

Warszawa, dnia 25 października 2024 r.

BEOS-WP-1983/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-237/24 w sprawie zmiany ustawy
o bezpieczeństwie żywności i żywienia

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-237/24 została wniesiona przez osobę prawną (fundację). Postuluje się w niej dodanie do ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹ art. 97¹, regulującego kwestie sankcji z tytułu wprowadzania na teren Unii Europejskiej żywności, paszy i karmy „nie legitymujących się stosownymi zaświadczeniami fito-sanitarnymi o spełnieniu unijnych norm”.

Analiza uzasadnienia treści petycji dość ogólnie opisuje cel, jaki ma zostać osiągnięty na skutek wprowadzenia projektowanego przepisu. Z treści uzasadnienia wynika, że wartościami leżącymi u podstaw projektowanych zmian ustawowych są „ochrona bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańców” oraz „profilaktyka zdrowia”, a także dbałość o nieobniżenie „jakości, standardów i norm” żywności.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1448; dalej również: u.b.ż.ż. lub ustawa.

Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Jak wskazano w pkt I niniejszej opinii, podmiot wnoszący petycję proponuje dodanie do ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia przepisu regulującego kwestię sankcji związanych z wprowadzaniem na teren Unii Europejskiej żywności, paszy lub karmy niespełniającej wymogów unijnych norm. W związku z tym podmiot wnoszący petycję proponuje dodanie do ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia art. 97¹ o następującej treści:

„ust. 1 Kto wprowadza przez Polskę na teren Unii Europejskiej żywność, paszę, karmę, pośredniczy w jej obrocie, organizuje dostawy lub dystrybucję, bądź przechowuje produkty produkcji rolnej, hodowli, przetwórstw spożywczego, które pochodzą z obszarów nie będących w Unii Europejskiej, a nie legitymują się stosownymi zaświadczeniami fito — sanitarnymi o spełnianiu unijnych norm, podlega sankcjom opisanych niniejszą ustawą.

ust. 2 W szczególności spełnione być muszą normy jakości oraz standardy gwarantujące bezpieczeństwo żywnościowe w łańcuchach dostaw i produkcji spożywczej. Kontrolą podlegają produkty roślinne, zwierzęce i towary mające kontakt z żywnością.

ust. 3 W przypadku wprowadzenia do Polski towarów, o których mowa w art. 97^{prim} ust. 1 jako produktach oraz ust. 2 w zakresie niespełniania cech oczekiwanych, nałożona zostanie sankcja polegająca na przepadku towaru oraz egzekucji grzywny, ustalonej we wysokości nie mniejszej aniżeli wartość rynkowa transportu bez wad.

ust. 4 Minister właściwy ds. Rolnictwa określi w drodze rozporządzenia zasady bezpiecznego, kontrolowanego tranzytu produktów rolnych i zwierzęcych oraz pasz przez teren Polski”.

2. Na wstępie należy wskazać, że problematyka dotycząca bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zasad ich urzędowej kontroli regulowana jest przede wszystkim w aktach prawa unijnego. Regulacje prawa krajowego mają w tym zakresie charakter uzupełniający i odwołują się do szeregu rozporządzeń szczegółowo regulujących poszczególne zagadnienia związane z bezpieczeństwem żywności i pasz w ramach łańcucha ich produkcji i dystrybucji. Podstawową rolę w tym zakresie pełni 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 żywności². Choć rozporządzenie to odwołuje się w tytule do bezpieczeństwa żywności, to jednak w swej treści reguluje również problematykę związaną z bezpieczeństwem pasz.

