

SYSTEM PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

SYSTEM PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

Publikacja została dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego.

Stan prawny na 1 lutego 2017 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Roman Budzinowski

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Joanna Maż

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Paterak-Kondek

Łamanie

Andrzej Gudowski

Zdjęcie na okładce

iStock/stevanovicigor

Poszczególne rozdziały napisali:

Małgorzata Korzycka – rozdziały: 3, 5, 6, 8 pkt 1 i 2, rozdział 10

Paweł Wojciechowski – rozdziały: 2, 4, 7, 8 pkt 3, 4, rozdział 9

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski – wstęp, rozdziały: 1 i 11,
podsumowanie, bibliografia

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8092-879-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	19
ROZDZIAŁ I. Prawo żywnościowe jako dziedzina prawa	23
1. Wyodrębnienie prawa żywnościowego jako nowej dziedziny prawa	29
2. Prawo żywnościowe a inne dziedziny prawa (prawo rolne, prawo konsumenckie, prawo handlowe, prawo administracyjne)	36
2.1. Prawo żywnościowe a prawo rolne	36
2.2. Prawo żywnościowe a prawo handlowe	43
2.3. Prawo żywnościowe a prawo konsumenckie	48
3. Metody regulacji w prawie żywnościowym	54
4. Ewolucja prawa żywnościowego	57
4.1. Dawne prawo żywnościowe	57
4.2. Rozwój prawa żywnościowego w polskim prawodawstwie	60
4.3. Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej	64
4.4. Rozwój prawa żywnościowego w wybranych państwach spoza UE	68
4.4.1. Stany Zjednoczone Ameryki	68
4.4.2. Chiny	77
4.4.3. Brazylia	82
4.4.4. Australia	87
4.4.5. Kodeks żywnościowy (Codex Alimentarius)	89
ROZDZIAŁ II. Unijne prawo żywnościowe	96
1. Podstawy traktatowe unijnych regulacji z zakresu prawa żywnościowego	97
1.1. Regulacja odnosząca się do funkcjonowania rynku wewnętrznego jako podstawa aktów z zakresu prawa żywnościowego (art. 114 TFUE, dawniej art. 95 TWE)	100
1.2. Regulacja dotycząca wspólnej polityki rolnej jako podstawa aktów z zakresu prawa żywnościowego (art. 43 TFUE, dawniej art. 37 TWE)	104
1.3. Regulacja dotycząca ochrony zdrowia publicznego jako podstawa aktów z zakresu prawa żywnościowego (art. 168 ust. 4 lit. b TFUE, dawniej art. 152 ust. 4 lit. b TWE)	107
1.4. Regulacja dotycząca polityki handlowej jako podstawa aktów z zakresu prawa żywnościowego (art. 207 TFUE, dawniej art. 133 TWE)	109
1.5. Wpływ Traktatu akcesyjnego na akty prawne z zakresu prawa żywnościowego ...	110
2. Rodzaje i formy unijnych aktów prawa wtórnego	111
3. Zastosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności w regulacjach z zakresu prawa żywnościowego	115

3.1. Zasada pomocniczości	116
3.2. Zasada proporcjonalności	117
4. Cele unijnego prawa żywnościowego	119
4.1. Ochrona życia i zdrowia człowieka	125
4.2. Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów i uczciwych praktyk rynkowych	130
4.3. Swobodny przepływ żywności	134
4.4. Ochrona środowiska	136
4.5. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin	138
5. Struktura unijnego prawa żywnościowego	141
6. Zasady ogólne unijnego prawa żywnościowego	141
6.1. Zasada regulacji łańcucha żywnościowego od produkcji pierwotnej do konsumenta finalnego	143
6.2. Zasada odpowiedzialności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze za zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz	145
6.3. Zasada możliwości śledzenia (<i>traceability</i>)	147
6.4. Zasada analizy ryzyka	149
6.4.1. Pojęcie ryzyka	149
6.4.2. Analiza ryzyka	152
6.5. Zasada ostrożności	162
6.6. Zasada informowania	165
ROZDZIAŁ III. Zakres przedmiotowy prawa żywnościowego	172
1. Pojęcie żywności	172
2. Funkcje żywności	173
3. Definicje żywności w prawie	175
4. Suplement diety	178
4.1. Ewolucja kryteriów klasyfikacji	184
4.2. Kryteria rozróżnienia produktu leczniczego i suplementu w orzecznictwie ETS/TSUE	185
4.3. Suplementy diety w prawie polskim	191
4.3.1. Notyfikacja	192
4.3.2. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez GIS	193
4.3.3. Opinia Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych	193
4.3.4. Produkty roślinne	195
4.3.5. Inne podmioty wydające opinie	196
4.4. Suplement diety a produkt leczniczy. Produkt „z pogranicza” (<i>borderline</i>)	198
4.5. Znakowanie suplementu diety	202
4.6. Zasady reklamy suplementu diety	204
5. Definicja artykułu rolno-spożywczego	209
6. Pojęcie łańcucha żywnościowego	210
6.1. Produkcja podstawowa (pierwotna)	210
6.2. Przetwarzanie żywności	213
6.3. Dystrybucja żywności	213
ROZDZIAŁ IV. Przedsiębiorstwo spożywcze, podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze i zakład w prawie żywnościowym	216
1. Przedsiębiorstwo spożywcze w prawie żywnościowym	219
2. Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w prawie żywnościowym	224

3. Zakład w unijnym prawie żywnościowym	230
4. Odmienność prawa krajowego w używaniu nazw „podmiot działający na rynku spożywczym” i „zakład”	233
ROZDZIAŁ V. Bezpieczeństwo żywności	235
1. Życie i zdrowie konsumenta	235
2. Wybór unifikacji dla systemu bezpieczeństwa w prawie Unii Europejskiej	242
3. Relacje prawa unijnego i polskiego w zakresie bezpieczeństwa żywności	249
4. System bezpieczeństwa żywności	253
ROZDZIAŁ VI. Jakość żywności	265
1. Próby definicji jakości żywności w teorii i w legislacji.	265
2. Relacje standardów produktów żywnościowych w prawie unijnym, krajowym oraz w Codex Alimentarius	271
2.1. Kазus „marmolady”	271
2.2. Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w odniesieniu do standardu produktu żywnościowego	273
2.3. Wybrane standardy w ramach Światowej Organizacji Handlu	277
ROZDZIAŁ VII. Odpowiedzialność w prawie żywnościowym	284
1. Pojęcie odpowiedzialności prawnej	284
2. Funkcje odpowiedzialności w prawie żywnościowym	287
3. Wymagania w odniesieniu do sankcji w prawie żywnościowym	290
4. Odpowiedzialność karna w prawie żywnościowym	292
5. Odpowiedzialność administracyjna w prawie żywnościowym	294
5.1. Odpowiedzialność oparta na sankcjach policyjnych	295
5.2. Odpowiedzialność oparta na sankcjach w postaci kar pieniężnych	295
6. Odpowiedzialność cywilna w prawie żywnościowym	300
6.1. Pojęcie produktu a pojęcie żywności	302
6.2. Pojęcie produktu niebezpiecznego żywnościowego	303
6.3. Producent i inne osoby zobowiązane do wynagrodzenia szkody	305
6.4. Szkoda	308
6.5. Przesłanki egzoneracyjne	311
6.6. Przedawnienie roszczeń	315
7. Zbieg odpowiedzialności w prawie żywnościowym	317
ROZDZIAŁ VIII. Wybrane obszary szczegółowej regulacji	
prawa żywnościowego	320
1. Regulacje dotyczące wybranych produktów lub grup produktów (standard produktów)	320
1.1. Żywność GMO	320
1.2. Żywność ekologiczna	351
1.3. Żywność regionalna i tradycyjna	381
2. Regulacje dotyczące higieny żywności	404
3. Regulacje dotyczące informacji na temat żywności	411
3.1. Pojęcie informacji na temat żywności, etykietowania, reklamy i prezentacji żywności	413
3.2. Funkcje etykietowania, reklamy i prezentacji żywności	416
3.3. Podstawowe wymogi dotyczące informacji na temat żywności	419
3.4. Obowiązkowe i dobrowolne informacje na temat żywności	421

3.5. Informacje na temat żywności sprzedawanej konsumentowi bez opakowania . . .	426
3.6. Podmiot odpowiedzialny za zapewnienie informacji na temat żywności	427
3.7. Zakres delegacji dla Komisji w zakresie informacji na temat żywności	428
3.8. Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne	430
4. Regulacje związane z analizą ryzyka oraz kontrolą i monitoringiem w łańcuchu żywnościowym	437
4.1. Urzędowa kontrola żywności	437
4.1.1. Unijny model urzędowych kontroli żywności	437
4.1.2. Polska regulacja urzędowych kontroli żywności	446
4.2. Struktura i funkcje Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności	455
4.3. System wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) i zarządzanie kryzysowe	459
ROZDZIAŁ IX. Prywatne prawo żywnościowe	467
1. Pojęcie prawa żywnościowego prywatnego	469
2. Samoregulacja	470
3. Odpowiedzialność cywilna w łańcuchu żywnościowym	482
ROZDZIAŁ X. Prawa człowieka w prawie żywnościowym	490
1. Prawo do odpowiedniej żywności w systemie praw człowieka	493
2. Konceptcje prawa do odpowiedniej żywności	495
3. Prawo do wody	498
4. Obowiązek poszanowania (<i>duty to respect</i>)	499
5. Obowiązek ochrony (<i>duty to protect</i>)	500
6. Obowiązek realizacji (<i>duty to fulfill</i>)	501
7. Obowiązek sprzyjania realizacji (<i>duty to facilitate</i>)	501
8. Obowiązek całkowitej realizacji (<i>duty to provide</i>)	502
9. Znaczenie Ogólnego Komentarza nr 12 dla oceny realizacji prawa do odpowiedniej żywności	502
10. Ochrona praw człowieka w stosunkach zewnętrznych	503
11. Wspólna polityka rolna	504
12. Karta praw podstawowych	504
13. Regulacja krajowa	505
ROZDZIAŁ XI. Zasady i pojęcia wypracowane w orzecznictwie TSUE	511
1. Regulacje zastrzegające oznaczenie towaru w orzecznictwie TSUE	521
2. Regulacje nakazujące zastosowanie oznaczenia towaru w orzecznictwie TSUE	522
3. Oznakowanie o charakterze promocyjnym – sprawa <i>Mars</i>	524
4. Ochrona konsumenta przy wyróżnianiu środków spożywczych w orzecznictwie TSUE	527
5. Programy promocji towarów w orzecznictwie TSUE	530
6. Inne wybrane orzeczenia TSUE	533
Podsumowanie	537
Bibliografia	551
Autorzy	569

TABLE OF CONTENTS

List of abbreviations	13
Introduction	21
CHAPTER I. Food law as a branch of law	23
1. Separation of food law as a new branch of law	29
2. Food law vis-à-vis other branches of law (agricultural law, consumer law, commercial law, administrative law)	36
2.1. Food law and agricultural law	36
2.2. Food law and commercial law	43
2.3. Food law and consumer law	48
3. Methods of regulation in food law	54
4. Evolution of food law	57
4.1. Old food law	57
4.2. Development of food law in Polish legislation	60
4.3. Development of food law in the European Union	64
4.4. Development of food law in selected non-EU countries	68
4.4.1. United States of North America	68
4.4.2. China	77
4.4.3. Brazil	82
4.4.4. Australia	87
4.4.5. The Food Code (Codex Alimentarius)	89
CHAPTER II. European Union food law	96
1. Treaty bases for EU regulations concerning food law	97
1.1. Regulation concerning the functioning of the internal market as the basis for food law acts (Art. 114 of TFEU, formerly Art. 95 of TEC)	100
1.2. Regulation concerning common agricultural policy as the basis for acts regarding the food law area (Art. 43 of TFEU, formerly Art. 37 of TEC)	104
1.3. Regulation concerning the protection of public health as the basis for acts regarding the food law area (Art. 168, par. 4, letter b) of TFEU, formerly Art. 152, par. 4, letter b) of TEC)	107
1.4. Regulation concerning common trade policy as the basis for acts regarding the food law area (Art. 207 of TFEU, formerly Art. 133 of TEC) ...	109
1.5. Influence of the Accession Treaty on legal acts concerning food law	110
2. Types and forms of EU secondary sources of law	111
3. Application of the subsidiarity and proportionality principles in regulations concerning food law	115

Table of contents

3.1. Principle of subsidiarity	116
3.2. Principle of proportionality	117
4. Objectives of EU food law	119
4.1. Protection of human life and health	125
4.2. Protection of economic interests of consumers and of fair market practices	130
4.3. Free movement of food	134
4.4. Protection of the natural environment	136
4.5. Protection of health and wellbeing of animals and of plant health	138
5. Structure of EU food law	141
6. General rules of EU food law	141
6.1. Principle of food chain regulation from primary production to final consumer	143
6.2. Principle of liability of food business operators for ensuring safety of food and feed	145
6.3. Principle of traceability	147
6.4. Principle of risk analysis	149
6.4.1. The concept of risk	149
6.4.2. Risk analysis	152
6.5. Principle of prudence	162
6.6. Principle of information	165
CHAPTER III. Scope of application of food law	172
1. The concept of food	172
2. Functions of food	173
3. Definitions of food in law	175
4. Dietary supplement	178
4.1. Evolution of classification criteria	184
4.2. Criteria of distinction between medicinal products and supplements in judicial decisions of the ECJ/CJEU	185
4.3. Dietary supplements in Polish law	191
4.3.1. Notification	192
4.3.2. Preliminary investigation conducted by the Chief Sanitary Inspectorate	193
4.3.3. Opinion of the Office for Registration of Medicinal Products	193
4.3.4. Plant products	195
4.3.5. Other entities issuing opinions	196
4.4. Dietary supplements versus medicinal products. Borderline products	198
4.5. Labelling dietary supplements	202
4.6. Rules concerning advertising dietary supplements	204
5. Definition of agri-food products	209
6. The concept of food chain	210
6.1. Primary production	210
6.2. Food processing	213
6.3. Food distribution	213
CHAPTER IV. Food business, food business operators and establishment in food law	216
1. Food business in food law	219
2. Food business operators in food law	224

Table of contents

3. Establishment in EU food law	230
4. Differences in national laws regarding the use of terms ‘food business operator’ and ‘establishment’	233
CHAPTER V. Food safety	235
1. Consumer life and health	235
2. Choice of unification for the safety system in the European Union law	242
3. Relations of EU and Polish law as regards food safety	249
4. Food safety system	253
CHAPTER VI. Food quality	265
1. Attempts at defining food quality in theory and in legislation	265
2. Relations of food product standards in EU and national laws and in Codex Alimentarius	271
2.1. The case of ‘marmalade’	271
2.2. The World Trade Organization agreements regarding food product standards	273
2.3. Selected standards under the World Trade Organization	277
CHAPTER VII. Liability in food law	284
1. The concept of legal liability	284
2. Functions of liability in food law	287
3. Requirements concerning sanctions in food law	290
4. Penal liability in food law	292
5. Administrative liability in food law	294
5.1. Liability based on police sanctions	295
5.2. Liability based on sanctions in the form of monetary fines	295
6. Civil liability in food law	300
6.1. The concept of product versus the concept of food	302
6.2. The concept of unsafe food product	303
6.3. Producers and other entities obliged to redress damage	305
6.4. Damage	308
6.5. Statutory defence	311
6.6. Period of limitation of claims	315
7. Concurrence of legal liability in food law	317
CHAPTER VIII. Selected areas of detailed regulation of food law	320
1. Regulations concerning selected products or product groups (product standard)	320
1.1. GMO food	320
1.2. Organic food	351
1.3. Regional and traditional food	381
2. Regulations concerning food hygiene	404
3. Regulations concerning food information	411
3.1. The concept of food information, food labelling, food advertising and presentation	413
3.2. The functions of labelling, advertising and presentation of food	415
3.3. Basic requirements concerning food information	419
3.4. Mandatory and voluntary food information	421
3.5. Information regarding food sold to consumers with no packaging	426

