

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym

1. Produkcja ekologiczna zajmuje istotne miejsce we wspólnotowej polityce dotyczącej jakości produktów rolnych. System kontroli w rolnictwie ekologicznym należy do „szczególnych systemów zapewnienia jakości produktów rolnych, obok tych, które dotyczą produktów z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej¹.

Ustawodawca określił rozmaite rozwiązania prawne, które mają służyć zapewnieniu jakości produktów ekologicznych, w szczególności dotyczące kontroli i nadzoru. Mogą je stosować m.in. podmioty działające jako spółki prawa handlowego, które po uzyskaniu upoważnienia organu administracji publicznej działają w rolnictwie ekologicznym jako jednostki certyfikujące. Należy wskazać, że w świetle rozporządzeń nr 834/2007² i 889/2008³ jednostki te pełnią w rolnictwie ekologicznym dwojaką rolę. Po pierwsze – realizują funkcję kontrolną w ramach odpowiednich zadań

¹ *Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości*, Bruksela, 15 października 2008 r., KOM (2008) 641, wersja ostateczna, s. 12.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. L 189 z 20 lipca 2007 r. (dalej: rozporządzenie nr 834/2007).

³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiające szczególne zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, Dz. Urz. UE L 250 z 18 września 2008 r. (dalej: rozporządzenie nr 889/2008).

i kompetencji w zakresie produkcji ekologicznej, a po drugie – prowadzą certyfikację tej produkcji⁴. W taki sposób uczestniczą w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego.

Działanie jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym jest zatem doniosłe zarówno z punktu widzenia producentów, jak i konsumentów. Gdy chodzi o producentów – kontrola i nadzór oraz certyfikacja warunkuje uczciwą konkurencję rynkową. Natomiast dla konsumentów istotne jest zapewnienie, że produkty oznaczone w obrocie jako ekologiczne będą posiadały cechy określone przez ustawodawcę dla tego rodzaju produktów.

Tematyka zasygnalizowana w tytule niniejszego artykułu nie doczekała się opracowania ani w formie monografii, ani artykułu. W literaturze prawniczej można odnotować natomiast publikacje dotyczące różnych innych zagadnień dotyczących rolnictwa ekologicznego⁵. Bogatsza – gdy chodzi o rolnictwo ekologiczne – jest literatura zagraniczna⁶, jednakże i ta pomija tematykę dotyczącą jednostek certyfikujących jako podmiotów kontrolujących i nadzorujących w rolnictwie ekologicznym. Taki stan badań oraz względy natury praktycznej i poznawczej uzasadniają podjęcie tej tematyki.

Gdy chodzi o względy praktyczne, należy wskazać, że produkcja ekologiczna pełni funkcje społeczne, jest ona działaniem w interesie publicznym. Jako „ogólny system zarządzania gospodarstwem” służy ochronie środowiska, dobrostanowi zwierząt i rozwojowi obszarów wiejskich⁷. Produkcja ekologiczna ma przede wszystkim zaspokoić popyt na produkty wysokiej jakości. Ich wytwarzanie – podobnie jak innych produktów „jakościowych” – jest dobrowolne, dlatego konieczne jest zagwarantowanie

⁴ Certyfikacja nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

⁵ Zob. np. M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o regulacjach prawnych 'nowoczesnego' rolnictwa*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Kluczbork 2002, s. 23 i n.; M. Szymaniak, *Żywność produkowana metodą rolnictwa ekologicznego. Kontrola i certyfikacja w rolnictwie ekologicznym*, w: *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2007, s. 83 i n.

⁶ I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari 2002; eadem, *Nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, „Rivista dell'Agricoltura” 2007, z. 3, s. 361 i n.; H. Boualili, *Le statut de l'agriculture biologique*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 362, s. 14 i n.

⁷ Decyzja Rady Europejskiej z 20 lutego 2006 r. określająca wytyczne rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, 2006/144/CE, L 55/20, z 25 lutego 2006 r., pkt 3.2 – „Poprawa ochrony środowiska naturalnego i terenów wiejskich”.

konsumentom, by produkty oznaczone w obrocie jako ekologiczne były zgodne z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Tymczasem raport z kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce – w tym m.in. jednostek certyfikujących – przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2003-2005⁸, dostarcza licznych przykładów nieprawidłowości. W czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91 zdarzało się, że jednostki certyfikujące podejmowały działania na podstawie nieaktualnego upoważnienia, wydając certyfikaty i zaświadczenia o konwersji produkcji. Następnie posługiwały się nimi podmioty gospodarcze podczas składania wniosków o płatności rolno-środowiskowe.

Gdy chodzi o względy poznawcze, należy wskazać, że rolnictwo ekologiczne w Polsce jest wciąż nową i niezbyt rozwiniętą dziedziną produkcji rolnej w porównaniu z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. W Polsce występują sprzyjające warunki klimatyczne i środowiskowe do prowadzenia produkcji ekologicznej, korzystne dla jej rozwoju. Wciąż jednak wiedza polskich konsumentów o jakości produktów rolnictwa ekologicznego i jednostkach certyfikujących jest niedostateczna, co niekorzystnie oddziałuje na popyt⁹. W związku z tym konieczne jest podejmowanie różnych działań mających na celu upowszechnienie produktów ekologicznych. Chodzi o akcje promocyjno-informacyjne – zarówno pośród konsumentów, jak i producentów, a także prowadzenie badań w zakresie jakości tych produktów.

