

# Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne

## 1. Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności obejmuje ochronę zarówno życia i zdrowia konsumenta, jak i jego interesów gospodarczych oraz ekonomicznych, polegających na możliwości świadomego wyboru, posiadania prawdziwych i rzetelnych informacji, dostępu do niezafałszowanej żywności. Osiągnięcie tego zapewniać ma wiele obowiązujących mechanizmów prawnych. Jednym z obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa sektora spożywczego w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu” jest powinność przestrzegania wymagań, a także wymóg rejestracyjny zakładów żywnościowych. Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe zobowiązany jest uzyskać wpis zakładu do rejestru. W niektórych przypadkach wpis ten musi być poprzedzony zatwierdzeniem zakładu<sup>1</sup>. Rozporządzenie nr 882/2004<sup>2</sup> nałożyło na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przez właściwe organy państw członkowskich procedur rejestracyjnych<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 63 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm. (dalej jako: u.b.ż.ż.), wskazuje, w jakich przypadkach zatwierdzenie zakładu jest konieczne.

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 zwierząt, Dz. Urz. UE L 2004, nr 165, poz. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie nr 882/2004).

<sup>3</sup> Art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004.

Krajowa procedura rejestracyjna stwarza wiele problemów interpretacyjnych. Szczególnie ważkim, a zarazem nierozwiązanym dotychczas zagadnieniem praktycznym jest sposób zgłaszania zmian w zarejestrowanych i zatwierdzonych już zakładach. Będzie on przedmiotem prowadzonych rozważań. Celem publikacji jest rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z dokonywaniem zmian w rejestrze zakładów żywnościowych, w szczególności odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należy przekazywać właściwemu organowi informacje o modyfikacjach, oraz przedstawienie postulatów *de lege ferenda*.

Dyskusja na powyższy temat jest użyteczna z praktycznego punktu widzenia. Proces wykładni przepisów krajowych i unijnych nie pozwala odtworzyć jasnych i precyzyjnych norm prawnych w tym zakresie. Rzeczywiste problemy interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu prawa w codziennej działalności przedsiębiorców prowadzących zakłady żywnościowe, brak jasnego stanowiska doktryny prawniczej oraz orzecznictwa w tym zakresie uzasadniają podjęcie próby analizy procedury rejestracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zgłaszania zmian oraz przedstawienia uwag *de lege lata* i propozycji praktycznego rozwiązania wątpliwych kwestii. Opracowanie dotyczyć będzie wyłącznie zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz produkty pochodzenia zwierzęcego, które nie są jednak objęte urzędową kontrolą organów Inspekcji Weterynaryjnej i podlegają rejestracji. Są one w artykule nazywane roboczo zakładami żywnościowymi.

## 2. Procedura rejestracyjna zakładów żywnościowych

Wpis zakładu żywnościowego do rejestru jest możliwy w większości przypadków tylko po jego wcześniejszym zatwierdzeniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego<sup>4</sup>. Powyższa zasada, ustanowiona na gruncie prawa krajowego, dotycząca obowiązku zatwierdzania wszystkich zakładów, z pewnymi wyjątkami w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności wymagających jedynie rejestracji prowadzącego ją zakładu, jest odwróceniem reguły ustanowionej na gruncie przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi obowiązkowe jest zarejestrowanie wszystkich zakładów i zatwierdzenie jedynie niektórych<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Nie jest ono jednak konieczne wobec podmiotów wyszczególnionych w art. 63 u.b.ż.ż.

<sup>5</sup> F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 792.

Podmiot, który zamierza rozpocząć prowadzenie zakładu, zobowiązany jest złożyć wniosek o wpis do rejestru lub wniosek o zatwierdzenie i wpis do rejestru, w zależności od rodzaju planowanej działalności w terminie co najmniej 14 dni przed jej rozpoczęciem. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny dokonuje wpisu na podstawie wniosku o wpis albo na podstawie wydanej przez niego decyzji o zatwierdzeniu zakładu, jeżeli zostaną spełnione odpowiednie wymagania prawa żywnościowego i paszowego. Chodzi przede wszystkim o charakterystyczne dla prowadzonej działalności i odpowiadające jej profilowi wymogi higieniczne, wdrożenie procedur opartych na zasadach HACCP, opracowanie zasad dobrej praktyki produkcyjnej lub higienicznej<sup>6</sup>.