Table of contents

3.6. Entities responsible for providing food information	427
3.7. The scope of delegation for the Commission concerning food information	428
3.8. Nutrition and health statements	430
4. Regulations concerning risk analysis and control and monitoring in the food chain	437
4.1. Official food control	437
4.1.1. EU model of official food control	437
4.1.2. Polish regulation of official food control	446
4.2. Structure and functions of the European Food Safety Authority	455
4.3. Rapid Alert System for Food and Feed of the European Union (RASFF) and crisis management	459
CHAPTER IX. Private food law	467
1. The concept of private food law	469
2. Self-regulation	470
3. Civil liability in the food chain	482
CHAPTER X. Human rights in food law	490
1. The right to adequate food in the human rights system	493
2. The concepts of the right to adequate food	495
3. The right to water	498
4. Duty to respect	499
5. Duty to protect	500
6. Duty to fulfill	501
7. Duty to facilitate	501
8. Duty to provide	502
9. The significance of the General Comment no. 12 to the exercise of the right to adequate food	502
10. Human rights protection in external relations	503
11. Common agricultural policy	504
12. Charter of Fundamental Rights	504
13. National regulation	505
CHAPTER XI. Principles and concepts worked out in the judicial decisions of the CJEU	511
1. Regulations reserving goods labelling in the judicial decisions of the CJEU	521
2. Regulations ordering goods labelling in the judicial decisions of the CJEU	522
3. Promotional labelling – the <i>Mars</i> case	524
4. Consumer protection in distinguishing foodstuffs in the judicial decisions of the CJEU	527
5. Goods promotion programs in the judicial decisions of the CJEU	530
6. Other selected judicial decisions of the CJEU	533
Summary	545
Bibliography	551
Authors	569

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Biała Księga – Biała Księga w sprawie bezpieczeństwa żywności, przyjęta dnia 12 stycznia 2000 r. w Brukseli [COM (1999) 719 final]
- dyrektywa 85/374/EWG – dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za wadliwe produkty (Dz. Urz. WE L 210 z 7.08.1985 r., s. 29 z późn. zm.)
- dyrektywa 89/397/EWG – dyrektywa Rady 89/397/EWG z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych (Dz. Urz. WE L 186 z 30.06.1989 r., s. 23)
- dyrektywa 92/59/WE – dyrektywa Rady 92/59/WE z dnia 29 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktu (Dz. Urz. WE L 228 z 11.08.1992 r., s. 24)
- dyrektywa 2000/13/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz. Urz. WE L 109 z 6.05.2000 r., s. 29)
- dyrektywa 2001/18/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001 r., s. 1)
- dyrektywa 2001/83/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. Urz. WE L 311 z 28.11.2001 r., s. 67)
- dyrektywa 2002/46/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/46/WE z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. WE L 183 z 12.07.2002 r., s. 51)
- dyrektywa 2006/114/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/114/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 21–27)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319)

Wykaz skrótów

k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
MPPSGiK	– Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych
rozporządzenie 2081/92	– rozporządzenie Rady (EWG) 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r. o ochronie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia żywności i środków spożywczych (Dz. Urz. WE L 208 z 24.07.1992 r., s. 1)
rozporządzenie nr 178/2002	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1)
rozporządzenie nr 1829/2003	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003 r., s. 1)
rozporządzenie nr 1830/2003	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1830/2003 z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003 r., s. 24)
rozporządzenie nr 852/2004	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004 r., s. 1)
rozporządzenie nr 853/2004	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 853/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004 r., s. 55)
rozporządzenie nr 854/2004	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004 r., s. 206)
rozporządzenie nr 882/2004	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004 r., s. 1)
rozporządzenie nr 1935/2004	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1935/2004 z dnia 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG (Dz. Urz. UE L 338 z 13.11.2004 r., s. 4)
rozporządzenie nr 509/2006	– rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (Dz. Urz. UE L 93 z 31.03.2006 r., s. 1)

Wykaz skrótów

rozporządzenie nr 1924/2006	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9 z późn. zm.)
rozporządzenie nr 1925/2006	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1925/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 24)
rozporządzenie nr 834/2007	– rozporządzenie Rady nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1)
rozporządzenie nr 889/2008	– rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz. Urz. UE L 25 z 18.09.2008 r., s. 1)
rozporządzenie nr 1235/2008	– rozporządzenie Komisji (WE) nr 1235/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich (Dz. Urz. UE L 334 z 12.12.2008 r., s. 25)
rozporządzenie nr 1334/2008	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1334/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środków aromatyzujących i niektórych składników żywności o właściwościach aromatyzujących do użycia w oraz na środkach spożywczych oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91, rozporządzenia (WE) nr 2232/96 oraz (WE) nr 110/2008 oraz dyrektywę 2000/13/WE (Dz. Urz. UE L 354 z 30.12.2008 r., s. 34)
rozporządzenie nr 16/2011	– rozporządzenie Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt (Dz. Urz. UE L 6 z 11.01.2011 r., s. 7)
rozporządzenie nr 1169/2011	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18)
rozporządzenie nr 1151/2012	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)

Wykaz skrótów

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r., s. 37)
u.b.ż.ż.	– ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.IH	– ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1059)
u.IW	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1077)
u.j.h.a.r.	– ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 678 z późn. zm.)
u.m.o.g.z.	– ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 806)
u.o.r.	– ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 17 z późn. zm.)
u.PIS	– ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1412 z późn. zm.)
u.p.n.p.r.	– ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 3)
u.p.p.z.	– ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1577 z późn. zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
UWG	– niemiecka ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji
u.z.n.k.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.)

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CETA	– Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa
EFFL	– European Food and Feed Law Review
EFSA	– European Food Safety Authority
FAO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
GIS	– Główny Inspektorat Sanitarny
GMO	– organizmy modyfikowane genetycznie
HACCP	– analiza zagrożeń i krytyczne punkty kontroli
IH	– Inspekcja Handlowa
IJHARS	– Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KPPod.	– Kwartalnik Prawa Podatkowego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIORiN	– Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
PiP	– Państwo i Prawo

Wykaz skrótów

PPR	– Przegląd Prawa Rolnego
RASFF	– System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt
SN	– Sąd Najwyższy
SP	– Studia Prawnicze
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TTIP	– Transatlantyczne Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji
u.k.ż.	– urzędowa kontrola żywności
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WHO	– Światowa Organizacja Zdrowia
WPR	– wspólna polityka rolna
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WTO	– Światowa Organizacja Handlu

WSTĘP

Jeszcze na początku lat 90. XX w. prawo żywnościowe zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej było zasadniczo utożsamiane z przepisami o charakterze sanitarnym albo z unormowaniami dotyczącymi handlu żywnością i to raczej o charakterze technicznym. W okresie stowarzyszeniowym, a następnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. nastąpiło zetknięcie się z innym porządkiem prawnym w zakresie ochrony zdrowia oraz interesów ekonomicznych konsumenta, jak i w zakresie handlu produktami żywnościowymi. Rzeczpospolita Polska znalazła się w krótkim czasie w orbicie silnego oddziaływania nie tylko prawa europejskiego, ale również porozumień międzynarodowych oraz standardów organizacji międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska, a które z kolei oddziałują na rozwój unijnego prawa żywnościowego.

Osadzenie prawa żywnościowego w unormowaniach międzynarodowych, unijnych i krajowych skłania do poszukiwania zasad ogólnych i wewnętrznej systematyki tego prawa we wzajemnych relacjach różnych porządków prawnych. Dwa rozwijające się równolegle zasadnicze nurty tego prawa, tj. bezpieczeństwo żywności i jakość rynkowa żywności, po okresie fragmentarycznego i niespójnego rozwoju mają już znaczący dorobek w postaci zasad wiodących i procedur.

Jeżeli chodzi o zaistnienie prawa żywnościowego w rodzimym szkolnictwie akademickim, to przedmiot taki funkcjonował przede wszystkim jako dyscyplina tzw. dodatkowa czy pomocnicza w różnego rodzaju szkołach wyższych o profilu rolniczym lub medycznym i był wykładany przez przedstawicieli dyscyplin pozaprawnych.

W latach 90. XX w. pewne zagadnienia tego prawa pod nazwą „instrumenty prawne chroniące zdrowie ludzi i zwierząt” zostały wprowadzone do akademickiego podręcznika prawa rolnego pod redakcją prof. Andrzeja Stelmachowskiego, a następnie – już pod nazwą „prawo żywnościowe” – jako część tego podręcznika.

Po raz pierwszy prawo żywnościowe jako przedmiot kształcenia prawników zostało wyodrębnione na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu

Warszawskiego. Z inicjatywy ówczesnego dziekana tego wydziału, prof. Józefa Okolskiego, na skutek sugestii Jego Małżonki, dr Grażyny Okolskiej (zatrudnionej wówczas w Instytucie Żywności i Żywienia im. prof. Aleksandra Szczygła), została powołana w 1999 r., na podstawie uchwały Senatu Uniwersytetu Warszawskiego, Pracownia Prawa Żywnościowego w ówczesnym Zakładzie Prawa Rolnego (obecnie Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności). Do chwili obecnej powstało około 140 prac magisterskich i obroniono trzy prace doktorskie (czwarta ukończona) dotyczące problematyki tego prawa, powstała również praca habilitacyjna.

Pragniemy wyrazić ogromną wdzięczność śp. Panu Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, twórcy polskiej szkoły prawa rolnego, za Jego niezwykle cenne wskazania i rady dotyczące pierwszej pracy autorstwa prof. Małgorzaty Korzyckiej na temat prawa żywnościowego pt. „Prawo Żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego”, będącej podstawą niniejszego opracowania, z którą – przed jej wydaniem – zgodził się zapoznać i życzliwie ocenił. Małgorzata Korzycka uznaje za szczególnie przywilej długoletnie pozostawanie w gronie uczniów Pana Profesora i pracę pod Jego kierunkiem, co również dało jej odwagę do sięgnięcia do nowej dziedziny prawa, mającej silne związki z prawem rolnym, ale jednak odrębnej. Praca doktorska dr. hab. Pawła Wojciechowskiego, współautora tej książki, dotycząca europejskiego modelu urzędowej kontroli żywności, miała szczęście być w 2007 r. recenzowana i wysoko oceniona przez prof. Andrzeja Stelmachowskiego.

Dziękujemy również naszym kolegom z Katedry Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności UW oraz doktorantom, magistrantom i studentom – uczestnikom seminariów i konwersatoriów z zakresu prawa żywnościowego – za wnikliwe uwagi oraz interesujące obserwacje, które wykorzystaliśmy w opracowaniu.

Książkę tę dedykujemy naszym wspaniałym Rodzinom i Przyjaciołom, bez których wsparcia i towarzyszenia praca ta nie mogłaby powstać.

Warszawa, luty 2017 r.

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

INTRODUCTION

As recently as in the early '90s of the 20th century, food law, both in Poland and in the European Union, was in principle understood as the collection of laws of sanitary character, or as norms regarding food trade, and at that mostly of technical nature. In the association period, and then when Poland became a member of the European Union in 2004, there were increased contacts with a different legal order as regards protection of health and economic interests of the consumer, as well as in respect of trading food products. Within a short time, the Republic of Poland entered the orbit of strong influence of not only European law, but also international agreements and standards of international organizations to which the European Union is a party, and which in turn affect the development of the EU food law.

Anchoring of food law in the international norms, both EU and domestic, invites the search of general principles and internal systematics of this law in the mutual relations of various legal orders. Two simultaneously advancing main currents of this law, that is food safety and market quality of food products, following a period of fragmented and incoherent development, now have a substantial output in the form of guiding principles and procedures.

As regards the emergence of food law in the domestic academic education, this field of study functioned mostly as an additional or auxiliary discipline at numerous types of university-level agricultural or medical schools, and was taught by representatives of non-legal fields.

In the '90s of the 20th century, certain selected aspects of this law, known as 'legal instruments protecting the health of people and animals' were introduced in the academic agricultural law course book edited by Professor Andrzej Stelmachowski and, later, already as 'food law', they formed a separate part of this course book.

It was at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw that food law was first granted the status of a separate area of legal education. At the initiative of the erstwhile faculty Dean, Professor Józef Okolski, which resulted from the suggestion made by his spouse, Dr Grażyna Okolska (at the time employed at the Professor Aleksander Szczygieł Institute

of Food and Nutrition), a resolution was adopted in 1999 by the University of Warsaw Senate, establishing the Research Unit of Food Law at what was then the Department of Agricultural Law (currently Chair of Agricultural Law and Food Protection System). To date, about 140 Master's theses have been written on subjects related to this branch of law, as well as three defended doctoral dissertations and one habilitation dissertation.

We wish to express our great gratitude to the late Professor Andrzej Stelmachowski, father of the Polish school of agricultural law, for his invaluable advice and guidelines in respect of the first work penned by Professor Małgorzata Korzycka in the subject of food law, that is 'Prawo Żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego' (*Food Law. An Outline of Polish and Community Law*), which serves as a basis for the present elaboration and which, prior to its publication, he kindly agreed to read and evaluated with approval. Professor Małgorzata Korzycka considers it an extraordinary privilege to have been Professor's long-time student and then associate, which gave her the courage to explore this new area of law that – albeit strongly related to agricultural law – is a field in its own right. The doctoral dissertation of dr. hab. Paweł Wojciechowski, co-author of the present book, with a focus on the European model of official food control, had the good fortune of being reviewed and highly regarded by Professor Andrzej Stelmachowski in 2007.

We would also like to thank our colleagues from the Chair of Agricultural Law and Food Protection System of the University of Warsaw, as well as students of doctoral and Master's programmes and to participants of seminars and tutorials in food law – for their insightful remarks and interesting observations that we have put to use in this book.

We dedicate this work to our fantastic Families and Friends, without whose support and companionship this book could not have been written.

Warsaw, February 2017

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

ROZDZIAŁ I

PRAWO ŻYWNOŚCIOWE JAKO DZIEDZINA PRAWA

1. Wyodrębnienie prawa żywnościowego jako nowej dziedziny prawa	29
2. Prawo żywnościowe a inne dziedziny prawa (prawo rolne, prawo konsumenckie, prawo handlowe, prawo administracyjne)	36
2.1. Prawo żywnościowe a prawo rolne.	36
2.2. Prawo żywnościowe a prawo handlowe	43
2.3. Prawo żywnościowe a prawo konsumenckie	48
3. Metoda regulacji w prawie żywnościowym	54
4. Ewolucja prawa żywnościowego	57
4.1. Dawne prawo żywnościowe	57
4.2. Rozwój prawa żywnościowego w polskim prawodawstwie	60
4.3. Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej	64
4.4. Rozwój prawa żywnościowego w wybranych państwach spoza UE	68
4.4.1. Stany Zjednoczone Ameryki	68
4.4.2. Chiny	77
4.4.3. Brazylia.	82
4.4.4. Australia	87
4.4.5. Kodeks żywnościowy (Codex Alimentarius)	89

Pojęcie prawa używane jest w naukach prawnych w ujęciu podmiotowym oraz przedmiotowym. W ramach pierwszego z ujęć przedmiotem zainteresowania jest prawo podmiotowe przysługujące osobie (podmiotowi praw) wobec władz publicznych lub wobec innych podmiotów¹. W znaczeniu przedmiotowym prawo utożsamiane jest natomiast z normą prawną (zespołem norm), która może być uważana za punkt odniesienia lub źródło wolności i praw

¹ Zob. J. Ciapała, *Wolność a uprawnienie – próba analizy porównawczej pojęć w kontekście wybranych postanowień Konstytucji RP*, Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe 2000, z. 7, s. 75. Przy tym podejściu określenie „prawo” rozumiane bywa w dwojaki sposób. Przy szerokim rozumieniu obejmuje ono wolności i prawa (podstawowe typy sytuacji prawnych podmiotu prawa), przy wąskim odnosi się do uprawnień. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 15–40.

w znaczeniu podmiotowym². W niniejszej pracy wykorzystywane będzie drugie z tych ujęć.

