

## Cele prawa żywnościowego

### 1. Pojęcie celu prawa

Pojęcie „celu” nie jest rozumiane w sposób jednolity, co więcej nierzadko jest ono używane zamiennie z takimi pojęciami, jak „funkcje”, „zadania”, „rola”.<sup>2</sup> Najogólniej stwierdzić można, iż cel oznacza stan rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu.<sup>3</sup> Cel prawa jest zatem tym, co według oczekiwań twórcy ma ono spowodować.<sup>4</sup> Jest to pożądaný rezultat regulacji prawnej (preferowany stan rzeczy).<sup>5</sup>

Określenie „cel prawa” (normy prawnej, tekstu prawnego) ma charakter skrótowy.<sup>6</sup> Cel bowiem zawsze jest czymś, można go przypisać jedynie podmiotowi wyposażonemu w świadomość.<sup>7</sup> Wskazując na cel 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 prawodawcy.<sup>8</sup>

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Szeroka analiza wzajemnych zależności i znaczeń pojęć funkcji, roli, celu i zadania przeprowadzona została w: Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PiP 1987, z. 12, s. 15 i n.

3 Zob. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania..., *op. cit.*, s. 20; Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii dla prawników, Warszawa 1990, s. 76; J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 354; A. Marek, Pojęcie prawa karnego jego funkcje i podział, [w:] System prawa karnego, t. 1, Zagadnienia ogólne, A. Marek (red.), Warszawa 2010, s. 10.

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

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

6 Zob. T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa, SP 1985, z. 3–4, s. 54.

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

8 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 355; M. Smolak, Wykładnia celowościowa z perspektywy..., *op. cit.*, s. 95; Z. Ziemiński, Wstęp do aksjologii..., *op. cit.*, 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 jednakże przybiera charakter swoistej fikcji. Wyjaśnienie, że prawodawca miał określony cel oparte jest na podwójnie idealizującym założeniu, tj. że prawodawca jest osobą i to osobą postępującą racjonalnie.

O celach prawa można mówić w różnym stopniu ogólności, tj. o celach systemu prawa jako całości, celach gałęzi prawa, celach aktu prawnego lub instytucji prawnej oraz celach konkretnej normy prawnej.<sup>9</sup> Cele systemu prawa, części systemu (gałęzi, aktu prawnego, grupy norm) oraz poszczególnych norm (*ratio legis*), różnią się od siebie zarówno ogólnością sformułowań, jak i swym porządkiem hierarchicznym, tj. cel poszczególnej normy musi być podporządkowany celowi części systemu (dziedziny prawa), a ten celowi całego systemu prawa.<sup>10</sup> Określenie celu lub celów regulacji prawnej w praktyce jest często trudniejsze niż określenie celu wyizolowanej normy prawnej, zwłaszcza gdy uwzględni się potrzebę relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi celami regulacji prawnej.<sup>11</sup>

Cel prawa może być rozpatrywany z punktu widzenia opisowego (tj. jakie cele ma norma), jak też normatywnego (tj. jakie cele powinna mieć norma).<sup>12</sup> Opisowa analiza celów norm prawnych nasuwa pewne trudności. Konieczne jest bowiem dokonanie rekonstrukcji celu z treści przyjętej regulacji.<sup>13</sup> 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 poprzez odwołanie się do obowiązujących reguł rządzących procesem prawotwórczym oraz do przyjętych w danej kulturze prawnej reguł wykładni.<sup>14</sup> Źródłem identyfikacji celu aktu prawnego pozostaje sam akt prawny oraz niekiedy komponenty pozajęzykowe (np. wola historycznego ustawodawcy, wartości moralne respektowane przez dane społeczeństwo).<sup>15</sup> Cel aktu prawnego jest zatem ustalany *ex post*, bez konieczności uwzględnienia wiedzy o szczegółach procesu legislacyjnego, bowiem to samo brzmienie przepisów pozwala na zrekonstruowanie, przynajmniej w ogólnym zarysie, stanów pożądaných czy aprobowanych, którym prawo ma służyć.<sup>16</sup>

## 2. Cele prawa żywnościowego

W przypadku celów prawa żywnościowego zostały one *expressis verbis* wskazane w rozporządzeniu 178/2002.<sup>17</sup> Należy zaznaczyć, iż wynikają one nie tylko

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

10 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 356.