Po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie zakładu właściwy organ składa wizytę na miejscu<sup>7</sup>. Przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu wymagana jest co najmniej jedna wizyta w miejscu funkcjonowania zakładu<sup>8</sup>. Jej wydanie uzależnione jest od spełnienia wyżej wspomnianych obwarowań. Właściwy organ może udzielić warunkowego zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że zakład spełnia tzw. wymogi minimalne, czyli wszystkie wymagania w zakresie infrastruktury i wyposażenia. Bezwarunkowe zatwierdzenie udzielone może być jedynie wtedy, gdy z nowej kontroli urzędowej zakładu, przeprowadzonej w ciągu trzech miesięcy od chwili udzielenia zatwierdzenia warunkowego, wynika, że zakład spełnia pozostałe wymagania. Warunkowe zatwierdzenie może zostać przedłużone maksymalnie do sześciu miesięcy, jeżeli dokonano wyraźnego postępu, ale zakład w dalszym ciągu nie spełnia wszystkich odpowiednich wymagań.

Zatwierdzenie zakładu poddawane jest przeglądowi podczas urzędowych kontroli. Gdy organ kontrolujący stwierdzi poważne braki lub zmuszony jest wielokrotnie wstrzymać produkcję w zakładzie, a przedsiębiorca nie jest w stanie przedstawić odpowiednich gwarancji dalszej produkcji, wtedy organ ten wszczyna procedurę mającą na celu wycofanie zatwierdzenia. Natomiast zatwierdzenie może ulec zawieszeniu w sytuacji, gdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe może zagwarantować, że wyeliminuje te braki w rozsądnym terminie. Za „poważne braki” uznaje się w doktrynie takie mankamenty, które w przy-

<sup>6</sup> Ibidem, s. 797.

<sup>7</sup> Art. 31 ust 2 pkt b rozporządzenia nr 882/2004.

<sup>8</sup> Art. 6 ust 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 2004, nr 139, poz. 1 ze zm.

padku ich wystąpienia w momencie przeprowadzania kontroli zmierzającej do zatwierdzenia zakładu uniemożliwiłyby wydanie decyzji zatwierdzającej i jednocześnie nie pozwalałyby na wydanie decyzji w sprawie warunkowego zatwierdzenia zakładu<sup>9</sup>. Są to zatem braki, które uniemożliwiają bezpieczną produkcję lub dystrybucję środków spożywczych, a sytuacja w zakładzie nie daje gwarancji, że zostaną one usunięte.

Zakład żywnościowy, który nie wymaga zatwierdzenia, wpisywany jest do rejestru na wniosek. Należy wskazać, że w tej sytuacji wydaje się decyzję administracyjną<sup>10</sup>. Katalog decyzji wydawanych przez właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego nie jest zamknięty<sup>11</sup>, przede wszystkim dlatego, że organ administracji publicznej co do zasady załatwia sprawę przez wydanie decyzji<sup>12</sup>. Wydaniem decyzji odmawia się także wpisu do rejestru. W przypadku jednak zakładu niewymagającego zatwierdzenia ograniczone wydają się możliwości wydania takiej decyzji, ponieważ organ dokonuje wpisu bez merytorycznej weryfikacji. Jest to więc jedynie możliwe z uwagi na błędy formalne bądź niezaliczenie się do grona zakładów, wobec których wyłączono obowiązek zatwierdzenia.

Przedsiębiorca, który prowadzi działalność w zakresie produkcji lub obrotu żywnością bez złożenia wniosku o wpis do rejestru zakładów, wniosku o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru zakładów, wbrew decyzji o odmowie zatwierdzenia zakładu, wbrew decyzji o cofnięciu lub zawieszeniu zatwierdzenia zakładu albo wbrew decyzji o czasowym zawieszeniu działania lub zamknięciu całego lub części zakładu, podlega karze pieniężnej<sup>13</sup>. Na podobne sankcje naraża się ten, kto produkuje lub wprowadza do obrotu żywność w zakresie niezgodnym z decyzją o zatwierdzeniu zakładu.