Istnieje wiele poglądów dotyczących istoty i genezy prawa. Udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czym jest prawo, okazuje się niełatwe, pomimo tego że należy ono do zjawisk, z którymi spotykamy się niemal co dzień. Z pewnością jest ono zjawiskiem kulturowym, ponieważ jest budowane na gruncie pewnych wartości w celu ich realizacji i ochrony³. Prawo, obok religii, obyczajów i moralności, jest jednym z zespołów norm regulujących stosunki społeczne⁴. Za naczelną cechę prawa uznaje się jego normatywny charakter, a zatem prawem są normy określające powinny sposób postępowania⁵.

W teorii prawa wyodrębnia się trzy kierunki myślenia o prawie, tj.:

- 1) pozytywistyczny, w którym za prawo uznaje się zespół norm ustanowionych i chronionych (sankcjonowanych) przez państwo posługujące się przymusem,
- 2) prawnonaturalny, zakładający, że prawo pozytywne nie jest najwyższym wzorem zachowań i że ludzie związani są także prawem natury, normami lub choćby ideałami niebędącymi wytworem ludzkiego stanowienia (w ujęciach tradycyjnych, np. tomistycznym, wywodzone jest ono z objawionej woli Boga, odbijającej się w sumieniu człowieka), a w konsekwencji uznaje się, że prawo pozytywne nie może być sprzeczne z prawem naturalnym, sprzeczność bowiem pozbawia je mocy obowiązującej. W kwestii 91 *Summa Theologiae* św. Tomasz definiuje prawo naturalne jako „udziałowo istniejące w stworzeniu rozumnym prawo wieczne”⁶. Jest to ściśle związane z pojęciem godności jako przyrodzonej i nienaruszalnej. Jeżeli, jak pisze św. Tomasz z Akwinu, osobą jest to, co posiada godność (*persona est nomen dignitas*⁷), równość jest również „zamyśłem” Stwórcy,

² Zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 5.

³ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1998, s. 15.

⁴ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 17; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Poznań 2000, s. 129.

⁵ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 17. Nauka prawa nie koncentruje się na tzw. prawach opisowych, jak w naukach przyrodniczych i ekonomii, które opisują, jak zjawiska przyrodnicze lub ludzie się zachowują, ale na prawach nakazanych, które ustanawiają zasady powinnego zachowania. Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008, s. 45.

⁶ Św. Tomasz z Akwinu, *Suma Teologiczna*, Londyn 1970, I-II, q. 91, art. 2. Szerzej na temat tomistycznej teorii prawa naturalnego P. Łabieniec, *Kwestia poznania prawa naturalnego w tomistycznej filozofii moralności* (w:) P. Dardziński, F. Longchamps de Brier, K. Szczucki (red.), *Prawo naturalne – natura prawa*, Warszawa 2011, s. 31 i n.

⁷ Na temat pojęcia godności u św. Tomasza z Akwinu zob. L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i jej wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 34 i n. i zebrana tam bogata literatura przedmiotu.

i wiąże się z nią cała kondycja ludzka we wszystkich przejawach życia osobistego, społecznego, politycznego. J.H.H. Weiler konstatuje, że źródłem równości wszystkich osób jest stanowczy nakaz Stwórcy, fakt, że człowiek jest stworzony na podobieństwo Boga⁸.

Na władzy publicznej spoczywa obowiązek pozytywny zapewnienia poszanowania godności ludzkiej m.in. przez ustanowienie odpowiednich sankcji cywilnych i karnych, zabezpieczających zakaz jej naruszenia⁹. W niektórych współczesnych ujęciach także stosuje się odwołanie do godności człowieka, do ideałów kultury itp. W tym przypadku chodzi nie tyle o poznawanie prawa naturalnego, które istnieje niezależnie od woli człowieka, ile raczej o jego konstruowanie i tworzenie, jest ono w tym ujęciu rozumiane jako wytwór intelektu;

- 3) realistyczny, który nie uznaje ani koncepcji pozytywistycznej, zarzucając jej nieuzasadnioną wiarę w teksty prawne, ani prawnonaturalnej, krytykując ją za poszukiwanie wzorców prawa przez spekulatywne rozważania zastępujące rzetelną analizę życia społecznego; w tej koncepcji prawem są wzory zachowania ujawniające się w zachowaniach osób, które uznaje się za mające znaczenie prawne (*law in action*)¹⁰.

Współcześnie najczęściej przyjmuje się ujęcie kompromisowe, z wyraźną dominacją ujęcia pozytywistycznego¹¹. Koncepcja pozytywistyczna w największym stopniu kształtuje praktykę tworzenia i stosowania prawa¹². Zwykle stwierdza się zatem, że warunkiem przyjęcia określonej normy za prawną jest wsparcie, jakiego udziela jej instytucja społeczna uznawana za prawotwórczą (państwo, organizacja międzynarodowa, Kościół)¹³. Najogólniej można więc stwierdzić, że prawo jest to system norm postępowania wydanych lub uznanych przez władzę państwową lub – szerzej – iż jest to zbiór reguł postępowania przyjętych w danej społeczności, uznanych przez odpowiednie organy państwa bądź innej instytucji społecznej, określających wzajemne prawa i obowiązki jednostek¹⁴. Pamiętać jednocześnie trzeba, że moc prawa tkwi nie

⁸ L. Bosek, *Gwarancje...*, s. 46; J.H.H. Weiler, *Chrześcijańska Europa. Konstytucyjny imperiaлизм czy wielokulturowość*, Poznań 2003, jak pisze dalej Weiler: „Najcudowniejszy zaś wyraz źródło to znalazło w podniosłym zdaniu Księgi Rodzaju (1, 27): »Stworzył więc Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył: stworzył mężczyznę i niewiastę«”, s. 46.

⁹ Tak. L. Bosek, *Gwarancje...*, s. 121.

¹⁰ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 9–10.

¹¹ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 10; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 21.

¹² Zob. L. Morawski, *Wstęp...*, s. 21.

¹³ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 12.

¹⁴ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 10; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1995, s. 9; L. Morawski, *Wstęp...*, s. 23; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków

w elementach formalnych, lecz właśnie w wewnętrznych wartościach, które ze sobą niesie¹⁵.

Początkowo wszelkie zbiory praw charakteryzowały się kazuistyką, jednak już od II w. p.n.e. pojawiły się próby systematyzacji¹⁶. Do najbardziej fundamentalnych i najtrwalszych należy podział na prawo prywatne i prawo publiczne zaproponowany przez Cyncerona i wyraźnie sformułowany przez Ulpiana, prawnika żyjącego w III w. n.e.¹⁷ Kryterium podziału był „interes” („korzyść”) bądź to prywatny, bądź ogółu. Prawo publiczne regulowało więc interesy ogółu (państwa), a prawo prywatne interesy jednostek. W tym pierwszym (do którego należały: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, prawo karne) występował nadrzędny (władczy) charakter państwa¹⁸. Kryterium interesu było akceptowane przez wielu wybitnych prawników (np. F.C. von Savigny, G.F. Puchta), jednak na przełomie XIX i XX w. spotkało się ono z ożywioną krytyką ze względu na fakt zazębiania się interesu prywatnego i publicznego¹⁹. W miejsce tej koncepcji jako kryterium podziału proponowano typ stosunków prawnych wynikających z norm prawnych, wskazując, że normy prawne prowadzą w jednym przypadku do stosunków prawnych między organami państwowymi oraz między organami i obywatelami (które zaliczano do praw publicznego), a w drugim przypadku – do stosunków prawnych między obywatelami (które zaliczano do prawa prywatnego)²⁰. W tym podziale uwidacznia się różnica metod regulowania stosunków społecznych. Metoda administracyjnoprawna oparta jest na władztwie i podporządkowaniu, a stosunek prawny charakteryzuje się nierównorzędnością. Metoda cywilnoprawna oparta jest natomiast na autonomii i równorzędności stron²¹.

2000, s. 265; A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 104; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 160; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 72–73. Ostatni ze wskazanych autorów zauważa, że prawo jest rozpatrywane nie tylko w aspekcie językowym (tj. jako zbiór norm postępowania), ale przede wszystkim w aspekcie realnym (socjologicznym, psychologicznym, ekonomicznym, politycznym), jako czynnik kształtujący postawy i zachowania członków społeczeństwa według wzorów narzucanych przez organizację państwową.

¹⁵ Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 14 i n. oraz zawarty tam szeroki wywód na temat istoty prawa, którego immanentną treść stanowi system wartości, a także bogata literatura zagadnienia.

¹⁶ Zob. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2000, s. 27.

¹⁷ Zob. T. Giaro, *Historia i tradycja prawa rzymskiego* (w:) W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie u podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 34.

¹⁸ Zob. W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1995, s. 10.

¹⁹ Zob. M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997, s. 48.

²⁰ Zob. M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp...*, s. 49.

²¹ Zob. szeroko na ten temat A. Stelmachowski, *Wstęp...*, 1984, s. 38 i n.

Opierając się na tym tradycyjnym podziale można wyodrębnić podstawowe działy prawa, zwane gałęziami prawa²², takie jak: prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne, prawo międzynarodowe, prawo sądowe formalne²³. Trzeba podkreślić, że wyodrębnienie poszczególnych działów prawa nie ma charakteru statycznego²⁴. Z upływem czasu wokół ważnych dziedzin gospodarki lub kultury zaczęły się grupować zadania prawne należące do różnych gałęzi podstawowych, dotyczące jednak jednej „materii”, tj. jednej dziedziny życiowej. Nie tylko się one grupują, ale tworzą powiązane zespoły, nabierając swoistych znamion technicznych, instytucjonalnych itd.²⁵ Pojawiła się w konsekwencji potrzeba wyodrębniania kolejnych działów prawa, które – w przeciwieństwie do działów podstawowych (gałęzi) – można określić mianem działów kompleksowych²⁶.

Z wyodrębnianiem kolejnych działów prawa związana jest problematyka kryteriów podziału. Najczęściej jako kryterium podziału systemu prawa na gałęzie podstawowe wskazuje się metodę regulacji stosunków prawnych, przy czym zasadniczo można wyodrębnić jedynie trzy metody regulacji, tj. cywilistyczną, opartą na autonomii i zrównaniu (równorzędności) pod względem prawnym stron stosunku prawnego, administracyjną, opartą na władztwie i podporządkowaniu, albo też karną, operującą sankcjami szczególnego rodzaju²⁷. Obok „metody” jako kryterium podziału systemu prawa wymienia się „przedmiot” regulacji, a także wspólne cechy odróżniające pewne zagadnienia od innych. Zarówno kryterium przedmiotu, jak i kryterium metody są jednak zawodne jako podstawa do wyodrębnienia nowego działu prawa²⁸. W przeważającej mierze o podziale prawa na działy decyduje przyjęcie określonej konwencji²⁹. Podziały mogą mieć różne cele teoretyczne (np. postulowana systematyka), praktyczne (np. do rozdziału kompetencji, do prac legislacyjnych),

²² Gałęzie prawa są konsekwencją „pionowego” podziału ogółu norm prawnych. Grupują one normy regulujące zbliżone do siebie stosunki społeczne (pewne kategorie stosunków społecznych). Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 321; A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 226.

²³ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, z. 16, s. 21; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15 i 17.

²⁴ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 321.

²⁵ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 21.

²⁶ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 22.

²⁷ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 102; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15 i 17.

²⁸ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 102.

²⁹ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 99.

dydaktyczne (np. programy nauczania)³⁰. Wyodrębnienie nowej, samodzielnej, kompleksowej dziedziny prawa wynika na ogół z pewnych potrzeb związanych z czynnikami ekonomicznymi, demograficznymi czy politycznymi. Wpływ na wyróżnienie nowych działów prawa wywierają przede wszystkim względy praktyczne³¹. Kompleksowe działy prawa można określić mianem funkcjonalnych części prawa, które są definiowane przez funkcje realizowane w odniesieniu do zjawisk społecznych. Przykładowo normy odnoszące się do środowiska tworzą prawo ochrony środowiska, a odnoszone do żywności tworzą prawo żywnościowe³². Stwierdzenie jednak samej potrzeby wyodrębnienia takiej dziedziny nie przesądza automatycznie o jej zaistnieniu. Jedynie badając trzy płaszczyzny: legislacyjną, doktrynalną i dydaktyczną, można się przekonać, czy nowa dziedzina istnieje³³.

W nowych kompleksowych działach prawa stosowane są zwykle różne metody regulacji stosunków społecznych i z założenia dziedziny te czerpią z dorobku innych dziedzin (np. prawo gospodarcze publiczne, podatkowe, finansowe, bankowe, rolne)³⁴. Stopnie zmodyfikowania i złączenia elementów pochodzących z działów podstawowych, jak również stopnie usamodzielnienia poszczególnych działów kompleksowych mogą być różne. Jednak elementy działów podstawowych wbudowane w działy kompleksowe zachowują swoją przynależność do działów podstawowych w odniesieniu do typu strukturalnego³⁵. Działy podstawowe wprawdzie wyczerpują całość porządku prawnego, jednak nie przeszkadza to, aby w podziale innego rzędu uznać działy kompleksowe, złożone z odpowiednio złączonych i zmodyfikowanych elementów działów podstawowych, np. dla potrzeb badań monograficznych lub z powodu praktycznej przydatności³⁶.

³⁰ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 4 i 23; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

³¹ Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa...*, 1969, s. 15; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 99–101; M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp...*, s. 46; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

³² Tak B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

³³ Zob. A. Stelmachowski (w:) J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 10; A. Stelmachowski (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszaw 1980, s. 8; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 18.

³⁴ Zob. R. Mastalski, *Prawo podatkowe I – część ogólna*, Warszawa 1998, s. 10–22; C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 5–7.

³⁵ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 23; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa...*, 1969, s. 15.

³⁶ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 23.

Działy prawa mogą się nawzajem przenikać, gdyż jakiś element czy fragment porządku prawnego może podlegać nie tylko jednemu układowi zasad i pojęć. Odrębność jakiegoś działu prawa polega na tym, że pewne elementy porządku prawnego są interpretowane i stosowane wedle pewnych wspólnych zasad i pojęć³⁷. To w wykładni prawa wyrażają się, w sposób bardzo jaskrawy, związki zachodzące między normami należącymi do jednej dziedziny prawa³⁸. Taką nowo wyodrębnianą dziedziną prawa jest prawo żywnościowe.

1. WYODRĘBNIE NIE PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO JAKO NOWEJ DZIEDZINY PRAWA

Wyodrębnianie się prawa żywnościowego jako gałęzi prawa dokonuje się współcześnie³⁹. Prawo to autonomizuje się ze względu na szczególny przedmiot regulacji, którym jest żywność wymagająca szczególnego systemu ochrony; należy zatem podkreślić „produkcyjny” charakter tego prawa. Żywność jest nie tylko towarem, którym się handluje, ale przede wszystkim produktem o unikatowej funkcji, jaką jest jego spożycie przez ludzi. Przepisy prawa dotyczące żywności, istniejące od starożytności w europejskim kręgu rozwoju prawa, skierowane były początkowo na jakość produktu, jak to dziś byśmy nazwali, w szczególności na ochronę przed oszustwem i fałszowaniem⁴⁰. Poczynając od XIX w., kwestie sanitarne, współcześnie określane jako bezpieczeństwo żywności, wobec rozwoju technologii (współcześnie – modyfikacji genetycznej, nanotechnologii), ale też szerszego obrotu międzynarodowego, zaczęły przyjmować postać ustawową. Z czasem prawo publiczne dotyczące żywności skupiło się w dużej mierze na ochronie życia i zdrowia konsumenta żywności.

³⁷ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 4.

³⁸ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 322.

