

MODEL ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ W PRAWIE ŻYWNOŚCIOWYM

Paweł Wojciechowski

MONOGRAFIE

MODEL ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ W PRAWIE ŻYWNOŚCIOWYM

Paweł Wojciechowski

MONOGRAFIE

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski

Stan prawny na 16 listopada 2015 r.

Recenzent

Dr hab. Elżbieta Kremer, prof. UJ

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-9476-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

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	25
Rozdział I	
Prawo żywnościowe	31
1. Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa	36
2. Ewolucja prawa żywnościowego	41
2.1. Dawne prawo żywnościowe	41
2.2. Rozwój prawa żywnościowego w polskim prawodawstwie ..	44
2.3. Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej	47
3. Cele prawa żywnościowego	53
3.1. Ochrona życia i zdrowia człowieka	59
3.2. Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów i uczciwych praktyk rynkowych	63
3.3. Swobodny przepływ żywności	67
3.4. Ochrona środowiska	70
3.5. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin ..	72
4. Zakres przedmiotowy prawa żywnościowego	75
4.1. Pojęcie żywności	75
4.2. Definicja żywności w prawie Unii Europejskiej	78
4.3. Pojęcie łańcucha żywnościowego	81
4.3.1. Produkcja podstawowa żywności	83
4.3.2. Przetwarzanie żywności	88
4.3.3. Dystrybucja żywności	89
Rozdział II	
Uczestnicy łańcucha żywnościowego	90
1. Przedsiębiorstwo spożywcze w unijnym prawie żywnościowym ...	93
1.1. Przedsiębiorstwo w prawie Unii Europejskiej	96

1.2. Przedsiębiorstwo w prawie polskim	100
1.3. Przedsiębiorstwo a przedsiębiorstwo spożywcze	104
2. Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w unijnym prawie żywnościowym	106
3. Zakład w unijnym prawie żywnościowym	116
4. Zakład i podmiot działający na rynku spożywczym w polskim prawie żywnościowym	122

Rozdział III

Odpowiedzialność prawna	124
1. Pojęcie odpowiedzialności prawnej	124
1.1. Znaczenie pojęcia odpowiedzialności w języku prawnym	125
1.2. Zdefiniowanie odpowiedzialności prawnej w doktrynie prawa	127
1.3. Podleganie, ponoszenie i pociąganie do odpowiedzialności ..	130
2. Klasyfikacja odpowiedzialności prawnej	131
2.1. Klasyfikacja odpowiedzialności ze względu na kryterium gałęzi prawa	132
2.1.1. Odpowiedzialność karna	133
2.1.2. Odpowiedzialność cywilna	135
2.1.3. Odpowiedzialność administracyjna	136
2.2. Klasyfikacja odpowiedzialności ze względu na kryterium podmiotu ponoszącego odpowiedzialność	136
2.3. Klasyfikacja odpowiedzialności ze względu na kryterium zasad odpowiedzialności	137
2.4. Klasyfikacja odpowiedzialności ze względu na kryterium funkcji odpowiedzialności	138

Rozdział IV

Zasady odpowiedzialności prawnej jako element modelu

odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym	139
1. Zasada winy	142
1.1. Wina w prawie karnym	142
1.2. Wina w prawie cywilnym	148
1.3. Wina w prawie administracyjnym	151
1.4. Relacja pojęcia winy w prawie karnym, cywilnym i administracyjnym	159
1.5. Wina osób prawnych	162

2. Zasada bezprawności	167
2.1. Pojęcie bezprawności	168
2.2. Bezprawność w prawie karnym	169
2.3. Bezprawność w prawie cywilnym	172
2.4. Bezprawność w prawie administracyjnym	174
3. Zasada ryzyka	174
3.1. Zasada ryzyka w prawie administracyjnym	177
3.2. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka w prawie administracyjnym	178
4. Zasada słuszności	182

Rozdział V

Funkcje odpowiedzialności prawnej jako element modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym	184
1. Funkcja prewencyjna	189
2. Funkcja prewencyjna w prawie żywnościowym	194
3. Funkcja represyjna	195
4. Funkcja represyjna w prawie żywnościowym	198
5. Funkcja kompensacyjna	199
6. Funkcja kompensacyjna w prawie żywnościowym	200
7. Funkcje odpowiedzialności prawnej a cele prawa żywnościowego	201

Rozdział VI

Sankcja w prawie żywnościowym	206
1. Pojęcie sankcji	206
2. Sankcja w unijnym prawie żywnościowym	210
2.1. Rodzaje sankcji w unijnym prawie żywnościowym	212
2.2. Cechy sankcji w unijnym prawie żywnościowym	213

Rozdział VII

Odpowiedzialność administracyjna	218
1. Poglądy doktryny	218
2. Cechy odpowiedzialności administracyjnej	222
2.1. Formy i procedury swoiste dla administracji publicznej	223
2.2. Podmiot odpowiedzialny	225
2.3. Zasada ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej	228

3. Rodzaje odpowiedzialności administracyjnej	230
3.1. Odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach policyjnych	237
3.2. Odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach represyjnych	239
4. Zakres stosowania analogii do odpowiedzialności administracyjnej	241
4.1. Pojęcie analogii	241
4.2. Analogia w prawie administracyjnym	245
4.3. Zakres stosowania przepisów części ogólnej kodeksu karnego do odpowiedzialności administracyjnej	249
5. Styk odpowiedzialności administracyjnej i egzekucji w administracji	250
6. Procedura w zakresie odpowiedzialności administracyjnej	254
7. Odpowiedzialność administracyjna a prawo do sądu	257

Rozdział VIII

Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej w prawie

żywnościowym	267
1. Uwagi ogólne	267
2. Zasada <i>ne bis in idem</i>	269
3. Zbieg odpowiedzialności w prawie karnym	273
3.1. Jedność czynu	275
3.2. Rodzaje zbiegów przepisów w prawie karnym	276
3.3. Sposoby rozstrzygania zbiegu przepisów	279
4. Zbieg odpowiedzialności w prawie administracyjnym	288
4.1. Rodzaje zbiegów przepisów w prawie administracyjnym	289
4.2. Sposoby rozstrzygania zbiegu przepisów w prawie administracyjnym	291

Rozdział IX

Styk odpowiedzialności administracyjnej i karnej

1. Odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach w postaci kar pieniężnych	298
1.1. Poglądy doktryny w sprawie kar pieniężnych	298
1.2. Charakter prawny kar pieniężnych	308
2. Poglądy doktryny w sprawie kryteriów odróżnienia odpowiedzialności administracyjnej i karnej	311

3. Kryterium formalne odróżnienia odpowiedzialności administracyjnej i karnej	313
4. Kryteria doboru rodzaju odpowiedzialności prawnej przy stanowieniu prawa	322
4.1. Kryterium rodzaju i charakteru dobra prawnego	323
4.2. Kryterium społecznej szkodliwości czynu	325
4.3. Kryterium zasad moralnych	326
4.4. Kryterium celu wprowadzanej sankcji	329
4.5. Kryterium charakteru deliktów	330
4.6. Kryterium zakresu podmiotowego	330
4.7. Kryterium zasady odpowiedzialności	331
4.8. Kryterium skuteczności i szybkości postępowania	331
5. Zasada proporcjonalności w doborze rodzaju odpowiedzialności	332
6. Gwarancje wynikające z prawa karnego i zasada subsydiarności prawa karnego w doborze rodzaju odpowiedzialności	339
7. Inne czynniki wpływające na dobór rodzaju odpowiedzialności	340
7.1. Ustawowy wymiar sankcji oraz zasady i dyrektywy wymiaru sankcji	340
7.2. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność	341
8. Zakres gwarancji prawnokarnych w odpowiedzialności administracyjnej	342

Rozdział X

Wymiar sankcji w odpowiedzialności administracyjnej	347
1. Ustawowy wymiar sankcji	348
1.1. Ustawowy wymiar sankcji w prawie administracyjnym	350
1.2. Ustawowy wymiar sankcji w prawie żywnościowym	351
1.2.1. Ustawowy wymiar kary pieniężnej w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia	352
1.2.2. Ustawowy wymiar kary pieniężnej w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	358
1.2.3. Ustawowy wymiar kary pieniężnej w ustawie o rolnictwie ekologicznym	363
1.2.4. Ustawowy wymiar kary pieniężnej w ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego	366

1.3. Jednolita regulacja ustawowego wymiaru kary pieniężnej w prawie żywnościowym	369
2. Orzecniczy wymiar sankcji	371
2.1. Orzecniczy wymiar sankcji w prawie karnym	372
2.1.1. Zasady wymiaru kary	373
2.1.2. Dyrektywy wymiaru kary	374
2.1.3. Inne okoliczności uwzględniane przy wymiarze kary	380
2.2. Orzecniczy wymiar kary pieniężnej w prawie administracyjnym	381
2.3. Orzecniczy wymiar kary pieniężnej w prawie żywnościowym	382
2.4. Przesłanki wymiaru kary pieniężnej w prawie żywnościowym	383
2.4.1. Stopień szkodliwości czynu	384
2.4.2. Stopień zawinienia	387
2.4.3. Dotychczasowa działalność podmiotu	405
2.4.4. Wielkości obrotów lub produkcji	410
2.5. Zasady wymiaru kary pieniężnej w prawie żywnościowym	411
3. Odstąpienie od wymiaru sankcji	415
3.1. Nadzwyczajne złagodzenie sankcji i odstąpienie od wymiaru kary w prawie karnym	415
3.2. Odstąpienie od wymiaru sankcji w prawie administracyjnym	421
4. Ustawowe niepodleganie karze	424
4.1. Klauzula niekaralności w prawie karnym	424
4.2. Klauzula niekaralności w prawie administracyjnym	425
5. Przedawnienie karalności oraz wykonalności kary	428
5.1. Przedawnienie karalności oraz wykonania kary w prawie karnym	428
5.2. Przedawnienie karalności i wykonalności kary pieniężnej w prawie administracyjnym	431
5.3. Przedawnienie karalności i wykonalności kary w prawie żywnościowym	434
5.4. Przedawnienie karalności i wykonalności kary w ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego	434

5.5. Przedawnienie karalności i wykonalności kary w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawie o rolnictwie ekologicznym	439
5.5.1. Przedawnienie karalności	442
5.5.1.1. Długość terminu przedawnienia karalności	445
5.5.1.2. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia karalności	447
5.5.2. Przedawnienie wykonalności kary pieniężnej	448
5.5.2.1. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wykonalności kary pieniężnej	449
5.5.2.2. Przerwanie biegu terminu przedawnienia wykonalności kary pieniężnej	452