Jak stanowi art. 1 ust. 2 rozporządzenia 178/2002, ustanawia ono „ogólne zasady regulujące sprawy żywności i pasz w ogólności, a bezpieczeństwo żywności i pasz w szczególności [...]”. Rozporządzenie swoim zakresem obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasz (począwszy od produkcji podstawowej żywności i pasz), będąc wyrazem zintegrowanego podejścia w regulacji łańcucha produkcji i dystrybucji żywności (*food supply chain*), który bierze swój początek w produkcji rolnej, a kończy się na dostarczeniu gotowego produktu konsumentowi („od pola do stołu”)³. Rozporządzenie określa obowiązki i zakres odpowiedzialności każdego podmiotu będącego uczestnikiem tego łańcucha: producentów pasz, rolników, producentów żywności, przetwórców, dystrybutorów i innych podmiotów działających na rynku spożywczym i pasz. Definiuje zadania stojące przed instytucjami publicznymi państw członkowskich, Unii Europejskiej, a także państw trzecich. Ustanawia procedury przeciwdziałania kryzysom i procedury

² Dz. Urz. UE L 31 z 01.02.2002, s. 1, z późn. zm.; dalej również: rozporządzenie 178/2002 lub rozporządzenie.

³ A. Szymecka-Wesołowska [w:] A. Balicki, F. Opoka, M. Syska, D. Szostek, P. Wojciechowski, A. Szymecka-Wesołowska, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, LEX 2013, kom. do art. 1.

zarządzania kryzysowego oraz powołuje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Safety Authority – EFSA*)⁴.

Odnosząc się do kwestii poruszonej we wniesionej petycji (dotyczącej bezpieczeństwa żywności i pasz wprowadzanych na teren Unii Europejskiej), należy wskazać, że zgodnie z rozporządzeniem 178/2002 „[ż]ywność i pasze przywożone do Wspólnoty w celu wprowadzenia na rynek we Wspólnocie powinny być zgodne z wymogami prawa żywnościowego lub warunkami uznanymi przez Wspólnotę za przynajmniej im odpowiadające, bądź w przypadku gdy istnieją konkretne umowy między Wspólnotą i krajem wywozu, być zgodne z wymogami zawartymi w tych umowach” – art. 11 rozporządzenia. Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia stanowi generalną zasadę, że „[p]asza, która jest niebezpieczna, nie może być wprowadzana na rynek ani podawana zwierzętom hodowlanym”, zaś art. 15 ust. 4 rozporządzenia przewiduje, że „[p]asza zgodna ze szczegółowymi przepisami wspólnotowymi regulującymi bezpieczeństwo pasz jest uważana za bezpieczną”. Jednocześnie rozporządzenie wskazuje, że „[z]godność paszy ze szczegółowymi przepisami mającymi do niej zastosowanie nie powinna powstrzymać właściwych władz przed podjęciem stosownych środków w celu nałożenia ograniczeń dotyczących wprowadzenia jej na rynek lub zażądania wycofania jej z rynku, jeżeli istnieją podstawy, aby podejrzewać, iż pomimo takiej zgodności, pasza jest niebezpieczna”. Ponadto, jak stanowi art. 15 ust. 6 rozporządzenia, „W braku szczegółowych przepisów wspólnotowych pasza jest uważana za bezpieczną jeżeli jest zgodna ze szczegółowymi przepisami krajowego prawa żywnościowego Państwa Członkowskiego, na którego terytorium pasza jest wprowadzana do obrotu, jeżeli takie przepisy były sporządzone [...]”. Żywność lub pasze wprowadzane na rynek w Unii Europejskiej winny być stosownie etykietowane lub oznakowane w celu ułatwienia ich monitorowania co do poziomu jakości (art. 18 ust. 4). W art. 19 i 20 rozporządzenia określono również zasady odpowiedzialności w zakresie poziomu jakości żywności oraz pasz. Podmioty wprowadzające wskazane produkty na rynek, w przypadku podejrzenia ich szkodliwości, mają obowiązek niezwłocznie rozpocząć postępowanie mające na celu ich wycofanie z rynku oraz poinformować o tym stosowne władze. Ponadto, art. 53 rozporządzenia przewiduje, że jeżeli żywność lub pasze, które

⁴ *Ibidem*.

