https://doi.org/10.18778/8142-301-4.37

Elżbieta Wituska*

W KIERUNKU CENTRALIZACJI PAŃSTWOWYCH SŁUŻB BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

Na gruncie rozważań dotyczących zespolenia administracyjnego oraz konstrukcji prawnej zwierzchnictwa coraz częściej akcentuje się postępującą dysharmonię o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, która przejawia się w relacjach pomiędzy organami posiadającymi kluczowe kompetencje w zakresie administracji ogólnej. Wyraźnie zauważalna jest fragmentaryczność oraz dekompozycja rzeczonego systemu, brak możliwości efektywnego, racjonalnego współdziałania podmiotów, a niekiedy nawet paraliż w realizacji podstawowych zadań, co stanowi konsekwencję dużej ilości podmiotów, ich różnorodności w zakresie statusu prawnego, anachroniczności systemu przejawiającej się w erozji zespolenia administracyjnego oraz wielotorowego podporządkowania, odmiennej specyfiki przyjętego modelu kierowania, a także braku wyraźnego podziału zadań, kompetencji, jak też odpowiedzialności pomiędzy podmioty zajmujące się realizacją wskazanych zadań[1]. Okazuje się, iż wraz z ideą zespolenia administracyjnego wprowadzono do struktur terenowego aparatu administracji publicznej więź prawną podporządkowującą jedynie funkcjo-

* Elżbieta Wituska – Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Uniwersytet Łódzki.

[1] Zob. M. Zdyb, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 18–22.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

nalnie podmioty administracji o różnej proweniencji, gdyż zespolenie także w aspekcie podmiotowym nie zawsze przyjmuje homogeniczny kształt. Współcześnie zespolenie administracyjne nie jest do końca przestrzegane i nie ma jednorodnej postaci ze względu na dualistyczny model administracji terenowej. Przede wszystkim znajduje to odzwierciedlenie w odmiennym ustawowym określeniu administracji zespolonej, które jest podyktowane jednorodnością wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej (w której skład wchodzi wyłącznie administracja rządowa) oraz brakiem jednorodności w przypadku powiatowej administracji zespolonej (w której skład wchodzi zarówno administracja rządowa – służby, inspekcje i staże, jak i samorządowa – reprezentowana przez starostę). Współistnienie zespolenia administracyjnego oraz zwierzchnictwa w praktyce, jako formy kierownictwa funkcjonalnego w strukturze organizacyjnej aparatu administracji publicznej, budzi liczne wątpliwości, implikuje kolejne pytania co do zasadności, sposobu, jakości i efektywności działania zespolonych służb, inspekcji i straży, wreszcie stanowi przyczynek do dyskursu w zakresie potrzeb dalszych zmian ustrojowych[2].

Mając na uwadze powyższe, nie sposób nie zauważyć forsowanych, zarówno w doktrynie, jak i w przedłożonych do procedowania legislacyjnego projektach aktów normatywnych, jednoznacznie ukierunkowanych propozycji zmian co do struktury organizacyjno-prawnej, kierunku podporządkowania oraz sposobu funkcjonowania poszczególnych służb, inspekcji i straży w terenowym aparacie administracji publicznej. Niniejszy trend przejawia się w ostatnim czasie na gruncie postulowanej regulacji prawnej dotyczącej odzespolenia wojewódzkich służb ochrony środowiska[3], jak również jest widoczny w pro-

[2] E. Wituska, *Erozja zespolenia administracyjnego a realizacja zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rys newralgicznych kwestii problematycznych w ujęciu organizacyjnoprawnym* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 752–753 i podana tam literatura.

[3] [3] Zob. wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP VII kadencji. Posiedzenie nr 87 z 19.02.2015 r., 10 pkt porządku dziennego: Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Janusz Ostapiuk, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=87&dzien=2&wyp=35&view=2 (dostęp: 12.11.2018 r.); *Trzeba poprawić sposób działania Inspekcji Ochrony Środowiska*, http://www.srodowisko.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/trzeba-poprawic-sposob-dzialania-inspekcji-ochrony-srodowiska

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

ponowanej ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej w celu przywrócenia pionowego podporządkowania jej organów[4], prowadzi do centralizacji nadzoru budowlanego poprzez planowaną likwidację powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego[5], wreszcie zmierza do utworzenia niezespolonej Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności w ramach kreowanego konsolidacyjnego systemu bezpieczeństwa żywności[6].