Rozdział XI

Regulacja odpowiedzialności administracyjnej w prawie

żywnościowym	455
1. Podmioty ponoszące odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa żywnościowego	456
1.1. Osoby fizyczne	458
1.2. Podmioty zbiorowe	463
2. Odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach policyjnych w prawie żywnościowym	464
3. Odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach represyjnych oraz odpowiedzialność karna w prawie żywnościowym	468
3.1. Odpowiedzialność karna w prawie żywnościowym	470
3.2. Odpowiedzialność za wykroczenia w prawie żywnościowym	472
3.3. Odpowiedzialność administracyjna represyjna w prawie żywnościowym	473
4. Dobór rodzajów odpowiedzialności represyjnej a wymogi prawa żywnościowego	476
4.1. Klasyfikacja odpowiedzialności za naruszenie prawa żywnościowego według kryteriów karnoprawnych	476
4.1.1. Kryterium wagi naruszenia	477
4.1.2. Kryterium podmiotu czynu zabronionego	479
4.1.3. Kryterium zamiaru	480

4.1.4. Kryterium stadium popełnienia i trybu ścigania	480
4.1.5. Kryterium przedmiotu ochrony	480
4.2. Klasyfikacja odpowiedzialności za naruszenie prawa żywnościowego według kryteriów prawnożywnościowych ..	482
5. Odpowiedzialność za naruszenia prawa żywnościowego w zakresie bezpieczeństwa żywności	483
5.1. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów ustanawiających wymagania dotyczące środków spożywczych	483
5.2. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów określających wymagania w zakresie sposobu prowadzenia działalności w sektorze spożywczym	496
5.3. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów określających wymagania w zakresie informowania o żywności	509
5.4. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów regulujących kwestię zarządzania ryzykiem w łańcuchu żywnościowym ..	512
6. Odpowiedzialność za naruszenia prawa żywnościowego w zakresie jakości żywności	515
6.1. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów ustanawiających wymagania dotyczące środka spożywczego	515
6.2. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów określających wymagania w zakresie sposobu prowadzenia działalności w sektorze spożywczym	518
6.3. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów określających wymagania w zakresie informowania o żywności	525
6.4. Odpowiedzialność za naruszenia przepisów regulujących kontrolę i monitoring jakości środków spożywczych	529
Zakończenie	533
Bibliografia	555
Wykaz podstawowych aktów prawnych	581

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 85/374/EWG – dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz. Urz. UE L 210 z 7.08.1985, s. 29 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 257)
- dyrektywa 2001/23/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz. Urz. UE L 82 z 22.03.2001, s. 16 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 98)
- dyrektywa 2002/46/WE – dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz. Urz. UE L 183 z 12.07.2002, s. 51 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 490)

EKPCz	–	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.k.s.	–	ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	–	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.p.s.w.	–	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)
k.s.h.	–	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
k.w.	–	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)

MPPOiP	–	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. bud.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
p.r.d.	–	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
pr. energ.	–	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
pr. farm.	–	ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.)
pr. poczt.	–	ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529)
pr. telekom.	–	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.)
rozporządzenie nr 178/2002	–	rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz.

- rozporządzenie nr 1829/2003 – UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463)
- rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, s. 432)
- rozporządzenie nr 1830/2003 – rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 24 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, s. 455)
- rozporządzenie nr 852/2004 – rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, s. 319)
- rozporządzenie nr 853/2004 – rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 55 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 14)
- rozporządzenie nr 882/2004 – rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych prze-

- prowadzanych 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, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 200)
- rozporządzenie nr 1935/2004 – rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 4 z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1/2005 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5.01.2005, s. 1 ze sprost.)
- rozporządzenie nr 1924/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006, s. 9 z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1925/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 26 z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 834/2007 – rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie

- (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007, s. 1 z późn. zm.)
- 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 31.12.2008, s. 34 z późn. zm.)
- 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, s. 18 z późn. zm.)
- TEWG – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, sporządzony w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)

TWE	–	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006, s. 37)
u.b.a.	–	ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 687 z późn. zm.)
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.i.z.e.	–	ustawy z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych (Dz. U. poz. 1203 z późn. zm.)
u.j.h.a.r.s.	–	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.o.	–	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
u.o.n.d.f.	–	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
u.o.r.m.	–	ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 50 z późn. zm.)
u.o.z.	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.)
u.o.z.z.	–	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1539 z późn. zm.)

u.p.e.a.	–	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
u.p.n.	–	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.)
u.p.p.z.	–	ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1577)
u.r.e.	–	ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 497)
u.r.o.n.o.	–	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 68 z późn. zm.)
u.r.p.	–	ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 140)
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.)
u.s.z.w.o.	–	ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. poz. 881)
u.u.c.p.g.	–	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
u.w.n.s.	–	ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 144)

u.w.n.t.c.	–	ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. Nr 153, poz. 903 z późn. zm.)
u.w.r.w.w.	–	ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1104 z późn. zm.)
u.z.r.n.	–	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1695 z późn. zm.)
u.z.s.e.e.	–	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1155 z późn. zm.)
u.z.z.w.	–	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
CzPKiNP	–	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
ECHR	–	Reports of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights
ECR	–	Reports
EFFL	–	European Food and Feed Law Review
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-PO	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego

KPPod.	–	Kwartalnik Prawa Podatkowego
KPPubl.	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M. Prawn.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kar na i Wojskowa
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
PPR	–	Przegląd Prawa Rolnego
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SC	–	Studia Cywilistyczne
SI	–	Studia Iuridica
SIA	–	Studia Iuridica Agraria
St. Prawn.	–	Studia Prawnicze
WPP	–	Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

ZNUMK	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
-------	---

Inne

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
GMO	– organizmy modyfikowane genetycznie)
HACCP	– Hazard Analysis and Critical Control Point (analiza zagrożeń i krytycznych punktów kontroli)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
organy UKŻ	– organy urzędowej kontroli żywności
SN	– Sąd Najwyższy
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Żywność stanowi szczególnego rodzaju produkt, bez którego niemożliwa byłaby ludzka egzystencja. Wraz z rozwojem społecznym żywność stała się ważnym przedmiotem obrotu lokalnego, regionalnego, a także globalnego. Masowość produkcji żywności, stosowanie coraz większej liczby substancji sztucznych, brak bezpośrednich więzi łączących producentów żywności z konsumentami, a także zagrożenie dla zdrowia i życia, jakie niesie ze sobą wprowadzenie na rynek niebezpiecznej żywności, zagrożenie interesów ekonomicznych konsumentów przez fałszowanie żywności oraz zagrożenie dla środowiska, wynikające ze stosowania nieodpowiednich metod produkcji, wprowadzanych dla zwiększania plonów, przyczyniły się do intensywnego rozwoju w drugiej połowie XX w. regulacji prawnych dotyczących żywności, procesów jej produkcji i obrotu. Szczególnie dużo aktów prawnych dotyczących żywności, jej wytwarzania, przetwarzania i obrotu wydawanych jest przez instytucje Unii Europejskiej, co dodatkowo związane jest z koniecznością zapewnienia swobodnego przepływu żywności na jednolitym rynku.

Uregulowanie wymogów dotyczących poszczególnych środków żywnościowych, ich znakowania, zasad produkcji i obróbki czy nawet zasad kontroli nie jest jednak wystarczające. Konieczne jest wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających środków mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego. W unijnych regulacjach swobodę w tym zakresie pozostawiono państwom członkowskim, które zostały zobowiązane do wprowadzenia w prawodawstwie krajowym stosownych środków prawnych.

Polski ustawodawca, realizując ten obowiązek, przewidział w prawodawstwie krajowym odpowiedzialność administracyjną oraz karną w związku z naruszeniem przepisów prawa żywnościowego, wprowa-

dzając sankcje represyjne zarówno administracyjne, jak i karne. W prawie żywnościowym, podobnie jak w innych działach prawa, zauważalny jest jednak proces polegający na coraz powszechniejszym wprowadzaniu, a nawet zastępowaniu „klasycznych” przepisów karnych przepisami o karach pieniężnych, które nakładane są przez organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych. Jednocześnie nie ma przepisów ogólnych regulujących odpowiedzialność administracyjną, a rozwiązania przyjmowane w poszczególnych aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego różnią się między sobą. Wielość regulacji prowadzi też do sytuacji, gdzie to samo zdarzenie podlega negatywnej kwalifikacji normatywnej na podstawie dwóch lub więcej przepisów.

Powyższe okoliczności przyczyniły się do podjęcia badań nad problematyką odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym oraz zdeterminowały wybór tematu pracy.

Zasadniczym celem badawczym jest przedstawienie modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, na który składa się zespół cech charakteryzujących odpowiedzialność administracyjną w prawie żywnościowym. Uzasadnieniem dla takiego wyboru celu badawczego jest przede wszystkim potrzeba, o charakterze *par excellence* naukowym, systematyzacji i dogłębnego poznania modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym.

Przyjęcie takiego celu badawczego wymaga zrealizowania kilku zadań badawczych. W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie zakresu rozwiązań prawnych wpływających na ukształtowanie modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym. Prowadzona w tym zakresie analiza nie ma służyć jedynie poznaniu przyjętych aktualnie rozwiązań lub wyjaśnieniu ich podmiotowego i przedmiotowego zakresu, ale przede wszystkim ma na celu wskazanie cech, które powinny charakteryzować model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym. W tym zakresie konieczne jest przede wszystkim odniesienie się do funkcji odpowiedzialności i celów prawa żywnościowego, a także wymogów stawianych w tym zakresie prawodawcy krajowemu w przepisach prawa unijnego. Dokonanie takich ogólnych ustaleń stanowi podstawę dla przeprowadzenia analizy obowiązującej regulacji.

W świetle tych pierwotnych ustaleń konieczne jest dokonanie analizy przyjętych rozwiązań prawnych w taki sposób, aby wskazać obszary zagadnień dotyczących odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym.

nościowym, które nie zostały uregulowane, które uregulowano w sposób odbiegający od przyjętych założeń dotyczących modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym bądź których regulacja może budzić wątpliwości interpretacyjne. Krytyczna analiza obowiązującej regulacji jest drugim zadaniem badawczym podejmowanym w niniejszej pracy.

Następstwem wcześniejszych zadań badawczych jest sformułowanie wniosków dwojakiego rodzaju. W przypadku gdy obowiązujące przepisy nie odbiegają w sposób istotny od proponowanego modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, zasadne jest wskazanie takiego sposobu ich interpretacji, który w najpełniejszy sposób wpisuje się w ten model. Z kolei w razie braku przepisów wprowadzających rozwiązania, które powinny stanowić element proponowanego modelu oraz w sytuacji, gdy obowiązujące rozwiązania zdecydowanie odbiegają od proponowanego modelu, konieczne jest zaproponowanie postulatów *de lege ferenda*.

Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy została oparta na metodzie dogmatycznej. Przedmiotem analizy dogmatycznoprawnej jest zarówno sama treść obowiązujących norm prawnych, jak i ich interpretacje dokonywane w literaturze oraz w orzecznictwie. Rolą dogmatyki jest wykładnia tekstów prawnych, konceptualizacja, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk prawnych, szukanie odpowiedzi na pytania: *quid iuris?* jak jest według prawa? co mówi prawo? jaka jest treść porządku prawnego¹?