11 Zob. Z. Kmieciak, Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej, Łódź 1994, s. 15–19.

12 Zob. J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni..., *op. cit.*, s. 356.

13 Zob. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania..., *op. cit.*, s. 23.

14 Zob. T. Gizberd–Studnicki, A. Dyrda, Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka, *PiP* 2012, z. 12, s. 41.

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

16 Zob. B. Brzeziński, Podstawy wykładni prawa podatkowego, Gdańsk 2008, s. 87; B. Brzeziński, Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2002, nr1, s. 13; T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa..., *op. cit.*, s. 96.

17 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 ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1, ze zm.)

z treści preambuły, ale zawarte zostały wprost w jednym z artykułów (art. 5 rozporządzenia 178/2002) zatytułowanego „Cele ogólne” (*General objectives*). Przepis ten zawiera zamknięty katalog celów prawa żywnościowego,<sup>18</sup> przy czym na ich określenie użyte zostały trzy różne sformułowania. 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 jest o „uwzględnieniu” („including”), natomiast przy pozostałych dwóch celach wskazane zostało, że „powinny być one brane pod uwagę tam gdzie to właściwe” („taking account of, where appropriate”). Wobec tak zróżnicowanej terminologii, wymienione w nim cele podzielić można przede wszystkim na dwie grupy. Pierwsza obejmuje cele ogólne, mające zastosowanie do wszystkich aktów prawa żywnościowego, druga to cele, które mają zastosowanie w tych regulacjach „gdzie jest to właściwe”.<sup>19</sup> Zgodnie z tą regulacją 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 jest o „osiągnięciu”, a nie o „realizacji” i został on zawężony wyłącznie do żywności zgodnej z wymaganiami prawa żywnościowego). Poza tym, tam gdzie to właściwe, celami prawa żywnościowego są także: 1) ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin i 2) ochrona środowiska.<sup>20</sup> Podkreślić przy tym należy, że zważywszy na brzmienie art. 5 rozporządzenia 178/2002, jedynie dwa cele (tj. zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumenta) mają walor „samodzielnych” celów prawa żywnościowego, można je uznać za główne cele. Wszystkie pozostałe związane są z realizacją tych dwóch, tj. albo są „uwzględnione” albo „brane pod uwagę”, albo też realizowane, ale przy uwzględnieniu tych dwóch.<sup>21</sup>

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

19 Zgodnie z art. 5 rozporządzenia 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.”

20 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002; B. van der Meulen, *The System of Food Law in The European Union*, „*Deakin Law Review*” 2009, No 2, s. 310.

21 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008, s. 266; F. Albisinni, *The Path to the European Food Law System*, [w:] *European Food Law*, L. Costo, F. Albisinni (red.), Viterbo

Warto zaznaczyć, że przepis zawierający katalog celów zawarty jest w sekcji I zatytułowanej „Zasady ogólne prawa żywnościowego” (*General Principles of Food Law*) rozdziału II noszącego tytuł „Przepisy ogólne prawa żywnościowego” (*General Food Law*), 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 pojęć.<sup>22</sup> Do „zasad ogólnych” (*General Principles*) zaliczone zostały 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. Z drugiej strony, obok sekcji „zasady ogólne” (*General Principles*), w tym samym rozdziale znajdują się sekcje „zasady przejrzystości” oraz „ogólne wymogi” i „ogólne obowiązki”, które także zawierają przepisy o podstawowym znaczeniu dla prawa żywnościowego. W doktrynie prawa żywnościowego wskazuje 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 podstawowej różnicy pomiędzy nimi dopatrywać można się jedynie w kręgu adresatów, tj. zasady ogólne, w tym cele prawa żywnościowego, kierowane są przede wszystkim do organów władzy, „ogólne wymogi” głównie do podmiotów działających na rynku spożywczym, a „ogólne obowiązki” w równej mierze do obu grup adresatów.<sup>23</sup> Podział ten nie jest jednak ścisły, w każdej z ww. grup przepisów można bowiem znaleźć takie, które kierowane są wprost do podmiotów działających na rynku spożywczym, jak i do organów władzy.