³⁹ Zob. na temat kształtowania prawa żywnościowego M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 78 i n., i cytowana tam literatura polska i zagraniczna; M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Prawo żywnościowe* (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011.

⁴⁰ Już w XV w. doszło do wytworzenia w prawie polskim „monopolu korporacyjnego”, np. do członków bractwa (cechu) w zakresie produkcji miódów i gorzałek należało certyfikowanie, mówiąc językiem współczesnym, produktów objętych jego działalnością. Regulowano też zasady handlu żywnością, łącznie – co warto przypomnieć – z zakazem handlu w dni świąteczne. Na temat dawnego prawa żywnościowego zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 35 i n.

Obecnie prawo żywnościowe ma na celu nie tylko **ochronę życia i zdrowia człowieka (bezpieczeństwo żywności)**, ale również interesów ekonomicznych konsumentów, dobrostanu zwierząt gospodarskich, zdrowia roślin oraz środowiska naturalnego. Jest to prawo normujące poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, określane zbiorczym terminem łańcucha żywnościowego (*food chain* – jest to termin wprowadzony przez legislatora unijnego). Fundamentalne dla prawa żywnościowego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności⁴¹ w preambule w pkt 1 i 2 wprowadza pojęcie ogólnego dobra. Czytamy w niej, że swobodny przepływ bezpiecznej i korzystnej dla zdrowia żywności i pasz jest ważnym aspektem rynku wewnętrznego i przyczynia się znacząco **do zdrowia i ogólnego dobra obywateli** oraz do ich interesów socjalnych i gospodarczych oraz że zgodnie z polityką Unii powinien być **zapewniony wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego**. Ogólne dobro obywateli odnosi się w tym przypadku do wszystkich obywateli zintegrowanej Europy. Ze względu na przynależność Polski do UE mamy zatem do czynienia z ochroną ogólnego dobra w postaci zdrowia na poziomie krajowym i unijnym we wzajemnej relacji obu tych porządków prawnych.

Normy konstytucyjne dotyczące zdrowia obywateli znajdują się w tej części rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴², która poświęcona jest wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym („Każdy ma prawo do ochrony zdrowia” – art. 68 oraz „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa” – art. 76). Życie i zdrowie człowieka jest dobrem, którego ochrona – ze względu na naturę tego dobra integralnie związanego z osobą ludzką – ma uzasadnienie znacznie dalej idące niż tylko decyzja władzy prawodawczej czy państw zawierających umowę międzynarodową. Zaznaczyć trzeba, że całościowo pojmowane zdrowie ludzi⁴³ jest odmienną kategorią niż zdrowie

⁴¹ Dz. Urz. WE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1.

⁴² Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

⁴³ W 1920 r. C.E.A. Winslow, profesor zdrowia publicznego na Uniwersytecie Yale w New Haven, sformułował definicję zdrowia publicznego, która może być rozumiana jako: nauka i sztuka zapobiegania chorobom, wydłużania życia i promocji zdrowia – poprzez zorganizowane wysiłki społeczeństwa wyrażające się w działaniach na rzecz higieny środowiska, zwalczania chorób zakaź-

i życie konsumenta. Definicje zdrowia czy zdrowia publicznego mają swoją siatkę pojęciową i uregulowania również w ramach działalności organizacji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Zdrowia, np. Strategia Osiągnięcia Zdrowia dla Wszystkich 2000⁴⁴.

Natomiast prawo żywnościowe obejmuje szerszy obszar zdrowia człowieka, nie tylko zdrowie publiczne, ale zdrowie w każdym przejawie życia człowieka, również w powiązaniu ze zdrowiem roślin, zdrowiem zwierząt, stanem środowiska naturalnego człowieka, warunkami życia codziennego. Nie jest zatem poddane redukcji ze względu na jakikolwiek aspekt regulacji poszczególnych dziedzin prawa, nawet prawa konstytucyjnego.

Polska, jako państwo członkowskie UE, może zabiegać o wyższy niż unijny standard tej ochrony tylko w oparciu o nowe fakty naukowe (art. 114 TFUE), jednakże wiedza ekspercka obarczona jest niejednokrotnie niepewnością i niekonkluzywnymi opiniami, o czym będzie mowa szerzej w dalszych częściach pracy omawiających analizę ryzyka w prawie żywnościowym⁴⁵.

W literaturze występuje kilka doktrynalnych propozycji definicji prawa żywnościowego. Według Ewy Skrzydło-Tefelskiej, która sformułowała swój pogląd w 1995 r., pojęcie prawa żywnościowego obejmuje te przepisy, które regulują produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków spożywczych⁴⁶. Autorka zaznacza, że prawo żywnościowe obejmuje przepisy krajowe i unijne (wspólnotowe), co związane jest z realizacją dwójakiego rodzaju zadań. Z jednej strony, zapewnienie swobodnego przepływu towarów wymaga zniesienia wszelkich barier w handlu artykułami spożywczymi, a z drugiej

nych, nauczania zasad higieny indywidualnej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgnarskich, ukierunkowanych na wczesne diagnozowanie i profilaktycznie ukierunkowane leczenie oraz – rozwój mechanizmów społecznych, które zapewnią każdemu poziom bytowania umożliwiający utrzymanie zdrowia (C. Winslow, *The untitled fields of public health*, Science N.S. 1920, nr 51, s. 22–33, cyt. za C.E.A. Winslow, *The evolution and significance of the modern public health campaign*, New Haven, 1923, s. 10).

⁴⁴ World Health Organization: Evaluation of the implementation of the global strategy to Health All by 2000. Zob. również Zdrowie 21 dla wszystkich w XXI wieku, Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w Regionie Europejskim WHO – Światowa Organizacja Zdrowia Biuro Regionu Europejskiego Kopenhaga, Światowa Deklaracja Zdrowia.

⁴⁵ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Dobra chronione w obszarze prawa rolnego i żywnościowego* (w:) W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bériér, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 313 i n.

⁴⁶ E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna charakterystyka*, Rejent 1995, nr 1, s. 51.

strony, państwa członkowskie, a także Wspólnota Europejska⁴⁷, mają obowiązek zapewnić ochronę zdrowia publicznego oraz praw konsumenta⁴⁸.

Z kolei Andrzej Wróbel, również w 1995 r., przez pojęcie wspólnotowego prawa żywnościowego rozumiał ogół norm prawnych stanowionych przez organy Wspólnot Europejskich, które odnoszą się do środków spożywczych, a ich zasadniczym i pierwotnym celem jest zapewnienie ochrony zdrowia konsumenta, ochrony przed wprowadzeniem go w błąd i przed ryzykiem pomyłek, a także zagwarantowanie konsumentowi rzetelnej informacji (prawo żywnościowe *sensu stricto*)⁴⁹. Do prawa żywnościowego *sensu largo* autor ten zaliczył także normy regulujące wytwarzanie, skład, właściwości i oznaczenie środków spożywczych, których celem podstawowym nie jest ochrona wymienionych wcześniej wartości, lecz wspieranie produkcji, jakości i sprzedaży produktów rolnych⁵⁰. Była to w tym czasie najszersza definicja prawa żywnościowego w doktrynie.

Dwa lata później, w 1997 r., Józef Paliwoda stwierdził, że powszechnie przyjmuje się, w zasadzie we wszystkich systemach prawnych zarówno poszczególnych państw, jak i organizacji międzynarodowych, że pojęcie prawa żywnościowego oznacza zespół przepisów prawnych, które normują wytwarzanie, przetwórstwo, przechowywanie, transport i sprzedaż produktów żywnościowych, a jego naczelnym zadaniem jest zapewnienie zdrowia obywateli oraz zagwarantowanie rzetelnego obrotu żywnością⁵¹. Autor ten polskie prawo żywnościowe uznaje za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a także po części finansowego i karnego⁵². Podkreśla jednocześnie, że prawo żywnościowe ukazuje kilka fundamentalnych prawd, że żywność stanowi podstawę bytu i rozwoju, a tym samym warunek biologicznego życia człowieka i narodu, oraz że od dostatecznej i bezpiecznej żywności zależy rozwój społeczeństwa i jego stan zdrowotny⁵³.

⁴⁷ Od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1 ze sprost.), na mocy art. 1 akapit 3 TUE, termin „Unia Europejska” zastąpił Wspólnotę Europejską, stąd w niniejszym opracowaniu używane będzie głównie pojęcie Unii Europejskiej, jednak odnosząc się do kwestii historycznych, używane będą także pojęcia Wspólnoty Europejskiej lub Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

⁴⁸ E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo żywnościowe...*, s. 52.

⁴⁹ A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, Rejent 1995, nr 5, s. 24.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ J. Paliwoda, *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997, s. 38.

⁵² J. Paliwoda, *Uwagi...*, s. 83.

⁵³ J. Paliwoda, *Uwagi...*, s. 84.

Hubert Izdebski, wypowiadając się w okresie stowarzyszeniowym Polski z Unią Europejską (w 2000 r.), określił zakres, jaki obejmuje prawo żywnościowe, twierdząc, że reguluje ono produkcję i obrót żywnością, a także stanowi materię o wielkim znaczeniu publicznym, która dotyczy podstawowych aspektów prawnych funkcjonowania sektora gospodarki o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego rozwoju biologicznego narodu⁵⁴. Zarysowując zakres regulacji, wskazał, że powinien on obejmować takie obszary i zagadnienia, jak: podstawowa terminologia, pojęcia i kwalifikacje (w tym definicja umieszczania na rynku oraz pojęcie bezpiecznej żywności), zasady odpowiedzialności za produkt z rozszerzeniem na nieprzetworzoną produkcję pierwotną, substancje dodatkowe, higiena żywności, standardy rynkowe i oświadczenia rynkowe, zasady funkcjonalnego etykietowania, prezentacja i reklama, rynkowy obrót żywnością, system ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, polityka żywnościowa, w tym promocja zasad zdrowego odżywiania, kompetencje i wzajemne relacje między instytucjami zajmującymi się zagadnieniami żywności i żywienia⁵⁵. Prawo żywnościowe nie może ograniczać się do tradycyjnej problematyki ochrony zdrowia konsumentów, ale powinno także obejmować kwestie uczciwego obrotu żywnością⁵⁶.

Włoska szkoła prawa żywnościowego przedstawia własne podejście do prawa żywnościowego. Luigi Costato napisał w 2007 r., że aby zagwarantować swobodny przepływ żywności w ramach wspólnego rynku, potrzebne są przepisy ustanowione na szczeblu europejskim, ale przyjmowanie przepisów tak szczegółowych i ścisłych, które nie pozostawiają praktycznie miejsca na szczegółowe decyzje państw członkowskich, wydaje się nie do końca zgodne z pojęciem zbliżania ustawodawstw (*ravvicinamento*), które przewiduje art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)⁵⁷⁵⁸.

Autor ten dostrzega również, że prawo żywnościowe coraz bardziej się rozrasta, zajmując olbrzymią przestrzeń decyzyjną. Ma to na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpiecznego obiegu produktów

⁵⁴ H. Izdebski, *Założenia ustawy – prawo żywnościowe jako podstawowego aktu regulującego produkcję i obrót żywnością ze szczególnym uwzględnieniem harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej* (w: *Sesje plenarne, materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy*, Warszawa 2000, s. 34.

⁵⁵ H. Izdebski, *Założenia ustawy...*, s. 34.

⁵⁶ H. Izdebski, *Założenia ustawy...*, s. 36.

⁵⁷ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.

⁵⁸ L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, PPR 2007, nr 1, s. 22.

żywnościowych w ramach wspólnego rynku⁵⁹. Zdaniem L. Costato ewolucja prawa unijnego przejawia się, z jednej strony, w coraz szerszym uwzględnianiu potrzeb narodowych polityk rolnych państw członkowskich, a z drugiej, w narastaniu regulacji o charakterze nakazowym, nakładających na rolników obowiązki związane z gwarantowaniem bezpieczeństwa i higieny wytwarzanych przez nich produktów⁶⁰.

Natomiast Bernd van der Meulen i Menno van der Velde w tym samym roku co L. Costato (w 2007 r.) zdefiniowali prawo żywnościowe jako kompleksową, funkcjonalną dziedzinę prawa, łączącą w sobie elementy z różnych dziedzin prawa (w tym administracyjnego, cywilnego, własności intelektualnej, karnego) w jedną całość, ukierunkowaną na realizację określonych celów⁶¹. Również C. MacMaolain wypowiedział się w tym duchu, wskazując, że unijne prawo żywnościowe oznacza wszelkie prawnie wiążące akty instytucji Unii Europejskiej dotyczące produkcji i dystrybucji żywności⁶². Rozwija swoją myśl dotyczącą relacji między europejskim prawem żywnościowym a żywnościowym prawem krajowym, zauważając istotną rolę orzecznictwa TSUE i sądów krajowych w dopełnieniu zakresu tego prawa⁶³.

Oryginalne podejście do prawa rolnego i żywnościowego zaprezentował F. Albininni⁶⁴, twierdząc że prawo rolne i żywnościowe pozostają pod silną presją konieczności znalezienia odpowiedzi na wyzwania innowacyjności technologicznej oraz prawnej innowacyjności (*legal innovation*). Taką odpowiedzią prawa żywnościowego jest wprowadzenie do prawa takich instrumentów, jak: *traceability*, nowa żywność, zasada ostrożności. Prawna innowacyjność przejawia się zatem w powstawaniu nowych konstrukcji prawnych będących jednocześnie reakcją na nowe zjawiska w sferze rozwoju technologicznego.

W ostatnim czasie (w 2015 r.) B. van der Meulen sformułował pogląd, że „prawo żywnościowe stało się samodzielną dziedziną naukową o solidnych podstawach teoretycznych” oraz że „prawo żywnościowe stało się pełnopraw-

⁵⁹ L. Costato, *Wpływ wspólnotowego...*, s. 23.

⁶⁰ L. Costato, *Wpływ wspólnotowego...*, s. 23.

⁶¹ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

⁶² Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting Consumers and Health in Common Market*, Oxford–Portland Oregon 2007, s. 11.

⁶³ Zob. C. MacMaolain, *Food Law. European, Domestic and International Frameworks*, Oxford and Portland Oregon 2015, s. 10 i n.

⁶⁴ F. Albininni, *Agricultural and food law as innovative engine of European law: the new scenario* (w:) V.R. Fuentes (red.), *From agricultural to food law. The new scenario*, Wageningen 2014, s. 19 i n.

ną funkcjonalną dziedziną prawa”. Jest przy tym wyodrębnione ze względu na znaczący obszar stosunków społecznych, które reguluje⁶⁵.

Najpełniejszą definicję prawa żywnościowego zaproponowała M. Korzycka-Iwanow (w 2005 i 2006 r.), wskazując, że „prawo żywnościowe oznacza ogół przepisów regulujących stosunki społeczne związane ze wszystkimi etapami produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, oraz pasz dla zwierząt przeznaczonych na żywność – ze względu na ochronę życia i zdrowia, interesy ekonomiczne konsumenta oraz rzetelność obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i zdrowia oraz dobrostanu zwierząt”⁶⁶. Jest ono zatem prawem normującym poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności⁶⁷.

Prawo żywnościowe stanowi zatem nową kompleksową dziedzinę prawa, wyodrębnioną na podstawie dwóch kryteriów:

- 1) przedmiotu, obejmującego regulację stosunków społecznych związanych ze wszystkimi etapami produkcji, wytwarzania i dystrybucji żywności oraz
- 2) celów, tj. ochrony życia i zdrowia człowieka i interesów ekonomicznych konsumenta, w tym rzetelności obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i zdrowia oraz dobrostanu zwierząt i zdrowia roślin.