Zarówno przyjęte założenia i cele badawcze pracy, jak i stosowane metody w istotny sposób wpływają na konstrukcję pracy. Przede wszystkim konieczne jest wyjaśnienie samego pojęcia prawa żywnościowego, które dopiero wyodrębnia się jako dziedzina prawa. O jego odróżnieniu przesądzą dwa kryteria, tj. cele prawa żywnościowego i przedmiot. Specyfika tej gałęzi prawa, a przede wszystkim jej cele wywierają kluczowy wpływ na rodzaj instrumentów prawnych, jakie powinny być przyjmowane dla zapewnienia skuteczności przepisów prawa żywnościowego, a także na kierunek interpretacji przepisów. W związku z tym w pracy nie można pominąć zagadnień dotyczących pojęcia prawa żywnościowego, a dokonane ustalenia stanowią podstawę dalszych rozważań dotyczących analizy odpowiedzialności prawnej.

¹ Zob. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

Cele prawa żywnościowego, jak też fakt, że większość podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze są to osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, pozwalają przyjąć jako hipotezę badawczą, iż kluczowe znaczenie w prawie żywnościowym powinna odgrywać odpowiedzialność administracyjna. Odpowiedzialność administracyjną, w przeciwieństwie do odpowiedzialności karnej, ponosić bowiem mogą wszelkie podmioty praw, a funkcje odpowiedzialności administracyjnej najpełniej wpisują się w cele prawa żywnościowego. Dla potwierdzenia przyjętej hipotezy niezbędne jest jednak dokonanie analizy funkcji odpowiedzialności prawnej i w tym zakresie rozważania muszą odnosić się nie tylko do odpowiedzialności administracyjnej, ale także cywilnej i karnej.

Zagadnienie odpowiedzialności w prawie jest bardzo szerokie i w różnicowany sposób ujmowane jest w poszczególnych gałęziach prawa. Już uznanie odpowiedzialności administracyjnej za odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej budzi w doktrynie pewne wątpliwości. Jako założenie przyjęto, że wyodrębnienie odpowiedzialności administracyjnej jest nie tylko możliwe, ale przede wszystkim konieczne. Jednocześnie niezbędne jest szczegółowe zarysowanie cech, jakimi odpowiedzialność ta się charakteryzuje, w tym m.in. jej funkcji, zasad ponoszenia odpowiedzialności i wymiaru sankcji, zakresu podmiotowego oraz trybu i form prawnych nakładania sankcji. Potrzeba systematyzacji wymaga też zaproponowania klasyfikacji odpowiedzialności administracyjnej.

Ze względu na zbieżność funkcji realizowanych przez odpowiedzialność karną i odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych (karach pieniężnych), dla ukształtowania modelu odpowiedzialności administracyjnej konieczne jest zarysowanie problematyki styku odpowiedzialności administracyjnej i karnej oraz zaproponowanie kryteriów pozwalających na wyznaczenie dopuszczalnych granic stosowania odpowiedzialności administracyjnej opartej na karach pieniężnych. Z tego samego powodu zasadne jest też wyjaśnienie problemu zbiegu odpowiedzialności administracyjnych oraz odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną w kontekście zasady *ne bis in idem*.

Przeprowadzona w pracy analiza ma pozwolić na dostrzeżenie tych obszarów zagadnień dotyczących modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, które nie zostały uregulowane lub które uregulowano w sposób niewystarczający. W tym zakresie, w jakim zostały już przyjęte regulacje, konieczne jest wskazanie takich sposobów interpre-

tacji, które w sposób najpełniejszy wpisują się w cele prawa żywnościowego. W odniesieniu do zagadnień, które pozostawiono poza obszarem regulacji, niezbędne jest podjęcie próby przedstawienia propozycji rozwiązań legislacyjnych zupełnie nowych bądź nawiązujących do innych dziedzin prawa, głównie do prawa karnego. Wymaga to zaprezentowania kilku instytucji prawa karnego, jednak wyłącznie w zakresie niezbędnym dla ukształtowania modelu odpowiedzialności administracyjnej.

Istotnym elementem pracy jest weryfikacja obecnie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie norm prawa żywnościowego. Weryfikacja ta wymaga uwzględniania nie tylko przepisów z zakresu prawa żywnościowego, w których przewiduje się odpowiedzialność administracyjną, ale także przepisów przewidujących odpowiedzialność z tytułu wykroczeń i za przestępstwa. Tylko takie kompleksowe ujęcie pozwala ocenić zasadność przyjętych rozwiązań w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej. Poza zakresem rozważań pozostaje natomiast odpowiedzialność cywilna i karna ponoszona przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze, a także odpowiedzialność z tytułu zobowiązań publicznoprawnych, odpowiedzialność przedsiębiorców jako pracodawców, a także odpowiedzialność konstytucyjna i pracownicza. Nie jest bowiem celem niniejszej pracy przedstawienie pełnego zakresu odpowiedzialności, jaka może być ponoszona przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze oraz inne podmioty, których działalność wpływa na bezpieczeństwo żywności.

Przeprowadzenie szczegółowych rozważań dotyczących różnorodnych zagadnień związanych z odpowiedzialnością administracyjną w prawie żywnościowym ma pozwolić na wyodrębnienie modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym. W świetle tego modelu możliwe jest wskazanie kierunku interpretacji obowiązujących przepisów oraz zaproponowanie zmian przepisów, jakie *de lege ferenda* powinny być dokonane w regulacjach z zakresu prawa żywnościowego.

Praca niniejsza powstała dzięki życzliwości i wsparciu wielu osób. Moje szczególne podziękowania kieruję do Pani Profesor Małgorzaty Korzyckiej-Iwanow. Możliwość skonfrontowania moich przemyśleń z zawsze życzliwą oceną Pani Profesor była dla mnie źródłem nieocenionej pomocy i przyczyniła się do dojrzewania koncepcji przyjętych w pracy. Podzięko-

wania składam także Panu Profesorowi Pawłowi Czechowskiemu, Panu Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi i Pani Profesor Elżbiecie Kremer oraz moim kolegom i przyjaciołom z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, dr. Konradowi Marciniukowi, dr. Adamowi Niewiadomskiemu, dr. Piotrowi Grzebykowi, dr. Marcinowi Stębel-skiemu i dr. Adamowi Szafrzańskiemu. Prowadzone rozmowy i dyskusje stanowiły dla mnie wielką inspirację i zachętę do prowadzenia badań. Nad wszystko dziękuję jednak mojej żonie Edycie za nieocenioną pomoc i wsparcie, a także moim dzieciom oraz rodzicom.

Paweł Wojciechowski

Rozdział I

Prawo żywnościowe

Pojęcie „prawo” 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 podmiotów². W znaczeniu przedmiotowym prawo utożsamiane jest natomiast z normą prawną (zespołem norm), która może być uważana za punkt odniesienia lub źródło wolności i praw w znaczeniu podmiotowym³. 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 że należy ono do zjawisk, z którymi spotykamy się niemalże na co dzień. Z pewnością jest ono zjawiskiem kulturowym, ponieważ jest budowane na gruncie pewnych wartości w celu ich realizacji i ochrony⁴. Prawo, obok religii, obyczajów i moralności, jest jednym z zespołów norm regulujących stosunki społeczne⁵. Za naczelną cechę prawa uznaje się jego normatywny

² Zob. J. Ciapała, *Wolność a uprawnienie – próba analizy porównawczej pojęć w kontekście wybranych postanowień Konstytucji RP*, Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe, z. 7, Katowice 2000, 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.

³ Zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 5.

⁴ Zob. T. Stawiecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1998, s. 15.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 17; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Poznań 2000, s. 129.

charakter, a zatem prawem są normy określające powinny sposób postępowania⁶.

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

- 1) pozytywistyczny, gdzie 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 pozbawia je mocy obowiązywania; natomiast w niektórych współczesnych ujęciach 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, ale 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*)⁷.

Współcześnie najczęściej przyjmuje się ujęcie kompromisowe, z wyraźną dominacją ujęcia pozytywistycznego⁸. Koncepcja pozytywistyczna w największym stopniu kształtuje praktykę tworzenia i stosowania prawa⁹. Zwykle stwierdza się zatem, że warunkiem przyjęcia określonej normy za prawną jest wsparcie, jakiego udziela jej instytucja społeczna uznawana za prawotwórczą (państwo, organizacja międzynarodowa, koś-

⁶ 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.

⁷ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 9–10.

⁸ Zob. *ibidem*, s. 10; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 21.

⁹ Zob. L. Morawski, *Wstęp...*, s. 21.

ciół)¹⁰. 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 jednostek¹¹.

Początkowo wszelkie zbiory praw charakteryzowały się kazuistyką, jednak już od II w. p.n.e. pojawiły się próby systematyzacji¹². 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.¹³ 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 państwa¹⁴. 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 ząębiana się interesu prywatnego i publicznego¹⁵. W miejsce tej koncepcji jako kryterium podziału zaproponowano 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)¹⁶. W tym podziale uwidacznia się różnica metod regulowania stosunków społecznych. Me-

¹⁰ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 12.

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 10; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1995, s. 9; L. Morawski, *Wstęp...*, s. 23; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 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.

¹² Zob. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2000, s. 27.

¹³ Zob. T. Giaro, *Historia i tradycja prawa rzymskiego* (w:) W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, *Prawo rzymskie u podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 34.

¹⁴ Zob. W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1995, s. 10.

¹⁵ Zob. M. Borucka-Arczowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997, s. 48.

¹⁶ Zob. M. Borucka-Arczowa, J. Woleński, *Wstęp...*, s. 49.

toda administracyjnoprawna oparta jest na władztwie i podporządkowaniu, a stosunek prawny charakteryzuje się nierównorzędnością. Metoda cywilnoprawna oparta jest natomiast na autonomii i równorzędności stron.

W oparciu o ten tradycyjny podział można wyodrębnić podstawowe działy prawa, zwane gałęziami prawa¹⁷, takie jak: prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne, prawo międzynarodowe, prawo sądowe formalne¹⁸. Trzeba podkreślić, że wyodrębnienie poszczególnych działów prawa nie ma charakteru statycznego¹⁹. 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.²⁰ Pojawiła się w konsekwencji potrzeba wyodrębniania kolejnych działów prawa, które w przeciwieństwie do działów podstawowych (gałęzi) można określić mianem działów kompleksowych²¹.

Z wyodrębnianiem kolejnych działów prawa związana jest problematyka kryteriów odróżniania jednych działów prawa od innych. Najczęściej jako kryterium podziału systemu prawa na gałęzie podstawowe przywołuje 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 rodzaju²². 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 dla wyodrębnienia nowego działu pra-

¹⁷ 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, *Prawonauwstwo*, s. 226.

¹⁸ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, St. Praw. 1967, z. 16, s. 21; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15 i 17.

¹⁹ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 321.

²⁰ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 21.

²¹ Zob. *ibidem*, s. 22.

²² Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 102; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa...*, s. 15 i 17.

wa²³. W przeważającej mierze o podziale prawa na takie lub inne działy decyduje przyjęcie określonej konwencji²⁴. Podziały mogą mieć różne cele teoretyczne (np. postulowana systematyka), praktyczne (np. dla rozdziału kompetencji, dla prac legislacyjnych), dydaktyczne (np. programy nauczania)²⁵. 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 praktyczne²⁶. Kompleksowe działy prawa można określić mianem funkcjonalnych części prawa, które są definiowane przez funkcje realizowane w odniesieniu do zjawisk społecznych (np. normy odnoszące się do środowiska tworzą prawo ochrony środowiska, a odnoszone do żywności tworzą prawo żywnościowe)²⁷. 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 istnieje²⁸.

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)²⁹. 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 strukturalnego³⁰. Działy podstawowe wprowadzie

²³ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, 2000, s. 102.

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 99.

²⁵ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 4 i 23; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

²⁶ Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa...*, 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.

²⁷ Tak B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

²⁸ Zob. A. Stelmachowski (w:) J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 10; *idem* (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszaw 1980, s. 8; P. Czechowski, M. Kozrzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 18.

²⁹ Zob. R. Mastalski, *Prawo podatkowe I – część ogólna*, Warszawa 1998, s. 10–22; C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 5–7.

³⁰ Zob. F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa...*, s. 23; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa...*, s. 15.

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 przydatności³¹.

Działy prawa mogą się nawzajem przenikać, gdyż jakiś element czy fragment porządku prawnego może podlegać nie tylko jednemu układowi zasad i pojęć. Obecność jakiegoś działu prawa polega na tym, że pewne elementy porządku prawnego są interpretowane i stosowane wedle pewnych wspólnych zasad i pojęć³². To w wykładni prawa wyrażają się, w sposób bardzo jaskrawy, związki zachodzące między normami należącymi do jednej dziedziny prawa³³. Taką nowo wyodrębnianą dziedziną prawa jest prawo żywnościowe.

1. Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa

W literaturze występuje kilka doktrynalnych propozycji definicji prawa żywnościowego. Według E. Skrzydło-Tefelskiej pojęcie prawa żywnościowego obejmuje te przepisy, które regulują produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków spożywczych³⁴. Autorka zaznacza, że prawo żywnościowe obejmuje przepisy krajowe i unijne (wspólnotowe), co związane jest z realizacją dwojakiego rodzaju zadań. Z jednej strony, zapewnienie swobodnego przepływu towarów wymaga zniesienia wszelkich barier w handlu artykułami spożywczymi, a z drugiej strony, państwa członkowskie, a także Wspólnota, mają obowiązek zapewnić ochronę zdrowia publicznego oraz praw konsumenta³⁵.

Z kolei A. Wróbel przez pojęcie wspólnotowego prawa żywnościowego rozumie 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,

³¹ Zob. *ibidem*.

³² Zob. *ibidem*, s. 4.

³³ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 322.

³⁴ Zob. E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Ogólna Charakterystyka*, Rejent 1995, nr 1, s. 51.

³⁵ Zob. *ibidem*, s. 52.

a także zagwarantowanie konsumentowi rzetelnej informacji (prawo żywnościowe *sensu stricto*)³⁶. 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 rolnych³⁷.

Jak stwierdza J. Paliwoda, powszechnie przyjmuje się, w zasadzie we wszystkich systemach prawnych zarówno poszczególnych państw, jak i organizacji międzynarodowych, że pojęcie prawo żywnościowe 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 żywnością³⁸. Autor polskie prawo żywnościowe uznaje za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a także po części finansowego i karnego³⁹. 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 zdrowotny⁴⁰.

Według H. Izdebskiego prawo żywnościowe reguluje 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 narodu⁴¹. 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,

³⁶ Zob. A. Wróbel, Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego, Rejent 1995, nr 5, s. 24.

³⁷ Zob. *ibidem*.

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

³⁹ Zob. *ibidem*, s. 83.

⁴⁰ Zob. *ibidem*, s. 84.

⁴¹ Zob. 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.

higienę żywności, standardy rynkowe i oświadczenia rynkowe, zasady funkcjonalnego etykietowania, prezentację i reklamę, rynkowy obrót żywnością, system ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, politykę żywnościową, w tym promocję zasad zdrowego odżywiania, kompetencje i wzajemne relacje między instytucjami zajmującymi się zagadnieniami żywności i żywienia⁴². Prawo żywnościowe nie może ograniczać się do tradycyjnej problematyki ochrony zdrowia konsumentów, ale powinno także obejmować kwestie uczciwego obrotu żywnością⁴³.

Natomiast B. van der Meulen i M. van der Velde definiują 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 celów⁴⁴.

Z kolei C. MacMaolain wskazuje, że unijne prawo żywnościowe oznacza wszelkie prawnie wiążące akty instytucji Unii Europejskiej dotyczące produkcji i dystrybucji żywności⁴⁵.

Najpełniejszą definicję prawa żywnościowego, z którą w pełni należy się zgodzić, zaproponowała M. Korzycka-Iwanow, 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”⁴⁶. Jest ono zatem prawem normującym poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności⁴⁷.

⁴² Zob. *ibidem*.

⁴³ Zob. *ibidem*, s. 36.

⁴⁴ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

⁴⁵ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting Consumers and Health in Common Market*, Oxford–Portland Oregon 2007, s. 11.

⁴⁶ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, SIA 2005, t. V, s. 85; *eadem*, *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.

⁴⁷ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa prawno-rolnego* (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 41.

Prawo żywnościowe jest głęboko zakorzenione w prawie rolnym i jest z nim mocno powiązane⁴⁸, jednak autonomizuje się ono ze względu na szczególny przedmiot regulacji (wymagający szczególnego systemu ochrony), tj. żywność, oraz ze względu na szczególne cele⁴⁹.

Prawo żywnościowe stanowi zatem nową kompleksową dziedzinę prawa, wyodrębnioną w oparciu o dwa kryteria:

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

Prawo żywnościowe jest prawem zarówno publicznym, jak i prywatnym⁵⁰. Podział ten wiąże się z celami i zasadami tego prawa⁵¹. Metoda administracyjna dotyczy unormowań prawa żywnościowego o charakterze obligatoryjnym, należących do publicznoprawnej sfery prawa. Unormowania te dotyczą zwłaszcza ochrony zdrowia i życia konsumenta⁵², tj. sfery bezpieczeństwa żywności. Metoda cywilnoprawna jest wykorzystywana często przy regulacjach dotyczących jakości produktu, jak chociażby kwestia umów o dostawy produktów spożywczych do sieci dystrybucyjnych, zawierających z reguły postanowienia dotyczące jakości produktu, albo zagadnienie prywatnych systemów jakości, tworzonych

⁴⁸ Pomostem łączącym prawo rolne i prawo żywnościowe jest przede wszystkim produkt rolny, podstawowy dla produkcji rolniczej, a wyjściowy dla żywności. Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa...*, s. 40. Na temat związków z prawem rolnym zob. też np. A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, SIA 2002, t. III, s. 84 i n.; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje...*, s. 74 i n.; M. Korzycka-Iwanow, *Obszary ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego*, SIA 2001, t. II; R. Budzinowski, *Prawo rolne a inne dziedziny prawa* (w:) R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 219 i n.; D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, PPR 2010, nr 2, s. 25 i n.

⁴⁹ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa...*, s. 26; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość* (w:) H. Izdebski (red.), *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość*, Warszawa 2009, s. 270; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje...*, s. 84; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa...*, s. 41.

⁵⁰ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

⁵¹ Zob. M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Prawo żywnościowe* (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 459.

⁵² Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość...*, s. 275.

przez podmioty działające w określonych sektorach branży żywnościowej⁵³. W prawie żywnościowym przenikają się i łączą w wielu konstrukcjach prawnych regulacje administracyjnoprawne i cywilistyczne, niekiedy jest to kombinacja metod, również z udziałem metody karnistycznej⁵⁴. 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 wprowadzenia tych odpowiedzialności powoduje, że następuje istotne sprzężenie między nimi⁵⁵.

Należy odnotować, że oprócz doktrynalnej definicji prawa żywnościowego istnieje też legalna definicja prawa żywnościowego, która została zawarta w fundamentalnym dla unijnego prawa żywnościowego rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁵⁶, nazywanym „ogólnym prawem żywnościowym”. Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002 „prawo żywnościowe” oznacza „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy

⁵³ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 75.

⁵⁴ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa...*, s. 43; J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 83.

⁵⁵ 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 konferencyjne*, Warszawa 2013, s. 43–55.

⁵⁶ Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463.

żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych”⁵⁷. Definicja ta ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia analizy odpowiedzialności w prawie żywnościowym. To właśnie głównie na jej podstawie wyznaczony jest zakres analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy.

2. Ewolucja prawa żywnościowego

2.1. Dawne prawo żywnościowe

Od najdawniejszych czasów produkcja i obrót żywnością były czynnikami istotnymi dla relacji międzyludzkich i we wszystkich społeczeństwach rozwijane były regulacje dotyczące tej podstawowej aktywności człowieka⁵⁸. Żywność była przedmiotem regulacji prawnej już w starożytności⁵⁹. 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

⁵⁷ 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 hodowlanych 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 hodowlane bowiem nie necessarily muszą być wykorzystywane do produkcji żywności. Zob. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach...*, s. 41.

⁵⁸ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 41.

⁵⁹ 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.

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, pieczywo, oliwa z oliwek)⁶⁰. 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 żywności w celu ochrony konsumentów przed zafałszowaną lub niebezpieczną żywnością⁶¹. Zapisy wskazujące na ochronę zdrowia konsumenta wchodziły natomiast najczęściej w zakres reguł religijnych⁶².

W średniowieczu w poszczególnych państwach europejskich wydawane były regulacje prawne dotyczące jakości i bezpieczeństwa jaj, wędlin, sera, piwa, wina i chleba⁶³. 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 Anglii⁶⁴. W Niemczech prawo dotyczące czystości piwa (*Reinheitsgebot*) zostało wydane w 1516 r.⁶⁵

Przepisy dotyczące żywności można też znaleźć w tzw. polskichownikach prawa. W Prawie starochełmińskim (1394) znajdują się m.in. przepisy dotyczące „oszukańczej sprzedaży żywności” oraz „o sędzie nadzwyczajnym w sprawach o strawę”, natomiast w tzw. konstytucjach wydawanych w latach 1669–1697 w ramach Królestwa Polskiego i Wiel-

⁶⁰ Zob. S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 17.

⁶¹ Understanding The Codex Alimentarius, Codex Alimentarius. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, 1999, <http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm>.

⁶² 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.

⁶³ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 3.

⁶⁴ 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 prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 35; S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 31 i n.

⁶⁵ 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.

kiego 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 świąteczne⁶⁶. Zagadnienia dotyczące wytwarzania i obrotu różnego rodzaju żywności były też regulowane w wielu statutach i kodeksach obowiązujących na obszarze poszczególnych miast (tzw. wilkierze)⁶⁷.