W świetle brzmienia art. 5 rozporządzenia 178/2002 wymienione w nim cele nie są celami jedynie tego aktu prawnego, ale celami całego prawa żywnościowego (które zostało zdefiniowane w rozporządzeniu 178/2002).<sup>24</sup> Konsekwencją wy-

2012, s. 49.

22 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 262.

23 *Ibidem*, s. 262.

24 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law*, „*European Food and Feed Law Review*” 2010, nr 2, s. 85; D. Pisanello, *What do Food Safety and Fair Trade Stand for? Reconciling the Twofold Objective of EU Food Law*, „*European Food and Feed Law Review*” 2009, nr 5, s. 321; A. Germano, E. Rook-Basile, *Definition of European Food Law*, [w:] *European Food Law*, L. Costo, F. Albisinni (red.), Viterbo 2012, s. 93.

rażnego uregulowanie 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 178/2002), w których zakres celów byłby modyfikowany w stosunku do art. 5 rozporządzenia 178/2002 (modyfikacja tych celów może być dokonana wyłącznie w unijnym akcie prawnym i w praktyce czasem jest ona dokonywana).<sup>25</sup>

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

Poza celami prawa żywnościowego uregulowanymi w rozporządzeniu 178/2002, w wielu innych unijnych aktach z zakresu prawa żywnościowego, określone zostały cele poszczególnych aktów prawnych, które uzupełniają cele całego prawa żywnościowego. Podkreślić przy tym należy, że w przeciwieństwie do celów prawa żywnościowego zawartych w rozporządzeniu 178/2002, cele zamieszczone w pozostałych aktach prawnych należących do prawa żywnościowego mają ograniczony zakres stosowania, zawężone są bowiem do zakresu poszczególnych aktów prawnych, nie mają zatem waloru ogólności właściwego dla celów ustanowionych w rozporządzeniu 178/2002.<sup>26</sup>

Taka różnorodność celów prawa żywnościowego znajduje umocowanie w traktatowych podstawach aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego.<sup>27</sup> W samym rozporządzeniu 178/2002 przywołane są aż cztery przepisy TWE, tj. art. 37 (polityka rolna), 95 (zbliżenie przepisów krajowych), 133 (polityka handlowa) oraz art. 152 ust. 4 lit. b) (ochrona zdrowia).<sup>28</sup> Te same podstawy traktatowe przywoływane są także w innych aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego.<sup>29</sup>

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

26 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 86.

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

28 Obecnie odpowiednio: art. 43, art. 114, art. 168 ust. 4 lit. b oraz art. 207 TfUE.

29 Po kilka podstaw traktatowych przywołanych jest także w wielu innych aktach prawnych, np. rozporządzeniach: 882/2004, 1829/2003, 852/2004. W pierwszym okresie funkcjonowania EWG, regulacje dotyczące żywności wydawane były 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 artykuł przywoływany jest jako podstawa. Po skandalach żywnościowych, a w szczególności BSE, zaczęto przywoływać też jako podstawę art. 152(4)(b) (obecnie 168(4)b TfUE). Zob. L. Costato, *Principles and Rules of European Food Law*, [w:] *European Food Law*, L. Costo, F. Albisinni (red.), Viterbo 2012, s. 9.

## 2.1. Ochrona życia i zdrowia człowieka

Niewątpliwie najistotniejszym z celów prawa żywnościowego jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia człowieka.<sup>30</sup>

Wynika to przede wszystkim z tego, iż objęte tym celem dobra są usytuowane najwyżej w hierarchii dóbr chronionych. Życie ludzkie jest zasadniczą wartością konstytucyjną, na podstawie której dopiero jednostka może być podmiotem dalszych wolności i praw, a ochrona życia, jako biologicznej egzystencji człowieka, wpisana jest w samą istotę państwa.<sup>31</sup> Z życiem człowieka ściśle związane jest jego zdrowie, oznaczające optymalny z punktu widzenia procesów życiowych stan dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego.<sup>32</sup> Zdrowie jest to pełna zdolność organizmu do utrzymywania równowagi pomiędzy nim a środowiskiem zewnętrznym, do prawidłowego reagowania na zmiany środowiska i adaptacji do tych zmian.<sup>33</sup> Obowiązkiem państwa, a także Unii Europejskiej, w zakresie uzasadnionym zasadą przyznania (art. 5 TUE), jest zapewnienie prawnej ochrony życia i zdrowia, poprzez podejmowanie różnego rodzaju pozytywnych działań dokonywanych w różnych formach prawnych, a stwarzających zarówno prawne, jak i faktyczne instytucje i stany zmniejszające lub eliminujące zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego.<sup>34</sup> Przykładem takich działań jest wydanie przepisów prawa żywnościowego, które określają wymagania, jakie należy spełnić, aby żywność nie stwarzała zagrożenia dla życia lub zdrowia; zakazują wprowadzania do obrotu takiej niebezpiecznej żywności i określają sankcje za naruszenie obowiązków w tym zakresie.