Przedmiotowy projekt ustawy cechuje się najbardziej zaawansowanym poziomem prac legislacyjnych spośród wymienionych powyżej. Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności został opracowany wespół z projektem ustawy Przepisy wprowadza-

(dostęp: 12.11.2018 r.); *Bilans otwarcia. Analiza wybranych działań głównego inspektoratu ochrony środowiska*, http://www.gios.gov.pl/images/aktualnosci/Audyt_otwarcia-GIOS_20160210.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); opracowanie KSAP sporządzone na zamówienie Ministra Środowiska pt.: *Analiza efektywności funkcjonowania służb ochrony środowiska, w szczególności w zakresie egzekwowania prawa, wraz z rekomendacjami zmian systemowych*, Warszawa 2013, cyt. za *Bilans otwarcia. Analiza wybranych działań głównego inspektoratu ochrony środowiska*. Przy czym warto nadmienić, iż procedowany obecnie, zgodnie z Wykazem prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, **projekt ustawy z 14.07.2017r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska**, BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, projekt nr UC80, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r6771668913,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Inspekcji-Ochrony-Srodowiska.html (dostęp: 12.11.2018 r.); projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, UC80, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12301051 (dostęp: 12.11.2018 r.) nie przewiduje odzespolenia wojewódzkich służb ochrony środowiska.

[4] Zob. projekt ustawy z 16.09.2016 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw, BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, UD57, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2315,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Panstwowej-Inspekcji-Sanitarnej-oraz-niektoryc.html (dostęp: 12.11.2018 r.); Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw, UD57, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290300 (dostęp: 12.11.2018 r.).

[5] Zob. projekt ustawy z 30.09.2016 r. – Kodeks urbanistyczno-budowlany, UD135, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463/katalog/12382118#12382118 (dostęp: 12.11.2018 r.).

[6] Zob. projekt ustawy z 13.07.2016 r. o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, UD110, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2476,Projekt-ustawy-o-Panstwowej-Inspekcji-Bezpieczenstwa-Zywnosci.html (dostęp: 11.12.2018 r.); projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287605 (dostęp: 12.11.2018 r.) – dalej jako: projekt ustawy.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

jące ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności[7] bez uprzedniego przyjęcia założeń, a następnie wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 13.07.2016 r. jako projekt rządowy, złożony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rada Ministrów 30.05.2017 r. przyjęła projekt ustawy wraz z projektami aktów wykonawczych[8] oraz zdecydowała o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu RP w celu dalszego procedowania, jednocześnie upoważniając Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – jako wnioskodawcę – do prezentowania stanowiska rządu we wskazanej sprawie w toku prac parlamentarnych[9]. Rozstrzygnięcie Rady Ministrów w przedmiocie wskazanych projektów nastąpiło na skutek rekomendacji Stałego Komitetu Rady Ministrów, po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących Oceny Skutków Regulacji oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Uwzględniono także uwagi Prezesa Rządowego Centrum Legislacji[10], Szefa Służby Cywilnej oraz Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów dotyczące Oceny Skutków Regulacji[11]. Podkreślono jednocześnie, iż zgodnie z opinią Ministra Spraw Zagranicznych

[7] Zob. projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, UD111, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287608/12366809/12366810/dokument290505.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[8] Zob. projekt zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Bezpieczeństwa Żywności, projekt zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów bezpieczeństwa żywności oraz projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie siedzib oraz terytorialnego zakresu działania powiatowych i granicznych inspektorów bezpieczeństwa żywności, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument290504.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[9] Protokół ustaleń nr 19/2017 posiedzenia Rady Ministrów z 30.05.2017 r., RM-000-19-17, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366705/dokument293308.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[10] Projekty ww. ustaw zostały także rozpatrzone przez Komisję Prawniczą, która przeanalizowała projekty pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, zgłoszono szereg uwag. Zob. protokół posiedzenia Komisji Prawniczej z 26.04.2017 r., RCL.DPPRI.555.18 i 19/2016, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366699/dokument290577.PDF (dostęp: 12.11.2018 r.).

[11] Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19.05.2017 r., ŻW.orz.0210.2.2017, RM-10-42-17, RM-10-43-17, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument290497.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

wskazane projekty aktów normatywnych nie pozostają w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej[12]. Projekt po wpłynięciu do Sejmu RP 30.06.2017 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu RP[13].

Zgodnie z informacją o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie, jak też Oceną Skutków Regulacji podstawowym celem niniejszej ustawy jest „stworzenie nowego, jednolitego, zintegrowanego systemu kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności na wszystkich etapach produkcji poprzez skonsolidowanie procesów kontrolnych i monitorujących w całym łańcuchu żywnościowym oraz powołanie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, jako części administracji niezespolonej, podległej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi"[14]. Jednocześnie proponowany projekt ustawy ma realizować ciążący na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek integracji służb urzędowej kontroli żywności oraz kompleksowej ochrony zdrowia i życia konsumentów żywności, ochrony ich interesów ekonomicznych, jak też zapewnienia rzetelności transakcji handlowych w przedmiocie obrotu żywnością, które to wynikają bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej[15].