Celem niniejszych rozważań jest próba określenia statusu prawnego jednostek certyfikujących w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym. Tak określonemu celowi podporządkowana została struktura dalszych rozważań. Dotyczą one warunków udziału jednostek certyfikujących w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym oraz zadań i kompetencji określonych przez ustawodawcę w zakresie kontroli i nadzoru nad produkcją ekologiczną.

2. Według rozporządzenia nr 834/2007, jednostka certyfikująca oznacza „niezależną prywatną stronę trzecią dokonującą inspekcji i certyfikacji w zakresie produkcji ekologicznej”, a także odpowiedni organ państwa trzeciego lub odpowiedni organ działający w państwie trzecim¹⁰. Ustawo-

⁸ Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, Warszawa, 24 marca 2006 r.

⁹ Zob. bliżej S. Żakowska-Biemans, *Ekologiczna żywność w oczach Polaków*, „Harvard Business Review – Polska” 2008, grudzień, s. 24 i n.

¹⁰ Art. 2 lit. p rozporządzenia nr 834/2007.

dawca sformułował warunki przekazania przez właściwy organ jednostce certyfikującej zadań związanych z kontrolą w rolnictwie ekologicznym. Jednym z nich jest „uznanie” tej jednostki przez właściwy organ¹¹. Prawo wspólnotowe nie określa natury prawnej tej czynności, powstaje więc wątpliwość, czy chodzi o uznanie administracyjne, czy też może o inne znaczenie „uznania”.

M. Mincer wyjaśnia w szczególności, że uznanie administracyjne oznacza pewien margines swobody wyboru rozstrzygnięcia prawnego przez organ administrujący¹². Uznanie może dotyczyć praw i obowiązków obywateli, dlatego upoważnienie dla organu stosującego prawo powinno być precyzyjnie określone w przepisach prawa. Skorzystanie przez organ z upoważnienia do uznania prowadzi do wydania aktu administracyjnego. W zasadzie chodzi o ustalenie przez organ konsekwencji prawnych w procesie stosowania prawa, gdy norma prawna nie determinuje ich jednoznacznie, lecz wyraźnie pozostawia wybór organowi administracyjnemu¹³.

„Uznanie” związane jest z akceptacją przez właściwy organ szeroko pojętej zdolności jednostki certyfikującej do realizacji funkcji kontroli w rolnictwie ekologicznym. Akceptacja ta stanowi warunek *sine qua non* przekazania jednostkom zadań związanych z kontrolą w rolnictwie ekologicznym, natomiast „cofnięcie uznania” przez właściwy organ uwarunkowane jest utratą przez jednostkę certyfikującą owej zdolności do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym, bądź naruszeniem wymogów kontroli. Oznacza to konieczność zaprzestania prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym przez jednostkę certyfikującą w zakresie zadań, które były jej przekazane. Cofnięcie uznania stanowi zatem aktualizację zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jednostki certyfikującej w rolnictwie ekologicznym.

Przypomnieć można, że w Polsce w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91 podstawą działania jednostek certyfikujących była decyzja administracyjna w rozumieniu przepisów k.p.a., wydawana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wniosek jednostki. Jej podstawę stanowi art. 4 ust. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.¹⁴, która upoważniała jednostki certyfikujące do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym w określonym zakresie. W świetle tej ustawy, Minister Rolnictwa

¹¹ Art. 27 ust. 6 rozporządzenia nr 834/2007.

¹² Zob. bliżej M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 157.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Dz. U. 93, poz. 898.

i Rozwoju Wsi wydawał decyzję „upoważniającą”, gdy jednostka wnioskująca o nią spełniała wymagania określone we wspomnianym rozporządzeniu. W tym przypadku decyzja miała charakter związany, gdzie organ administracji nie miał możliwości wyboru między różnymi rozstrzygnięciami, lecz po stwierdzeniu, że istnieją przesłanki przewidziane prawem, wydawał akt określonej treści¹⁵. Decyzja ta nie miała zatem charakteru uznaniowego. Wydaje się, że w świetle rozporządzenia nr 834/2007, „uznanie” jednostki certyfikującej przez właściwy organ również nie oznacza decyzji uznaniowej.

W projekcie ustawy o rolnictwie ekologicznym¹⁶ nie występuje termin „uznanie” jednostek certyfikujących przez właściwy organ. Według tego projektu, do podjęcia działalności w rolnictwie ekologicznym przez jednostkę certyfikującą konieczne jest jej upoważnienie. Upoważnienia jednostki certyfikującej w decyzji administracyjnej dokonuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Inspektora Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁷. Upoważnienie to umożliwia podjęcie przez jednostkę certyfikującą działalności w rolnictwie ekologicznym jako jednostka certyfikująca, określa zakres upoważnienia do wnioskowanych przez nią zadań i nadanie numeru identyfikacyjnego. Wydanie decyzji upoważniającej jednostkę certyfikującą może zostać poprzedzone żądaniem dotyczącym udzielenia w wyznaczonym terminie wyjaśnień i informacji zawartych we wniosku o upoważnienie¹⁸.

W celu uzyskania upoważnienia jednostka certyfikująca składa wniosek wraz z dokumentami niezbędnymi do potwierdzenia posiadania zdolności do prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym do ministra właściwego do spraw rolnictwa w powyżej określonym zakresie. Zdolność jednostki certyfikującej do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym może być przedmiotem sprawdzenia i opinii Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, gdy

¹⁵ Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 289. Autor wskazuje, że w przypadku aktów o charakterze konstytutywnym niekiedy przepisy ustaw przyznają organom swobodę wyboru rozstrzygnięcia, posługując się nieostryimi pojęciami. Uznanie administracyjne ma jednak służyć określonym celom, np. stosowaniu zasad polityki administracyjnej na określonym wycinku aktywności administracji. Wówczas też sąd administracyjny bada, czy organ nie tylko nie przekroczył ustawowych granic uznania, ale także, czy wykorzystał je do celów, którym miało służyć; por. J. Borkowski, *Decyzje administracyjne*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 471.