Należy odnotować, że oprócz doktrynalnej definicji prawa żywnościowego istnieje też legalna definicja prawa żywnościowego, która została zawarta w fundamentalnym dla unijnego prawa żywnościowego rozporządzeniu nr 178/2002, nazywanym ogólnym prawem żywnościowym. Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002 „prawo żywnościowe” oznacza „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji,

⁶⁵ O teorii i praktyce prawa żywnościowego w Europie. Wywiad z profesorem van der Meulenem, Forum Prawnicze 2015, nr 5, s. 3–11. Doniosłe znaczenie prawa prywatnego w odniesieniu do rolnego prawa żywnościowego (*agricultural food law*) analizują K. Purnhagen, C. Barnard, B. van der Meulen, H. Bremmers, *Private law and agricultural food law* (w:) V.R. Fuentes (red.), *From agricultural to food law. The new scenario*, Wageningen 2014, s. 45 i n.

⁶⁶ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, Studia Iuridica Agraria 2005, t. 5, s. 85; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa* (w:) M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 26. Zdecydowanie węższą i mniej spójną definicję (odnoszącą się zresztą wyłącznie do prawa krajowego) zaproponował M. Taczanowski, według którego „Polskie prawo żywnościowe stanowi zespół wzajemnie ze sobą powiązanych norm prawnych, regulujących jakość żywności oraz jej produkcję i obrót, ze względu na ochronę zdrowia człowieka (konsumenta)”, zob. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 40.

⁶⁷ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego* (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 41.

przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt gospodarskich lub używanej do żywienia zwierząt gospodarskich”⁶⁸.

2. PRAWO ŻYWNOŚCIOWE A INNE DZIEDZINY PRAWA (PRAWO ROLNE, PRAWO KONSUMENCKIE, PRAWO HANDLOWE, PRAWO ADMINISTRACYJNE)

Prawo żywnościowe jako nowa kompleksowa dziedzina prawa przenika się z wieloma innymi dziedzinami prawa.

2.1. PRAWO ŻYWNOŚCIOWE A PRAWO ROLNE

Kształtujące się obecnie prawo dotyczące żywności w polskim porządku prawnym jest w podobnej sytuacji, jak było przed laty prawo rolne. Jeszcze teraz można mówić o „szlifowaniu” zasad i konstrukcji prawa rolnego, ale nie ma już żadnych wątpliwości, że dokonał się nie tylko proces jego wyodrębnienia, ale i istotnego rozwoju. Głównie w latach 60. i 70. XX w. toczyła się wśród prawników interesująca i szeroka dyskusja na temat kryteriów wyodrębnienia prawa rolnego jako nauki i jego miejsca w polskim systemie prawa. Poważny dorobek prawa rolnego jako samodzielnej dyscypliny prawa, skupiony – obok kwestii ustrojowych – na produkcji i produkcji rolnej, jest niekwestionowany i zawiera pogłębioną refleksję naukową⁶⁹.

⁶⁸ W literaturze zwraca się uwagę na nieścisłości, a nawet błędy w polskojęzycznym brzmieniu tej definicji. Pierwszy ma charakter czysto gramatyczny, użyto bowiem sformułowania „a ich bezpieczeństwo w szczególności”, a nie jak powinno być „a jej bezpieczeństwo w szczególności”, tj. użyto zaimka „ich” zamiast jej”. Nie ma przy tym wątpliwości, że przepisy mają w szczególności regulować bezpieczeństwo żywności (stąd powinno być „jej”), na co wskazuje chociażby angielska wersja językowa: *and food safety in particular*. Użycie natomiast zaimka „ich” zamiast „jej” mogłoby sugerować, że chodzi o bezpieczeństwo przepisów, co byłoby wnioskiem absurdalnym. Drugi błąd dotyczy użycia określenia „oraz paszy produkowanej dla zwierząt gospodarskich lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych”, w miejsce *feed produced for, or fed to, food-producing animals*. Właściwsze byłoby użycie sformułowania „oraz paszy produkowanej dla zwierząt przeznaczonych na żywność lub używanej do żywienia takich zwierząt”, zwierzęta gospodarskie bowiem nie koniecznie muszą być wykorzystywane do produkcji żywności. Zob. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach...*, s. 41.

⁶⁹ Zob. A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19 i n. i cytowana tam literatura; A. Lichorowicz (w:) *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2006, rozdział I § 1, 2, 3 i cytowana tam literatura polska i zachodnioeuropejska.

Stosownie do definicji prawa rolnego zaproponowanej przez A. Stelmachowskiego prawo rolne można określić jako całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego⁷⁰. Specyficzny charakter produkcji rolnej odnosi się również do jej istotnego elementu, jakim jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Rolnictwo produkuje głównie środki żywności, chociaż duże znaczenie może mieć produkcja nieżywnościowa, np. produkcja bawełny, lnu lub wikliny, a z drugiej strony są artykuły rolne produkowane poza rolnictwem, np. drożdże⁷¹. Z kolei przedsiębiorstwo rolne może stosować metody przemysłowe, które mogą doprowadzić do oderwania produkcji od ziemi, np. przemysłowy tucz trzody chlewnej⁷².

Jeszcze za czasów ustroju socjalistycznego pisano o ewoluowaniu prawa rolnego w kierunku kompleksu żywnościowego, mając na względzie ujmowanie gospodarki żywnościowej jako całości (uchwała Sejmu PRL z 1974 r. podkreślała konieczność „zharmonizowania produkcji rolnej z przetwórstwem i przechowywalnictwem”), co m.in. miało oznaczać przełamanie barier resortowych, tj. przemysłu rolno-spożywczego i rolnictwa⁷³.

O wyodrębnianiu się w prawie polskim prawa żywnościowego, już w okresie stowarzyszenia z UE, w latach 90., pisał J. Paliwoda, również nawiązując do prawa rolnego. Uznał prawo żywnościowe za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a po części prawa finansowego i karnego. „Polskie prawo żywnościowe znajduje się w stadium kształtowania się (*in statu nascendi*) nie tyle w samodzielnej gałęzi prawa, co w część składową przyszłego kompleksu żywnościowego, do którego wejdzie wespół z obecnym prawem rolnym i może jeszcze innymi regulacjami prawnymi”⁷⁴.

Aleksander Lichorowicz podjął próbę nowego spojrzenia na definicję prawa rolnego, podnosząc konieczność harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europej-

⁷⁰ Tak A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle...*, s. 19.

⁷¹ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe* (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 178.

⁷² A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 178.

⁷³ Zob. A. Stelmachowski (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne...*, s. 18 i n. Zawarta jest tam myśl, że program rozwoju kompleksu żywnościowego jest na tyle konkretny, że linia rozwoju prawa rolnego w dalszej przyszłości rysuje się dość wyraźnie. Zob. również na temat uwarunkowań rozwoju kompleksu żywnościowego B. Zdziennicki, *Kontraktacja produktów rolnych. Funkcje i problemy organizacyjne*, Warszawa 1975, s. 13.

⁷⁴ J. Paliwoda, *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997, s. 83 oraz J. Paliwoda, *Kształtowanie polskiego prawa żywnościowego* (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 440 i n.

skiej, a co szczególnie istotne dla relacji prawa rolnego i żywnościowego: „fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską rozciąga oddziaływanie Wspólnego Rynku także na przetwórstwo produktów rolnych”⁷⁵. Według A. Lichorowicza przez prawo rolne należy rozumieć zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu gospodarki, które tworzą ramy prawne (strukturalne i techniczne) dla działalności produkcyjnej w rolnictwie, jak też dla przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Przyjmując kryterium przetwarzania produktów, A. Lichorowicz stwierdza, że prawo żywnościowe jest odrębnym działem prawa rolnego⁷⁶.

Na nowe czynniki rozwoju prawa rolnego zwrócił uwagę Roman Budzinowski, pisząc m.in. o nowych uwarunkowaniach przyrodniczo-technicznych związanych z ryzykiem biologicznym oraz o internacjonalizacji prawa rolnego w sferze handlu produktami rolnymi (ujednolicanie norm jakości produktu zgodnie z wymogami rynku światowego)⁷⁷.

Andrzej Wróbel, który szerzej rozważał pojęcie prawa żywnościowego w okresie stowarzyszenia z Unią Europejską na tle prawa wspólnotowego, wyróżnił obok europejskiego prawa żywnościowego *sensu stricto* ukierunkowanego na ochronę konsumenta również europejskie prawo żywnościowe *sensu largo*, do którego zaliczył „normy regulujące wytwarzanie, skład, właściwości, oznaczanie itd. środków spożywczych, których celem podstawowym jest wspieranie produkcji, jakości i sprzedaży produktów rolnych”⁷⁸.

Na miejsce prawa żywnościowego w kontekście wspólnej polityki rolnej, w zakresie organizacji jednolitego rynku rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego, zwraca uwagę Aleksander Oleszko. Twierdzi m.in., że proces wyodrębniania się prawa żywnościowego (*food law, droit alimentaire*) w kierunku „autonomicznego działu prawa” związany jest niewątpliwie z realizowaną wspólną polityką rolną Unii Europejskiej⁷⁹. Roman Budzinowski konkluduje wywody na temat wyzwań dotyczących żywności w zakresie wspólnej polityki rolnej w kontekście rozwoju prawa rolnego, iż prawo rolne Unii Europejskiej jest w części prawem rolno-żywnościowym⁸⁰.

⁷⁵ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego* (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne...*, Warszawa 2009 s. 18 i 19.

⁷⁶ A. Lichorowicz, *Pojęcie...*, s. 19 i 20.

⁷⁷ R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego* (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 29 i n.

⁷⁸ A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 24.

⁷⁹ Tak A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006, s. 51.

⁸⁰ Zob. R. Budzinowski, *Food-related challenges of the Common Agricultural Policy* (w:) I. Härtel, R. Budzinowski (red.), *Food Security, Food Safety, Food Quality, Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht*, Baden-Baden 2016, vol. 8, s. 45.

W doktrynie zachodniej twierdzi się, że prawo żywnościowe plasowało się między prawem handlowym a prawem konsumenckim. Ponieważ jednak wykazuje dużą specyfikę, postuluje się jego całkowite wyodrębnienie i uznanie, że nie jest ono ani częścią prawa konsumentów, ani częścią prawa handlowego, ale pozostaje autonomiczną częścią prawa⁸¹. Są też głosy, że różnice między prawem rolnym i prawem żywnościowym w obrębie Unii Europejskiej sprowadzają się przede wszystkim do odrębności celów wspólnej polityki rolnej, nastawionej na rozwój produkcji rolnej i podnoszenie poziomu życia ludności wiejskiej⁸². Zdaniem Marieke Lugt prawo żywnościowe skoncentrowane jest na ochronie zdrowia i ochronie konsumenta, jakkolwiek zauważa ona, że środki służące tworzeniu rynku wewnętrznego produktów rolnych, produktów żywnościowych i agrożywności są często połączone z wymaganiami dotyczącymi ochrony zdrowia⁸³.

Brend van Meulen i Menno van der Velde zwracali uwagę na różnice w procedurach traktatowych w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityki wobec żywności. Rozróżniają oni podstawy prawne *agriculture policy* i *food policy*⁸⁴. Różnice te dotyczyły procedowania w ramach tworzenia prawa. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego był to tryb współdziałania Parlamentu i Rady, gdy chodzi o ochronę zdrowia konsumenta, zgodnie z art. 152 ust. 4 lit. b TWE (obecnie art. 168 TFUE), oraz tryb konsultacji, a w istocie samodzielnego decydowania Rady w sprawach dotyczących rolnictwa, przy pozostawieniu Parlamentowi jedynie roli doradczej (art. 37 TWE, obecnie art. 43 TFUE)⁸⁵. Jednocześnie Autorzy przedstawili analityczne podejście do europejskiego prawa żywnościowego, dokonując rozróżnienia prawa żywnościowego materialnego i proceduralnego (np. przedrynkowa rejestracja produktów żywnościowych, procedury urzędowej kontroli żywności).

Pomostem łączącym prawo rolne i prawo żywnościowe jest produkt rolny, kategoria podstawowa dla produkcji rolniczej, wyjściowa (produkcja pierwotna) dla żywności. Pamiętać też trzeba o wykształconym w prawie polskim pojęciu artykułu rolno-spożywczego (w ustawie z dnia

⁸¹ Tak Ch. Castang, *General principles for food legislation in European Community* (w:) Snyder F. (red.), *A regulatory framework for foodstuffs in the internal market*, EUI Working Papers. Law 94/4, Florence 1994, s. 14, cyt. za A. Jurcewicz, *Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych*, Przegląd Prawa Europejskiego 1999, nr 2, s. 39.

⁸² Zob. M. Lugt, *Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England*, Utrecht 1999, s. 26 i n.

⁸³ M. Lugt, *Enforcing European...*, s. 28.

⁸⁴ B. van der Meulen, M. van der Velde, *Food Safety Law in the European Union. An introduction*, Wageningen 2004, s. 69 i n.

⁸⁵ Powołanie obu tych podstaw proceduralnych w preambule rozporządzenia nr 178/2002 skutkuje niejasnością w zakresie tworzenia i interpretacji prawa unijnego.

21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁸⁶), które obejmuje produkty rolne i środki spożywcze.

Prawo żywnościowe zaczęło się rozwijać głównie wokół kwestii związanych z wytwarzaniem produktów rolnych przetworzonych, przeznaczonych do spożycia przez ludzi i obrotem nimi. Jednakże dorobek prawa rolnego w odniesieniu do przedsiębiorstwa rolnego i producenta rolnego może okazać się przydatny, zwłaszcza gdy chodzi o produkcję pierwotną. Produkt pierwotny objęto bowiem regulacjami prawa żywnościowego, zwłaszcza w okresie ostatnich kilku lat, gdy rozszerzono zakres regulacji „od pola do stołu”, łącznie z regulacją pasz (w polskim prawie stosuje się termin: środki żywienia zwierząt). Producent rolny jest jednocześnie podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze, zobowiązany do przestrzegania wszelkich wymogów prawa żywnościowego właściwych dla tego etapu produkcji żywności (produkcja pierwotna), niezależnie od rozmiaru i profilu prowadzonej działalności rolniczej⁸⁷.

Alina Jurcewicz, przedstawiając kwestie dotyczące prawa rolnego i żywnościowego w kontekście norm prawa europejskiego, stwierdza, iż „istnieją ścisłe związki bądź wręcz przynależność do materii prawno-rolnej pewnych fragmentów prawa żywnościowego. Pokrywanie się problematyki prawno-rolnej i żywnościowej wynika przede wszystkim ze wspólnego przedmiotu odniesienia, jakim pozostają produkty rolne”⁸⁸.

Definicja produktu rolnego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – mimo dokonania jego interpretacji uwzględniającej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz listy produktów Wspólnego Systemu Taryf Celnych – nie jest jednoznaczna. W postanowieniach art. 38 TFUE (dawniej art. 32 TWE) produkty rolne określone są w dwojaki sposób: jako „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego stopnia przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”. Orzeczenie TSUE z dnia 9 maja 1974 r. w sprawie 185/73 *Hauptzollamt Bielefeld v. Offene Handelsgesellschaft in Firma H.C. König* nadało wyraźną interpretację ostatniemu określeniu, utrzymując, że decydujący jest ekonomiczny związek między produktem podstawowym a produktem przetworzonym. Natomiast produkty przetworzone, których koszty przetworzenia były tak znaczne, iż w porównaniu z nimi

⁸⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 678 z późn. zm.

⁸⁷ P. Wojciechowski, *Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym*, *Studia Iuridica Agraria* 2013, t. 11, s. 225.

⁸⁸ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, *Studia Iuridica Agraria* 2002, t. 3, s. 84 i n.

cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym, nie zostają objęte tą definicją⁸⁹. Analizując pojęcie produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym, Alina Jurcewicz konkluduje, że europejskie prawo rolne z zasady obejmuje swym zakresem produkty żywnościowe, a nawet inne, niezawarte na listach Aneksów TFUE, jeśli w grę wchodzi ważne interesy. W efekcie, na podstawie art. 43 TFUE (dawniej art. 37 TWE), stanowiącego fundament legislacji prawnorolnej, wprowadzono np. środki dotyczące podawania zwierzętom substancji hormonalnych oraz pestycydy używane przy uprawie owoców lub warzyw, chociaż nie jest to produkt zawarty w Aneksie do Traktatu⁹⁰.