Procedowany projekt ustawy winien regulować organizację, ustrój i sposób działania Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności,

---

[12] Zob. opinia Ministra Spraw Zagranicznych z 24.05.2017 r., DPUE.920.1075. 2016/28/mp, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument290514.pdf (dostęp: 11.12.2018 r.).

[13] Zob. rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, VIII kadencja, druk sejm. nr 1685.

[14] Zob. projekt ustawy; Ocena Skutków Regulacji, Rządowe Centrum Legislacji, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument296479.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.) – dalej jako: Ocena Skutków Regulacji.

[15] Zob. rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 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 191, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31, s. 1 ze zm.).

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

w tym jej organy, zasady ich powoływania, podporządkowania oraz ogólne kwestie związane ze sposobem funkcjonowania inspekcji w systemie organów administracji publicznej, ogólny zakres działania oraz kompetencje poszczególnych jej organów, a także zakres ich uprawnień kontrolnych. Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności powstać ma w wyniku połączenia (likwidacji) Inspekcji Weterynaryjnej[16], Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa[17], Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych[18], a także części Państwowej Inspekcji Sanitarnej[19], Inspekcji Handlowej[20] oraz Inspekcji Ochrony Środowiska[21] w zakresie zadań związanych z nadzorem nad bezpieczeństwem żywności. Wprowadzenie proponowanego systemu ma zwiększyć efektywność obecnie realizowanych działań przez poszczególne inspekcje, obejmując w jednej jednostce organizacyjnej całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem żywności. Zgodnie z założeniami ma to pozwolić zarówno na poprawę funkcjonowania modelu nadzoru nad uczestnikami łańcucha żywnościowego celem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez podnoszenie wartości i jakości produkcji żywności oraz ograniczenie zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego i zdrowotnego konsumentów, jak również ma pozwolić na zmniejszenie obciążeń administracyjnych przedsiębiorców, przy ujednoliceniu i usprawnieniu procedur kontroli, skuteczniejszych narzędziach nadzoru, ulepszeniu organizacji pracy, optymalnym wykorzystaniu bazy laboratoryjnej, specjalistycznego sprzętu oraz zasobów kadrowych, jak też znacznie wydajniejszym wykorzystaniu środków budżetowych przeznaczonych na pracę działających

[16] Zob. ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1557) – dalej jako: u.i.w.

[17] Zob. ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2018 r. poz. 1310 ze zm.) – dalej jako: u.o.r.

[18] Zob. ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2212 ze zm.) – dalej jako: u.j.h.a.r.

[19] Zob. ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1261 ze zm.) – dalej jako: u.i.s.

[20] Zob. ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1930) – dalej jako: u.i.h.

[21] Zob. ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 1471 ze zm.) – dalej jako: u.p.i.o.ś.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

dotychczas inspekcji[22]. Przy czym, zgodnie z Oceną Skutków Regulacji, trudno w chwili obecnej obliczyć wymierne korzyści wynikające z projektowanej konsolidacji inspekcji, zależą one bowiem od wielu czynników natury wewnętrznej (organizacyjnej), jak i zewnętrznej. Dopiero po okresie 3 lat funkcjonowania Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności zaplanowano ocenę efektów działań połączonych inspekcji, co z kolei może stanowić podstawy do realnej oceny przedmiotowej reformy systemowej[23].

Artykuł 3 ust. 1 projektu ustawy zawiera katalog ogólny zakresu spraw, którymi ma zajmować się utworzona inspekcja[24]. Co do zasady katalog ten łączy zakres zadań dotychczasowej Inspekcji Weterynaryjnej[25], Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa[26] oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych[27], a zatem inspekcji włączonych w struktury Państwowej Inspekcji Bezpie-

[22] Uzasadnienie do projektu ustawy z 13.07.2016 r. o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, s. 1–4, 7, 44, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument296476.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.). – dalej jako: uzasadnienie.

[23] Zob. Ocena Skutków Regulacji.

[24] Do zadań inspekcji będą należeć sprawy dotyczące: 1) bezpieczeństwa żywności w zakresie nadzoru nad jej produkcją i przetwórstwem oraz obrotem tą żywnością; 2) nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych; 3) ochrony zwierząt i ochrony zdrowia zwierząt; 4) zwalczania chorób zakaźnych zwierząt; 5) weterynaryjnej kontroli zwierząt, produktów pochodzenia zwierzęcego oraz ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych; 6) wytwarzania i stosowania pasz i pasz leczniczych oraz nadzoru nad obrotem tymi paszami; 7) stosowania produktów leczniczych weterynaryjnych i obrotu tymi produktami; 8) nadzoru nad identyfikacją i rejestracją zwierząt; 9) nadzoru nad zdrowiem roślin; 10) nadzoru nad zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem środkami ochrony roślin i stosowaniem tych środków; 11) nadzoru nad wytwarzaniem, oceną i stosowaniem materiału siewnego oraz obrotu tym materiałem; 12) nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu, warunkami stosowania i przechowywania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem WE oraz środków wspomagających uprawę roślin; 13) nadzoru nad jednostkami certyfikującymi w rozumieniu przepisów o rolnictwie ekologicznym i produkcją ekologiczną; 14) kontroli żywności genetycznie zmodyfikowanej oraz identyfikacji i transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych stosowanych w żywności i paszach.