¹⁶ Wersja projektu ustawy z 5 marca 2009 r., <http://www.minrol.gov.pl>.

¹⁷ Dalej: JHARS.

¹⁸ Art. 5 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

wystąpi o to minister do spraw rolnictwa, w związku ze wspomnianym wnioskiem¹⁹. Zatem projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym utrzymuje dotychczasowy model umocowania jednostek certyfikujących do działania w rolnictwie ekologicznym (poprzez decyzję upoważniającą do działań).

Podobnie zagadnienie to rozwiązał włoski ustawodawca. Projekt włoskiej ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną stanowi w art. 23 ust. 2, że minister ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej przekazuje zadania kontroli i certyfikacji jednemu lub więcej podmiotom. W tym celu upoważnia on osoby prawne prawa prywatnego, działające w formie konsorcjów lub spółek, o których mowa w Tytule V Księgi V Kodeksu cywilnego²⁰. Upoważnienie to dotyczy prowadzenia kontroli i certyfikacji.

Włoskie rozwiązania prawne w powyższej kwestii są znacznie bardziej szczegółowe niż polski projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym. Swoboda ministra dokonującego upoważnienia jednostki jest znacznie ograniczona, gdyż wspiera go Komitet Oceny (Comitato di Valutazione)²¹. Składa się on z 12 członków (3 reprezentantów ministra polityki rolnej, żywnościowej i leśnej, 3 reprezentantów wyznaczonych odpowiednio przez ministra gospodarki, ministra środowiska, ochrony terytorium i morza oraz ministra pracy, zdrowia i polityk społecznych i 6 reprezentantów wyznaczonych przez konferencję prezydentów regionów), których nie mogą łączyć żadne interesy z podmiotami ubiegającymi się o upoważnienie i podmiotami gospodarczymi prowadzącymi produkcję ekologiczną wpisanymi do rejestrów regionalnych.

Rolą tego Komitetu jest wyrażanie na żądanie opinii, które mają charakter wiążący w zakresie dotyczącym upoważnienia, jego odnowienia i odwołania oraz odnoszących się do dokumentacji przedkładanej przez podmioty ubiegające się o upoważnienie. Jeżeli podmioty ubiegające się o upoważnienie ministra spełniają wymagania określone w rozporządzeniu nr 834/2007 oraz w ustawie, po uprzedniej pozytywnej opinii Komitetu oceniającego, minister upoważnia je w drodze dekretu, który jest publikowany w dzienniku urzędowym („Gazzetta Ufficiale”). Co więcej – upoważnienie to wydawane jest na 4 lata i nie może być przeniesione na inne podmioty. Przed upływem 180 dnia, zanim upłynie okres ważności

¹⁹ Ibidem.

²⁰ [Http://www.senato.it](http://www.senato.it), projekt w wersji z 18 lutego 2009 r. po uzgodnieniach senackiej Komisji ds. projektów aktów prawnych.

²¹ Art. 24 projektu włoskiej ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną.

upoważnienia, jednostki certyfikujące mają obowiązek wystąpienia z wnioskiem do ministra o przedłużenie upoważnienia, przedkładając wszystkie niezbędne do tego dokumenty. Z kolei Minister ma 180 dni na rozpatrzenie wniosku i udzielenie upoważnienia, jeśli zostaną spełnione wymagania prawne, a opinia Komitetu będzie pozytywna²².

Nie jest jasne, czy zadania przekazane jednostce przez właściwy organ powinna ona wypełniać jako zadania własne, czy jako zadania wykonywane w imieniu właściwego organu. Kwestia ta jest z kolei doniosła dla ustalenia, w jakim charakterze działają jednostki certyfikujące w relacjach z podmiotami gospodarczymi, a w szczególności, czy funkcja kontroli jest realizowana w imieniu właściwego organu i na jego rzecz, czy też w imieniu własnym jednostek. Należy bowiem zauważyć, że jeśli uzna się, iż w świetle rozporządzenia nr 834/2007 działania kontrolne i nadzorcze jednostek certyfikujących powinny być wykonywane w imieniu właściwego organu, to wszelkie dokumenty wystawiane podmiotom gospodarczym (w tym również certyfikaty) powinny zawierać taką informację. Wówczas też podstawą działania może być upoważnienie w drodze decyzji administracyjnej.

W powyższej sytuacji zadania określone w upoważnieniu nie będą stanowić zadań przekazanych, lecz objęte zostaną zakresem upoważnienia do ich wykonywania w imieniu właściwego organu. Wydaje się, że różnica w ujęciu zagadnienia przekazania zadań do wykonania w imieniu właściwego organu albo jako zadań własnych sprowadza się do określenia odmiennych zasad odpowiedzialności za ich wykonanie. W pierwszym przypadku odpowiedzialność za wykonanie zadań będzie obarczać właściwy organ, jednostka certyfikująca zaś będzie odpowiedzialna wobec właściwego organu za wykonanie zadań zgodnie z udzielonym jej upoważnieniem. Natomiast gdy jednostka certyfikująca będzie wykonywała zadania w swoim imieniu, odpowiedzialność za ich wykonanie ponosić będzie jak za własne zadania. Projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym tworzy konstrukcję, według której jednostki certyfikujące wykonywać mają zadania związane z kontrolą w rolnictwie ekologicznym na podstawie upoważnienia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, co oznacza, że zadania, które zostaną określone w upoważnieniu, będą wykonywały w imieniu tego ministra.