pochodzą w Unii Europejskiej lub są przywożone z państwa trzeciego, mogą stworzyć stworzą „poważne ryzyko” dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska (oraz gdy działania państwa członkowskiego mogą okazać się niewystarczające), Komisja, z własnej inicjatywy lub na wniosek Państwa Członkowskiego, niezwłocznie przyjmuje określone środki, o których mowa w przepisie, celem uniknięcia zagrożenia. Rozporządzenie przewiduje również obowiązek stworzenia systemu wczesnego ostrzegania o niebezpieczeństwie pochodzącym z żywności lub pokarmu (System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach, ang. *Rapid Alert System for Food and Feed* - RASFF). System służy do wymiany informacji pomiędzy organami urzędowej kontroli w Europie będącymi członkami tego systemu na temat żywności, pasz i materiałów do kontaktu z żywnością, potencjalnie niebezpiecznych dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska. W skład sieci RASFF wchodzi punkty kontaktowe RASFF, które reprezentują: Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), kraje członkowskie UE oraz kraje członkowskie EFTA (Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria). Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 określa zatem zbiór podstawowych reguły dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zasady ich kontroli.

3. Przechodząc na grunt ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, której nowelizację proponuje podmiot wnoszący petycję, należy wskazać, że reguluje ona wymagania i procedury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z przepisami wspólnotowymi, przede wszystkim zaś zgodnie z przepisami przywołanego już rozporządzenia 178/2002. Zakres przedmiotowy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia określony został przede wszystkim w art. 1 ust. 2 ustawy. Jak stanowi przepis, ustawa reguluje:

- wymagania zdrowotne żywności – w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniach Unii Europejskiej;

- wymagania dotyczące przestrzegania zasad higieny:

- a) żywności – w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych⁵ oraz

⁵ Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004 r., s. 1, z późn. zm.

b) materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością – w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością⁶;

– właściwość organów w zakresie przeprowadzania urzędowych kontroli żywności na zasadach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt⁷ oraz

– wymagania dotyczące przeprowadzania urzędowych kontroli żywności – w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu nr 882/2004.

Definiując pojęcie żywności, ustawa odwołuje się do art. 2 rozporządzenia nr 178/2002, które rozumie przez żywność (lub środek spożywczy) „jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać”. Należy wskazać, że ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia reguluje przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa żywności (środków spożywczych). W stosunkowo niewielkim zakresie reguluje ona zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa samych pasz (te regulowane są w odrębnej ustawie – ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach⁸).

W art. 6 i art. 6a u.b.ż.ż. zawarto ogólną zasadę, że środki spożywcze niespełniające wymagań określonych w przepisach ustawy nie mogą być – co do zasady – wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani stosowane do produkcji innych środków spożywczych. Jednocześnie ustawa statuuje zasadę wzajemnego uznania (*mutual recognition*) w obrocie środkami spożywczymi⁹. Stanowi bowiem, że dopuszczalne jest wprowadzenie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków spożywczych niespełniających wskazanych wymagań, jeżeli zostały wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w innym

⁶ Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004 r., s. 4, z późn. zm.

⁷ Dz. Urz. UE L 191 z 30.04.2004, s. 1.

⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 278 ze zm.; dalej również: u.p.

⁹ A. Szymecka-Wesołowska..., *op. cit.*, kom. do art. 6.

państwie członkowskim Unii Europejskiej, zgodnie z prawem tego państwa, lub też wyprodukowane w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), będącym stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w Republice Turcji, zgodnie z prawem tych państw, w zakresie, w jakim korzystają ze swobody przepływu towarów na podstawie umów zawartych ze Wspólnotą Europejską, pod warunkiem, że nie stanowią zagrożenia dla zdrowia lub życia człowieka (art. 6 ust. 3 u.b.ż.ż.).