Ta szczególna pozycja ochrony życia i zdrowia ludzkiego znajduje też potwierdzenie w przepisach TfUE, jak i bezpośrednio w treści tych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego.

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na te przepisy TfUE, które są podstawą wydawania unijnych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego. Jedną z traktatowych podstaw wydania tych aktów prawnych jest art. 168 ust. 4 lit. b TfUE (dawniej art. 152 ust. 4 lit. b) TWE), w którym przewiduje się możliwość przyjmowania środków w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpo-

30 Zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 266; M. Korzycka–Iwanow, *Prawo żywnościowe...*, *op. cit.*, s. 94; a także wyrok ETS z 5.05.1998 w sprawie C–180/96, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities*, ECR 1998, s. 2265.

31 Zob. P. Samecki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”*, uwagi do art. 38 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz III*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 2–3.

32 Zob. *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 30, Warszawa 2005, s. 315. Pojęcie zdrowia stanowi przedmiot rozważań w doktrynie prawa karnego, w szczególności w kontekście „rozstroju zdrowia”. Zob. m.in. B. Michalski, *Uszkodzenie ciała i rozstrój zdrowia*, [w:] *System prawa karnego*, t. X, *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, J. Warylewski (red.), Warszawa 2012, s. 203; B. Michalski, *Rozdział XIX Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, II *Uwagi ogólne*, [w:] *Kodeks karny, część szczególna*, Tom I, *Komentarz do art. 117–221*, Warszawa 2010, s. 149–150.

33 Zob. B. Michalski, *Rozdział XIX Przestępstwa...*, *op. cit.*, s. 150.

34 Zob. w odniesieniu do ochrony życia P. Samecki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”*, uwagi do art. 38 Konstytucji..., *op. cit.*, s. 3.

średnio na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.<sup>35</sup> Inną podstawą traktatową dla unijnych aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego jest art. 114 TfUE (dawniej art. 95 TWE), w którym wskazane zostało, że w przypadku podejmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów krajowych, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia lub ochrony konsumenta, jako podstawę przyjmuje się wysoki poziom ochrony zdrowia (art. 114 ust. 3 TfUE).<sup>36</sup>

Na duże znaczenie tego celu wskazuje cały szereg innych postanowień traktatowych. Przepisy TfUE określają horyzontalny wymóg ochrony zdrowia ludzkiego, zgodnie z którym wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego powinien być uwzględniany przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii (art. 9 i art. 168 ust. 1 TfUE).<sup>37</sup> Ochrona zdrowia ludzkiego stanowi dopuszczalne uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów (art. 36 TfUE), a względy zdrowia publicznego stanowią uzasadnienie w ograniczeniu swobodnego przepływu pracowników pomiędzy państwami (art. 45 TfUE) oraz w swobodzie przedsiębiorczości (art. 52 TfUE).<sup>38</sup> W orzecznictwie TSUE ochrona życia i zdrowia ludzkiego traktowana jest jako najwyższa wartość z katalogu interesów, których ochrona uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (art. 36 TfUE).<sup>39</sup> Ochrona zdrowia ludzkiego uwzględniona jest także przy ochronie konsumenta<sup>40</sup> oraz jest włączona jako cel, w polityce UE w zakresie środowiska naturalnego.<sup>41</sup>

Ochrona życia i zdrowia ludzkiego uznana została za jeden z ogólnych celów prawa żywnościowego. Zauważyć należy, że w określającym cele prawa żywnościowego art. 5 rozporządzenia 178/2002, w odniesieniu do zdrowia i życia użyte zostało sformułowanie „wysoki poziom ochrony”, natomiast w odniesieniu do interesu ekonomicznego konsumentów użyte zostało samo słowo „ochrona”, z czego

35 Art. 168 ust. 4 lit. b TfUE (art. 152 ust. 4 lit. b) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzenia 853/2004, natomiast w przypadku rozporządzeń 178/2002, 882/2004, 1829/2003, 852/2004 przywołany jest on jako jedna z kilku podstaw traktatowych.