[25] Por. art. 3 ust. 1–2 u.i.w. wraz z aktami wykonawczymi.

[26] Por. art. 79–81 u.o.r. wraz z aktami wykonawczymi.

[27] Por. art. 12, 29, 31 u.j.h.a.r. oraz art. 8 ustawy z 25.06.2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1054 ze zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

czeństwa Żywności. Problem rodzi się, gdy chodzi o przejęcie zadań pozostałych, wskazanych powyżej, inspekcji w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Projekt ani jednoznacznie nie wskazuje takich zadań, ani też *expressis verbis* nie kompiluje przepisów, które mogą stać się podstawą do wypracowania reguł kolizyjnych w zakresie ich realizacji[28]. Dodatkowo podział zadań i kompetencji komplikują przepisy projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, które to zgodnie z negatywną opinią Ministra Zdrowia należy ocenić jako nieprecyzyjne i niespójne, zwłaszcza w zakresie podziału kompetencji Ministra Zdrowia oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Tę pozbawia się rzeczywistego instrumentarium do sprawowania nadzoru, w tym środków kadrowych i materialnych, w formie nieproporcjonalnej do pozostawionego katalogu zadań. Dość dodać, iż w swoim stanowisku Minister Zdrowia zarzucił wnioskodawcy brak metodologii oraz nierzetelność wyliczeń ujętych w Ocenie Skutków Regulacji, które miały stanowić argument ekonomiczny przemawiający za konsolidacją inspekcji[29]. Jedynie w odniesieniu do Inspekcji Handlowej w przedmiotowym projekcie wnioskodawca wskazał, iż zdecydowano o pozostawieniu zadań w zakresie kontroli jakości handlowej w obrocie detalicznym z wyłącznym udziałem konsumentów finalnych w gestii Inspekcji Handlowej[30]. Nadto wobec tak przyjętego sposobu kreacji Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności oraz katalogu jej zadań trudno również nie podzielić wątpliwości Głównego Inspektora Sanitarnego, który krytykował założenia projektowe, a przede wszystkim uznał za daleko niepokojącą zapowiedź likwidacji inspekcji poprzez ich unifikację, jak też propozycję pozbawienia kompeten-

[28] Zob. art. 3 ust. 2–3 projektu ustawy.

[29] Szczegółowe zarzuty w stosunku do projektowanych zmian Minister Zdrowia przedstawił w toku prac legislacyjnych w ramach opiniowania. Zob. opinia Ministra Zdrowia z 27.02.2017 r., PRL.022.891.2016.BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366667/12366670/dokument279782.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); opinia Ministra Zdrowia z 26.05.2017 r., PRL.022.891.2017. BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument296448.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); opinia Ministra Zdrowia z 30.05.2017 r., PRL.022.981.2017. BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument296447.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[30] Art. 3 ust. 4 projektu ustawy.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

cji nadzorczych nad koordynacją bezpieczeństwa żywności Ministra Zdrowia i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Na gruncie polskiego porządku prawnego nadzorem nad bezpieczeństwem żywności zajmuje się przede wszystkim Minister Zdrowia, Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz w części Inspekcja Weterynaryjna. Pozostałe inspekcje podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które miałyby wejść w skład nowej inspekcji, nie zajmują się bezpieczeństwem żywności a produkcją oraz nadzorem nad produkcją rolną. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa sprawuje bowiem nadzór fitosaniatrny, dotyczący zdrowia roślin, zasad stosowania środków ochrony roślin oraz zwalczania szkodników. Zatem, co do zasady, nie sprawuje wprost nadzoru nad żywnością. Z kolei Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawuje co prawda nadzór nad artykułami rolno-spożywczymi, w tym nad żywnością, jednak nadzór ten jest sprawowany pod kątem spełnienia wymagań jakości handlowej, nie zaś pod kątem bezpieczeństwa zdrowotnego. Jedynie Inspekcja Weterynaryjna w zakresie części swoich zadań sprawuje nadzór nad bezpieczeństwem żywności, tj. nad produktami pochodzenia zwierzęcego. Nadto sprawuje nadzór nad dobrostanem zwierząt oraz nad paszami. Wreszcie Państwowa Inspekcja Sanitarna, jako organ urzędowej kontroli żywności, kontroluje warunki produkcji żywności oraz finalny produkt, który trafia do spożycia[31].