Ustawa określa organy urzędowej kontroli żywności, którymi są m.in. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (jeśli chodzi o żywność pochodzenia niezwierzęcego produkowaną i wprowadzaną do obrotu, przywożoną z państw trzecich), czy też organy Inspekcji Weterynaryjnej, w zakresie o którym mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁰ (art. 73 i n.). Wyznacza ona również podmioty sprawujące nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa żywnościowego oraz nad wykonywaniem urzędowych kontroli żywności (art. 88 i n.). Wskazany nadzór sprawują minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw rynków rolnych.

Ustawodawca zawarł również w ustawie przepisy karne. Wprowadzają one przestępstwo polegające na produkowaniu lub wprowadzaniu do obrotu środka spożywczego, powszechnie spożywanego, szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka (art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż.). Środek spożywczy szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka został zdefiniowany w art. 3 ust. 3 pkt 44 u.b.ż.ż. i jest nim m.in. środek spożywczy nie spełniający wymagań zdrowotnych określonych w dziale II ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (dotyczących dozwolonych substancji dodatkowych, enzymów spożywczych, aromatów i rozpuszczalników czy zanieczyszczeń żywności). Wskazany czyn zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Z kolei art. 97 ustawy reguluje przestępstwo polegające na produkcji lub wprowadzaniu do obrotu środka spożywczego zepsutego lub zafałszowanego. Czyn (w typie podstawowym) omawianego występkę zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 12.

Podsumowując ten fragment, sformułowany w treści petycji art. 97¹ ust. 1 i ust. 2 określa obowiązek spełnienia przez „żywność, paszę, karmę” wprowadzanych do obrotu w Unii Europejskiej (wyprodukowanych poza obszarem Unii Europejskiej) „stosownych zaświadczeń fito-sanitarnych”, a także obowiązek poddania ich odpowiednim kontrolom. Przepis nie wnosi zatem nowej treści normatywnej do ustawy, ponieważ przewiduje obowiązki, które są już wyartykułowane w obowiązujących przepisach. Wprowadzenie przepisu o wskazanej treści nie jest zatem zasadne, ani też prawidłowe z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, powtarza bowiem w ramach danego aktu prawnego te same normy, wpływając tym samym czytelność i spójność całego aktu¹¹. Analogiczny argument należy przytoczyć wobec ustępu 3 projektowanego art. 97¹ (sankcja przepadku towaru oraz grzywny „w przypadku wprowadzenia do Polski towarów niespełniających cech oczekiwanych”). Wprowadzenie przepisu o wskazanej treści stanowiłoby również przejaw nadmiernej kazuistyki. Przepisy ogólne kodeksu karnego¹² przewidują bowiem możliwość orzeczenia przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa (art. 44 k.k.) i nie wymaga to szczególnego wyartykułowania w innym przepisie. Z przytoczonych wyżej względów należy stanąć na stanowisku, że wprowadzenie proponowanej normy nie znajduje uzasadnienia.

4. Odnosząc się natomiast szczegółowo do problematyki dotyczącej higieny i urzędowej kontroli pasz, należy wskazać, że jest ona uregulowana na gruncie prawa krajowego w ustawie o paszach, zaś przede wszystkim w szeregu rozporządzeń unijnych, w tym m.in.: rozporządzeniu (WE) nr 183/2005 ustanawiającym wymagania dotyczące higieny pasz¹³, rozporządzeniu (WE) nr 1831/2003 w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt¹⁴ czy rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego

¹¹ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2016, kom. do § 4 załącznika.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.; dalej również: k.k.).

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającym wymagania dotyczące higieny pasz; Dz. Urz. UE L 35 z 08.02.2005, str. 1; dalej: rozporządzenie 183/2005.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt; Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003, str. 29.