Nowożytnie regulacje dotyczące żywności pojawiły się w XIX i z początkiem XX w., a przyczyną ich wydania była coraz większa skala obrotu żywności oraz masowość jej produkcji. Początkowo w Wielkiej Brytanii już w pierwszej połowie XIX w. (a nawet w XVIII w.) wydawane były akty prawne odnoszące się do poszczególnych rodzajów żywności (np. *Adulteration of Tea and Coffee Act* [1724], *The Adulteration of Tea Act* [1730 i 1776], *The Bread Act* [1822 i 1836], *The Corn, Peas, Beans or Parsnips and Cocoa Act* [1822]), a jako trzy podstawowe cele ich wydania wskazywano: ochronę zdrowia ludzkiego, promowanie uczciwego handlu oraz ochronę dochodów państwa z handlu tymi produktami⁶⁸. Następnie zaczęto wydawać akty prawne o bardziej generalnym charakterze. W 1860 r. wydano akt prawny regulujący problematykę fałszowania żywności (*Adulteration of Food Act*⁶⁹), w którym za przestępstwo uznano m.in. świadome sprzedawanie żywności zawierającej niebezpieczne dodatki lub żywności, która

⁶⁶ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 36 i przywołana tam literatura.

⁶⁷ Zob. S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 93–113.

⁶⁸ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 3.

⁶⁹ Wydanie tego aktu prawnego było związane z pojawieniem się kilku opracowań naukowych ujawniających metody i skalę fałszerstw żywności. Kluczowe znaczenie ma w tym względzie opublikowana w 1820 r. rozprawa naukowa na temat metod fałszowania żywności, przygotowana przez żyjącego w Londynie chemika niemieckiego pochodzenia, Frederica Accum – *A Treatise on Adulteration of Food and Culinary Poisons*. W publikacji swojej opisał on stosowane powszechnie w owym czasie sposoby fałszowania żywności. Publikacja ta wywołała burzę. W ciągu miesiąca wyprzedano cały nakład, a w ciągu dwóch lat czterokrotnie wznawiano wydanie. Jeszcze w tym samym roku została ona wydana w USA, a dwa lat później pojawiła się niemieckojęzyczna edycja. Na stronie tytułowej zamieszczono cytaty ze Starego Testamentu „Śmierć jest w kotle” (II Księga Królewska, 4, 40), a w treści oprócz szczegółowego opisu sposobów fałszowania poszczególnych rodzajów żywności znalazła się lista przedsiębiorców skazanych za fałszowanie. Publikacja Accum stanowiła podstawę do przeprowadzenia wielu badań żywności, m.in. przez dr. nauk medycznych Arthura H. Hassalla, który wyniki swoich badań opublikował w 1857 r. (*Adelturations Detected or Plain Instructions for The Discovery of Fraudus in Food and Medicine*). Skala nieprawidłowości związanych z fałszowaniem żywności ujawniona w trakcie badań stała się bezpośrednią przyczyną szybkiego uchwalenia przepisów dotyczących fałszowania żywności. Zob. szerzej S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności...*, s. 181–263.

została zafałszowana w jakikolwiek sposób⁷⁰. Następnie w 1875 r. wydano *Sale of Food and Drugs Act*, który zastąpił poprzednio obowiązujące akty prawne. W 1879 r. w Niemczech⁷¹, a w 1896 r. w Austrii⁷² zostały wydane specjalne ustawy regulujące obrót żywnością, w Rosji pojedyncze przepisy regulujące to zagadnienie znalazły się natomiast w ustawie wydanej w 1905 r.⁷³

2.2. Rozwój prawa żywnościowego w polskim prawodawstwie

W Polsce po odzyskaniu niepodległości pierwszą ustawą z zakresu prawa żywnościowego była zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r.⁷⁴, która dotyczyła nadzoru sanitarnego m.in. nad środkami spożywczymi i określała również współdziałanie w sprawach odżywiania się ludności. Kolejnym aktem, szerzej zajmującym się zagadnieniami żywności, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku⁷⁵. Zawierało ono definicje użytych w nim pojęć, m.in. zdefiniowano pojęcie artykułu żywnościowego: szkodliwego dla zdrowia, zepsutego, podrobionego, sfałszowanego czy fałszywie oznaczonego. Zawarto w nim również normy regulujące dozór nad artykułami spożywczymi. Uchyliło ono poprzednio obowiązujące na terytorium Polski przepisy państw zaborców, przy czym ważność swą utrzymały rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie przepisów niemieckich i austriackich⁷⁶.

Rozporządzenie z 1928 r. uchylono dopiero ustawą z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia⁷⁷, która wraz z licznymi rozporządzeniami wykonawczymi normowała głównie zasady odnoszące się do „jakości zdrowotnej środków spożywczych”, a zatem wa-

⁷⁰ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 3.

⁷¹ Niemiecka ustawa z dnia 14 maja 1879 r. o obiegu artykułów żywności, używek i przedmiotów użytku (Dz. u. Rzeszy z 1879 r., s. 154).

⁷² Austriacka ustawa z dnia 16 stycznia 1896 r. o obrocie żywnością i niektórymi przedmiotami użytkowymi (Dz. u. p. z 1897 r. Nr 89).

⁷³ Art. 660, 668 rosyjskiej ustawy lekarskiej (Zbiór Praw b. Ces. Ros. t. XIII wyd. z 1905 r.).

⁷⁴ Dz. U. Nr 63, poz. 371 z późn. zm.

⁷⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 343 z późn. zm.

⁷⁶ Stanowił o tym art. 50 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku.

⁷⁷ Dz. U. Nr 29, poz. 245 z późn. zm.

runków sanitarnych produkcji i obrotu środkami spożywczymi oraz żywienia zbiorowego⁷⁸. W ramach procesu dostosowywania prawa polskiego do prawa wspólnotowego wynikającego z układu stowarzyszeniowego⁷⁹, dnia 11 maja 2001 r. została wydana ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia⁸⁰. Miała ona przede wszystkim dostosować prawo krajowe w zakresie warunków zdrowotnych żywności i żywienia do ustawodawstwa obowiązującego we Wspólnocie Europejskiej⁸¹. Ustawa ta została uchylona przez ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁸², co było spowodowane istotnymi zmianami w unijnym prawie żywnościowym⁸³.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stworzyło nową sytuację prawną. Odtąd polskie prawo żywnościowe jest prawem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a jednocześnie sytuacja prawna zarówno podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, organów UKŻ, jak i konsumentów żywności kształtowana jest w przeważającej mierze przepisami unijnymi.

Obszar zaliczany do „polskiego prawa żywnościowego”, mimo dominującego znaczenia przepisów unijnego prawa żywnościowego, jest bardzo szeroki. Obejmuje przede wszystkim ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a także m.in. pakiet ustaw weterynaryjnych (w tym ustawę o produktach pochodzenia zwierzęcego, ustawę o ochronie zdrowia zwierząt); ustawę o paszach; ustawę o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; ustawę o rolnictwie ekologicznym; ustawę o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych; ustawy regulujące wyrób i rozlew napojów winiarskich i spirytusowych, a ponadto z prawem żywnościowym

⁷⁸ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 37.

⁷⁹ Zob. art. 68 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.).

⁸⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 265 z późn. zm.

⁸¹ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, druk sejmowy nr 2286, Sejm RP III kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2286.htm>. Jak wskazywano w uzasadnieniu, zakres regulacji objętej projektem ustawy dotyczył ogółem 82 aktów prawnych Unii Europejskiej.

⁸² Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 594 z późn. zm.

⁸³ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, druk sejmowy nr 573, Sejm RP V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/573>.

ściśle związane jest ustawodawstwo normalizacyjne i przepisy dotyczące zwalczania nieuczciwej konkurencji⁸⁴.

Szczególną uwagę, w kontekście odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, należy zwrócić na wzajemną relację ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia (art. 1 ust. 1 u.b.ż.ż.). Przez bezpieczeństwo żywności, dla potrzeb tej ustawy, rozumie się „ogół warunków, które muszą być spełniane [...] i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”. Ustawa ta reguluje zatem jedynie część problematyki objętej prawem żywnościowym, tj. zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa⁸⁵.

Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wprowadzie ma zastosowanie do szczególnej kategorii produktów, jakimi są artykuły rolno-spożywcze, zważywszy jednak na definicję tego pojęcia⁸⁶ nie budzi wątpliwości, że środki spożywcze wchodzi w zakres artykułów rolno-spożywczych, a zatem w istocie ustawa ta ma zastosowanie przede wszystkim do środków spożywczych. W związku z tym ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wchodzi w zakres prawa żywnościowego w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002. Odnosząc zakres ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych do zakresu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, należy stwierdzić, że o ile ta pierwsza reguluje zagadnienia bezpieczeństwa żywności, rozumianego jako ogół warunków, które muszą być spełniane i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością, w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka⁸⁷, o tyle ta druga odnosi się do jakości handlowej żywności rozumianej jako zespół cech środka spożywczego oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowa-

⁸⁴ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 38.

⁸⁵ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, uwagi do art. 3 u.b.ż.ż. (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 40.

⁸⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.j.h.a.r.-s. „artykuły rolno-spożywcze” oznaczają „produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze”.

⁸⁷ Zob. art. 3 ust. 3 pkt 5 u.b.ż.ż.

nia, prezentacji i oznakowania, nieobjętych wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi⁸⁸.

Wyznaczenie granicy między bezpieczeństwem i jakością, tj. warunkami, jakie muszą być spełnione, aby chronione było zdrowie i życie, bądź warunkami niezbędnymi dla ochrony interesu ekonomicznego konsumenta jest jednak trudne. W związku z tym prawodawca unijny traktuje prawo żywnościowe w sposób jednolity. Przyjęcie przez polskiego ustawodawcę podwójnej regulacji powoduje dodatkowe problemy interpretacyjne, m.in. w odniesieniu do zakresu odpowiedzialności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze.

2.3. Rozwój prawa żywnościowego w Unii Europejskiej⁸⁹

W okresie powojennym w Europie na rozwój prawa żywnościowego duży wpływ wywarło powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na europejskie regulacje dotyczące żywności oddziaływały początkowo uwarunkowania będące następstwami II wojny światowej, związane z potrzebą importowania najbardziej podstawowych artykułów żywnościowych. Następnie rozpoczęto jednak stopniowe wprowadzanie regulacji wymagań stawianych żywności znajdującej się na wspólnym rynku. Rozwój prawa żywnościowego Unii Europejskiej można podzielić na dwa kluczowe etapy. Pierwszy, trwający od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej do wybuchu kryzysu BSE⁹⁰ w latach 90., charakteryzował się

⁸⁸ Zob. art. 3 pkt 5 u.j.h.a.r.s., w którym wprowadzie zdefiniowana jest jakość handlowa artykułów rolno-spożywczych, ale skoro środki spożywcze są tymi artykułami jest to także jakość handlowa tych środków.

⁸⁹ 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, s. 1 ze sprost.), na mocy art. 1 akapit 3 TUE Unia Europejska zastąpiła Wspólnotę Europejską, stąd w niniejszym opracowaniu używane będzie głównie pojęcie Unia Europejska, jednak odnosząc się do kwestii historycznych, używane będzie także pojęcie Wspólnota Europejska lub Europejska Wspólnota Gospodarcza.