Wprawdzie trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem projektodawcy, iż zadania przewidziane dla Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności mają charakter ogólnopaństwowy, przekraczający obszar jednego województwa. Jednakże podporządkowanie inspekcji ministrowi właściwemu ds. rolnictwa ze względu na charakter tychże zadań, rzekomo objętych w znacznej części działem administracji

[31] Brak dostępu do formalnej opinii Głównego Inspektora Sanitarnego, sporządzonej w toku prac legislacyjnych. Zob. np.: *Posobkiewicz: łączenie Inspekcji może skutkować dezorganizacją dobrze funkcjonującego nadzoru*, „Polityka Zdrowotna" z 4.04.2016 r., http://www.politykazdrowotna.com/7892,posobkiewicz-laczenie-inspekcji-moze-skutkowac-dezorganizacja-dobrze-funkcjonujacego-nadzoru (dostęp: 12.11.2018 r.).

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

rządowej – rolnictwo[32], budzi już znaczne wątpliwości[33]. Głównym celem prawa żywnościowego jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a tym samym ochrona zdrowia konsumentów, dlatego też to Minister Zdrowia odpowiada za sprawy koordynacji i nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jest ono istotnym elementem polityki zdrowotnej, w związku z czym w 2002 r. powierzono koordynację bezpieczeństwa żywności właśnie Ministrowi Zdrowia, w myśl art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej[34]. W przypadku wejścia w życie proponowanych zmian Minister Zdrowia zostanie pozbawiony zasadniczych instrumentów nadzoru nad tym obszarem oraz odpowiedzialności w niniejszym zakresie. Tym samym nie można zgodzić się na odebranie kompetencji Ministrowi Zdrowia w tak kluczowym obszarze ochrony zdrowia publicznego, jakim jest bezpieczeństwo żywności, jak też pozbawić go decyzyjności w zakresie wymagań zdrowotnych żywności, co jest gwarantem zapewnienia interesu i bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów, na rzecz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który odpowiada z kolei za ochronę interesów producentów żywności. Przeciw takiemu rozwiązaniu oponował, jak już wspomniałam, m.in. Minister Zdro-

[32] Art. 22 ust. 1 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

[33] Projektodawca uzasadniał, iż w czternastu krajach Unii Europejskiej nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprawuje minister ds. rolnictwa, w ośmiu krajach – minister ds. rolnictwa wspólnie z ministrem ds. zdrowia, zaś tylko w jednym kraju – minister ds. zdrowia. Zob. Uzasadnienie, s. 3, 6 i 38.

[34] Dział zdrowie obejmuje sprawy: 1) ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej; 2) nadzoru nad produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi, wyrobami medycznymi do diagnostyki *in vitro*, wyposażeniem wyrobów medycznych, wyposażeniem wyrobów medycznych do diagnostyki *in vitro*, aktywnymi wyrobami medycznymi do implantacji i produktami biobójczymi oraz nad kosmetykami w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi; 3) organizacji i nadzoru nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne; 4) zawodów medycznych; 5) warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, z wyłączeniem nadzoru nad żywnością objętego działem rolnictwo, koordynacji bezpieczeństwa żywności, a w szczególności nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością; 6) organizmów genetycznie zmodyfikowanych w zakresie wydawania decyzji zezwalających na wprowadzanie do obrotu nowej żywności oraz w zakresie wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych; 7) lecznictwa uzdrowiskowego; 8) koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

wia w toku prac legislacyjnych[35]. Co ciekawe, wnioskodawca niejako zbagatelizował jego stanowisko w sprawie, nie uwzględnił bowiem zastrzeżeń do projektu i pozostawił je w toku prac do rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, która pozostawiła przedmiotowe projekty w niezmienionym kształcie. Podobny los spotkał uwagi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące braku zgody dla utworzenia nowej inspekcji jako administracji odzespolonej, jak też uwagi zgłaszane przez Ministra Środowiska, które dotyczyły przejęcia z Inspekcji Ochrony Środowiska zadań związanych z kontrolą nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin[36].

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że złożony do Sejmu RP projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności prezentuje zupełnie nowy sposób ustanowienia podległości organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności, podporządkowując inspekcję jednemu ośrodkowi decyzyjnemu – ministrowi właściwemu ds. rolnictwa, przy jednoczesnym zachowaniu pionowej podległość organów w strukturze organizacyjnej[37]. Zgodnie z art. 5 projektu organami Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności będą Główny Inspektor Bezpieczeństwa Żywności, wojewódzki inspektor bezpieczeństwa żywności, powiatowy inspektor bezpieczeństwa żywności oraz graniczny inspektor bezpieczeństwa żywności. Główny Inspektor będzie kierował inspekcją jako centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu ds. rolnictwa. Głównego Inspektora będzie powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. rolnictwa[38]. Główny Inspek-

[35] Zob. opinia Ministra Zdrowia z 27.02.2017 r., PRL.022.891.2016.BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366667/12366670/dokument279782.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); opinia Ministra Zdrowia z 26.05.2017 r., PRL.022.891.2017.BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument296448.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); opinia Ministra Zdrowia z 30.05.2017 r., PRL.022.981.2017.BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument296447.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[36] Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19.05.2017 r., ŻW.orz.0210.2.2017, RM-10-42-17, RM-10-43-17, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument290497.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[37] Por. art. 5 ust. 1 u.i.w., art. 82 ust. 1 u.o.r., art. 18 u.j.h.a.r., art. 10 ust. 1 u.p.i.s., art. 5 ust. 1 u.i.h., art. 3 u.p.i.o.ś.