---

<sup>9</sup> F. Opoka, op. cit., s. 799.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 832-833. Należy zgodzić się z F. Opoką, że właściwy ze względu na siedzibę zakładu lub miejsce prowadzenia przez zakład działalności państwowy powiatowy inspektor sanitarny wydaje decyzje w sprawie wpisania do rejestru.

<sup>11</sup> Art. 62 ust. 1 u.b.ż.ż wskazuje, że organ wydaje decyzje w sprawie zatwierdzenia, warunkowego zatwierdzenia, przedłużenia warunkowego zatwierdzenia, zawieszenia lub cofania zatwierdzenia, odmowy wpisu do rejestru oraz wykreślenia z rejestru zakładów żywnościowych.

<sup>12</sup> Art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm., w zw. z art. 4 u.b.ż.ż.

<sup>13</sup> Art. 103 ust. 1 u.b.ż.ż.

### 3. Dokonywanie zmian w zakładzie żywnościowym

W celach rejestracyjnych przedsiębiorca sektora spożywczego powiadamia właściwy organ administracji o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Zapewnia również, że organ zawsze posiada aktualne informacje na temat zakładów, w tym poprzez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności i o każdym zamknięciu istniejącego zakładu<sup>14</sup>. Obowiązek informowania o zmianach dotyczy zatem modyfikacji wszelkiego rodzaju, tzn. zarówno tych formalnoprawnych, takich jak np. zmiany siedziby, adresu, firmy, formy prawnej, czy innych wpisów i wykreśleń w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także transformacji w zakresie prowadzonej działalności na terenie zakładu. Procedurę dokonywania zmian w rejestrze ze względów praktycznych rozróżnić jednak należy z uwagi na rodzaj dokonywanych przekształceń.

W celu poinformowania o modyfikacji danych przedsiębiorstwa prowadzącego zakład, dotyczących zarówno podmiotu, jak i przedmiotu działalności należy złożyć pisemny wniosek o dokonanie zmian w rejestrze w ciągu 30 dni od powstania przekształcenia. Zgłoszenie zmian formalnoprawnych w taki sposób nie budzi większych wątpliwości. Problemy praktyczne rodzą się wtedy, gdy przedsiębiorca wpisany już do rejestru dokonuje transformacji nie tylko formalnych, lecz także faktycznych, dotyczących dla przykładu poszerzenia albo znacznej, albo całkowitej zmiany zakresu prowadzonej działalności na terenie zakładu. Sporną kwestią jest zatem sposób zgłoszenia organowi administracji takich zmian.

Minister właściwy do spraw zdrowia sporządził na podstawie upoważnienia ustawowego<sup>15</sup> wzory rejestru, wniosku o wpis zakładu do rejestru zakładów, wniosku o zatwierdzenie zakładu i o wpis do rejestru zakładów, wniosku o dokonanie zmian w rejestrze zakładów, wniosku o wykreślenie z rejestru zakładów oraz zaświadczenia o wpisie do rejestru zakładów. Bez bliższej analizy wydaje się, że ustawodawca nie przewidział specjalnego trybu zgłaszania tych przekształceń i przedsiębiorca winien zgłaszać modyfikacje, posługując się wnioskiem o dokonanie zmian w rejestrze. Takie stanowisko jest jednak niezasadne z kilku względów

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

<sup>15</sup> Upoważnienie ustawowe zostało zawarte w art. 67 ust. 3 u.b.z.z.

i wymaga odrębnego rozważenia, zarówno w odniesieniu do zakładu wymagającego zatwierdzenia przed wpisaniem do rejestru, jak i tego, który tego obowiązku spełnić nie musi.

