosc/9cs7xky>



Konkurencji i Konsumentów. Przedmiotowa procedura mogłaby być wszczęta na podstawie art. 24 i następnych ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które dotyczą naruszenia zbiorowych interesów.

Zgodnie z ustawą, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się **godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:**

1. naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
2. nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji;
3. proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

Pojęcie "sprzeczności z dobrymi obyczajami" użyte przez ustawodawcę jest pojęciem niedookreślony i musi być skonkretyzowane w danym stanie faktycznym przez Prezesa UOKiK. Tym samym szeroko rozumiana sprzeczność z dobrymi obyczajami jest kryterium subiektywnym, które może być zastosowane w analizowanej sytuacji. Zachowanie sprzeczne z dobrymi obyczajami powinno naruszać interesy ekonomiczne konsumentów o wymiarze majątkowym i niemajątkowym.

Główną reperkusją dla podmiotów naruszających art. 24 ust. 2 jest wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji uznającej praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK ma możliwość nakładania na przedsiębiorców kar finansowych za praktyki godzące w konsumentów. Maksymalna sankcja w takim przypadku może wynieść do 10 proc. obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Niemniej jednak ewentualne zastosowanie procedury mającej na celu nałożenie sankcji wiąże się z długością jej trwania, co wynika z kontroli sądowej decyzji Prezesa UOKiK.

Możliwe jest również na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 OKiKU nakładanie sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych. Ponadto organ jest upoważnionych do wydawania wobec przedsiębiorcy decyzji tymczasowych, nakazujących określonych praktyk.

Punktem wyjścia dla wszczęcia procedury proponowanej do stosowania przez organy zajmujące się kontrolą podwójnej jakości żywności w ramach ich kompetencji jest stwierdzenie, że skład produktu różni się w istotny sposób od jego odpowiednika z innej części rynku wspólnotowego.

II. *Naruszenie standardów o dobrym oznakowaniu żywności, fałszowanie.*

Stosowanie przez podmioty zajmujące się obrotem żywnością podwójnych standardów jakości, może stanowić naruszenie generalnej zasady o dobrym oznakowaniu żywności lub świadczyć wręcz o fałszowaniu produktu.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. środki spożywcze wprowadzone do obrotu są znakowane. Pod pojęciem oznakowanie należy rozumieć



oznaczenie środka obejmujące wszelkie informacje w postaci napisów i innych oznaczeń, w tym znaków towarowych, nazwy handlowe, elementy graficzne i symbole dotyczące środka spożywczego i umieszczone na opakowaniu, etykiecie, obwolucie, ulotce, zawieszce oraz w dokumentach, które są dołączone do tego środka spożywczego lub odnoszą się do niego.

W RP standardy znakowania produktów spożywczych określone są w zharmonizowanych aktach prawa krajowego, w tym między innymi:

- Ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2006 r. Nr 17., poz. 1225 z późn. zm.);
- Ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych (Dz.U. Nr 5 z 2001 r., poz. 44 z późn. zm.);
- Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz.U. Nr 137, poz. 966 z późn. zm.);
- Dyrektywa nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz.Urz. UE Nr L 109 z dnia 06.05.2000r. z późn. zm.).

Zafałszowany artykuł rolno-spożywczy został zdefiniowany w art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno–spożywczych. Zgodnie z ustawą za artykuł rolno-spożywczy zafałszowany uważa się to produkt, którego skład nie jest zgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów.⁹

Wyróżnia się dwa główne typy oszustw żywnościowych i dotyczą one:

- sprzedaży żywności niezdatnej do spożycia oraz potencjalnie szkodliwej,
- świadomych nieprawidłowości w znakowaniu produktów żywnościowych,

Ponadto oszustwo żywnościowe może dotyczyć także sprzedaży mięsa, które pochodzi od zwierząt, które były:

- skradzione,
- ubite w sposób niezgodny z prawem
- ofiarą kłusownictwa.

Uprawnienia pod względem kontroli żywności w zakresie zgodności składu z jej oznakowania posiada Inspekcja Handlowa. (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o inspekcji handlowej). Tym samym kontrola żywności w zakresie stosowania podwójnych standardów jakości mogłaby być wykonywana również przez Inspekcję Handlową.

Inspekcja Handlowa posiada możliwość nakładania na podmioty sankcji administracyjnych. Zgodnie z art. 40 a ust. 5 ustawy o jakości handlowej artykułów

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1604 z późn. zm.



rolno-spożywczych organ przy wymierzaniu kary powinien posiłkować się następującymi czynnikami:

- stopniem szkodliwości czynu;
- stopniem zawinienia;
- zakresem naruszeń;
- dotychczasową działalnością podmiotu;
- wielkością obrotu.