[38] Art. 6 projektu ustawy.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

tor będzie kierował Inspekcją przy pomocy zastępców, powoływanych i odwoływanych, na jego wniosek, przez ministra właściwego ds. rolnictwa[39]. Głównemu Inspektorowi będą podlegać w zakresie realizacji zadań inspekcji na obszarze województwa – wojewódzcy inspektorzy bezpieczeństwa żywności[40]. Głównemu Inspektorowi będą również podlegać graniczni inspektorzy, których status prawny (poza podległością) został określony analogicznie do powiatowych inspektorów bezpieczeństwa żywności[41]. Natomiast powiatowi inspektorzy podlegać mają wojewódzkiemu inspektorowi w zakresie realizacji zadań. Trzeba zaznaczyć, iż ani projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, ani nawet projekt zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów bezpieczeństwa żywności nie wskazuje wprost organu kompetentnego do powołania wojewódzkiego, powiatowego oraz granicznego inspektora bezpieczeństwa żywności[42], co należy uznać za istotną lukę techniczną. Nadto pomiędzy projektem ustawy przyjętym przez Radę Ministrów a drukiem sejmowym nr 1685 istnieją rozbieżności w zakresie organu uprawnionego do nadania statutów inspektoratów. Wydaje się, iż intencją projektodawcy było ustanowienie Głównego Inspektora jako podmiotu uprawnionego w przedmiotowym zakresie, jednakże druk sejmowy wprowadza również wojewodę. Zgodnie z hierarchicznym podporządkowaniem Główny Inspektor będzie wykonywał czynności wynikające ze stosunku pracy wobec wojewódzkiego inspektora oraz jego zastępców. Główny Inspektor będzie organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewódzkiego inspektora. Jako organ wyższego stopnia Główny Inspektor będzie mógł podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania wojewódzkiego inspektora, uzasadnione szczególną wagą lub zawiłością sprawy, działając w tych przypadkach jako or-

[39] Art. 7 projektu ustawy.

[40] Art. 12 projektu ustawy.

[41] Art. 13–14 projektu ustawy.

[42] Zob. art. 12–14 projektu ustawy oraz projekt zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów bezpieczeństwa żywności, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument290504.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

gan pierwszej instancji. Takie same uprawnienia Głównego Inspektora przewiduje się w odniesieniu do granicznych inspektorów i ich zastępców. Z kolei czynności wynikające ze stosunku pracy wobec powiatowego inspektora i jego zastępców będzie wykonywał wojewódzki inspektor[43]. Kwestię odrębną zaś stanowią proponowane regulacje prawne dotyczące przenoszenia pracowników inspekcji lub też wygaszania ich stosunków pracy na skutek konsolidacji inspekcji. Te ostatnie są niezwykle niepokojące i kolidujące z przepisami Kodeksu pracy, zwłaszcza w świetle art. 59 projektu ustawy wprowadzającej, na co zwrócił szczególną uwagę Minister Zdrowia w jednej ze swoich opinii[44].

U podstaw przyjętych rozwiązań, zmierzających do odzespolenia zunifikowanych inspekcji w zakresie bezpieczeństwa żywności, stoi przekonanie Rady Ministrów o konieczności przeprowadzenia gruntownej reformy dotychczasowego, rozproszonego systemu ochrony bezpieczeństwa żywności, w skład którego wchodzą bezsprzecznie organy różniące się strukturą organizacyjną oraz usytuowaniem w systemie terenowej administracji rządowej. Za istotną wadę natury prakseologicznej współczesnego systemu uznano także ograniczony nadzór oraz koordynację merytoryczną organów szczebla centralnego nad realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności w terenie[45], jak też brak jednolitości form finansowania przedmiotowych inspekcji[46], co stoi u podstaw przyjętej uprzednio idei zespolenia admini-

[43] Art. 19–20 projektu ustawy.

[44] Zob. teza 11 opinii Ministra Zdrowia z 26.05.2017 r., PRL.022.891.2017. BZ, UD110, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366702/dokument296448.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

[45] Organy Inspekcji wchodzące w skład administracji zespolonej na poziomie województw realizują zadania ustawowe i podlegają odpowiednio: Głównemu Lekarzowi Weterynarii (Inspekcja Weterynarii), Głównemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa), Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych), Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu (Państwowa Inspekcja Sanitarna) oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Inspekcja Handlowa), będącym częścią administracji centralnej.