Katalog zakładów niewymagających zatwierdzenia jest zamknięty<sup>16</sup>, dlatego ograniczona jest możliwość znacznych modyfikacji w zakresie prowadzonej tam działalności. Jeżeli dokonane przekształcenia pozwalają nadal zaliczać zakład do ustawowego wykazu, wydaje się, że właściwym sposobem poinformowania organu administracji jest złożenie wniosku o dokonanie zmian w rejestrze. Złożenie ponownego wniosku o wpis do rejestru staje się zatem niecelowe, gdyż przedsiębiorca prowadzi już w zakładzie działalność w zakresie niewymagającym zatwierdzenia, a organ pozbawiony jest możliwości wydania decyzji odmownej, gdy działalność nie wykracza poza zamknięty katalog przewidziany w ustawie i wniosek nie ma błędów formalnych. Problem pojawia się natomiast wówczas, gdy podmiot prowadzący zakład, dotychczas wpisany do rejestru, składa wniosek o dokonanie zmian wykraczających poza zamknięty wykaz działalności niewymagających zatwierdzenia. W takiej sytuacji termin 30 dni od dnia wykonania modyfikacji wydaje się zbyt długi. Stwarza on możliwość nadużyć i realnego zagrożenia zdrowia i życia konsumentów korzystających z oferty handlowej przedsiębiorców prowadzących niezatwierdzone przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego zakłady, mimo że taki obowiązek faktycznie istnieje. Z całą pewnością bezpieczeństwo żywności w większym stopniu zapewniłoby uznanie, że zmiana w rejestrze jest również wpisem do niego. W takim wypadku zasadnym byłoby zgłoszenie modyfikacji danych za pomocą wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, natomiast zgłoszenie przekształceń odnoszących się do rzeczywiście prowadzonej działalności (tj. jej zakresu, sposobu produkcji itp.) za pomocą wniosku o wpis do rejestru w ustawowym terminie 14 dni przed rozpoczęciem planowanej działalności, co do części zakładu podlegającej przekształceniom.

Właściwe organy utrzymują uaktualnione wykazy zatwierdzonych zakładów i udostępniają je innym państwom członkowskim oraz opinii publicznej<sup>17</sup>. Uaktualnianie rejestru, co do faktycznie prowadzonej działalności na terenie zatwierdzonego i wpisanego zakładu, za pomocą składania wniosku o zmianę danych w rejestrze jawi się jako droga nieadekwatna, niewłaściwa, budząca nadmierne ryzyko i godząca w zaufanie

<sup>16</sup> Katalog zamieszczony jest w art. 63 ust. 2 u.b.ż.ż.

<sup>17</sup> Art. 31 ust. 2 pkt f) rozporządzenia nr 882/2004.

konsumenta do organu administracji publicznej czuwającego nad bezpieczeństwem żywności. Taki tryb wydaje się także niespójny z regulacją krajową i unijną.

Ponownie należy podkreślić, że termin 30 dni do zgłoszenia wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, liczony od dnia powstania modyfikacji, pozwalałby przedsiębiorcy prowadzić jakąkolwiek działalność bez nadzoru administracyjnego. Taka praktyka staje w opozycji do podstawowego celu prawa żywnościowego, jakim jest zapewnienie bezpiecznej żywności o odpowiedniej jakości. Ponadto wskazać trzeba, że z wnioskowaniem o zmianę danych w rejestrze nie jest powiązany obowiązek kontroli dokonywanej przez właściwy organ inspekcji sanitarnej, który uaktualnia się w przypadku składania wniosku o zatwierdzenie i wpis do rejestru zakładów. Taka procedura umożliwiałaby znaczące bądź nawet całkowite przekształcenie działalności prowadzonej na terenie zarejestrowanego i zatwierdzonego wcześniej zakładu, bez zbadania i zatwierdzenia spełniania wymogów prawa żywnościowego i paszowego w zakresie nowo rozpoczętej działalności.

Sytuacja ta stałaby w sprzeczności również z przepisami karnymi u.b.ż.ż.<sup>18</sup> W terminie przewidzianym na złożenie wniosku, tj. przez 30 dni od powstania zmian, przedsiębiorca narażałby się na karę pieniężną z uwagi na fakt produkowania lub wprowadzania do obrotu żywności w zakresie niezgodnym z decyzją o zatwierdzeniu zakładu. Dokonując literalnej wykładni przepisu, także po złożeniu wniosku o zmianę danych, podmiot zgłaszający mógłby ponieść podobne konsekwencje prowadzenia działalności, gdyż wciąż nie byłaby ona zgodna z decyzją zatwierdzającą zakład.