⁹⁰ BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy*) – encefalopatia gąbczasta bydła, zwana chorobą szalonych krów. Charakteryzuje się degeneracją istoty szarej kory mózgowej. Choroba ta po raz pierwszy została zidentyfikowana w Wielkiej Brytanii w 1986 r. Od pojedynczych przypadków w końcu lat 80. choroba zaczęła szerzyć się lawinowo wśród populacji brytyjskich krów i w 1994 r. było już łącznie 138 359 przypadków choroby. W 1988 r. mączki mięsno-kostne wykorzystywane do karmienia zwierząt zostały uznane za czynnik przenoszący chorobę i w Wielkiej Brytanii wprowadzono zakaz karmienia nimi zwierząt. W 1996 r. komitet doradczy działający przy rządzie Wielkiej Brytanii ogłosił że istnieje prawdopodobny związek między BSE a występującą u ludzi chorobą Creutzfeld-

tym, że prawo żywnościowe skupione było na wspieraniu tworzenia rynku wewnętrznego z pominięciem ochrony konsumentów⁹¹. Drugi etap charakteryzowała zmiana orientacji rynkowej w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywności⁹².

W ramach pierwszego etapu można wyróżnić dwa okresy. W pierwszym, który skończył się wraz z wydaniem orzeczenia w sprawie *Cassis de Dijon*⁹³, harmonizacji dokonywano przez tworzenie wspólnych standardów dla poszczególnych produktów żywnościowych (tzw. pionowa harmonizacja), które obejmowały normy przedmiotowe i specyfikacje techniczne (m.in. szczegółowe określenie składu oraz metod produkcji)⁹⁴. Przez kilkadziesiąt lat w ramach prawodawstwa wspólnotowego z wykorzystaniem metody pionowej (wertykalnej) harmonizacji (tzw. *recipe, compositional or technical standards legislation*) ustalono standardy dla wielu produktów lub grup produktów⁹⁵. Wydano regulacje dotyczące m.in. kakao i czekolady, środków słodzących, miodu oraz dżemu i marmolady, soków owocowych, mleka konserwowanego, kazeiny, naturalnych wód mineralnych, kawy i cykorii⁹⁶. Jednak prace nad ustaleniem wspólnych standardów z wykorzystaniem metody wertykalnej były powolne i mało efektywne z powodu niejednorodnych wymagań poszczególnych państw członkowskich odnośnie do składu poszczególnych produktów oraz ogromną liczbę produktów wymagających uregulowania⁹⁷. Problemy te nasiliły się po przystąpieniu do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na początku lat 70. XX w. Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, trzech państw

ta-Jakoba. Szerzej na temat kryzysu BSE zob. J. Wakefield, *BSE: a lesson in containment? Avoiding responsibility in the compensation action*, *European Law Review* 2002, vol. 27, nr 4, s. 427 i n.

⁹¹ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 38; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 229.

⁹² Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 229; B. van der Meulen, *The System of Food Law in The European Union*, *Deakin Law Review* 2009, nr 2, s. 313.

⁹³ Wyrok TSUE z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentral AG. v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECR, s. 649.

⁹⁴ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 38; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 229. Tworzenie wspólnego prawa żywnościowego zapoczątkowała dyrektywa Rady z dnia 23 października 1962 r. dotycząca substancji barwiących dopuszczonych do stosowania w artykułach spożywczych (Dz. Urz. UE L 115 z 11.11.1962, s. 2645).

⁹⁵ Zob. C. MacMaolain, *EU Food Law, Protecting...*, s. 4; B. van der Meulen, *The System of Food Law...*, s. 314.

⁹⁶ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 38.

⁹⁷ Zob. J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 42; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 39; B. van der Meulen, *The System of Food Law...*, s. 314. Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 231.

o zupełnie odmiennej tradycji dotyczącej żywności niż francuska czy włoska⁹⁸. Wadą tej metody była też nadmierna kazuistyka, normy były wielokrotnie zmieniane, a przez to ich stosowanie było utrudnione.

Przełomem było orzeczenie z 1979 r. w sprawie *Cassis de Dijon*, które wprowadziło zasadę wzajemnego uznania (*mutual recognition*)⁹⁹. Zgodnie z tą zasadą każdy produkt legalnie dopuszczony do obrotu w jednym z państw członkowskich powinien być dopuszczony do obrotu w innym państwie członkowskim, jeżeli został wytworzony i wprowadzony do obrotu zgodnie z prawem. Orzeczenie to pokazało, że regulowanie standardu wspólnotowego dla poszczególnych produktów nie jest warunkiem koniecznym dla tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego¹⁰⁰. Stanowiło ono impuls do zmiany sposobu regulacji w prawie żywnościowym z metody pionowej (standardu) na metodę poziomą (horyzontalną). Cele legislacji poziomej zostały sformułowane przez Komisję Europejską w 1985 r. w Komunikacie w sprawie prawodawstwa służącego wdrożeniu Jednolitego Rynku Wspólnoty w zakresie środków spożywczych¹⁰¹. Metoda pozioma polegała na tym, że w miejsce oddzielnego regulowania każdego produktu, przedmiotem regulacji stały się problemy generalne wszystkich produktów żywnościowych lub dużej grupy takich produktów¹⁰². Według metody poziomej uregulowano m.in. sprawy etykietowania żywności, dodatków do żywności, tworzyw i innych przedmiotów stykających się z żywnością, produktów spożywczych przeznaczonych do szczególnych celów odżywczych, ustalania pochodzenia specjalnych produktów spożywczych, certyfikatów produktów o specjalnym charakterze, urzędowej kontroli produktów spożywczych, higieny produktów spożywczych czy metod przetwórczych żywności mrożonej¹⁰³. Zmiana podejścia nie oznacza jednak, że w prawie żywnościowym nie ma regulacji opartych na metodzie pionowej. Przeważająca część ustalonych standar-

⁹⁸ Zob. F. Albisinni, *The Path to the European Food Law System* (w:) L. Costo, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Viterbo 2012, s. 23.

⁹⁹ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 235.

¹⁰⁰ Zob. B. van der Meulen, *The System of Food Law...*, s. 316; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 235.

¹⁰¹ *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, Completion of the Internal Market Community Legislation on Foodstuffs 1985*, Com (85) 603.

¹⁰² Zob. J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 43; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 40.

¹⁰³ Zob. J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 43; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 40.

dów wciąż obowiązuje, przy czym w większości pierwotne regulacje zostały zastąpione nowszymi aktami prawnymi. Nie są natomiast wydawane regulacje dotyczące kolejnych rodzajów środków spożywczych¹⁰⁴. Prawo żywnościowe Unii Europejskiej obejmuje zatem zarówno akty prawne „pionowe”, jak i „poziome”¹⁰⁵.

Wydawane w tamtym okresie zarówno regulacje pionowe, jak i poziome nakierowane były jednak przede wszystkim na zapewnienie swobodnego przepływu środków spożywczych, natomiast ochrona konsumenta i ochrona zdrowia odgrywały drugorzędną rolę¹⁰⁶. Już wówczas pojawiały się głosy krytyki o przeregulowaniu, niespójności i braku przejrzystego prawa.

Rozpoczęcie prac nad zasadniczą reformą prawa żywnościowego było związane z coraz częściej pojawiającymi się zagrożeniami dla życia i zdrowia ludzi ze strony żywności, a bezpośrednim impulsem był kryzys BSE¹⁰⁷. W kwietniu 1997 r. Komisja wydała Zieloną księgę dotyczącą ogólnych zasad prawa żywnościowego¹⁰⁸, która zawierała m.in. przegląd istniejącego ustawodawstwa oraz analizę celów prawa żywnościowego.

Za cele prawa żywnościowego zostały w niej uznane:

- 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego oraz ochrona konsumenta;
- 2) zapewnienie swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku;

¹⁰⁴ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 231; J. Paliwoda, *Uwagi o prawie...*, s. 43.

¹⁰⁵ Z odmiennością metod „poziomej” i „pionowej”, polegającej na tym, że regulacje pionowe dotyczą poszczególnych produktów, a poziome określonych ogólnych zagadnień, można też wiązać pewną charakterystyczną cechę, którą uznaje się za kryterium podziału prawa żywnościowego. Przy użyciu metody „pionowej” określa się bowiem przede wszystkim normy jakościowe dla poszczególnych produktów będących przedmiotem regulacji, a w przypadku metody „poziomej” przedmiotem zainteresowań ustawodawcy nie są wymogi dotyczące jakości żywności, ale przede wszystkim jej bezpieczeństwo. W związku z tym na gruncie prawa europejskiego można mówić o dwóch sferach prawa żywnościowego. Pierwsza dotyczy jakości, druga związana jest z bezpieczeństwem żywności dla zdrowia człowieka.

¹⁰⁶ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 41.

¹⁰⁷ Zob. B. van der Meulen, *The System of Food Law...*, s. 313; R. O'Rourke, *European Food Law*, Bembridge, 2001, s. 6 oraz 95, E. Vos, *EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis*, *Journal of Consumer Policy* 2000, vol. 23, s. 231. Kryzys BSE nie był pierwszym i nie był najbardziej tragicznym w skutkach, jednak spowodował istotny spadek zaufania do żywności wśród konsumentów. Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 238.

¹⁰⁸ The General Principle of Food Law in The European Union, Commission Green Paper, 30 April 1997, COM(97) 176 final.

- 3) oparcie prawodawstwa z zakresu praw żywnościowego na dowodach naukowych i analizie ryzyka, z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych;
- 4) zapewnienie konkurencyjności europejskiego przemysłu spożywczego;
- 5) przypisanie podstawowej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa żywności producentom i dystrybutorom poprzez systemy kontroli wewnętrznej (HACCP) wspierane przez skuteczne mechanizmy urzędowej kontroli oraz
- 6) zapewnienie spójności i racjonalności prawa, przyjaznego dla stosujących go podmiotów i tworzonego po konsultacji z zainteresowanymi podmiotami¹⁰⁹.

W oparciu o konsultacje przeprowadzone na podstawie Zielonej księgi przygotowany został kolejny dokument, o niewiążącym prawnie charakterze, tj. wydana w 2000 r. Biała księga dotycząca bezpieczeństwa żywności¹¹⁰. Przedstawiono w niej środki, jakie należy podjąć dla podwyższenia standardów bezpieczeństwa żywności, tak aby zapewnić jak najlepszy poziom ochrony zdrowia publicznego¹¹¹. Zwrócono uwagę, że polityka bezpieczeństwa żywności musi być kompleksowa i zintegrowana, co oznacza traktowanie łańcucha żywnościowego jako spójnej całości („od gospodarstwa do stołu”) we wszystkich sektorach zajmujących się żywnością. W Białej księdze zaproponowano, aby podstawą tworzenia prawa była analiza ryzyka, w tym celu zaproponowano też utworzenie Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, do którego zadań należałaby ocena ryzyka.