[46] Finansowanie działań organów inspekcji wchodzących w skład administracji zespolonej odbywa się z budżetu wojewody. Wojewódzki Lekarz Weterynarii i Wojewódzki Inspektor Sanitarny są dysponentami II stopnia środków budżetowych, zaś Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspek-

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

stracyjnego. Analizując projekty aktów normatywnych składających się na planowaną reformę ustrojową, jak też sam tok prowadzonych prac legislacyjnych, trudno doszukać się racjonalności prawodawcy[47], starannego przygotowania i przedłożenia założeń merytorycznych reformy czy wreszcie dbałości i rzetelności, które przekładałyby się choćby na jakość stanowionych przepisów, jak też wskazanie w projekcie ustawy na właściwy ośrodek decyzyjny – zwierzchniego ministra – dookreślony ze względów merytorycznych. Bezrefleksyjne podążanie za wzorcami rozwiązań prawnych z innych państw europejskich oraz ich bezpośrednie implementowanie do polskiego systemu prawnego nie zawsze jest trafne, co ukazuje niniejszy przykład. Uwarunkowania ustrojowo-prawne, jak też różnice występujące w systemach prawnych, wreszcie specyfika poszczególnych rozwiązań ustrojowych oraz wymierne efekty funkcjonowania inspekcji w dotychczasowym kształcie winny być brane pod uwagę przy tego rodzaju pracach legislacyjnych, skutkujących zmianą struktury organizacyjnej administracji terenowej. Tak istotna reforma ustrojowa, przekładająca się wprost na funkcjonowanie służb bezpieczeństwa żywności, powinna być przygotowywana starannie, w odpowiednim czasie, przy wysłuchaniu i uwzględnieniu uwag zgłaszanych przez wszystkie podmioty opiniujące, zwłaszcza te naturalnie zainteresowane tematyką. Taki stan rzeczy, jak już wspomniałam, w analizowanym przypadku nie miał miejsca. Bezsprzecznie anachroniczność systemu bezpieczeństwa żywności, przejawiająca się w postaci dekompozycji oraz erozji zespolenia administracyjnego, a nade wszystko aktualnie zbyt duża ilość powielanych zadań i ewidentny brak wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy funkcjonujące inspekcje, wreszcie potrzeba uproszczenia bądź ujednolicenia procedur kontrolnych prowadzonych przez poszczególne inspekcje w niniejszym zakresie wymaga dalszego dys-

tor Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej są dysponentami III stopnia ustanowionych bezpośrednio przez wojewodów środków finansowych. Szczególne jest również finansowanie Inspekcji Weterynaryjnej z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, której dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zaś środki z rezerwy celowej są przekazywane na wniosek wojewodów do poszczególnych województw.

[47] Por. P. Szreniawski, *Pozycja prawna organów rządowej administracji zespolonej* [w:] *Niezespolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiniuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011, s. 18.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

kursu oraz podjęcia działań reformatorskich. Nie sposób jednak zgodzić się z postulatem likwidacji wymienionych powyżej inspekcji na skutek ich konsolidacji oraz odzespolenia. Brak bowiem wymiernych argumentów natury ekonomicznej czy prakseologicznej, które uzasadniałyby podjęcie wskazanych prac legislacyjnych. Nadto hierarchiczne podporządkowanie ministrowi ds. rolnictwa zunifikowanych służb bezpieczeństwa żywności pozostaje w sprzeczności z aktualnym międzyresortowym podziałem spraw. Istnieje również uzasadniona obawa, czy skumulowanie tak dużej ilości zadań w jednym ośrodku decyzyjnym i pod wykonawstwem jednego podmiotu będzie miało przełożenie na rzeczywistą poprawę funkcjonowania państwowych służb bezpieczeństwa żywności z punktu widzenia jakości oraz ekonomiczności tychże działań, efektywniejszy nadzór czy wreszcie wymierny zakres odpowiedzialności nie tylko natury politycznej.

Trudno nie oprzeć się zatem wrażeniu, iż proponowana reforma ustrojowa nie jest podyktowana czołowymi przesłankami prakseologicznymi[48] i ma wyłącznie podłoże ideologiczno-polityczne, bowiem dążenie do wytworzenia rozbudowanego aparatu rządowej administracji niezespolonej jest związane zwykle z procesem specjalizacji administracji publicznej oraz wzmocnieniem tendencji centralistycznych[49]. Działaniem w kierunku przeciwnym jest z kolei dążenie do skupienia struktur administracji terenowej w ramach jednego urzędu czy podporządkowanie ich organowi administracji ogólnej w terenie, co zresztą ma zastosowanie w dotychczasowych regulacjach ustrojowych. Jak powszechnie wiadomo, tendencje te występują równolegle i wzajemnie się równoważą, co nieustająco wpływa na kierunki przebudowy aparatu administracji publicznej[50]. Jednakże proces ten

[48] Prakseologiczne przesłanki tworzenia administracji niezespolonej związane są z dążeniem do stworzeni aparatu administracji specjalnej, jak najbardziej sprawnej. Działanie w ramach pionowej struktury organizacyjnej i hierarchicznego podporządkowania organów może sprzyjać lepszemu przepływowi informacji, metodom kierownictwa służbowego oraz jednoznacznym ramom odpowiedzialności za podejmowane działania, wreszcie ekonomiczności funkcjonowania.