Szczególnego omówienia wymaga także uregulowana w art. 155 k.p.a.<sup>19</sup> możliwość zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej może tego dokonać, jeżeli strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie, przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu<sup>20</sup>. Może to nastąpić w każdym czasie. Do uchylecia lub zmiany decyzji na

<sup>18</sup> Art. 103-104 u.b.ż.ż.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleciu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

<sup>20</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2013.

podstawie art. 155 k.p.a. może dojść jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 k.p.a., lub do stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.<sup>21</sup> Orzecznictwo jednolicie wskazuje, że tryb zmiany decyzji administracyjnej zawarty w art. 155 k.p.a. służy – co do zasady – zmianie decyzji niewadliwych<sup>22</sup>, może odnosić się do decyzji prawidłowych lub dotkniętych niekwalifikowanymi wadami, tj. niedającymi podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji czy do wznowienia postępowania. Otwiera zatem możliwość weryfikacji decyzji podjętych w wyniku wadliwej wykładni prawa materialnego lub decyzji wydanych w ramach norm prawa materialnego – norm uznaniowych<sup>23</sup>. Zmieniane lub uchylane mogą być zarówno decyzje wadliwe, jak i decyzje niedotknięte żadnymi wadami, wyłącznie jeżeli ich wzruszenie jest podyktowane względami interesu społecznego lub słusznym interesem strony, a taka konstrukcja przepisu powoduje, że nie można w nim upatrywać środka zmierzającego do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, niejako „w kolejnej instancji”<sup>24</sup>. Należy zauważyć, że nie można traktować trybu z art. 155 k.p.a. jako kolejnej instancji wymiarowej, odwoławczej<sup>25</sup>.

W świetle powyższych rozważań zastanowić się trzeba, czy dokonanie, zgłoszenie i zatwierdzenie zmian w zakładzie żywnościowym nie powinno następować w takim trybie. Nie dotyczyłoby to jednak formalnoprawnych modyfikacji danych przedsiębiorstwa prowadzącego zakład, zgłaszanych pisemnym wnioskiem o dokonanie zmian w rejestrze w ciągu 30 dni od dnia powstania przekształcenia, zgodnie z procedurą określoną w u.b.ż.ż., lecz transformacji w prowadzeniu faktycznej działalności lub odnoszących się do sposobu użytkowania zakładu, przekraczających zakres zatwierdzony w decyzji administracyjnej.

W tym zakresie negatywnej odpowiedzi udzielają utrwalone i spójne stanowiska doktryny i judykatury. Niezbędne do określenia możliwości stosowania trybu uregulowanego w art. 155 k.p.a. jest ustalenie, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej

---

<sup>21</sup> Por. SN w wyroku z 6 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 637, Lex, nr 37676.

<sup>22</sup> NSA w wyroku z 26 listopada 2010 r., I OSK 164/10, Lex, nr 745112.

<sup>23</sup> NSA w wyroku z 4 stycznia 2011 r., I OSK 339/10, Lex, nr 745219.

<sup>24</sup> NSA w wyroku z 15 listopada 1996 r., III SA 1110/95, Lex, nr 27376.

<sup>25</sup> NSA w wyroku z 13 grudnia 1996 r., III SA 1212/95, Lex, nr 28966.



w znaczeniu materialnym<sup>26</sup>. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Inaczej, tożsamość sprawy ma miejsce, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy<sup>27</sup>.

W literaturze<sup>28</sup> oraz orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>29</sup> przeważa pogląd, że tożsamość sprawy administracyjnej zawsze wymaga identycznego stanu faktycznego. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 3 listopada 2009 r.<sup>30</sup> zauważył jednak, że nie każda zmiana stanu faktycznego uzasadnia przyjęcie, że mamy do czynienia z nową sprawą, która nie jest tożsama ze sprawą wcześniej rozstrzygniętą. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że znaczenie dla ustalenia zachowania tożsamości sprawy będą miały jedynie przekształcenia faktów prawnie istotnych. Natomiast „elementy prawnie obojętne, niewpływające w niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy”<sup>31</sup>. NSA wskazał, że gdy nowe fakty, w świetle norm prawa materialnego, mogą stanowić podstawę powstania nowej sprawy, tożsamość sprawy nie wystąpi. Tytułem przykładu można wskazać zmia-

<sup>26</sup> NSA w uchwale z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSA WSA 2010, nr 1, poz. 4, Lex, nr 528035.

<sup>27</sup> NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 7, Lex, nr 41266; NSA w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., IV SA 1061/96, Lex, nr 45166; NSA w wyroku z 20 stycznia 1999 r., III SA 6434/97, Lex, nr 37852.