Ustawodawca wspólnotowy nakazuje, by w ramach nadzoru nad jednostką certyfikującą właściwy organ zagwarantował obiektywność i nie-

²² Ibidem, art. 25 ust. 3-10.

zależność kontroli przeprowadzanych przez jednostkę certyfikującą w rolnictwie ekologicznym, jak również sprawdzał jej skuteczność i analizował stosowane przez nią środki naprawcze w przypadkach wykrytych nieprawidłowości lub naruszeń w produkcji ekologicznej. W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ, że jednostka nie spełnia wymagań niezależności, obiektywności, a kontrole przez nią prowadzone są nieskuteczne lub też nie spełnia wymagań technicznych, akredytacyjnych, nie przekazuje regularnie (względnie na żądanie) wyników kontroli, bądź nie udostępnia swoich zasobów technicznych do kontroli właściwemu organowi, właściwy organ obligatoryjnie „wycofuje uznanie” jednostce certyfikującej²³.

Projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi, że organem właściwym do cofnięcia jednostce certyfikującej upoważnienia w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu nr 834/2007 jest minister właściwy do spraw rolnictwa²⁴. Minister ten, według wspomnianego projektu, może cofnąć upoważnienie jednostce certyfikującej w przypadkach określonych w art. 27 ust. 8 i 9 rozporządzenia nr 834/2007, a także, gdy nie spełnia ona wymagań „wynikających z zakresu upoważnienia”. W tym ostatnim przypadku cofnięcie upoważnienia następuje na wniosek Głównego Inspektora JHARS²⁵. Cofnięcie upoważnienia jednostce certyfikującej „w całości” może również nastąpić w przypadku nieprzekazania przez nią wykazu producentów w rozumieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, którzy spełnili wymagania dotyczące produkcji ekologicznej określone w przepisach o rolnictwie ekologicznym lub inne, a także przekazania tego wykazu po terminie²⁶. Jest to dodatkowy wymóg prawny, jaki przepisy prawne nakazują realizować jednostkom certyfikującym i który objęty został nadzorem nad jednostkami.

Nie jest jasne, czy w świetle projektowanej ustawy możliwe jest cofnięcie upoważnienia jednostce certyfikującej „w części”, skoro projekt posługuje się wyrażeniem „cofnięcie upoważnienia w całości”. Jeśli tak, to projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym nie precyzuje, w jakich okolicznościach miałyby następować cofnięcie upoważnienia „w części”. Minister właściwy do spraw rolnictwa ma obowiązek przekazać informacje o cofnięciu upoważnienia Głównemu Inspektorowi JHARS,

²³ Art. 27 ust. 8 rozporządzenia nr 834/2007.

²⁴ Art. 6 ust. 6 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁵ Ibidem, art. 6 ust. 1 i 3.

²⁶ Ibidem, art. 6 ust. 3 i art. 17.

co z kolei powinno skutkować powiadomieniem przez ten ostatni organ podmiotów gospodarczych o tym fakcie i objęciem ich kontrolą przez IJHARS²⁷.

Podobnie kwestia ta została rozwiązana we włoskim projekcie ustawy dotyczącej rozwoju i konkurencyjności produkcji rolnej i żywnościowej metodą ekologiczną. Nadzór nad jednostkami certyfikującymi sprawuje minister polityki rolnej, żywnościowej i leśnej. W szczególności gdy jednostka utraci wymagane przez ustawodawcę predyspozycje do prowadzenia kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym, minister – po uprzednim wyznaczeniu jednostce terminu do naprawienia nieprawidłowości i jego bezskutecznym upływie oraz po uzyskaniu opinii wspomnianego Komitetu oceniającego – cofa upoważnienie, wydając dekret (publikowany w dzienniku urzędowym)²⁸.

Jednostki te mają wobec ministra liczne obowiązki sprawozdawczo-informacyjne: przekazywanie list podmiotów gospodarczych, którym wydały certyfikaty, oraz aktualizacja wszelkich dokumentów, które przedłożyły, ubiegając się o upoważnienie²⁹. Należy przy tym zauważyć, że dokumentacja ta została szczegółowo określona w projekcie wspomnianej ustawy. Już w momencie składania wniosku jednostka ma obowiązek przedłożenia dokumentów dotyczących jej struktury, księgi jakości, planu kontroli. W rocznych sprawozdaniach jednostek znaleźć się powinny informacje dotyczące jej działalności, w tym także zastosowanych sankcji. Należy w tym miejscu nadmienić, że projekt polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym wymienia wśród dokumentów, jakie jednostka certyfikująca powinna przedłożyć wnioskując do ministra do spraw rolnictwa o upoważnienie, jedynie „dokumenty i informacje niezbędne do stwierdzenia spełniania, w zakresie objętym wnioskiem, wymagań określonych w art. 27 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 834/2007”³⁰. Takie rozwiązanie wydaje się niewystarczające z punktu widzenia jednostek certyfikujących, gdyż nie jest jasne, jakie konkretnie dokumenty minister właściwy do spraw rolnictwa uzna za niezbędne.