W oparciu o założenia przewidziane w Białej księdze przyjęto obecnie obowiązujące regulacje unijne z zakresu prawa żywnościowego, które na dzień dzisiejszy tworzą spójny pakiet przejrzystych przepisów obejmujących cały łańcuch żywnościowy, w tym przede wszystkim rozporządzenie nr 178/2002. Rozporządzenie to stanowi podstawę dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia człowieka oraz ochrony interesu konsumenta w przypadkach związanych z żywnością. Zawiera ono podstawowe definicje (np. żywności, prawa żywnościowego, kontroli, wprowadzenia do obrotu), ustanawia generalne zasady prawa żywnościowego i statuuje specjalistyczny organ – Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności,

¹⁰⁹ The General Principle of Food..., s. 2.

¹¹⁰ The White Paper on Food Safety, 12 January 2000, COM (1999) 719 final.

¹¹¹ Przewidziano w niej ponad 80 różnych działań, jakie należy podjąć w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Zob. R. O'Rourke, *European Food...*, s. 8.

który ma spełniać istotną rolę w zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywności. Kolejnym krokiem było wydanie w 2004 r. pakietu czterech rozporządzeń regulujących problematykę higieny żywności (rozporządzenia nr 852/2004 i 853/2004) i urzędowych kontroli żywności (rozporządzenia nr 882/2004 i 854/2004¹¹²), po czym niemal co roku wydawane są kolejne rozporządzenia regulujące różne aspekty prawa żywnościowego.

Obecnie unijne prawo żywnościowe obejmuje ponad 100 prawnie wiążących podstawowych aktów prawnych w formie rozporządzeń i dyrektyw (nie wliczając aktów prawnych wydawanych przez Komisję Europejską oraz decyzji), które można podzielić na cztery grupy, tj. odnoszące się do produktu (np. akty prawne regulujące suplementy diety, nową żywność, żywność GMO, dodatki, aromaty, dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń, normy handlowe dotyczące różnych produktów); odnoszące się do sposobu prowadzenia działalności w sektorze spożywczym (np. higiena, identyfikacja produktów); odnoszące się do sposobu informowania o żywności (np. zasady etykietowania, oświadczenia żywieniowe i zdrowotne) oraz odnoszące się do problematyki zarządzania ryzykiem (np. uregulowanie systemu RASFF¹¹³ i urzędowych kontroli żywności)¹¹⁴.

Z punktu widzenia analizy odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym to właśnie regulacje unijnego prawa żywnościowego, w tym przede wszystkim rozporządzenie nr 178/2002, mają zasadnicze znaczenie. Akty te stanowią bowiem podstawę normatywną dla określenia zakresu odpowiedzialności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze w prawie żywnościowym, zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym.

¹¹² Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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 25.06.2004, s. 206 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 75).

¹¹³ RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) – system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach. Jest to system ustanowiony na mocy rozporządzenia nr 178/2002, służący bieżącej wymianie informacji na temat zagrożeń ze strony żywności dla zdrowia ludzkiego między państwami członkowskimi, Komisją i Europejskim Urzędem ds. Bezpieczeństwa Żywności.

¹¹⁴ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 251–252.

3. Cele prawa żywnościowego

Cele prawa żywnościowego są obok przedmiotu regulacji podstawowym kryterium wyodrębnienia prawa żywnościowego jako samodzielnej dziedziny kompleksowej w systemie prawa¹¹⁵. Należy jednak zaznaczyć, że samo pojęcie „cel” nie jest rozumiane w sposób jednolity, co więcej, nierzadko jest ono używane zamiennie z takimi pojęciami, jak „funkcje”, „zadania”, „rola”¹¹⁶.

Najogólniej można stwierdzić, że cel oznacza stan rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu¹¹⁷. Cel prawa jest zatem tym, co według oczekiwań twórcy ma ono spowodować¹¹⁸. Jest to pożądany rezultat regulacji prawnej (preferowany stan rzeczy)¹¹⁹. Określenie „cel prawa” (normy prawnej, tekstu prawnego) ma charakter skrótowy¹²⁰, cel zawsze jest czymś celem, można go przypisać jedynie podmiotowi wyposażonemu w świadomość¹²¹. Mówiąc o celu prawa, instytucji prawnej czy konkretnej normy lub przepisu, w istocie mamy na myśli to, w jakim celu wytworzył go prawodawca, zakładając, że ów wytwór nie jest celem samym w sobie. To „prawodawca” jest podmiotem określającym cel, a zatem jest to w istocie cel prawodawcy¹²².

¹¹⁵ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa...*, s. 26; eadem, *Prawo żywnościowe – relacje...*, s. 84; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawnorolne – przeszłość...*, s. 270; idem, *Ewolucja ustawodawstwa...*, s. 46.

¹¹⁶ Szeroka analiza wzajemnych zależności i znaczeń pojęć, funkcji, roli, celu i zadania została przeprowadzona przez Z. Ziemińskiego, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 15 i n.

¹¹⁷ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania...*, s. 20; idem, *Wstęp do aksjologii...*, s. 76; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 354; A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział* (w:) A. Marek (red.), *System prawa karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 10.

¹¹⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...*, s. 77–78. Autor ten, wyjaśniając znaczenie pojęcia „cel prawa”, porównał je z innym pojęciem, mianowicie „rola prawa”. O ile cel oznacza to, co wedle założeń twórcy prawa ma ono spowodować, o tyle w przypadku roli prawa akcent pojęciowy prześnięty jest na to, czego należy oczekiwać przez wydanie danego aktu prawnego.

¹¹⁹ Zob. T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013, s. 92.

¹²⁰ Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, St. Praw. 1985, z. 3–4, s. 54.

¹²¹ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 354; M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012, s. 95; T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia...*, s. 54; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...*, s. 76.

¹²² Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 355; M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy...*, s. 95; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...*, s. 77. Jak zaznacza ostatni z autorów, w przypadku przepisu prawa, który jest wytworzony przez pewien kolektyw osób, z których każda mogła zmierzać do czegoś innego, ustalenie celów poszczególnych osób uczestniczących w akcie wydania jest sprawą o niewielkiej doniosłości społecznej. Kluczowe znaczenie ma przypisanie przez dogmatyków prawa celu temu kolektywowi prawodawczemu, które przybiera jednak charakter

Cele prawa mogą być ujmowane na różnym poziomie ogólności, tj. jako cele całego systemu prawa, cele gałęzi prawa, cele aktu prawnego lub instytucji prawnej oraz cele konkretnej normy prawnej¹²³. Cele systemu prawa, części systemu (gałęzi, aktu prawnego, grupy norm) oraz poszczególnych norm (*ratio legis*) różnią się od siebie zarówno ogólnością sformułowań, jak i porządkiem hierarchicznym. Cel poszczególnej normy musi być podporządkowany celowi części systemu (dziedziny prawa), a ten celowi całego systemu prawa¹²⁴. Określenie celu lub celów regulacji prawnej w praktyce jest często trudniejsze niż określenie celu wyizolowanej normy prawnej, zwłaszcza gdy uwzględni się relacje zachodzące między celami poszczególnych regulacji prawnych¹²⁵.

Cel prawa może być rozpatrywany z punktu widzenia opisowego (jakie cele ma norma), jak też normatywnego (jakie cele powinna mieć norma)¹²⁶. Opisowa analiza celów norm prawnych nasuwa pewne trudności. Konieczne jest bowiem dokonywanie rekonstrukcji celu z treści przyjętej regulacji¹²⁷. Ustalenie celu prawodawcy nie polega przy tym na ustaleniu tego, co *de facto* ustawodawca miał na myśli, uchwalając ustawę, ale raczej na przypisaniu ustawodawcy celu przez odwołanie się do obowiązujących reguł rządzących procesem prawotwórczym oraz do przyjętych w danej kulturze prawnej reguł wykładni¹²⁸. Źródłem identyfikacji celu aktu prawnego pozostaje sam akt prawny oraz niekiedy komponenty pozajęzykowe (np. wola historycznego ustawodawcy, wartości moralne respektowane przez dane społeczeństwo)¹²⁹. Cel aktu prawnego jest zatem ustalany *ex post*, bez konieczności uwzględnienia wiedzy o szczegółach procesu legislacyjnego, to bowiem samo brzmienie przepisów pozwala na zrekon-

swoistej fikcji. Wyjaśnienie, że prawodawca miał określony cel oparte jest na podwójnie idealizującym założeniu, tj. że prawodawca jest osobą i to postępującą racjonalnie.

¹²³ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 355; A. Borowicz, *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, PIP 2009, z. 3, s. 49.

¹²⁴ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 356.

¹²⁵ Zob. Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 15–19; za: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 156.

¹²⁶ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 356.

¹²⁷ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania...*, s. 23.

¹²⁸ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Dyrda, *Teoria wykładni celowościowej* Marka Smolaka, PiP 2012, z. 12, s. 41.

¹²⁹ Zob. M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy...*, s. 28. Autor ten w oparciu o kryterium źródła identyfikacji celu dokonuje podziału celów na: 1) heteronomiczne – identyfikowane z tekstu aktu prawnego oraz 2) autonomiczne – identyfikowane z mocy kryteriów poza tekstowych.

struowanie, przynajmniej w ogólnym zarysie, stanów pożądanych czy aprobowanych, którym prawo ma służyć¹³⁰.

Jak wskazuje się w literaturze, zmiana kontekstu społecznego, gospodarczego etc. umożliwia nowe odczytanie tekstu aktu prawnego. W konsekwencji cel aktu prawnego może być różnie postrzegany w różnym czasie. Z tym jednak zastrzeżeniem, że nie dotyczy to sytuacji, gdy cel aktu prawnego jest deklarowany *expressis verbis* w jego treści (chyba że deklaracje celu mają postać jedynie ogólnych formuł)¹³¹.

Ustalenie celów danej dziedziny prawa ma istotne znaczenie przede wszystkim dla wykładni przepisów wchodzących w jej zakres. Cele danej dziedziny prawa stanowią oczekiwany przez prawodawcę stan rzeczy, dla realizacji którego wykorzystywane są normy prawa, a zatem to w świetle tych celów należy dokonywać interpretacji przepisów danej dziedziny prawa, niezależnie od przyjętej w niej metody regulacji. Cele mają kluczowe znaczenie także z punktu widzenia zasady praworządności, organom administracji publicznej bowiem przyznawane są takie kompetencje, jakie niezbędne są dla osiągnięcia celu regulacji, a zatem organy, stosując przepisy prawa, muszą uwzględniać cele danej regulacji prawnej¹³².

W przypadku celów prawa żywnościowego zostały one *expressis verbis* wskazane w rozporządzeniu nr 178/2002. Należy zaznaczyć, że wynikają one nie tylko z treści preambuły, ale zawarte zostały wprost w art. 5 rozporządzenia nr 178/2002 zatytułowanym „Cele ogólne” („General objectives”). Przepis ten zawiera zamknięty katalog celów prawa żywnościowego¹³³, przy czym na ich określenie zostały użyte trzy różne sformułowania.

¹³⁰ Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 87; *idem*, *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, KPPod. 2002, nr 1, s. 13; T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa...*, s. 96.