Można też twierdzić, że treść art. 38 TFUE (dawniej art. 32 TWE) nie wyklucza możliwości jego stosowania do dalszych etapów produkcji i dystrybucji produktów. Oprócz zatem konsumpcji ustawodawstwo rolne może obejmować bezpieczeństwo żywności w rozumieniu *food security*, a więc odpowiedniego zaopatrzenia w żywność, jak też ochrony zdrowia publicznego i preferencji konsumentów. Wskazuje na to fakt, że wiele przepisów prawa europejskiego zostało wydanych w celu regulacji rynków określonych produktów rolnych. Są to dyrektywy harmonizujące w zakresie środków sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz kontroli ich stosowania, np. dyrektywa Rady 91/498/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie warunków przyznawania czasowych i ograniczonych odstępstw od szczególnych wspólnotowych zasad zdrowotnych dotyczących produkcji i wprowadzania do obrotu świeżego mięsa⁹¹, dyrektywa Rady 92/5/EWG z dnia 10 lutego 1992 r. zmieniająca i uaktualniająca dyrektywę 77/99/EWG w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na handel wewnątrzspółnotowy produktami mięsnymi oraz zmieniająca dyrektywę 64/433/EWG⁹², dyrektywa Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego⁹³ czy dyrektywa Rady 90/675/EWG z dnia 10 grudnia 1990 r. ustanawiająca zasady organizacji kontroli weterynaryjnej produktów wchodzących na rynek Wspólnoty z obszaru krajów trzecich⁹⁴.

⁸⁹ Zob. A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego...*, s. 84. Czytelnik znajdzie tam szczegółowe rozważania na temat definicji produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym.

⁹⁰ Zob. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 28.

⁹¹ Dz. Urz. WE L 268 z 24.09.1991 r., s. 105.

⁹² Dz. Urz. WE L 57 z 2.03.1992 r., s. 1.

⁹³ Dz. Urz. WE L 224 z 18.08.1990 r., s. 29.

⁹⁴ Dz. Urz. WE L 373 z 31.12.1990 r., s. 1.

Szczególnie trzeba podkreślić, że art. 43 TFUE (dawniej art. 37 TWE), dotyczący środków w zakresie wspólnej polityki rolnej, powoływany jest w preambułach jako podstawa wydania rozporządzenia nr 178/2002 oraz nowych rozporządzeń dotyczących higieny i urzędowej kontroli żywności i pasz.

Wydaje się, że nadspodziewane przyspieszenie i rozwój europejskiego prawa żywnościowego, zwłaszcza poprzez unifikacyjną regulację podstawowych dziedzin tego obszaru, takich jak bezpieczeństwo żywności czy standardy wyróżniające produkty żywnościowe na rynku, w sposób radykalny zdominowało prawo krajowe. **Trudno jest widzieć dzisiaj prawo to jako „przybudowę” czy część prawa rolnego, zwłaszcza ze względu na inne cele rozwoju tych dyscyplin. Niewątpliwie jednak związki prawa rolnego i żywnościowego są silne, co więcej, powstają coraz to nowe regulacje potwierdzające zazębianie się tych dyscyplin.**

Ponadto pojawiła się w doktrynie prawa rolnego na Zachodzie Europy koncepcja rolnego prawa żywnościowego (*agricultural food law*), przede wszystkim ze względu na początkowy etap łańcucha żywnościowego, jakim jest produkcja pierwotna. Na tym tle omawiane są w literaturze przedmiotu związki prawa prywatnego i rolnego prawa żywnościowego⁹⁵.

Należy zaznaczyć kierunek przyjęty w rozporządzeniu Rady nr 1783/2003/WE z dnia 29 września 2003 r. zmieniającym rozporządzenie 1257/1999/WE w sprawie wspierania obszarów wiejskich z Funduszu EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)⁹⁶, którego adresatami, stosownie do preambuły, są przede wszystkim młodzi rolnicy. Ustawodawca unijny stwierdził wówczas, że z doświadczeń wynika, iż w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (*rural development*) powinny być wzmocnione instrumenty promujące jakość żywności (*food quality*) poprzez wprowadzanie nowych europejskich standardów dotyczących m.in. ochrony środowiska, dobra ogólnego (*public*), zdrowia roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa działalności zawodowej. Wprowadzone w rozporządzeniu środki mają stanowić zachętę do uczestniczenia w unijnych lub krajowych programach jakości żywności (*Community or national food quality schemes*). Unia Europejska wprowadziła następnie nową regulację w postaci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów

⁹⁵ Zob. K. Purnhagen, C. Barnard, B. van der Meulen, H. Bremmers, *Private law and agricultural food law* (w:) V.R. Fuentes (red.), *From agricultural to food law. The new scenario*, Wageningen 2014, s. 45 i n.

⁹⁶ Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003 r., s. 70.

jakości produktów rolnych i środków spożywczych⁹⁷, która będzie omówiona w rozdziale VIII, dotyczącym m.in. produktu ekologicznego oraz nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych produktów spożywczych i rolnych.

Prawo rolne i polityka rolna mają niewątpliwie daleko idący wpływ na sektor żywności i co za tym idzie – na instrumentalizację prawa żywnościowego. Dość wskazać, że postępująca industrializacja rolnictwa i coraz ściślejsze związanie producenta rolnego z podmiotem (a często ekonomiczne uzależnienie) zaopatrującym go w środki do produkcji (nasiona, herbicydy, narzędzia, maszyny) i handlującym produktem rolnym warunkuje model produktu poddanego zasadom działania przemysłu rolno-spożywczego. Niewiele pozostaje „przestrzeni” dla produkcji żywności metodami naturalnymi, w oderwaniu od nowoczesnych technologii i ich form organizacji produkcji, a przede wszystkim zupełnie innego potraktowania produktu służącego spożyciu przez ludzi. Aby oderwać produkt żywnościowy od reguł rządzących przemysłem rolnym i żywnościowym, musiałby on podlegać odmiennym regułom polityki wobec rolnictwa, tj. od początku powinien być wytwarzany w niewielkich wspólnotach lokalnych, przy zastosowaniu ograniczonego stopnia przetwarzania i rozprowadzany na rynku najbliższego konsumenta. Tendencja światowa jest natomiast odwrotna, tj. globalizacyjna, co oznacza zarówno dla rolnictwa, jak i żywności postępującą koncentrację w skali makro wraz z zagrożeniem dla nielicznych już enklaw produkcji (nie tylko ekologicznej), niepoddanej jeszcze dyktatowi przemysłu spożywczego i biotechnologicznego.

Reasumując uwagi o prawie rolnym i żywnościowym, można twierdzić, że obok licznych związków istnieje szereg odmienności prawa rolnego i prawa żywnościowego, wynikających przede wszystkim z istotnych różnic co do zakresu regulacji. Z jednej strony mamy do czynienia z ochroną i regulacją szeroko pojętego rolnictwa, a z drugiej z wymogami dotyczącymi produkcji i przetwarzania żywności oraz obrotu nią, a także ochroną jej konsumenta.

2.2. PRAWO ŻYWNOŚCIOWE A PRAWO HANDLOWE

Związki między prawem handlowym a prawem żywnościowym mają inny niż w przypadku prawa rolnego zwornik. Nie jest nim pojęcie produktu, ale obrót produktem.

⁹⁷ Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1.

Prawo handlowe normuje stosunki cywilnoprawne, bazując na prawie cywilnym, oraz obejmuje również normy prawa administracyjnego (np. dotyczące podejmowania działalności gospodarczej)⁹⁸.

Produkt żywnościowy jest towarem w rozumieniu prawa unijnego. Towarami unijnymi są towary całkowicie wytwarzane w jednym lub kilku państwach członkowskich i tylko ze składników pochodzących z Unii Europejskiej oraz towary pochodzące z państw trzecich, które jednak na terenie UE zostały wystarczająco przetworzone. W prawie traktatowym Unii Europejskiej nie definiuje się pojęcia towaru. Zostało ono zasadniczo ukształtowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pojęcie to objaśniono także w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1172/95 o statystyce obrotu towarowego (w świetle tej regulacji towarami są wszelkie dobra ruchome, łącznie z energią elektryczną). Zakres pojęcia towaru obejmuje przede wszystkim rzeczy ruchome, które mogą być przedmiotem legalnego obrotu handlowego. W późniejszym orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał za towar także przedmioty, którym w obrocie handlowym nie przyznaje się żadnej wartości rynkowej, np. śmieci wywożone za granicę w celu usunięcia lub ponownego przetworzenia⁹⁹, zużyte oleje¹⁰⁰, odpadki z rzeźni¹⁰¹. Pojęcie towaru nie obejmuje natomiast ustawowych środków płatniczych państw członkowskich, dokumentów tożsamości itp.¹⁰²

Biorąc pod uwagę fakt, że w wymianie towarowej pomiędzy państwami członkowskimi nie ma miejsca na pobór cła, a wobec towarów pochodzących z krajów spoza UE obowiązują jednakowe stawki celne, istotnym elementem wewnątrzunijnej wymiany towarowej jest ustalenie miejsca pochodzenia towaru. Pozwala to na jasne stwierdzenie, czy dany towar będzie objęty cłem, czy też nie. Przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów stosuje się do produktów pochodzących z państw członkowskich oraz produktów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich. Za produkty będące w swobodnym obrocie uznaje się produkty pochodzące z krajów trzecich, w stosunku do których dopełniono

⁹⁸ Zob. *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, red. E. Gniewek, Wrocław 1998, s. 581 i n.

⁹⁹ Wyrok z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie *C-2/90 Komisja v. Belgia (Walloon Waste)*, ECR 1992, s. I-4431, poz. 4478.

¹⁰⁰ Wyrok z dnia 10 marca 1983 r. w sprawie *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage and others v. Groupement d'intérêt économique „Inter-Huiles” and others*, European Court Reports 1983, 555.

¹⁰¹ Wyrok z dnia 6 października 1987 r. w sprawie *Openbaar Ministerie v. Nertsvoederfabriek Nederland BV*, European Court Reports 1987, 3883.

¹⁰² F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 283.

wszelkich formalności wwozowych oraz pobrano wszelkie obowiązujące cła w tym państwie¹⁰³. Przykładowo, jeżeli firma X z Francji dokonała importu tuńczyka z Tajlandii i już zapłaciła cła unijne we Francji, to w przypadku eksportu konserw do Niemiec nie będzie płaciła jakichkolwiek innych ceł, gdyż Francja i Niemcy są członkami UE, a po opłaceniu ceł przy wwozie do Francji tuńczyk zyskał status towaru unijnego¹⁰⁴.

Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy będący adresatami norm dotyczących handlu żywnością działają w skali globalnej, jak również jako mali przedsiębiorcy, zarówno na rynkach międzynarodowych, jak i na rynku Unii Europejskiej oraz rynku lokalnym. Lokalni przedsiębiorcy reprezentują w większości polski kapitał, w przeciwieństwie do dużych podmiotów gospodarczych, opartych na kapitale międzynarodowym. Niejednokrotnie przepisy dotyczące handlu żywnością faworyzują duże podmioty dysponujące skoncentrowanym kapitałem i zespołami specjalistów, co może dyskryminować małych przedsiębiorców¹⁰⁵.

Zasady dotyczące obrotu ustanowione w licznych regulacjach prawnych dotyczą żywności w momencie, gdy staje się ona przedmiotem obrotu. Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej obejmuje obszar bez wewnętrznych granic, na którym swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału jest zapewniony zgodnie z postanowieniami traktatów (art. 26 TFUE, dawniej art. 14 TWE). Obrót towarami na rynku europejskim, także w relacjach handlowych z państwami trzecimi, ma swoją konotację prawną.

Prawo żywnościowe wprowadza do słowników wielu aktów prawnych pojęcie obrotu w celu szczegółowego zdefiniowania, co obrotem jest, a co do obrotu się nie zalicza. Rozporządzenie nr 178/2002 zna termin „wprowadzenie na rynek” (*placing on the market*). Zgodnie z art. 3 pkt 8 tego rozporządzenia „**wprowadzenie na rynek**” oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, odpłatnego lub nieodpłatnego, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania. Prawo unijne wprowadziło również definicję handlu detalicznego.

Handel detaliczny (*retail*) oznacza z kolei obsługę lub przetwarzanie żywności i jej składowanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla

¹⁰³ Tak art. 29 TFUE.

¹⁰⁴ Zob. M. Skrzypek, K. Szłapka, S. Michałowicz, *Jak funkcjonować na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej*, Koszalin 2006, s. 10 i n.

¹⁰⁵ Zob. M. Pietrzyk, *Regulacje dotyczące handlu żywnością w kontekście dobra wspólnego* (w:) W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 319 i n.

konsumenta końcowego. Określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie (art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 178/2002).

Łańcuch żywnościowy obejmuje rolników, przedsiębiorców branży żywnościowej i paszowej, importerów, pośredników handlowych, dystrybutorów, przedsiębiorstwa cateringowe (publiczne i prywatne).

W prawie polskim obrót środkami spożywczymi nie jest definiowany w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁰⁶. Stosownie do art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż. wprowadzenie żywności do obrotu to wprowadzenie na rynek w rozumieniu art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002. Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych definiuje obrót poprzez odesłanie do rozporządzenia nr 178/2002 (art. 3 pkt 4).

Uregulowania prawa żywnościowego ściśle związane z handlem dotyczą również norm jakościowych produktów i metod badań poszczególnych produktów rolno-spożywczych, kontroli zgodności produktu żywnościowego czy materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością z wymaganiami prawa co do jakości handlowej produktu.

W Unii Europejskiej funkcjonuje w odniesieniu do żywności regulacja standardów obowiązkowych oraz norm mających charakter nieobligatoryjny. Jako dokumenty normalizacyjne o charakterze ponadkrajowym stosowane są przede wszystkim: normy EN i ETS oraz normy ISO¹⁰⁷.

W okresie stowarzyszenia dokonano transformacji norm ówczesnego prawa wspólnotowego w zakresie gospodarki żywnościowej do krajowych rozporządzeń jako aktów powszechnie obowiązujących, co wynikało z konieczności dostosowania do standardów europejskich¹⁰⁸. Wprowadzenie do aktu prawnego normy dotyczącej produktu lub metody badania produktu oznacza, że norma staje się normą obligatoryjną.

Istotne dla producentów żywności i przedsiębiorców jest również tworzenie norm o charakterze dobrowolnym. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze angażują się w prace normalizacyjne na poziomie organizacji bran-

¹⁰⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 594 z późn. zm.

¹⁰⁷ Niektóre normy ISO wprowadzane są do norm EN metodą noty uznaniowej przez UE i oznaczane symbolem EN-ISO.

¹⁰⁸ Szeroko na temat licznych trudności we wdrażaniu europejskich regulacji normalizacyjnych do polskiego prawa w okresie stowarzyszenia z Unią Europejską zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle...*, s. 276 i n.

żowych, regionalnych itp., współtworzą i następnie dobrowolnie przyjmują normy o różnorodnym charakterze (regionalnym, międzynarodowym)¹⁰⁹.

Regulacje obrotu towarami będącymi żywnością, wynikające z prawa polskiego, związane są zarówno z wymaganiami zdrowotnymi żywności, jak i jej cechami „pozazdrowotnymi” i zawarte są przede wszystkim w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego¹¹⁰ oraz w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Przykładowo są to:

- a) wymóg rejestracji zakładów produkcyjnych lub wprowadzających do obrotu żywność przez organy urzędowej kontroli żywności;
- b) zakaz wprowadzania do obrotu lub stosowania w produkcji innych środków spożywczych takich środków, które nie spełniają wymagań zdrowotnych;
- c) warunki wprowadzania do obrotu substancji dodatkowych;
- d) wymogi w odniesieniu do znakowania środków spożywczych wprowadzanych do obrotu zarówno ze względu na zdrowie i życie człowieka, jak i ich jakość handlową;
- e) przepisy karne dotyczące produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka.