Według rozporządzenia nr 834/2007, w zakresie akredytacji i standardowych procedur kontrolnych, uznanie jednostki certyfikującej przez właściwy organ następuje przy uwzględnieniu, oprócz kwestii technicznych (tj. odpowiednie zasoby sprzętu i infrastruktury, personel posiadający

²⁷ Ibidem, art. 6 ust. 4 i 5.

²⁸ Art. 25 ust. 12 projektu włoskiej ustawy.

²⁹ Ibidem, art. 28 ust. 3 i 4.

³⁰ Art. 5 ust. 4 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

fachową wiedzę, bezstronność jednostki³¹), w szczególności środków kontroli i ostrożności, które jednostka planuje wdrażać wobec podmiotów gospodarczych przez nią kontrolowanych, jak również środków, które jednostka zamierza stosować w przypadku stwierdzenia naruszeń lub nieprawidłowości³².

Dodatkowo, by zyskać status jednostki certyfikującej, dany podmiot powinien spełniać wymogi określone w europejskiej normie EN 45011 lub Przewodniku ISO 65 (Ogólne wytyczne dotyczące akredytacji jednostek certyfikujących wyroby w odniesieniu do wymagań normy PN-EN 45011:2000)³³. Przez akredytację ustawodawca krajowy rozumie uznanie przez jednostkę akredytującą kompetencji jednostki certyfikującej do wykonywania kontroli w rolnictwie ekologicznym³⁴. Bardziej rozwinięta definicja pojęcia akredytacji występuje w normie PN-EN ISO/IEC 17000:2006. Według tego dokumentu, „akredytacja jest to atestacja przez stronę trzecią, dotycząca jednostki oceniającej zgodność, służąca formalnemu wykazaniu jej kompetencji do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny zgodności”³⁵. Proces akredytacji kończy się wydaniem certyfikatu akredytacji.

W Polsce akredytacji jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym dokonuje Polskie Centrum Akredytacji, działające jako państwowa osoba prawna pod nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki³⁶. Podmiot ten określił *Ogólne zasady akredytacji. Opis systemu akredytacji*, wyd. 6, Warszawa, 15 lutego 2008 r.³⁷, natomiast szczegółowe wymagania w tym zakresie zawarte są w dokumencie *Akredytacja jednostek certyfikujących. Wymagania szczegółowe*, DAC 08, wyd. 4, Warszawa, 15 stycznia 2008 r.³⁸ Ten ostatni dokument odwołuje się do regulacji zawierającej szczegółowe zasady akredytacji jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym stanowiące „interpretację” niektórych postanowień normy PN-EN 45011 – *Program akredytacji jednostek certyfikujących podmioty działające w zakresie rolnictwa ekologicznego*

³¹ Art. 27 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 834/2007.

³² Ibidem, art. 27 ust. 6.

³³ Art. 27 ust. 5 lit. c rozporządzenia nr 834/2007.

³⁴ Art. 5 pkt 11 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. 2004, Nr 204, poz. 2087.

³⁵ [Http://www.pca.gov.pl/?page=akredytacja_rola](http://www.pca.gov.pl/?page=akredytacja_rola).

³⁶ Art. 25 ustawy o systemie oceny zgodności.

³⁷ [Http://www.pca.gov.pl/doc/DA-01.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DA-01.pdf).

³⁸ [Http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-08.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-08.pdf).

w odniesieniu do wymagań normy PN-EN 45011:2000, DAC-13, wyd. 4, Warszawa, 3 kwietnia 2008 r.³⁹

Należy jednak zaznaczyć, że w świetle orzecznictwa ETS jednostki certyfikujące nie mają obowiązku akredytacji w Polskim Centrum Badań i Certyfikacji. Nie istnieje bowiem wymóg prawny, by jednostka certyfikująca ubiegająca się o uznanie właściwego organu danego państwa członkowskiego miała w tym państwie siedzibę. Za takim wnioskiem przemawia stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrażane w sprawach Komisji Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec⁴⁰ i Republice Austrii⁴¹ w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 2092/91.

ETS wskazał, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – odstępstwo od zasady swobodnego świadczenia usług, przewidziane w art. 55 w związku z art. 45 akapit pierwszy TWE, powinien być interpretowany w sposób ograniczający jego zakres do działalności, która „rozpatrywana samodzielnie stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej”. Takim udziałem według Trybunału nie są „zwykle funkcje pomocnicze i przygotowawcze względem jednostki, która faktycznie sprawuje władzę publiczną”, pełnione przez podmiot prywatny podlegający zatwierdzeniu⁴². Strona niemiecka podnosiła jednak, że podmioty te posiadają uprawnienia do wydawania aktów administracyjnych równorzędnych aktom decyzyjnym władz publicznych⁴³. Podobnie w austriackim porządku prawnym czynności, do jakich uprawnione są podmioty prywatne w rolnictwie ekologicznym, należą do sfery władzy publicznej. Według austriackiego prawa administracyjnego, „wystawianie dokumentów publicznych jest aktem suwerenności, a nie zwykłą usługą administracyjną”⁴⁴.

Wydaje się, że jednostki certyfikujące, wykonując zadania kontrolne w rolnictwie ekologicznym na podstawie upoważnienia właściwego organu, zobowiązane są do działania na jego rzecz. W zasadzie jednostki certyfikujące działają w rolnictwie ekologicznym na podstawie prawa i w jego granicach. Dlatego argumentacja Trybunału w powołanych powyżej orze-

³⁹ [Http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-13.pdf](http://www.pca.gov.pl/doc/DAC-13.pdf). Dokument powstał w Specjalistycznym Komitecie Technicznym ds. Rolnictwa i Żywności przy Polskim Centrum Akredytacji S.A.