<sup>28</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 371. Autor twierdzi, że decyzja wydana w trybie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie tych kwestii, które były przedmiotem rozstrzygnięcia weryfikowanej decyzji.

<sup>29</sup> Dla przykładu: NSA w wyroku z 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 116, Lex, nr 10491 stwierdził, że decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych zmienianą (uchylaną) decyzją organu, a nie kwestii nowych; NSA w wyroku z 29 czerwca 2012 r., II OSK 569/11, Lex, nr 1252109 podniósł, że w trybie art. 155 k.p.a. nie można rozszerzać treści nowej sprawy administracyjnej, a zmiana decyzji w tym trybie może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”; NSA w wyroku z 9 maja 2012 r., I OSK 1840/11, Lex, nr 1264615 wskazał, że prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron.

<sup>30</sup> II GPS 2/09, Lex, nr 528035.

<sup>31</sup> J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 764.

nę takich elementów stanu faktycznego, jak prawnie istotne przymioty strony, której przyznano określone uprawnienia, co z reguły oznacza powstanie nowej, wymagającej rozstrzygnięcia sprawy, np. o cofnięcie uprawnienia. NSA stwierdził ponadto, że dopóki mamy do czynienia z tymi samymi prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym.

W związku z powyższym wydaje się, że zmiany w prowadzeniu faktycznej działalności lub odnoszące się do sposobu użytkowania zakładu przekraczające zakres zatwierdzony w decyzji administracyjnej zawsze przekroczą ramy tożsamości sprawy administracyjnej i zastosowania wobec nich nie znajdzie tryb zmiany decyzji określony w art. 155 k.p.a. W zaistniałym przypadku przekształcenia w stanie faktycznym uniemożliwią zastosowanie art. 155 k.p.a.

Rozważenia wymaga także, czy możliwe i uzasadnione byłoby w odniesieniu do art. 6 rozporządzenia nr 852/2004 rozwiązanie w postaci powiadamiania organu o każdej istotnej zmianie w działalności w sposób nieformalny, tzn. z zachowaniem formy pisemnej, lecz nie na przygotowanym wzorze wniosku. Wydaje się ono jednak zbyt skomplikowane i niepełne przede wszystkim dlatego, że powiadomiony organ administracji nie byłby zobowiązany do dokonania żadnych kontroli wprowadzonych przekształceń. Brak jest ponadto regulacji określających termin przekazania takich informacji oraz sankcji za ich niewykonanie. Również brak ujednoczonego wzoru może utrudnić pracę organów oraz nadmiernie wydłużyć procedurę.

#### 4. Podsumowanie

Aktualna regulacja w zakresie dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych wydawać się może niespójna i wewnętrznie sprzeczna, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę literalne brzmienie przepisów i sposób redakcyjny. Rodzi ona wiele problemów praktycznych, nie tylko dla zatwierdzonych i zarejestrowanych zakładów, ale także dla organów administracji oraz finalnych konsumentów, których życie, zdrowie i słuszne interesy handlowe prawo powinno chronić z największą troską. Wątpliwości interpretacyjnych i praktycznych nie budzi sposób

zmiany danych formalnoprawnych, dotyczących np. siedziby, adresu, firmy, formy prawnej czy innych wpisów i wykreśleń w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – należy złożyć wniosek o zmianę danych w terminie 30 dni od dnia powstania zmiany zgodnie z przepisami u.b.ż.ż.<sup>32</sup>

Natomiast dokonanie modyfikacji w zakresie prowadzonej działalności na terenie zakładu, dla której został on zatwierdzony i wpisany do rejestru, wymaga powtórnego zatwierdzenia. W obecnym stanie prawnym należy przyjąć, że jedynym dopuszczalnym sposobem zmiany w zakresie faktycznie prowadzonej działalności jest wnioskowanie o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru w terminie co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z modyfikacji i prowadzenia działalności w nowym zakresie. Zatwierdzenie odnosić się powinno wobec tego do części przekształconej. Za wpis natomiast należałoby też uznać każdą zmianę w rejestrze.