36 114 TfUE (art. 95 TWE) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzeń: 1935/2004 (kontakt z żywnością), 1830/2003 (znakowanie GMO), 1924/2006 (oświadczenia), 1925/2006 (wzbogacanie), 2002/46 (suplementy), 1334/2008 (aromaty), – 114 TfUE – 1169/2011 (informowanie o żywności), a poza tym jest wymieniany jako jedna z kilku podstaw w rozporządzeniach: 882/2004 (ukź), 1829/2003 (żywność GMO), 178/2002 (OPŻ), 852/2004 (higiena).

37 Zob. M. Malczewska, Kontekst Systemowy, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz. t. II, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 1054.

38 *Ibidem*, s. 1054. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w TfUE używane są dwa pojęcia „zdrowie ludzkie” i „zdrowie publiczne”. Jak podnosi się w literaturze, pojęcie „ochrona zdrowia ludzkiego” jest szersze od pojęcia „ochrony zdrowia publicznego”, zakłada ono bowiem ochronę społeczeństwa w ogóle. Zatem w celu ochrony zdrowia ludzkiego można podejmować także środki w interesie ogólnym, jakim jest zdrowie publiczne. Zob. M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2005, s. 57.

39 Zob. D. Mąsik, Ochrona zdrowia, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 623 oraz przywołane tam orzeczenia 104/75 De Peijper, C–293/94 Brandsma, pkt 11, C–400/96 Harpegnes, pkt 33).

40 Zob. art. 169 TfUE.

41 Zob. art. 191 TfUE.

można wnioskować, iż ochrona zdrowia i życia człowieka traktowana jest jako cel pierwszorzędny.

Poza przepisem rozporządzenia 178/2002, w którym ochrona zdrowia i życia ludzkiego jest *expressis verbis* uznana za pierwszorzędny cel prawa żywnościowego,<sup>42</sup> jest on bardzo mocno akcentowany w większości aktów z zakresu prawa żywnościowego,<sup>43</sup> w których wielokrotnie wskazuje się na konieczność ochrony życia i zdrowia, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz zaznacza się ścisły związek pomiędzy zdrowiem ludzkim a spożywaną żywnością.<sup>44</sup>

Można zatem uznać, iż cel w postaci ochrony zdrowia i życia człowieka w prawie żywnościowym jest traktowany jako podstawowy i pierwszorzędny (przy czym zawężony jest on do ochrony tych dóbr przed zagrożeniami związanymi z żywnością).<sup>45</sup> W ujęciu tym ustanowiony w rozporządzeniu 178/2002 zakaz wprowadzania do obrotu żywności niebezpiecznej,<sup>46</sup> tj. żywności szkodliwej dla zdrowia lub nie nadającej się do spożycia przez ludzi,<sup>47</sup> uznać należy za środek do realizacji tego celu prawa żywnościowego.

## 2.2. Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów i uczciwych praktyk rynkowych

Kolejny z celów prawa żywnościowego, tj. ochrona interesów ekonomicznych konsumentów w zakresie obrotu żywnością, został w prawie żywnościowym ściśle powiązany z ochroną uczciwych praktyk w handlu żywnością.<sup>48</sup>

Ochrona konsumentów jest celem znajdującym uzasadnienie nie tylko w przepisie określającym *expressis verbis* cele prawa żywnościowego, ale także w przepisach traktatowych oraz w szeregu innych przepisów prawa żywnościowego.

Ochrona konsumenta stanowi obecnie odrębną politykę unijną, której podstawy traktatowe zawarte są w art. 169 TfUE, w którym wyodrębnione zostały podstawowe sfery ochrony dóbr konsumenta i wskazano na przysługujące mu prawa (prawo

42 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002.