¹³¹ Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa...*, s. 88; *idem*, *Wykładnia celowościowa w prawie...*, s. 15.

¹³² Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law*, EFFL 2010, nr 2, s. 84; J.H. Jans, *European Law and the Inapplicability of the 'Speciality Principle'*, *Review of European Administrative Law* 2008, vol. 1, s. 35. Ostatni z autorów podaje przykład z prawa holenderskiego, gdzie wprost w kodeksie postępowania administracyjnego (*Algemene wet bestuursrecht*) wskazuje się (art. 3:3), że „An administrative authority shall not use the power to make an order for a purpose other than that for which it was conferred”. Autor ten wyjaśnia, że w holenderskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą organ przy wykonywaniu swoich kompetencji uprawniony jest do realizacji wyłącznie tych celów publicznych, które wprost wynikają z zakresu przyznanych mu kompetencji (*speciality principle*).

¹³³ Początkowo założenie było inne. W przedłożonym przez Komisję projekcie tego rozporządzenia, proponowana była w art. 5 otwarta lista celów. Zob. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing*

W odniesieniu do dwóch podstawowych celów użyto sformułowania: „Prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów...” („Food law shall pursue one or more of the general objectives...”); dla jednego z celów (swobodnego przepływu towarów) wskazuje się, że prawo żywnościowe „ma na celu osiągnięcie swobodnego przepływu...” („Food law shall aim to achieve the free movement...”); w odniesieniu do kolejnego z celów (uczciwych praktyk rynkowych) mowa o „uwzględnieniu” („including”); natomiast przy pozostałych dwóch celach wskazano, że „powinny być one brane pod uwagę, tam gdzie jest to właściwe” („taking account of, where appropriate”).

Wobec tak zróżnicowanej terminologii wymienione w nim cele można podzielić przede wszystkim na dwie grupy. Pierwsza obejmuje cele ogólne, mające zastosowanie w odniesieniu do wszystkich aktów prawa żywnościowego, druga zaś to cele, które mają zastosowanie w tych regulacjach, „gdzie jest to właściwe”¹³⁴.

Ogólnymi celami prawa żywnościowego są:

- 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego;
- 2) ochrona interesów ekonomicznych konsumenta;
- 3) zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych (przy czym ten cel nie jest ujmowany samodzielnie) oraz
- 4) zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej (w przypadku tego celu mowa o „osiągnięciu”, a nie „realizacji” oraz został on zawężony wyłącznie do żywności zgodnej z wymaganiami prawa żywnościowego).

Tam gdzie to właściwe celami prawa żywnościowego są także:

- 1) ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin oraz
- 2) ochrona środowiska¹³⁵.

Należy przy tym podkreślić, że zważywszy na brzmienie art. 5 rozporządzenia nr 178/2002 jedynie dwa cele (tj. zapewnienie wysokiego pozo-

the European Food Authority, and laying down procedures in matters of food, Brussels, 8.11.2000, COM(2000) 716 final, s. 38.

¹³⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 178/2002 „1. Prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością, biorąc pod uwagę, tam gdzie jest to właściwe, ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt, zdrowia roślin i środowiska naturalnego. 2. Prawo żywnościowe ma na celu osiągnięcie swobodnego przepływu we Wspólnocie żywności i pasz wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami niniejszego rozdziału”.

¹³⁵ Zob. art. 5 rozporządzenia nr 178/2002; B. van der Meulen, *The System of Food Law...*, s. 310.

mu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumenta) mają walor „samodzielnych” celów prawa żywnościowego. Można je uznać za główne cele, pozostałe zaś związane są z realizacją tych dwóch celów (tj. albo są „uwzględnione”, albo są „brane pod uwagę”, albo też są realizowane, ale w związku z tymi dwoma)¹³⁶.

Warto zaznaczyć, że przepis zawierający katalog celów zawarty jest w sekcji 1 „Zasady ogólne prawa żywnościowego” („General Principles of Food Law”) rozdziału II. „Przepisy ogólne prawa żywnościowego” („General Food Law”) rozporządzenia nr 178/2002, a obok celów ogólnych w sekcji tej uregulowane są takie zasady ogólne, jak analiza ryzyka (risk analysis), zasada ostrożności (precautionary principle) oraz ochrona interesów konsumentów (protection of consumers' interests). W tym samym rozdziale znajdują się jeszcze sekcje: „Zasady przejrzystości” („Principles of Transparency”), „Ogólne obowiązki w handlu żywnością” („General Obligations of Food Trade”) i „Ogólne wymogi prawa żywnościowego” („General Requirements of Food Law”). Uwagę zwraca brak konsekwencji prawodawcy unijnego w używaniu poszczególnych pojęć¹³⁷.

Do zasad ogólnych (general principles) zostały zaliczone tak zróżnicowane kategorie, jak:

- 1) cele ogólne (general objectives), w tym „wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego” oraz „ochrona interesów konsumentów”;
- 2) analiza ryzyka, na której ma się „opierać prawo żywnościowe” dla „osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzkiego” („In order to achieve the general objective of a high level of protection of human health and life, food law shall be based on risk analysis”);
- 3) ochrona interesów konsumentów (która jednocześnie ujmowana jest w tej sekcji jako jeden z celów ogólnych) oraz
- 4) zasada ostrożności.

Jednocześnie obok sekcji „Zasady ogólne prawa żywnościowego” w tym samym rozdziale znajdują się sekcje „Zasady przejrzystości” oraz „Ogólne wymogi prawa żywnościowego” i „Ogólne obowiązki w handlu żywnością”, które także zawierają przepisy o podstawowym znaczeniu dla prawa żywnościowego. W doktrynie prawa żywnościowego wskazuje

¹³⁶ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 266; F. Albisinni, *The Path to the European Food...*, s. 49.

¹³⁷ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 262.

się, że wszystkie te przepisy, niezależnie od tego, czy znajdują się w sekcji zatytułowanej „zasady ogólne”, „ogólne wymogi” czy „ogólne obowiązki” statuują podstawowe zasady prawa żywnościowego, a różnice między nimi można się dopatrywać jedynie w kręgu adresatów, tj. zasady ogólne, w tym cele prawa żywnościowego, kierowane są przede wszystkim do organów władzy, ogólne wymogi głównie do podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, a ogólne obowiązki w równej mierze do obu grup adresatów¹³⁸. Podział ten nie jest jednak ścisły. W każdej z wyżej wymienionych grup przepisów można bowiem znaleźć takie, które kierowane są wprost do podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, jak i do organów władzy.

W świetle brzmienia art. 5 rozporządzenia nr 178/2002 wymienione w nim cele nie są celami jedynie tego aktu prawnego, ale całego prawa żywnościowego (które także zostało zdefiniowane w tym rozporządzeniu)¹³⁹. Konsekwencją wyraźnego uregulowania celów prawa żywnościowego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady jest to, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego nie jest dopuszczalne przyjmowanie przez poszczególne państwa członkowskie aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego (w rozumieniu nadanym mu definicją zawartą w rozporządzeniu nr 178/2002), w których zakres celów byłby modyfikowany w stosunku do art. 5 rozporządzenia nr 178/2002 (modyfikacja tych celów może być dokonana wyłącznie w unijnym akcie prawnym i w praktyce niekiedy jest ona dokonywana)¹⁴⁰.

Cele te przywoływane są we wszystkich unijnych aktach z zakresu prawa żywnościowego, przy czym zależnie od zakresu danego aktu prawnego nacisk kładziony jest na różne cele. Łączna analiza przepisu określającego cele prawa żywnościowego, z przepisami zawartymi zarówno w rozporządzeniu nr 178/2002, jak i w wielu innych aktach prawa żywnościowego, pozwala na wskazanie pewnych cech charakterystycznych dla poszczególnych celów prawa żywnościowego.

¹³⁸ Zob. *ibidem*.

¹³⁹ Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food...*, s. 85; D. Pisanello, *What do Food Safety and Fair Trade Stand for? Reconciling the Twofold Objective of EU Food Law*, EFFL 2009, nr 5, s. 321; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food Law* (w:) L. Costo, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Viterbo 2012, s. 93.

¹⁴⁰ Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food...*, s. 86; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 265; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food...*, s. 117.

Uregulowane w rozporządzeniu nr 178/2002 cele prawa żywnościowego uzupełniane są w przypadku niektórych unijnych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego dodatkowymi celami, przypisanymi do konkretnych aktów prawnych. Należy przy tym podkreślić, że w przeciwieństwie do celów prawa żywnościowego zawartych w rozporządzeniu nr 178/2002, cele zamieszczone w innych aktach prawnych należących do prawa żywnościowego mają ograniczony zakres stosowania, zawężone są bowiem do zakresu poszczególnych aktów prawnych, nie mają zatem walu ogólności właściwego dla celów ustanowionych w rozporządzeniu nr 178/2002¹⁴¹.

Ta wielość celów prawa żywnościowego znajduje umocowanie w traktatowych podstawach aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego¹⁴². W samym rozporządzeniu nr 178/2002 przywołane są aż cztery przepisy TWE tj. art. 37 TWE (obecnie art. 43 TFUE) – polityka rolna; art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE) – zbliżenie przepisów krajowych; art. 133 TWE (obecnie art. 207 TFUE) – polityka handlowa oraz art. 152 ust. 4 lit. b TWE (obecnie art. 168 ust. 4 lit. b TFUE) – ochrona zdrowia i te same podstawy traktatowe przywoływane są w innych aktach prawnych¹⁴³.

3.1. Ochrona życia i zdrowia człowieka

Niewątpliwie najistotniejszym z celów prawa żywnościowego jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia człowieka¹⁴⁴. Wy-

¹⁴¹ Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food...*, s. 86.

¹⁴² Zob. F. Albisinni, *The Path to the European Food...*, s. 48; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food...*, s. 120.

¹⁴³ Po kilka podstaw traktatowych przywołanych jest także w wielu innych aktach prawnych, np. rozporządzeniu nr 882/2004, rozporządzeniu nr 1829/2003, rozporządzeniu nr 852/2004. W pierwszym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej regulacje dotyczące żywności były wydawane głównie na podstawie art. 37 TEWG (obecnie 43 TFUE) oraz art. 100 TEWG (obecnie 115 TFUE), przy czym w tym drugim przypadku wymagana jest jednomyślność, stąd w praktyce w niewielu aktach zastosowano tę podstawę. Po dodaniu do TEWG art. 100A (obecnie 114 TFUE) często ten przepis przywoływany jest jako podstawa. Po skandalach żywnościowych, a w szczególności BSE, zaczęto przywoływać też jako podstawę art. 152 ust. 4 lit. b (obecnie 168 ust. 4 lit. b TFUE). Zob. F. Albisinni, *Principles and Rules of European Food Law* (w:) L. Costo, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Viterbo, 2012, s. 9.

¹⁴⁴ Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law...*, s. 266; M. Korzycka-Iwanow, *Pravo żywnościowe. Zarys...*, s. 94; a także wyrok TSUE z dnia 5 maja 1998 w sprawie C-180/96 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities*, [1998] ECR, s. 2265.