Zatem na podstawie powyższych wywodów stwierdzić trzeba, że obowiązujący w omawianej materii stan prawny wymaga zmiany, bądź przyjęcia takiej praktyki wśród organów administracji, która uznaje zmiany w rejestrze za wpis do rejestru, a w przypadku modyfikacji działalności wymaga składania wniosków o wpis albo o zatwierdzenie i wpis do rejestru. Zasadne byłoby jednak wprowadzenie regulacji stanowiącej o tym, że zmiana wpisu bądź jego wykreślenie są również wpisem, zwłaszcza że w omawianym przypadku wyłączona jest możliwość uchylecia bądź zmiany decyzji administracyjnej na podstawie art. 155 k.p.a. ze względu na brak tożsamości sprawy administracyjnej. Natomiast propozycja wnioskowania czy informowania nieformalnego skorelowanego z obowiązkową kontrolą przestrzegania wymogów prawa żywnościowego lub paszowego, dokonaną przez właściwe organy administracji, gdy zatwierdzenie zakładu jest wymagane, wydaje się nietrafna i zbyt skomplikowana.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że nie można zaakceptować sytuacji, w której o wszelkich zmianach dotyczących zakładu żywnościowego przedsiębiorca informuje organ administracji, składając wniosek o zmianę danych w rejestrze. Taki proceder nie odpowiada podstawowemu celowi, a wręcz jest z nim sprzeczny, prawa żywnościowego, czyli zachowaniem bezpieczeństwa żywności. Stanowić może również przejaw braku uczci-

---

<sup>32</sup> Art. 64 u.b.ż.ż.

wości handlowej i niezapewnienia rzetelności obrotu<sup>33</sup>. Bez wątpienia osiągnięcie powyższych celów wymusza na przedsiębiorcach przekazywanie informacji o zmianach w zakładach żywnościowych w odpowiednim terminie, czyli przed ich ostatecznym wprowadzeniem i korzystaniem z nich. Umożliwiłoby to podjęcie stosownych czynności przez organy administracji, które wobec zakładów wymagających zatwierdzenia, byłyby zobowiązane do przeprowadzenia co najmniej jednej wizyty i kontroli na miejscu.

### THE PROCEDURE OF ENTERING CHANGES TO THE REGISTER OF FOOD COMPANIES – LEGAL ASPECTS

#### Summary

The aim of this paper was to resolve the doubts which arise in the process of entering changes to the register of food companies and, in particular, to answer the question of how information on modifications should be submitted to competent bodies, and the *de lege ferenda* postulates be presented.

The current regulation as it is, may certainly seem to be inconsistent and internally contradictory. As such, it entails a number of practical problems, and those are encountered not by the approved and registered entities, but also by organs of administration and end-consumers whose life, health and fair interests should be given utmost legal protection. The currently biding and applicable legal state requires a change, or at least an adoption of such a practice by administrative organs, which will recognise an entry of a change to a register as an entry into a register, and in the case of the activity being modified, it will require an application filed, requesting an entry or an approval an entry in the register. However, it would be recommended and justified to enact legislation providing that an entry or a deletion of an entry (being struck out) also constitutes an entry to the register.

### LA PROCEDURA DI DENUNCIA DELLE MODIFICHE AL REGISTRO DEGLI STABILIMENTI ALIMENTARI – ASPETTI GIURIDICI

#### Riassunto

L'obiettivo dello studio è quello di chiarire i dubbi relativi a come apportare modifiche al registro degli stabilimenti alimentari, in particolare la questione di come comunicare all'autorità competente le informazioni riguardanti le modifiche, e di presentare le proposte *de lege ferenda*.

---

<sup>33</sup> P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 127-128.

L'attuale regolazione in materia di modifiche apportate al registro degli stabilimenti alimentari può sembrare incoerente e contraddittoria. Essa fa nascere molti problemi pratici non solo per gli stabilimenti riconosciuti e registrati, ma anche per gli enti amministrativi e i consumatori finali, la cui vita, salute e interessi commerciali dovrebbero essere protetti dalla legge con la massima cura. L'attuale situazione giuridica in questa materia necessita di essere cambiata oppure che venga adottata presso gli enti amministrativi la pratica di considerare le modifiche apportate al registro come iscrizione al registro, invece nel caso di trasformazione dell'attività che venga richiesta la presentazione della domanda di iscrizione oppure quella di riconoscimento e iscrizione al registro. Tuttavia sarebbe opportuno introdurre la regolazione che preveda che la modifica apportata all'iscrizione oppure la cancellazione della stessa costituiscano una iscrizione.