43 Zob. m.in. pkt 1 preambuły do rozporządzenia 852/2004 pkt 2 preambuły do rozporządzenia 853/2004, pkt 3 preambuły do rozporządzenia 1169/2011, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1333/2009, pkt 5 preambuły do rozporządzenia 1334/2008, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1332/2008, pkt 2 preambuły do rozporządzenia 1829/2003.

44 Zob. m.in. pkt 15 preambuły do rozporządzenia 178/2002, pkt 10 preambuły do rozporządzenia 1169/2011.

45 Potwierdzenie takiego zawężonego ujmowania celu w postaci ochrony zdrowia i życia można odnaleźć w art. 1 rozporządzenia 178/2002, określającym cele i zakres samego rozporządzenia 178/2002, gdzie wprost wskazane zostało, iż rozporządzenie to „tworzy podstawy do wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością”.

46 Art. 14 rozporządzenia 178/2002.

47 Definicja niebezpiecznej żywności, jak i opis sposobu określania, czy żywność jest niebezpieczna znajduje się w art. 14 rozporządzenia 178/2002.

48 Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002, gdzie jako zadanie prawa żywnościowego wskazuje się realizację: „celów dotyczących (...) ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością (...)”.



do rzetelnej informacji, do bezpieczeństwa, prawo do wyboru i prawo do bycia wysłuchanym), a także określono środki realizacji celów.<sup>49</sup> W zakresie, w jakim ochrona konsumenta jest jednocześnie powiązana z urzeczywistnianiem rynku wewnętrznego, art. 169 TfUE nie stanowi samodzielnej normy kompetencyjnej, lecz odsyła do stosowania art. 114 TfUE.<sup>50</sup> W związku z tym, art. 169 TfUE nie stanowi podstawy traktatowej aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego, pomimo że ochrona interesów konsumentów jest jednym z celów tego prawa. Horyzontalne podejście do polityki konsumenckiej wynika z kolei z art. 12 TfUE, wprowadzającego obowiązek uwzględnienia wymogów ochrony konsumentów przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań przez UE (tzw. klauzula horyzontalna).<sup>51</sup> Na gruncie prawa wspólnotowego, TSUE dopuścił możliwość uwzględniania wartości, jaką jest ochrona konsumentów jako jednego z wymogów koniecznych, zanim jeszcze Wspólnota uzyskała wyraźną traktatową kompetencję do podejmowania działań w tym zakresie, przy czym na użytek odstępstw od swobody przepływu towarów ochrona konsumenta rozciąga się jedynie na ochronę prawa do informacji oraz ochronę interesów ekonomicznych konsumentów.<sup>52</sup> Na potrzeby ochrony interesów konsumentów wypracowany został także w orzecznictwie TSUE unijny wzorzec przeciętnego konsumenta, oznaczającego osobę należycie poinformowaną, uważną i racjonalną tj. osobę, która posiadając pewien zasób informacji potrafi z niego korzystać, weryfikując przekaz marketingowy, jest uważna przy dokonywaniu zakupów, krytyczna względem adresowanych do niej przekazów o charakterze marketingowym i potrafi wyszukiwać informacje potrzebne dla podjęcia decyzji o zakupie.<sup>53</sup>

W ochronę interesów ekonomicznych konsumentów wpisana została ochrona uczciwych praktyk w handlu żywnością. Stosownie bowiem do rozporządzenia 178/2002 celem prawa żywnościowego jest ochrona interesów konsumentów, ale „z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością” („the protection of consumers’ interests, including fair practices in food trade”). Jest to jedyny cel prawa żywnościowego, który odnosi się do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym. Warto przy tym zaznaczyć, że uczciwość handlowa w orzecznictwie TSUE uznana została za wymóg konieczny, dla określenia którego TSUE posługuje się takimi określeniami, jak: „uczciwość transakcji handlowych”,

49 Zob. M. Jagielska, Uwagi do art. 169 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1093.

50 114 TfUE (art. 95 TWE) jest powołany samodzielnie jako podstawa wydania rozporządzeń: 1935/2004 (kontakt z żywnością), 1830/2003 (znakowanie GMO), 1924/2006 (oświadczenia), 1925/2006 (wzbogacanie), 2002/46 (suplementy), 1334/2008 (aromaty), 114 TfUE – 1169/2011 (informowanie o żywności), a poza tym jest wymieniany jako jedna z kilku podstaw w rozporządzeniach: 882/2004 (ukź), 1829/2003 (żywność GMO), 178/2002 (OPŻ), 852/2004 (higiena).