Kolejnym aspektem związków prawa żywnościowego z prawem handlowym jest bezpieczeństwo żywności. Alina Jurcewicz zwraca uwagę na dominację do niedawna regulacji handlowych w stosunku do ochrony konsumenta: „w szczególności pod koniec XIX i na początku XX wieku zasada «uczciwego handlu» była kategorią nadrzędną, podczas gdy zasada ochrony zdrowia była powszechnie ignorowana”¹¹¹.

Prawo unijne reguluje obszar bezpieczeństwa, również przez wzgląd na handel żywnością, który ulega zagrożeniu, gdy towar (produkt żywnościowy) nie jest bezpieczny.

Warunkiem swobodnego przepływu żywności i paszy w Unii Europejskiej oraz handlu tymi towarami z krajami trzecimi jest co najmniej zbliżenie wymagań w odniesieniu do tych produktów.

Rozporządzenie nr 178/2002 stanowi, że swobodny przepływ żywności i pasz może zostać uzyskany tylko wtedy, gdy wymagania w zakresie bezpieczeństwa dla żywności i pasz nie będą się znacząco różnić między państwami członkowskimi (pkt 3 preambuły). W tej samej preambule czytamy,

¹⁰⁹ Zob. H. Rutkowska, *Rola normalizacji w Unii Europejskiej* (w:) E. Nitecka, M. Obiedziński (red.), *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 171.

¹¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1577 z późn. zm.

¹¹¹ A. Jurcewicz, *Wybrane problemy...*, s. 39.

że „Wspólnota przyczynia się do rozwoju międzynarodowych standardów, na których opiera się prawo żywnościowe, i wspiera zasadę wolnego handlu bezpiecznymi paszami i bezpieczną, korzystną dla zdrowia żywnością w sposób niedyskryminujący, postępując zgodnie z praktyką uczciwego i etycznego handlu”.

2.3. PRAWO ŻYWNOSCIOWE A PRAWO KONSUMENCKIE

W prawie unijnym występują trudności ze zdefiniowaniem pojęcia konsumenta i w zasadzie prawo to nie zawiera ogólnie obowiązującej (jednolitej) definicji. W wielu aktach prawnych dotyczących problematyki prawa konsumentckiego definicji konsumenta nie ma, a tam, gdzie została zawarta, nie jest spójna z pozostałymi regulacjami dotyczącymi problematyki konsumenckiej. We wszystkich dyrektywach dotyczących konsumentów chodzi o osobę fizyczną, która nie działa ani w celu gospodarczym, ani w celu zarobkowym, ale nie jest też ograniczona „celem rozwijania własnej konsumpcji”. Ochrona wynikająca z dyrektyw dotyczących problematyki konsumenckiej ma charakter minimalny i państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres tej ochrony w wewnętrznych porządkach prawnych. Na poziom i rodzaj ochrony konsumenta duży wpływ wywiera wzorzec, jaki zostanie przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia w przypadku zagrożenia lub naruszenia prawa.

Wynika to z tego, że pierwotna strategia w zakresie ochrony konsumentów w Unii Europejskiej ograniczała się do działań na rzecz integracji gospodarczej, zapewnienia konkurencyjności na rynku, co przy jednoczesnym zagwarantowaniu podstawowych wymogów bezpieczeństwa towarów i usług miało automatycznie zapewnić realizację ochrony konsumentów. Ochrona konsumenta przy tych założeniach była celem pośrednim¹¹².

W prawie polskim art. 76 Konstytucji RP ma podstawowe znaczenie dla ochrony konsumenta: „władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

W polskim prawie cywilnym konsument to osoba fizyczna dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.

¹¹² E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 14–22.

– Kodeks cywilny¹¹³). Ponadto wiele aktów normatywnych, wprost lub w sposób dorozumiany, określa konsumenta dla swoich potrzeb, np. ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹¹⁴, określająca m.in. obowiązki przedsiębiorcy zawierającego umowę z konsumentem, lub ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹¹⁵.

W ustawodawstwach państw członkowskich Unii Europejskiej można zaobserwować tendencję do jak najszerszego definiowania konsumenta, włączając w to także osoby prawne, zwłaszcza niewystępujące na rynku w celach komercyjnych. Cechą wspólną tych definicji jest położenie akcentu na dwa podstawowe aspekty problematyki konsumpcji, a mianowicie na proces nabycia towaru oraz separację zjawiska konsumpcji od zjawiska produkcji i zbytu (działalności gospodarczej)¹¹⁶. Stanowisko takie zajmuje też TSUE zwłaszcza od momentu wydania orzeczenia z dnia 14 marca 1991 r. w sprawie C-361/89 *Patrice Di Pinto*¹¹⁷.

Traktat z Maastricht wprowadził po stronie Wspólnoty Europejskiej obowiązek „podwyższania poziomu ochrony konsumenta”. W postanowieniu art. 169 TFUE (dawniej art. 153 TWE) podnosi się konieczność działań szczególnych w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, interesów ekonomicznych konsumentów oraz zapewnienia odpowiedniej informacji i edukacji. Traktat z Maastricht poszerzył stałe zasady Wspólnoty o ochronę konsumentów i ochronę zdrowia. Wprowadzono instrumenty, których celem jest ochrona konsumenta, przy jednoczesnym dbaniu o „przejrzystość rynku”. Wśród tych instrumentów można wyróżnić:

- 1) zakaz reklamy wprowadzającej w błąd (instrument ten zapewnia „negatywną” ochronę prawa do informacji),
- 2) jasność i zrozumiałość informacji (obejmuje to zakaz stosowania klauzul abuzywnych),
- 3) poszczególne dyrektywy, które swoim zakresem obejmują określone wymagania dla poszczególnych produktów (zwłaszcza duża różnorodność dyrektyw obejmujących produkty żywnościowe),
- 4) kwestie związane z językiem informacji¹¹⁸.

¹¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.

¹¹⁴ Dz. U. poz. 827 z późn. zm.

¹¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1497 z późn. zm.

¹¹⁶ Zob. C. Banasiński, *Prawo ochrony konsumenta* (w:) C. Banasiński (red.), *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004, s. 15.

¹¹⁷ Zb. Orz. 1991, s. I-1189.

¹¹⁸ E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 162.

Z kolei traktat amsterdamski nie wprowadził nowych kompetencji organów wspólnotowych w zakresie ochrony konsumenta, wzmocnił natomiast tzw. horyzontalną ochronę konsumentów – projektowanie wszelkich nowych regulacji prawa wspólnotowego ma uwzględniać zadania organów wspólnotowych w dziedzinie ochrony konsumenta.

W najnowszym nurcie regulacji unijnych znajdują się unormowania tworzące spójny system nadzoru nad rynkiem, który gwarantować ma bezpieczeństwo konsumentów.

Przedmiotem ochrony konsumentów w sferze prawa publicznego jest interes konsumenta, rozumiany jako określona relacja między możliwością zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych obywateli a oceną tych możliwości od strony indywidualnych korzyści, jakie przynoszą one konsumentowi. W zależności od zakresu uznania tego interesu przez przepisy prawa jest to **interes prawny** lub **prawnie chroniony interes faktyczny**¹¹⁹.

Środkiem prawnym ochrony interesów faktycznych konsumentów, realizujących prawo do informowania, jest np. obowiązek odpowiedniego znakowania czy reglamentacja działalności reklamowej. W literaturze zauważa się, że system gospodarki rynkowej, ukierunkowany wyłącznie na zachowanie konkurencji, nie gwarantuje sprawiedliwej relacji między wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w stosunkach wymiany handlowej. Koniecznym dopełnieniem prywatnej autonomii jednostki w sferze gospodarczej i wynikającego z nich mechanizmu koordynacji jest regulacja publicznoprawna¹²⁰. Ochrona konsumenta przejawia się jako skutek publicznoprawnego ukształtowania określonych obowiązków przedsiębiorców, a zatem w sposób pośredni, nieoparty na przyznaniu obywatelom przez przepisy prawa określonych praw podmiotowych wobec przedsiębiorców.

Powyższe przypomnienie najważniejszych ustaleń prawa unijnego w zakresie ochrony konsumenta ma w pełni zastosowanie do konsumenta żywności.

Konsument finalny stoi na końcu łańcucha żywnościowego¹²¹. **Zgodnie z definicją rozporządzenia nr 178/2002 konsument finalny oznacza ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje**

¹¹⁹ Zob. C. Banasiński, *Prawo...*, s. 20.

¹²⁰ C. Banasiński, *Prawo...*, s. 21.

¹²¹ W doktrynie polskiej na tle wielu wątpliwości co do celu nabywania, tj. dla celów profesjonalnych i dla celów rodzinno-osobistych, powstały dwa stanowiska. Według pierwszego definicja pojęcia konsumenta powinna zawierać tylko elementy nabycia na rynku w celu użytku osobistego (prywatnego), a nie gospodarczego. Natomiast pojęcie szersze zawiera również wskazanie, że ochroną powinno się objąć profesjonalistów. Związane jest to z założeniem, że brak wiedzy i doświadczenia wynikającego ze stałego zajmowania się transakcjami konkretnego rodzaju stanowią o słabszej pozycji strony, a zatem zasługują na ochronę. Zob. E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 40 i n.

żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa spożywczego. Najistotniejszą cechą wyróżniającą konsumenta żywności jest to, że jest on nie tylko nabywcą towaru (produktu żywnościowego), ale że towar ten z reguły spożywa.

Ustawodawca europejski stanowi, że prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów i powinno stanowić podstawę dokonywania przez **konsumentów świadomego wyboru związanego ze spożywaną przez nich żywnością**. Ustalone wymagania mają zapobiegać:

- oszukańczym lub podstępnyim praktykom,
- fałszowaniu żywności,
- wszelkim innym praktykom mogącym wprowadzić konsumenta w błąd (art. 8 rozporządzenia nr 178/2002).

W celu ochrony konsumenta tworzy się również przejrzysty system informacji konsumentów (pkt 9 preambuły do rozporządzenia nr 178/2002).

Konsument ocenia jakość produktu nie tylko **pod względem organoleptycznym, tj. za pomocą zmysłów** (smak, smakowitość, zapach, barwa, konsystencja). Produkt żywnościowy „komunikuje się” z konsumentem również za pomocą znakowania, promocji i reklamy, a zatem wszechstronnej informacji.

Prawo do informacji stanowi główny przedmiot ochrony zarówno w polskim, jak i w unijnym prawie ochrony konsumentów. Ochrona ta nie wynika jednak, jak się czasem zarzuca, z tzw. paternalistycznego podejścia państwa do konsumenta; chce się go uprzywilejowywać względem kontrahenta profesjonalisty dlatego, że poprzez niedoinformowanie i brak specjalistycznej wiedzy zostaje naruszona równowaga, która powinna istnieć w relacjach między stronami umowy. Wobec powiększania się obszaru specjalistycznej wiedzy z zakresu żywności nie można w żadnym przypadku zakładać, że konsument żywności będzie ją posiadał, i coraz trudniej jest przyjmować kryteria określające „świadomego” i „dobrze poinformowanego” konsumenta żywności.

W celu zapewnienia zaufania konsumentów żywności, a ściślej – odzyskania zaufania konsumentów, tworzy się w Unii Europejskiej struktury niezależne od centrów politycznych i przemysłowych, takie jak Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności¹²². Trzeba jednak w tym miejscu odnotować głosy krytyczne, gdy chodzi o niedostateczny udział reprezentacji konsumentów w strukturach tego Urzędu¹²³.

¹²² Na temat niezależności badań i ekspertów zob. C. Povel, B. van der Meulen, *Scientific Substantiation of Health Claims*, European Food and Feed Law Review 2007, nr 2, s. 85 i n.

¹²³ Zob. K. Kańska, *Wolves in the Clothing of Sheep? The Case of the European Food Safety Authority*, European Law Review 2004, vol. 29, nr 5.

W ramach prawa żywnościowego dokonuje się daleko idąca ochrona interesów konsumenta, nie tylko tych związanych z ochroną zdrowia i życia, ale również ekonomicznych, np. ustalanie poziomu ceny, co wiąże się z dostępnością produktu.

Już w pierwszym dokumencie Komisji Europejskiej z 1975 r. dotyczącym ochrony konsumenta (Wstępny program dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów¹²⁴) została ustanowiona zasada, że konsumenci powinni być chronieni przed nadużyciami ze strony sprzedających. Wymienione są rodzaje praktyk godzących w **interesy ekonomiczne konsumentów**. Przytaczane są m.in. następujące nadużycia: stosowanie jednostronnie korzystnych warunków umowy, nieuczciwe wykluczanie z umów podstawowych praw, żądanie zapłaty za towary, które nie zostały zamówione, oraz stosowanie metod sprzedaży związanych z wywieraniem silnego nacisku na konsumenta. Konsument może wymagać, by towary przez niego nabywane nie stanowiły zagrożenia dla jego interesu ekonomicznego przez to, że są wadliwe. Pojęcie „ekonomiczne prawa konsumenta” przeplata się z innymi prawami, takimi jak prawo do ochrony życia, zdrowia, bezpieczeństwa osobistego, prawo do informacji, gdyż także te prawa zawierają w sobie aspekt ekonomiczny, przede wszystkim gdy dochodzi do odszkodowania¹²⁵.

Interes ekonomiczny chroniony jest również poprzez różnorodność produktów żywnościowych, które znajdują się w obrocie, dzięki czemu konsument ma możliwość dokonania odpowiedniego wyboru. W ramach jednolitego rynku różnorodność towarów i usług gwarantowana jest przede wszystkim zasadą swobodnego przepływu towarów i usług. Konsekwencją priorytetu polityki ochrony wolnego przepływu na jednolitym rynku Unii Europejskiej jest ograniczony stopień akceptacji wprowadzonych w tym zakresie ograniczeń w państwach członkowskich. Istotne również, że TSUE przyjął za podstawę rozstrzygnięć wzorzec konsumenta oświeconego i odpowiedzialnego oraz „rozsądnie krytycznego”, którego określony sposób prezentacji towaru nie powinien mylić¹²⁶.

Takie podejście, które oznacza wysoki poziom ochrony producenta, utrwaliło się na długie lata w praktyce TSUE. Obecnie można dostrzec, że zarówno w orzecznictwie TSUE, jak i legislacji unijnej dużo uwagi poświęca się konsumentowi. Przykładem może być uregulowanie oświadczeń żywie-

¹²⁴ Dz. Urz. WE C 92 z 25.04.1975 r., s. 2.

¹²⁵ E. Łętowska, *Prawo...*, s. 251.

¹²⁶ Zob. R. Stefanicki, *Model europejskiego przeciętnego konsumenta z perspektywy przystąpienia Polski do UE*, Prawo Unii Europejskiej 2001, nr 1, s. 22.

niowych i zdrowotnych dotyczących żywności¹²⁷, w którym wielokrotnie jest akcentowana **konieczność zrozumienia przez konsumenta treści oświadczenia**.

W wyroku z dnia 7 marca 1990 r. ETS orzekł¹²⁸, że zasada swobodnego przepływu towarów dotyczy nie tylko przedsiębiorców, ale także konsumentów.

Ochrona konsumenta, co niewątpliwie dotyczy również konsumenta żywności, w prawie polskim dokonywana jest za pomocą różnego rodzaju instrumentów prawnych. Z jednej strony są to przepisy dotyczące wymogów, jakim mają odpowiadać towary, aby były bezpieczne i nie szkodziły zdrowiu. Z drugiej strony są to środki związane z odpowiedzialnością cywilnoprawną, gdy szkoda jest konsekwencją cech produktu, które uznawane są za niebezpieczne. Dzięki uznaniu prawa do bezpieczeństwa, obowiązujący porządek prawny pozwala na ochronę konsumenta abstrakcyjnego, niezindywidualizowanego, przed ewentualną szkodą.