[49] J. Maćkowiak, *Przesłanki tworzenia terenowych organów rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, „Studia Iuridica" 1996/32, s. 180.

[50] Por. A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności) – Zarys dziejów*, Olsztyn 2005, s. 10.

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

współcześnie w znacznej mierze podyktowany jest czynnikami politycznymi, przejawiającymi się w chęci zdobywania i posiadania władzy. Tymczasem przy kreowaniu określonych rozwiązań natury organizacyjno-prawnej wskazane jest kierowanie się przede wszystkim czynnikiem sprawności i jakości administracji w zakresie załatwiania powierzonych jej spraw[51]. Funkcjonowanie podmiotów podporządkowanych jednemu organowi centralnemu winno być oceniane w kontekście funkcjonowania całego państwa, jak też przez pryzmat jakości usług świadczonych klientom administracji. Nierzadko jednak da się zauważyć pewną zależność czynników politycznych od nastrojów i oczekiwań społecznych. Niezadowolenie społeczne z działań administracji publicznej w dziedzinach o podstawowym znaczeniu społecznym może stać się przyczynkiem do specjalizacji struktur administracji przez rządzących[52] w celu utrzymania władzy. W tym miejscu warto przywołać Raport z konsultacji publicznych do analizowanych projektów ustaw, który wskazuje, iż: „Uwagi zgłoszone przez organizacje społeczne dotyczyły w szczególności ogólnie przedstawionej w projekcie koncepcji konsolidacji służb odpowiadających za bezpieczeństwo żywności, podległości nowej inspekcji oraz kwalifikacji i wymogów, jakie powinny spełniać osoby pełniące funkcje poszczególnych organów inspekcji. Proponowano, aby funkcje organów mogły pełnić osoby będące lekarzami weterynarii[53]. Organizacje zgłaszały poparcie dla wnioskowanej od lat reformy instytucji nadzoru nad produkcją żywności, która powinna polegać na skonsolidowaniu wszystkich zadań z tego zakresu zgodnie z zasadą «od pola do stołu» a co za tym idzie utworzeniu jednego urzędu. Ponadto zgłaszano postulat, aby nowo tworzona inspekcja miała strukturę spionizowaną, co w znaczący sposób ułatwi zarządzanie inspekcją i pozwoli na jej bardziej efektywne zorganizowanie i finansowanie”[54].

---

[51] J. Maćkowiak, *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, PiP 1995/12, s. 41.

[52] P. Szreniawski, *Pozycja…*, s. 16.

[53] Postulat ten został zrealizowany przez wnioskodawcę. Zob. art. 12–14 projektu ustawy.

[54] Raport z konsultacji publicznych (§ 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów) projektów ustaw UD110, UD111, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287605/12366700/12366701/dokument290503.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.).

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić, iż przedmiotowa reforma ustrojowa nie została przygotowana przez projektodawcę z należytą starannością. Proponowane projekty aktów normatywnych zawierają istotne uchybienia natury legislacyjnej oraz merytorycznej, pozostają niejasne, niespójne z aktualnym systemem polskiego prawa, a wręcz w wielu przypadkach wewnętrznie sprzeczne. Należy zatem pokładać nadzieję, iż projekt reformy ustrojowej w toku dalszych prac parlamentarnych zostanie co najmniej ponownie skonsultowany i gruntownie poprawiony lub też wygasi się jego proces legislacyjny w obecnym kształcie.

Bibliografia:

Maćkowiak J., *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, PiP 1995/12

Maćkowiak J., *Przesłanki tworzenia terenowych organów rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, „Studia Iuridica" 1996/32

Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności) – Zarys dziejów*, Olsztyn 2005

Posobkiewicz: łączenie Inspekcji może skutkować dezorganizacją dobrze funkcjonującego nadzoru, „Polityka Zdrowotna" z 4.04.2016 r.

Szreniawski P., *Pozycja prawna organów rządowej administracji zespolonej* [w:] *Niezespolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiniuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011

Wituska E., *Erozja zespolenia administracyjnego a realizacja zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rys newralgicznych kwestii problematycznych w ujęciu organizacyjnoprawnym* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017

Zdyb M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014

Właścicielem kopii jest Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego