



Warszawa, 30-05-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7018.1075.2021.GH

Pan

dr. n. ekon. Adam Niedzielski

Minister Zdrowia

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

prawo do właściwego żywienia wpisuje się w prawa człowieka do ochrony życia i zdrowia oraz godności ludzkiej, zaliczając się do kategorii praw podstawowych¹. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu niezwykle istotnym elementem definicji prawa do właściwego żywienia jest przymiotnik „właściwe”. „Właściwa” żywność musi być przede wszystkim bezpieczna i zdrowa². Warunkiem skutecznej ochrony ludzi przed żywnością niebezpieczną, niespełniającą norm jest bieżąca, sprawnie działająca kontrola.

¹ Por. art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 roku, nr 38, poz. 169.

² Por. M. A. Szkarłat, *Prawo do właściwego żywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales UMCS”, Vol. XXI, 2 Sectio K 2014, s. 65; K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” Nr 1 (10) – 2012, s. 179.

Dlatego też z dużym niepokojem przyjąłem wnioski Megainformacji Najwyższej Izby Kontroli pt. System bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian³. Wynika z niej bowiem, że kontrole przeprowadzone przez NIK w ciągu kilku ostatnich lat⁴, dotyczące szeroko ujętej problematyki bezpieczeństwa żywności, wykazały wiele mankamentów organizacji urzędowej kontroli żywności w Polsce. Zdiagnozowane zagrożenia wynikają w szczególności z braku spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem produkcji i dystrybucji żywności.

W Polsce kontroli żywności dokonuje kilka instytucji państwowych⁵. Mimo że kompetencje są podzielone między inspekcjami, to często wzajemnie nakładają się na siebie i nie są czytelne⁶. Prowadzi to do sporów kompetencyjnych. Urzędowa kontrola regulowana jest przez wiele niespójnych aktów prawnych. Do określenia kompetencji i relacji pomiędzy organami stosowana jest zróżnicowana terminologia. Z powodu niejasności w zakresie kompetencji i częstego dublowania działań zawierane są różnego rodzaju umowy o współdziałaniu, których stronami są poszczególne inspekcje.

³ Nr ewid. 198/2020/megainfo/LLO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>, dostęp: 13 maja 2022 r.

⁴ P/15/050/KRR, P/16/043/KRR, P/16/045/KSI, P/16/078/LLO, P/17/108/LZG, P/18/082/LLO, P/19/084/LLO, P/19/086/LLO, P/20/071/LLO.

⁵ Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), Inspekcja Weterynaryjna (IW), Inspekcja jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN).

⁶ Jak zauważa NIK, PIS zajmuje się produktami pochodzenia niezwierzęcego zaś w odniesieniu do produktów zwierzęcych interesuje ją tylko żywność znajdująca się w handlu detalicznym. Pozostałą żywność pochodzenia zwierzęcego kontrolują zaś organy IW, ale tylko w obrocie hurtowym. Jakość handlową produktów rolno-spożywczych w produkcji, obrocie hurtowym i detalicznym kontrolują organy IJHARS. Kolejne kryterium to rodzaj wymagań, których przestrzeganie kontroluje dana inspekcja. Bezpieczeństwo żywności kontrolują organy PIS, IW i częściowo PIORIN (kontrola pozostałości środków ochrony roślin w płodach rolnych), jakość handlową - IJHARS. Ta ostatnia inspekcja kontroluje zarówno żywność pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego, jednak wyłącznie w zakresie wykraczającym poza wymagania sanitarne, weterynaryjne lub fitosanitarne. W tym wypadku kryterium podziału kompetencji pomiędzy organami PIS i IW a IJHARS jest nie rodzaj produktu żywnościowego (definicja żywności i artykułu rolno-spożywczego mają krzyżujące się zakresy,) czy też etap produkcji, lecz rodzaj obowiązków związanych z produkcją i obrotem na rynku.

NIK wskazując na powyższe niedostatki istniejących rozwiązań, zaproponowała działania, które powinny przynieść poprawę istniejącego stanu organizacyjno-prawnego. W ocenie NIK, ujednoczenie struktur urzędowej kontroli żywności może w znacznym stopniu zminimalizować zdiagnozowane w kontrolach problemy systemu, a w niektórych aspektach całkowicie je wyeliminować⁷.

Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich istotne znaczenie ma to, że uproszczenie systemu urzędowej kontroli żywności niewątpliwie uczyni go mniej uciążliwym dla przedsiębiorcy. Przy aktualnej strukturze systemu urzędowej kontroli żywności problemem staje się już samo ustalenie, która inspekcja i w jakim zakresie powinna nadzorować danego przedsiębiorcę. W efekcie przedsiębiorcy, w tym samym zakresie, podlegają kilku kontrolom, a mogą też występować takie obszary działalności, których kontrola nie obejmuje, co w efekcie wpływa na szczelność systemu. Istnienie wielu organów urzędowej kontroli żywności powoduje także, iż nie jest możliwe, aby w swojej działalności uwzględniły one zasadę proporcjonalności w odniesieniu do częstotliwości i zakresu przeprowadzanych kontroli oraz przy wymiarze sankcji. Jeśli przedsiębiorca działający na rynku spożywczym prowadzi zróżnicowaną działalność, to jest kontrolowany przez różne organy kontrolne (kontrola jakości handlowej, jakości zdrowotnej różnego rodzaju wytwarzanych produktów). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanej zarówno z jakością, jak i bezpieczeństwem, istnieje możliwość nałożenia na niego dwóch niezależnych sankcji. Konsolidacja istniejących organów urzędowej kontroli żywności, ich pionizacja i oddanie nadzoru jednemu organowi mogłaby pozwolić w dłuższej perspektywie np. na: zwiększenie efektywności, skuteczności i przejrzystości urzędowej kontroli żywności, uproszczenie procedur, wprowadzenie i stosowanie jednolitych zasad sankcjonowania naruszeń prawa żywnościowego⁸.

⁷ W ocenie NIK ujednoczenie może polegać na przekazaniu ogółu kompetencji dotyczących urzędowej kontroli żywności jednemu z istniejących organów zajmujących się kontrolowaniem żywności, może też polegać na powołaniu nowej wyspecjalizowanej inspekcji, która będzie wyposażona w stosowne kompetencje i środki dla ich realizacji.

⁸ Por. Megainformacja – System kontroli (...) s. 49.

Pragnę zauważyć, że w środowisku naukowym od wielu lat zwracano uwagę na wadliwość struktury urzędowej kontroli żywności w Polsce⁹. Niezależnie od dyskusji naukowych były też podejmowane działania legislacyjne zmierzające do reorganizacji istniejącej struktury organów. W dniu 29 czerwca 2017 r. został wniesiony do Sejmu RP rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk sejmowy nr 1685), w którym przewidywano powołanie nowej inspekcji, realizującej kompleksowo urzędowe kontrole żywności w miejsce obecnie funkcjonujących organów. Postulowany system mono-instytucjonalny w uzasadnieniu projektu został scharakteryzowany następująco: „urzędowy nadzór i kontrola tego obszaru obejmuje [...] wszystkie podmioty działające na rynku spożywczym, tworzące tzw. łańcuch żywnościowy. Dotyczy to zarówno produkcji pierwotnej, przetwarzania, transportu, sprzedaży żywności, w tym wszystkich czynników mających wpływ na jej jakość i bezpieczeństwo, jak i otoczenie z nią związane, takich jak dobrostan zwierząt czy zapewnienie uczciwych praktyk stosowanych przez podmioty sektora spożywczego. Kontrola ta powinna urzeczywistniać tzw. ideę od pola do stołu, a więc kompleksowy i całościowy nadzór nad żywnością”. Podjęty w 2017 r. proces legislacyjny rządowego projektu Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa nie został jednak sfinalizowany, m.in. z powodu negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia¹⁰.

Mając na względzie powyższe, na podstawie o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.) zwracam się do Pana Ministra jako koordynatora bezpieczeństwa żywności¹¹ z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych wyżej uwag, w szczególności możliwości wyeliminowania stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w obszarze kontroli żywności poprzez zrealizowanie rekomendacji polegającej na

⁹ Por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018 r., s. 12 i n.

¹⁰ Stanowisko Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2017 r. przedstawione w toku uzgodnień projektu Ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (Pismo Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2017 r. znak PRL.022.891.2016.BZ).

¹¹ Art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).

przekazaniu ogółu kompetencji związanych z przedmiotowym obszarem jednemu wyspecjalizowanemu organowi.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/