⁴⁰ Zob. wyrok ETS w sprawie C-404/05 z 29 listopada 2007 r.

⁴¹ Zob. wyrok ETS w sprawie C 393/05 z 29 listopada 2007r.

⁴² Pkt 37 i 38 sentencji wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C 404/05.

⁴³ Ibidem, pkt 44 i 45.

⁴⁴ Pkt 25 wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C 393/05.

czeniu, według której jednostki te jako podmioty prywatne pełnią jedynie funkcje pomocnicze względem władzy publicznej, wydaje się nie uwzględniać w pełni roli, jaką pełnią one w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego. Można wspomnieć, że włoski ustawodawca uregulował wprost zagadnienie statusu prawnego jednostek certyfikujących, stanowiąc, że wykonują one „służbę publiczną” w rozumieniu art. 358 włoskiego kodeksu karnego, dlatego ponoszą one m.in. odpowiedzialność karną za swoje działania, podobnie jak władza publiczna⁴⁵. Według art. 358 włoskiego kodeksu karnego, przez służbę publiczną należy rozumieć działalność, która w swej formie odpowiada funkcjom publicznym, ale nie towarzyszą jej takie same uprawnienia, za wyjątkiem zadań porządkowych i świadczeniem usług wyłącznie materialnych.

3. Zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007, podmioty gospodarcze prowadzące produkcję ekologiczną mają obowiązek zgłoszenia tej działalności właściwemu organowi oraz przekazania zgody na objęcie swych działań systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym⁴⁶. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć organ lub uznać jednostkę odpowiedzialną za przyjmowanie tych zgłoszeń⁴⁷. W Polsce, według projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, mają to być jednostki certyfikujące⁴⁸.

Kompetencje i zadania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym dotyczą nadzoru i kontroli w zakresie produkcji ekologicznej. Należy wyjaśnić, że projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż jednostki certyfikujące działają w zakresie udzielonego im upoważnienia, m.in. prowadząc kontrolę w ramach systemu kontroli, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia nr 834/2007 „na zasadach i w sposób określony na podstawie tego artykułu i w przepisach wydanych na podstawie tego artykułu”⁴⁹. Są to zatem zadania i kompetencje określone w tej regulacji, a także w rozporządzeniu nr 889/2008.

Szczegółne kompetencje posiadają jednostki certyfikujące w okolicznościach, które ustawodawca wspólnotowy określił jako „naruszenia i nieprawidłowości”. W świetle rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008, okoliczności te mogą polegać na łamaniu wymogów dotyczących produk-

⁴⁵ Art. 25 ust. 13 projektu włoskiej ustawy.

⁴⁶ Art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007.

⁴⁷ Ibidem, art. 28 ust. 3.

⁴⁸ Art. 4 ust. 1 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁹ Ibidem, art. 7 ust. 1.

cji ekologicznej lub znakowania produktów określonych przez ustawodawcę. W przypadkach naruszeń wymogów dotyczących produkcji ekologicznej produkt nie może zostać oznaczony etykietą odwołującą się do ekologicznej metody produkcji. W przeciwnym razie dojdzie do naruszenia zakazu stosowania odwołań do ekologicznej metody produkcji w odniesieniu do produktów niewytworzonych zgodnie ze wspomnianymi przepisami. Rozporządzenie nr 834/2007 odróżnia naruszenia „poważne” od „naruszeń o skutku długotrwałym”, przy czym nie definiuje tych pojęć, co w praktyce może powodować trudności interpretacyjne.

Natomiast wyjaśnienie takich wyrażeń, jak: „poważne naruszenie” i „naruszenie o skutku długotrwałym” jest istotne w kontekście zasady proporcjonalności dolegliwości do ich skali, które ustawodawca wiąże z wymienionymi naruszeniami⁵⁰. Chodzi o sankcje, które organy kontrolne lub jednostki certyfikujące mogą wymierzyć podmiotom gospodarczym w okolicznościach, które można zakwalifikować jako naruszenie lub nieprawidłowość w rozumieniu wspomnianych przepisów. Sankcje te mają charakter administracyjno-prawny. W literaturze prawa administracyjnego „sankcja administracyjna” rozumiana jest w szczególności jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjno-prawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”⁵¹.

Wśród najistotniejszych kompetencji jednostek certyfikujących określonych w prawie wspólnotowym wskazać należy zakaz wprowadzania do obrotu lub nakaz wycofania z obrotu produktu, który nie spełnia wymogów prawnych dotyczących produkcji metodą ekologiczną. Środki te mogą być stosowane w dwóch przypadkach. W pierwszym przypadku możliwość ich zastosowania przez organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą jest sprzężona z obowiązkiem podmiotu gospodarczego zawiadomienia organu kontrolnego lub jednostki certyfikującej o podejrzewanej nieprawidłowości i stanowi następstwo takiego zawiadomienia. Wówczas, jeśli organ kontrolny lub jednostka certyfikująca działająca na skutek zawiadomienia stwierdzi niezgodność, może wymagać od podmiotu gospodarczego, aby nie wprowadzał do obrotu takich produktów z oznaczeniem odwołującym się do metody produkcji ekologicznej. Nie ma natomiast

⁵⁰ Art. 30 rozporządzenia 834/2007.