51 Zob. M. Jagielska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 255.  
52 *Ibidem*, s. 631.

53 *Ibidem*, s. 631 oraz orzecznictwo, w szczególności: TSUE C-210/96, C-465/98 Darbo, C-356/04 Lidl, C-430/93 Mars, a także M. Jagielska, Uwagi do art. 169 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1113.

„uczciwość handlowa”, „zapobieganie nieuczciwej konkurencji”, „zapobieganie nieuczciwym praktykom handlowym”.<sup>54</sup>

Podkreślić trzeba, że w rozporządzeniu 178/2002 ochrona interesów przedsiębiorców uwzględniana jest jedynie pośrednio, tj. w związku z ochroną konsumentów. Niewątpliwie obecnie obowiązujące cele prawa żywnościowego nie są sprzeczne z interesami sektora spożywczego, co więcej uznać można, że to, co jest dobre dla ochrony interesu ekonomicznego konsumenta, powinno być dobre dla ochrony interesu przedsiębiorcy. Jednakże nieuwzględnienie w ogólnym prawie żywnościowym samodzielnego celu, bez wiązania go z ochroną konsumentów, który bezpośrednio odnosiłby się do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym (w szczególności do ochrony konkurencyjności) jest niezrozumiałe z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, większość wymogów statuowanych w prawie żywnościowym kierowanych jest do podmiotów działających na rynku spożywczym (obowiązki nakładane na państwa członkowskie, a w szczególności na organy ukł mają znaczenie wtórne wobec podstawowych obowiązków nałożonych na te podmioty), a zatem można byłoby spodziewać się, iż pośród celów prawa żywnościowego znajdą się i takie, które będą odnosić się bezpośrednio do ochrony interesów podmiotów, których prawo żywnościowe w przeważającej mierze dotyczy.<sup>55</sup> Po drugie, uwzględnienie konkurencyjności przemysłu (w tym przemysłu spożywczego), jako celu dla prawodawcy zarówno unijnego jak i krajowego, wynika wprost z TfUE, gdzie wskazuje się, iż zapewnienie warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii osiąga się przez polityki i działania, prowadzone na podstawie innych postanowień Traktatów (art. 173 ust. 1 oraz 3 TfUE). Pomimo tego, w ogólnym prawie żywnościowym nie zamieszczono jednak żadnej wzmianki odwołującej się do tego artykułu Traktatu.<sup>56</sup> Brak uwzględnienia w ogólnym prawie żywnościowym celu odnoszącego się bezpośrednio i samodzielnie do interesów podmiotów działających na rynku spożywczym jest widoczny w sposób szczególnie jaskrawy, przy porównaniu celów unijnego prawa żywnościowego z celami prawa żywnościowego w USA, gdzie również ochrona konsumenta, a w szczególności jego zdrowia, traktowana jest priorytetowo, ale jednocześnie położony jest duży nacisk na przyspieszenie wprowadzania przez przedsiębiorców innowacji zarówno w swojej działalności, jak i w produktach.<sup>57</sup>

54 Zob. D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 632.

55 Zob. B. van der Meulen, The System of Food Law in The European Union, „Deakin Law Review” 2009, nr 2, s. 310; B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 83 i s. 85; D. Pisanello, What do Food Safety and Fair Trade Stand for..., *op. cit.*, s. 321.

56 Zob. B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 84. Zaznaczyć przy tym trzeba, że jak wskazuje się w literaturze, polityka przemysłowa nie ma charakteru nadrzędnego, przyznany jest jej raczej status polityki wtórnej w stosunku do innych. Tak: A. Jurkowska-Gomułka, Uwagi do art. 173 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 1151–1152.

57 Zob. B. van der Meulen, The Function of Food Law..., *op. cit.*, s. 86. Autor ten dokonuje szczegółowego porównania celów organu urzędowej kontroli żywności na szczeblu unijnym (DG SANCO), które zbieżne są z celami prawa żywnościowego, z celami amerykańskiego urzędu ds. żywności i leków (*Food and Drug Administration*, FDA).