i Rady (UE) 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych¹⁵. Artykuł 4 rozporządzenia 183/2005 nakłada na podmioty działające na rynku pasz obowiązek zapewnienia, by wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz przebiegały w sposób zgodny z prawem unijnym, przepisami prawa krajowego oraz dobrą praktyką. Rozporządzenie nakłada na podmioty działające na rynku pasz i dokonujące przywozu paszy z krajów trzecich obowiązek spełnienia szeregu warunków zapewniających ich bezpieczeństwo. Są to następujące wymogi:

a) kraj trzeci, z którego dokonywana jest wysyłka znajduje się w wykazie krajów, z których przywóz pasz jest dozwolony, sporządzonym zgodnie z art. 48 rozporządzenia (WE) 882/2004;

b) zakład dokonujący wysyłki znajduje się w wykazie zakładów, z których przywóz pasz jest dozwolony, sporządzonym i aktualizowanym przez kraj trzeci zgodnie z art. 48 rozporządzenia (WE) 882/2004;

c) pasza wyprodukowana została przez zakład dokonujący jej wysyłki lub przez inny zakład znajdujący się w wykazie, o którym mowa w lit. b) lub na terenie Unii Europejskiej oraz d) pasza spełnia: 1) wymagania określone w niniejszym rozporządzeniu oraz we wszelkich innych wspólnotowych przepisach określających zasady dotyczące pasz lub; 2) warunki uznane przez Unię Europejską za co najmniej równoważne tym wymaganiom lub; 3) wymagania zawarte w ewentualnym porozumieniu szczególnym zawartym pomiędzy Wspólnotą i krajem eksportującym – art. 23 rozporządzenia (WE) nr 183/2005.

Załączniki nr I i II do wskazanego rozporządzenia określają szczegółowe wymagania dla przedsiębiorstw paszowych (w zakresie dotyczącym higieny, prowadzonej dokumentacji, kontroli jakości i innych). W celu weryfikacji zgodności z przepisami unijnymi oraz krajowymi właściwe organy państw członkowskich prowadzą urzędowe kontrole pasz (i żywności). Organem upoważnionym na gruncie

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych); Dz. Urz. UE L 95 z 07.04.2017, str. 1, z późn. zm.

prawa polskiego do przeprowadzania kontroli pasz wprowadzanych na terytorium Unii jest właściwy graniczny lekarz weterynarii¹⁶, zaś same kontrole prowadzone są głównie w oparciu o wskazane już rozporządzenie 2017/625 oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1793¹⁷. Rozporządzenie wykonawcze 2019/1793 zawiera m.in. wykaz żywności i pasz podlegających czasowemu zwiększeniu kontroli urzędowych przy wprowadzaniu na terytorium Unii oraz specjalne warunki regulujące wprowadzanie do Unii określonych kategorii przesyłek żywności i pasz ze względu na ryzyko ich zanieczyszczenia. Również art. 46 ustawy o paszach *explicite* wskazuje, że wprowadzane na obszar celny Unii Europejskiej pasze lub pasze lecznicze podlegają kontroli urzędowej przeprowadzanej przez granicznego lekarza weterynarii. Z kolei organem właściwym do przeprowadzania urzędowych kontroli i innych czynności urzędowych związanych z kontrolą pasz, w trybie określonym w rozporządzeniu 2017/625, jest powiatowy lekarz weterynarii (art. 7 ustawy o paszach).

Odnosząc się natomiast do kwestii środków możliwych do podjęcia celem zapobieżenia zagrożeniom spowodowanym paszą lub paszą leczniczą przepisy przyznają w tym zakresie kompetencje określonym podmiotom: wojewodzie, a wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii – art. 49 ust. 1 u.p.; powiatowemu lekarzowi weterynarii – art. 50 u.p.; ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa – art. 49 ust. 2 u.p. Przepisy przyznają wskazanym podmiotom określone uprawnienia celem ograniczenia obrotu paszą lub niedopuszczenia do jej wykorzystania. Artykuł 52 ustawy o paszach przewiduje również możliwość, w przypadku poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska, wprowadzenia czasowego zakazu przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przewozu przez jej terytorium pasz lub pasz leczniczych z państw, w których to zagrożenie występuje albo określenia szczególnych wymagań dla pasz lub pasz leczniczych przywożonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z innych państw. Ustawodawca przewidział także odpowiedzialność wykroczeniową za działania związane z wprowadzaniem do obrotu

¹⁶ § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie określenia rodzajów zadań i czynności organów Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie urzędowej kontroli pasz oraz sposobu ich wykonywania; Dz. U. z 2010 r. nr 121, poz. 814.