⁵¹ Zob. bliżej M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73 i powołana tam literatura.

przeszkód, by produkty takie zostały wprowadzone na rynek jako produkty „nie ekologiczne”, czyli niezawierające na swojej etykiecie bądź opakowaniu żadnych odniesień do rolnictwa ekologicznego⁵².

W drugim przypadku, do zastosowania zakazu wprowadzenia do obrotu produktów oznaczonych jako produkty rolnictwa ekologicznego może dojść, gdy organ kontrolny lub jednostka certyfikująca poweźmie wątpliwość co do zgodności z wymaganiami prawnymi danego produktu podczas kontroli przeprowadzanej z „własnej inicjatywy” (z urzędu). Wówczas decyzja zakazująca wprowadzania do obrotu produktów pod oznaczeniem właściwym rolnictwu ekologicznemu powinna zobowiązywać podmiot gospodarczy do usunięcia z etykiety produktu wszelkich odniesień do metody ekologicznej produkcji, jak również przed jej wydaniem organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinna umożliwić podmiotowi gospodarczemu zajęcie stanowiska w sprawie⁵³.

W zakresie nieprawidłowości dotyczących produkcji ekologicznej, rozporządzenie nr 834/2007 nakazuje organom kontrolnym bądź jednostkom certyfikującym zapewnienie, by na etykietach wszystkich partii towarów lub serii produkcyjnej bądź też w ich reklamie nie umieszczano żadnego odniesienia do ekologicznej metody produkcji. Natomiast w przypadku „poważnego naruszenia” lub „naruszenia o skutku długotrwałym” organ kontrolny lub jednostka certyfikująca ma obowiązek zakazania obrotu produktami rolnictwa ekologicznego z odwołaniem do ekologicznej metody produkcji w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktów (wówczas konieczne jest uzgodnienie tej kwestii z „właściwym organem”)⁵⁴. Są to najbardziej dolegliwe sankcje, jakie mogą spotkać producentów ekologicznych. Jednocześnie należy zauważyć, że kompetencje do wycofania produktów z obrotu posiadają Inspekcja Handlowa, która sprawuje nadzór nad handlem detalicznym, oraz IJHARS – zatem w praktyce jednostki certyfikujące nie będą stosować wymienionych sankcji, mimo że taką możliwość przewidział ustawodawca wspólnotowy. Można się co najwyżej zastanawiać nad dopuszczalnością zakazania przez jednostkę certyfikującą wprowadzenia do obrotu produktów niespełniających wymogów określonych przez ustawodawcę dla produktów ekologicznych.

Wspólnotowe rozporządzenie nr 2092/91 nie regulowało kwestii, jakiego rodzaju sankcje mają być stosowane przez jednostki certyfikujące w przypadku stwierdzenia naruszeń lub nieprawidłowości. Powodowało

⁵² Art. 91 ust. 1 rozporządzenia nr 889/2008.

⁵³ Art. art. 91 ust. 2 rozporządzenia nr 889/2008.

⁵⁴ Art. 30 rozporządzenia 834/2007.

to, że różne podmioty prywatne na terenie danego kraju członkowskiego upoważnione do kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym opracowywały i stosowały różnorakie sankcje w przypadkach stwierdzonych niezgodności. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu „nowej” ustawy o rolnictwie ekologicznym, „wpływało to negatywnie na sposób konkurowania jednostek certyfikujących i powodowało przenoszenie się przez producentów ekologicznych do jednostek mniej restrykcyjnych”⁵⁵. Jeżeli ustawodawca krajowy zdecyduje się uregulować to zagadnienie, powinno to nastąpić w drodze ustawy, a nie aktu wykonawczego, jak stanowi projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym. Ponadto, szczegółowo powinny zostać określone okoliczności, w jakich wspomniane sankcje mogą być stosowane.

W działalności jednostek certyfikujących związanej z zadaniami przekazanymi przez właściwy organ, które wykonują one względem podmiotów gospodarczych, obowiązuje zasada stosowania minimum środków kontroli i środków ostrożności⁵⁶. Oznacza to, że jednostki certyfikujące mogą stosować surowsze „środki kontroli i środki ostrożności” niż te, które określają rozporządzenia nr 834/2007 i 889/2008 oraz rozporządzenie nr 882/2004, pod warunkiem że zostaną one określone w dokumentacji składanej wraz z wnioskiem o uznanie do właściwego organu oraz że zostaną objęte „uznaniem” tego organu. Chodzi tu o standardowe procedury kontroli, szczegółowy opis środków kontroli i środków ostrożności, w tym środków, które jednostka certyfikująca zamierza stosować wobec podmiotów gospodarczych w przypadku wykrycia „nieprawidłowości” lub „naruszeń”⁵⁷.

Jednostki certyfikujące mają w szczególności obowiązek przeprowadzania co najmniej raz do roku tzw. kontroli fizycznej „na miejscu” u podmiotów gospodarczych objętych systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym⁵⁸, jak również do pobierania próbek w celu przeprowadzania testów produktów wytwarzanych przez kontrolowany podmiot gospodarczy i kontroli dokumentacji prowadzonej w zakresie określonego rodzaju produkcji⁵⁹. Rozporządzenie nr 889/2008 nakłada m.in. na jednostki certyfikujące przeprowadzające kontrolę wszystkich pomieszczeń, w których prowadzona jest produkcja metodami ekologicznymi, obowiązek zwracania szczególnej uwagi na tzw. krytyczne punkty kontroli wyznaczone dla

⁵⁵ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, s. 51.

⁵⁶ Art. 27 ust. 12 rozporządzenia nr 834/2007.