Analiza wskazanej wyżej dyrektywy wymiaru kary prowadzi do konkluzji, że uprawniony organ posiada dużą swobodę w określaniu dotkliwości sankcji. Maksymalną karą pieniężną jaką może wymierzyć organ jest trzydziestokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za poprzedni rok. Jednocześnie należy wskazać, iż w praktyce wysokość wymierzanych przez Inspekcję Handlową kar jest relatywnie niska, w odniesieniu do obrotu podmiotów dopuszczających się naruszeń. Przykładowo, w przypadku fałszowania masła w latach 2009 – 2010 r. najczęściej wymierzaną karą pieniężną była grzywna w wysokości 1000 zł. W analizowanej sytuacji organ tylko raz wymierzył karę pieniężną w wysokości zbliżonej do górnej granicy tj. karę w wysokości 100 000 zł, co było umotywowane zakresem naruszenia którego podmiot się dopuścił (wielkością zakwestionowanej partii produktu).¹⁰

W 2018 r. Państwowa Inspekcja Handlowa wykonywała na zlecenie Prezesa UOKiK badania porównawcze dotyczące jakości żywności w Polsce oraz krajach Europy zachodniej. Jednocześnie w dalszym ciągu brak jest programów działań, które nakazywałyby przeprowadzanie takowych kontroli w sposób cykliczny. Problemem na jaki może natrafić Inspekcja Handlowa w przypadku prowadzenia badań porównawczych jest gromadzenie materiałów do badań poza granicami kraju. Należy bowiem wskazać, że ustawa o inspekcji handlowej, w zakresie gromadzenia próbek nie znajduje rozwiązań prawnych dotyczących pomiotów z rynku zagranicznego.

We wrześniu 2017 r. Komisja Europejska zdecydowała o przesunięciu na rzecz Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) środków pieniężnych, w celu opracowania metodologii testowania produktów spożywczych pod względem weryfikacji stosowania podwójnych standardów. Wspólne Centrum Badawcze jest wewnętrznym działem naukowym Komisji Europejskiej, który ma na celu prowadzenie badań i dzieleniem się wiedzą specjalistyczną z instytucjami wspólnoty oraz partnerami międzynarodowymi. Wspólne Centrum Badawcze może stanowić cenną bazę informacji dla krajowych organów kontroli żywności. Rozwiązanie to stanowiłoby załączek niezależnego organu europejskiego, który dokonywałby analizy porównawczej próbek żywności z poszczególnych części rynku wspólnotowego. Przedmiotowa instytucja stanowiłaby europejski odpowiednik podmiotu znanego w Niemczech pod nazwą Stiftung Warentest.¹¹

¹⁰ Bezpieczeństwo żywności w kontekście jej fałszowania Rafał Płocki, wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

¹¹ Podwójne standardy jakości produktów markowych w UE – w poszukiwaniu rozwiązań A. Olszyńska internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 2(7)



CZY ZWALCZANIE PODWÓJNYCH STANDARDÓW ŻYWNOŚCI ZAGRAŻA POLSKIM PRODUCENTOM

PODSUMOWANIE

Występowanie podwójnych standardów jakości żywności jest realnym zagrożeniem dla zdrowia i życia obywateli. Należy wskazać, że zwalczanie niepokojącego zjawiska obrotu produktami spożywczymi o podwójnych standardach jest jak najbardziej możliwe w obecnym stanie prawnym. Funkcjonujące organy posiadają instrumenty prawne, aby wszelkie nieprawidłowości w przedmiotowej kwestii były systematycznie eliminowane. Kontrola żywności pod względem zastosowania podwójnych standardów może być prowadzona bezpośrednio przez kontrolerów UOKiK oraz Inspektorów Handlowych w oparciu o kwestie naruszeń zbiorowych interesów handlowych oraz niezgodności składu z oznakowaniem. Skuteczność organów urzędowej kontroli żywności zależy od instytucjonalnego skorelowania działania służb, w tym zarówno podmiotów rodzimych jak i europejskich. Utrudnieniem w tej kwestii jest rozdrobnienie kompetencji organów prawodawstwa krajowego oraz dopiero co powstające instytucje unijne. Jednym z rozwiązań na podwórku krajowym jest konsolidacja służb kontroli żywności. Ponadto, co nie wymaga żadnych doraźnych zmian instytucjonalnych, kontrola żywności pod względem stosowania podwójnych standardów jakości powinna znaleźć się w Zintegrowanym Wieloletnim Planie Kontroli dla Polski na lata 2020-2024 oraz rocznych planach działalności poszczególnych zaangażowanych w kontrolę inspekcji.