¹⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1793 z dnia 22 października 2019 r. w sprawie tymczasowego zwiększenia kontroli urzędowych i środków nadzwyczajnych regulujących wprowadzanie do Unii niektórych towarów z niektórych państw trzecich, wykonujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 i (WE) 178/2002 oraz uchylające rozporządzenia Komisji (WE) nr 669/2009, (UE) nr 884/2014, (UE) 2015/175, (UE) 2017/186 i (UE) 2018/1660 Dz. Urz. UE L 277 z 29.10.2019, str. 89, z późn. zm.

lub stosowaniem pasz niespełniających wymogów, o których mowa w przywołanych przepisach, w postaci kary grzywny (art. 53 u.p.). Prawodawca uregulował zatem w ustawie o paszach sankcje z tytułu naruszenia obowiązujących przepisów dotyczących wytwarzania i wprowadzania do obrotu stanowiących zagrożenie pasz i pasz leczniczych. Nie jest więc uzasadnione wprowadzanie nowego przepisu, który zakresem przedmiotowym przepisu obejmuje czyny objęte już regulacją prawną, zaś w zakresie dotyczącym sankcji w części powiela istniejące regulacje. Co więcej wydaje się, że zamieszczenie w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia przepisu regulującego sankcje z tytułu naruszenia reguł dotyczących obrotu paszami byłoby błędnym zlokalizowaniem normy, bowiem – co zostało wyżej opisane – ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia reguluje przede wszystkim kwestie związane z bezpieczeństwem żywności (środków spożywczych), zaś do samej produkcji i obrotu paszami odnosi się jedynie w ograniczonym zakresie.

V. Wnioski

Wprowadzanie zmian będących przedmiotem petycji nie wydaje się być zasadne. Problematyka dotycząca bezpieczeństwa żywności oraz pasz, zasad ich wprowadzania i obrotu na obszarze Unii Europejskiej, a także kwestie sankcji prawnych związanych z nieprzestrzeganiem wskazanych norm są przedmiotem regulacji prawnych (swoje źródło mają zarówno w rozporządzeniach unijnych jak i w przepisach ustawowych). Sformułowany w treści petycji art. 97¹ ust. 1 i ust. 2 (określający obowiązek spełnienia przez „żywność, paszę, karmę” wprowadzanych do obrotu w Unii Europejskiej, wyprodukowanych poza obszarem Unii Europejskiej, „stosownych zaświadczeń fito-sanitarnych”, a także obowiązek poddania ich odpowiednim kontrolom) nie wnosi nowej treści normatywnej do ustawy, ponieważ przewiduje obowiązki, które są już przedmiotem regulacji w obowiązujących przepisach. Również rodzaj sankcji związanych z niespełnieniem określonych w projektowanym przepisie norm pokrywa się częściowo z sankcjami, jakie ciążą na sprawcy zarówno występków określonych w art. 96 i art. 97 u.b.ż.ż., jak i wykroczenia, o którym mowa w art. 53 u.p. (w przypadku czynów określonych w ustawie o paszach są to wykroczenia zagrożone karą grzywny, zaś występkę określone w art. 96 i art. 97 u.b.ż.ż. są zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności odpowiednio do dwóch lat lub do roku). Mając powyższe argumenty na względzie oraz

biorąc pod uwagę reguły poprawnej legislacji (dbałość o czytelność i spójność aktu prawnego), należy stanąć na stanowisku, że uchwalenie ustawy o zaproponowanej treści nie wydaje się zasadne.

Autor:

Ilona Szczepańska-Kulik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: żywność, rolnictwo, petycja.

Weryfikacja: Krzysztof Niewęgłowski