⁵⁷ Ibidem, art. 27 ust. 6.

⁵⁸ Art. 65 rozporządzenia nr 889/2008.

⁵⁹ Ibidem, art. 63.

danego rodzaju produkcji⁶⁰. Mają one także obowiązek kompleksowej oceny prowadzonej produkcji przez podmiot gospodarczy, w tym uwzględniania wyników ostatecznych kontroli⁶¹.

Należy dodać, że kontrola w rolnictwie ekologicznym może być prowadzona wyłącznie przez osoby wpisane do rejestru w zakresie specjalizacji do jej prowadzenia, tj. „inspektorów rolnictwa ekologicznego”. W świetle projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym, są to osoby, które zdały egzamin przed komisją kwalifikacyjną, powtarzalny co 3 lata. Osobie takiej wydaje się zaświadczenie o wpisie do rejestru i imienną pieczęć⁶². Takie rozwiązanie zasługuje na uznanie. Przez kilka lat w Polsce nie określano żadnych wymogów w zakresie wiedzy wymaganej do prowadzenia kontroli w rolnictwie ekologicznym, dlatego dobrze się stało, że projekt wspomnianej ustawy uwzględniła tę kwestię.

Należy stwierdzić, że – co prawda – projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi, iż do postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej⁶³, to jednak nie jest jasne, czy przepisy te stosuje się także do działania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym. Jednostki te prowadzą kontrolę w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym, zgodnie z projektem wspomnianej ustawy. Co więcej, inspektorzy rolnictwa ekologicznego będą mogli posługiwać się imienną pieczęcią podczas kontroli. Takie rozwiązania prawne nadają czynnościom wykonywanym przez tych inspektorów charakter urzędowy.

4. Odnosząc się do rozwiązań prawnych dotyczących działania jednostek certyfikujących, zgłosić należy kilka zastrzeżeń. Rozporządzenia nr 834/2007 i 889/2008, jak również projekt polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym nie wyznaczają jednoznacznie statusu prawnego jednostek certyfikujących i nie określają, jaką rolę pełnią one względem podmiotów administracji publicznej, realizując funkcję kontroli w rolnictwie ekologicznym, jak również jaki charakter prawny mają podejmowane przez nie czynności wobec podmiotów gospodarczych.

Argumentacji za przyznaniem, że jednostki certyfikujące są uprawnione do pełnienia w rolnictwie ekologicznym funkcji kontroli na równi

⁶⁰ Ibidem, art. 90.

⁶¹ Ibidem, art. 65.

⁶² Art. 21 projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁶³ Ibidem, art. 3.

z organami administracji publicznej (w ramach określonych upoważnień), dostarcza regulacja prawna określająca zakres ich zadań i kompetencji. W szczególności przemawiają za tym przyznane jednostkom we wspomnianych rozporządzeniach uprawnienia do nakazywania lub zakazywania określonego zachowania podmiotom gospodarczym. Wydaje się jednak, że jednostki certyfikujące przez otrzymanie upoważnienia nie zyskują statusu równego podmiotom administracji publicznej. Mogą natomiast działać w ich imieniu i na ich rzecz w zakresie określonym w upoważnieniu udzielonym im przez właściwy organ. Przy takiej konstrukcji prawnej „podstawy” ich działania, jednostka certyfikująca powinna ponosić odpowiedzialność za wykonywanie zadań w systemie kontroli zgodnie z umocowaniem.

CONTROL BODIES IN THE ROLE OF CONTROLLING AND SUPERVISING AUTHORITIES IN ORGANIC FARMING

S u m m a r y

Organic farming forms a significant part of Community policy on quality of agricultural products. The control system in organic farming belongs to specific systems guaranteeing agricultural product quality. The activity of control bodies in organic farming is highly important both for producers and consumers. The aim of considerations is to determine the legal status of control bodies in control system of organic farming. For this reason, the author analyzes premises for control bodies participation in organic farming control system together with duties and powers attributed to them.

The author concludes *inter alia*, that Regulations (EC) No 834/2007 and 889/2008 together with the draft Polish law on organic farming do not clearly set the legal status of control bodies. This refers to their role against public authorities when carrying out control in organic farming and the legal character of activities taken by them towards economic operators.

ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE COME SOGGETTI DI CONTROLLO E DI VIGILANZA NELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA

R i a s s u n t o

La produzione biologica occupa un posto significativo nella politica di qualità dei prodotti agricoli. Il sistema di controllo nell'agricoltura biologica rientra nei sistemi speciali di assicurazione di qualità dei prodotti agricoli.

L'attività degli organismi di certificazione nell'agricoltura biologica è rilevante sia dal punto di vista dei produttori che dei consumatori. L'obiettivo della trattazione è il tentativo di determinare lo *status* giuridico degli organismi di certificazione nel sistema di controllo nell'agricoltura biologica. Pertanto l'autrice analizza presupposti che determinano la partecipazione di organismi di certificazione nel sistema di controllo in agricoltura biologica nonché i loro compiti e le competenze

In conclusione afferma, tra l'altro, che i regolamenti 834/2007 e 889/2008, così come il progetto di legge polacca sull'agricoltura biologica, non determinano chiaramente lo *status* giuridico degli organismi di certificazione, né chiariscono il ruolo che essi svolgono, anche in relazione ai soggetti dell'amministrazione pubblica, realizzando la funzione di controllo nell'agricoltura biologica. Non sembra neanche chiara la natura dei poteri loro attribuiti.