Kwestie związane z jakością produktów również służą ochronie konsumenta (normalizacja, certyfikacja, zakazy czy ograniczenia reklamy itp.).

Prawo żywnościowe nie należy do tej sfery prawa konsumenckiego, która dotyczy reguł dla całego rynku towarów, a w szczególności regulacji w zakresie sprzedaży konsumenckiej, zawierania umów i niedozwolonych postanowień umownych, kredytu konsumenckiego, a zatem nie jest prawem, którego zasadniczym celem jest ochrona konsumenta jako słabszej strony na rynku towarów i usług.

Reasumując, prawo konsumenckie stosuje się w pełni do konsumenta żywności, a przepisy prawa żywnościowego, zwłaszcza publicznoprawne, kształtują ochronę konsumenta żywności ze względu na szczególny charakter nabywanego i spożywanego produktu. Nie można jednak twierdzić, że owe ścisłe związki z prawem konsumenckim oznaczają, że prawo żywnościowe jest specyficznym działem prawa konsumenckiego. **Jest bowiem dyscypliną szczególną ze względu na cele związane przede wszystkim z ochroną zdrowia człowieka, jak również z produkcją, przetwarzaniem i dystrybucją żywności oraz ze wskazanymi w rozporządzeniu nr 178/2002 ochroną środowiska, dobrostanem zwierząt i zdrowiem roślin.**

¹²⁷ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1924/2006/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9).

¹²⁸ Sprawa C-362/88 *GB-INNO-BM v. Confédération du commerce luxembourgeois*, Zb. Orz. 1990, s. I-0667.

3. METODY REGULACJI W PRAWIE ŻYWNOŚCIOWYM

Prawo żywnościowe jest prawem zarówno publicznym, jak i prywatnym¹²⁹ (prawo prywatne żywnościowe omówiono w rozdziale IX). Podział ten wiąże się z celami i zasadami tego prawa¹³⁰. Metoda administracyjna dotyczy przede wszystkim unormowań prawa żywnościowego o charakterze obligatoryjnym, należących do publicznoprawnej sfery prawa. Unormowania te dotyczą zwłaszcza ochrony zdrowia i życia konsumenta¹³¹, tj. sfery bezpieczeństwa żywności. Metoda cywilnoprawna jest wykorzystywana często w ramach regulacji dotyczących jakości produktu, chociażby w kwestii umów o dostawę produktów spożywczych do sieci dystrybucyjnych, zawierających z reguły postanowienia dotyczące jakości produktu, albo w kwestiach prywatnych systemów jakości, tworzonych przez podmioty działające w określonych sektorach branży żywnościowej¹³². W prawie żywnościowym przenikają się i łączą w wielu konstrukcjach prawnych regulacje administracyjnoprawne i cywilistyczne, niekiedy jest to kombinacja metod, również z udziałem metody karnistycznej¹³³.

Przykładem wykorzystania kombinacji metod jest uregulowanie zagadnienia odpowiedzialności prawnej w prawie żywnościowym. Z naruszeniem przepisów prawa żywnościowego związana jest trojakiemu rodzaju odpowiedzialność. Po pierwsze, podmiot naruszający ponosi odpowiedzialność administracyjną, opartą na sankcjach o charakterze policyjnym (np. nałożenie w drodze decyzji nakazu wycofania zakwestionowanej partii produktów), po drugie, ponosi odpowiedzialność represyjną (zależnie od charakteru naruszenia jest to odpowiedzialność karna, z tytułu wykroczeń lub administracyjna, oparta na sankcji w postaci kary pieniężnej), a po trzecie, podmiot, który na skutek spożycia niebezpiecznych środków spożywczych poniósł szkodę może dochodzić odszkodowania na drodze cywilnoprawnej. Każdy z trzech rodzajów odpowiedzialności opiera się na innej metodzie regulacji, właściwej dla danej gałęzi prawa, ale jednocześnie wspólny cel wprowa-

¹²⁹ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

¹³⁰ Zob. M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Prawo żywnościowe...*, s. 459.

¹³¹ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość...*, s. 275.

¹³² Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

¹³³ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa...*, s. 43; J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 83.

dzenia tych odpowiedzialności powoduje, że następuje istotne sprzężenie między nimi¹³⁴.

Innym przykładem łączenia elementów prawa publicznego i prywatnego są regulacje dotyczące jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Można tu wyróżnić systemy o charakterze publicznym i prywatnym. W przypadku tych pierwszych zasadniczo mamy do czynienia z regulacją opartą na metodzie administracyjnej, ale co istotne, systemy te są stosowane przez producenta w sposób dobrowolny. Natomiast systemy prywatne są w pełni objęte cywilistyczną metodą regulacji. Do systemów publicznych zalicza się przede wszystkim system chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych (ChNP, ChOG), system gwarantowanych tradycyjnych specjalności (GTS) oraz system określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie¹³⁵, a także system produkcji ekologicznej. Wspólną cechą zarówno publicznych, jak i prywatnych systemów jakości jest zapewnienie dodanej wartości określonemu produktowi w porównaniu z produktami podobnego rodzaju w postaci ściśle wyspecyfikowanych wymagań produkcji i przetwarzania. Publiczne i prywatne systemy jakości „współistnieją” na rynku. Niekiedy zachodzi między nimi układ krzyżowania w tym sensie, iż mają one niektóre tożsame wymagania. Systemy certyfikacji mogą mieć słabe strony, np. w postaci kosztów i obciążeń dla rolników (pierwotnych producentów żywności), zwłaszcza gdy są zmuszeni do przystąpienia do kilku systemów, by odpowiedzieć na zapotrzebowanie ze strony nabywców czy uniknąć ryzyka wykluczenia z rynku producentów z uwagi na nieuczestniczenie w głównych systemach certyfikacji¹³⁶. Występuje ponadto zjawisko tzw. benchmarkingu, oznaczającego porównywanie się do najlepszych i wskazywanie sposobów osiągnięcia lepszych rezultatów, służącego konkurencyjności i udoskonalaniu zarządzaniem jakością w przedsiębiorstwie. Benchmarking można stosować jako narzędzie organizacji w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu

¹³⁴ Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, *Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjnoprawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego* (w:) T. Giaro (red.), *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze. XIV Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 1 marca 2013 r. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2013, s. 43–55.

¹³⁵ Te cztery rodzaje systemów jakości uregulowane są w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1), natomiast system rolnictwa ekologicznego – w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1).

¹³⁶ Zob. Komunikat Komisji – Wytoczne dotyczące najlepszych praktyk, dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych, 2010/C 341/04.

(*Corporate Social Responsibility*) rozumianego jako jedna z form wdrażania zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach¹³⁷.

Komisja Europejska jako zasadę dotyczącą zakresu systemów jakości przyjęła m.in., że systemy te nie powinny naruszać ani zastępować obowiązujących norm lub wymogów prawnych, nie powinny także wywoływać mylnego wrażenia, że zastępują urzędowe kontrole prowadzone przez właściwe organy w celu urzędowej weryfikacji zgodności z obowiązkowymi normami i wymogami prawa¹³⁸.

Wzajemne przenikanie metody cywilistycznej i administracyjnej widoczne jest także w regulacji dotyczącej żywności genetycznie modyfikowanej. Z jednej strony prawodawca unijny przyjął bardzo restrykcyjną regulację¹³⁹ dotyczącą możliwości wprowadzenia do obrotu¹⁴⁰ żywności genetycznie zmodyfikowanej¹⁴¹, uzależniając możliwość jej wprowadzenia od uzyskania uprzedniego zezwolenia wydawanego przez Komisję (na podstawie opinii naukowej EFSA dotyczącej bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt). Z drugiej strony żywność GMO¹⁴² stanowi przedmiot ochrony w ramach szeroko rozumianej własności intelektualnej¹⁴³. Ponadto odpowiedzialność za niebezpieczną żywność GMO spoczywa na producencie, na podstawie reguł

¹³⁷ Zob. A. Lulewicz-Sas, *Benchmarking jako narzędzie doskonalenia organizacji w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu*, Handel Wewnętrzny 2013, nr 6, s. 326 i n.

¹³⁸ Tamże.

¹³⁹ Zasady wprowadzania do obrotu żywności GMO uregulowane zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003 r., s. 1). Od wprowadzania do obrotu żywności GMO odróżnić należy uwalnianie do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Zagadnienie to uregulowane jest w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EEG (Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001 r., s. 1) oraz w implementującej ją ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 806). Podkreślić przy tym trzeba, że często wprowadzenie do obrotu żywności GMO wiąże się z uwolnieniem GMO do środowiska, stąd przewiduje się możliwość przeprowadzenia łącznej procedury dotyczącej uzyskania zezwolenia na uwolnienie do środowiska organizmu genetycznie modyfikowanego oraz wprowadzenia do obrotu żywności genetycznie modyfikowanej. Szerzej zob. I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 25–67.

¹⁴⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 14 rozporządzenia nr 1829/2003 „wprowadzanie do obrotu» oznacza posiadanie żywności lub paszy do celu sprzedaży, w tym oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”.

¹⁴¹ Żywność genetycznie zmodyfikowana zdefiniowana jest w art. 2 pkt 6 rozporządzenia nr 1829/2003 i oznacza ona „żywność zawierającą, składającą się lub wyprodukowaną z GMO”.

¹⁴² Z ang. *Genetically Modified Organisms* (GMO) – organizmy modyfikowane genetycznie.

¹⁴³ M. Korzycka-Iwanow, *Wyłączne prawo do odmiany (breeder's right) w obszarze własności intelektualnej*, *Studia Iuridica Agraria* 2009, t. 7.

prawa cywilnego. O odpowiedzialności producenta w odniesieniu do żywności GMO stanowi również prawo unijne w rozporządzeniu nr 1829/2003.

Obecnie w prawie żywnościowym współlistnieją regulacje oparte na metodzie administracyjnej oraz metodzie cywilnoprawnej, przy czym za uważalny jest wzrost znaczenia metody cywilnoprawnej w prawie żywnościowym. Bernd van der Meulen twierdzi nawet, że: „w bardzo niedalekiej przyszłości znaczenie prywatnego prawa żywnościowego będzie w praktyce większe niż publicznego prawa żywnościowego”¹⁴⁴. Zasadne jest stwierdzenie, że – podobnie jak w przypadku prawa rolnego, mającego ścisłą relację z prawem żywnościowym głównie ze względu na krzyżowanie się pojęcia produktu rolnego i produktu żywnościowego – w prawie żywnościowym stosuje się metodę administracyjną, metodę cywilną oraz metodę karną. W konkluzji można twierdzić, iż prawo żywnościowe jest dyscypliną prawną, w której występują różne metody regulacji prawnej w zależności od danej materii.

4. EWOLUCJA PRAWA ŻYWNOSCIOWEGO

4.1. DAWNE PRAWO ŻYWNOSCIOWE

Od najdawniejszych czasów produkcja i obrót żywnością były czynnikami istotnymi dla relacji międzyludzkich i we wszystkich społeczeństwach rozwijane były regulacje dotyczące tej podstawowej aktywności człowieka¹⁴⁵. Żywność była przedmiotem regulacji prawnej już w starożytności¹⁴⁶. Pierwsze regulacje powstawały wraz z tworzeniem się struktur organizacyjnych państwa i miały charakter gospodarczy, związany z funkcją organizacyjną państwa, jak chociażby gromadzenie zapasów na okresy przejściowe (np. opisane w Biblii gromadzenie zapasów w okresie siedmiu lat tłustych na następnych siedem lat chudych). Powodem wprowadzania regulacji prawnych było przede wszystkim zjawisko fałszowania żywności, które występowało właściwie od momentu, gdy artykuły spożywcze stały się przedmiotem wymiany handlowej (fałszowano głównie artykuły spożywcze przetworzone, takie jak wino, piwo,

¹⁴⁴ O teorii i praktyce prawa żywnościowego w Europie..., s. 7.

¹⁴⁵ B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 41.

¹⁴⁶ Zob. P. Barton Hutt, P. Barton Hutt II, *History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food*, Food Drug Cosmetic Law Journal 1984, nr 2, s. 3; P. Barton Hutt, *Symposium on the History of Fifty Years of Food Regulation under the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act: A Historical Introduction*, Food Drug Cosmetic Law Journal 1990, nr 17, s. 17; S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności. Od kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius*, Warszawa 2014, s. 17.

pieczywo, oliwa)¹⁴⁷. W starożytnej Asyrii istniała regulacja określająca zasady ustalania miary i wagi ziarna, w starożytnym Egipcie uregulowane były zasady znakowania niektórych rodzajów żywności, w starożytnych Atenach sprawdzano czystość i rzetelność piwa, a w starożytnym Rzymie istniał dobrze zorganizowany system urzędowych kontroli w celu ochrony konsumentów przed zafałszowaną lub niebezpieczną żywnością¹⁴⁸. Zapisy wskazujące na ochronę zdrowia konsumenta wchodziły natomiast najczęściej w zakres reguł religijnych¹⁴⁹.

W średniowieczu w poszczególnych państwach europejskich wydawane były regulacje prawne dotyczące jakości i bezpieczeństwa jaj, wędlin, sera, piwa, wina i chleba¹⁵⁰. Przykładowo już w 1266 r. król Henryk III wydał *The Assize of Bread and Ale*, który regulował cenę, miarę i jakość chleba i piwa w Anglii¹⁵¹. W Niemczech prawo dotyczące czystości piwa (*Reinheitsgebot*) zostało wydane w 1516 r.¹⁵²

Przepisy dotyczące żywności można też znaleźć w tzw. polskich pomnikach prawa. W prawie starochełmińskim (1394 r.) znajdują się m.in. przepisy dotyczące „oszukańczej sprzedaży żywności” oraz „o sądzie nadzwyczajnym w sprawach o strawę”, natomiast w tzw. konstytucjach wydawanych w latach 1669–1697 w ramach Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego zamieszczone są regulacje dotyczące składów wina, praw do wydobywania soli i zasad jej sprzedaży, podatku solnego, zasad handlu na targowiskach, oszustw wytwórców żywności i zakazu handlu w dni świąteczne¹⁵³. Zagadnienia dotyczące wytwarzania różnego rodzaju żywności i obrotu nią były też regulowane

¹⁴⁷ Zob. S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 17.

¹⁴⁸ Understanding The Codex Alimentarius, Codex Alimentarius. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, 1999, <http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm>.

¹⁴⁹ Zob. A. Rutkowski, *Żywność w polskich regulacjach prawnych (rys historyczny)* (w:) *Sesje plenarne, materiały, Polska Federacja Producentów Żywności, II Sesja Plenarna: Polskie prawo żywnościowe w kontekście prawa Unii Europejskiej – prezentacja założeń ustawy*, Warszawa 2000, s. 29.

¹⁵⁰ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 3.

¹⁵¹ Zob. M. Jagielska, *Dostosowanie prawa wewnętrznego państw Unii Europejskiej do wymogów dyrektywy o odpowiedzialności za wadliwe produkty*, KPP 1995, z. 4, s. 499; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 35; S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 31 i n.

¹⁵² Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 3. Warto zwrócić uwagę na ogromną trwałość tego średniowiecznego prawa. Jeszcze w połowie XX w. niemieckie regulacje z zakresu produkcji i sprzedaży piwa (ustawa o podatku piwnym z dnia 14 marca 1952 r. – *Biersteuergesetz*) zawierały przepisy praktycznie identyczne z *Reinheitsgebot*, przyjmując, że do produkcji piwa mogą być użyte wyłącznie słód jęczmienny, chmiel, drożdże i woda. Zob. szerzej S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 70.

¹⁵³ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 36 i przywołana tam literatura.