Wyjaśnieniem dla nieuwzględnienia pośród celów prawa żywnościowego interesów przedsiębiorców (w tym nawet brak odzwierciedlenia uwzględnionej w TfUE obowiązku zapewnienia warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu), są przede wszystkim okoliczności historyczne. Kluczowe dla prawa żywnościowego rozporządzenie 178/2002 stanowiło pierwszy z aktów prawnych będących reakcją Unii Europejskiej na kryzys BSE,<sup>58</sup> którego przyczyn upatrywano w tym, że poprzednio obowiązująca regulacja prawna zbyt mocno nakierowana była na ochronę przemysłu żywnościowego, a podstawowym założeniem reformy prawa żywnościowego było przywrócenie zaufania i bezpieczeństwa konsumentów.<sup>59</sup>

Odniesienie się do interesów przedsiębiorców zostało uwzględnione w rozporządzeniu 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności,<sup>60</sup> w którym, przy określaniu celu polegającego na „uzyskaniu swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej żywności” wskazano na konieczność uwzględnienia „w stosownych przypadkach” „potrzeby ochrony słuszných interesów producentów”.<sup>61</sup> Zagwarantowanie „uczciwej konkurencji” zostało z kolei wymienione pośród celów rozporządzenia nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej<sup>62</sup> oraz rozporządzenia 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów

- 
- 58 BSE (*Bovine Spongiform Encephalopath*) – encefalopatia gąbczasta bydła, zwana chorobą szalonych krów. Charakteryzuje się degeneracją istoty szarej kory mózgowej. BSE po raz pierwszy zostało zidentyfikowane 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. W 1988 r. mączki mięsno–kostne wykorzystywane do karmienia zwierząt uznane zostały za czynnik przenoszący chorobę i w Wielkiej Brytanii wprowadzony został zakaz karmienia zwierząt takimi mączkami. W 1996 r. komitet doradczy działający przy rządzie Wielkiej Brytanii ogłosił, że istnieje prawdopodobny związek pomiędzy BSE, a występującą u ludzi chorobą Creutzfelda–Jakoba, co skłoniło Komisję do wprowadzenia całkowitego zakazu eksportu wołowiny z Wielkiej Brytanii. Szerzej na temat kryzysu BSE i jego konsekwencji patrz: 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.
- 59 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 86, B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook...*, *op. cit.*, s. 266.
- 60 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, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18).
- 61 Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1169/2011, zgodnie z którym: „Prawo dotyczące informacji na temat żywności ma na celu uzyskanie w Unii swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności, w stosownych przypadkach z uwzględnieniem potrzeby ochrony słuszných interesów producentów i wspierania wytwarzania produktów odpowiedniej jakości”. Ponadto, kilka rozwiązań wprowadzonych w tym rozporządzeniu uzasadnionych jest właśnie ochroną interesów podmiotów działających na rynku spożywczym, np. zróżnicowane wymogi co do znakowania pochodzenia różnych rodzajów mięsa (pkt 31 preambuły), zwolnienie z obowiązku podawania informacji o wartości odżywczej niektórych rodzajów produktów (pkt 39 preambuły), ustalenie ogólnych zasad co do terminów wprowadzania zmian przepisów dotyczących znakowania żywności (pkt 54 preambuły).
- 62 Zob. art. 1 ust. 1 oraz pkt 3 preambuły do Rozporządzenia 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 20.7.2007 r., s. 1). Warto zaznaczyć, że podstawowym celem tego rozporządzenia jest rozwój produkcji ekologicznej, co także sprzyja ochronie interesów przedsiębiorców.

rolnych i środków spożywczych,<sup>63</sup> a także w rozporządzeniu 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności.<sup>64</sup>

### 2.3. Swobodny przepływ żywności

W rozporządzeniu 178/2002 za cel prawa żywnościowego wyraźnie uznane zostało też „osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz”, przy czym zastrzeżono, iż dotyczy to wyłącznie żywności i pasz, które zostały „wyprodukowane lub wprowadzane do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” wynikającymi z rozporządzenia 178/2002. Cel ten odróżnia się od pozostałych w sposób zasadniczy. O ile bowiem pomiędzy celami w postaci ochrony życia i zdrowia człowieka, ochrony interesów konsumentów, ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin, a nawet ochrony środowiska można zauważyć dodatnie sprzężenie zwrotne, tj. środki podejmowane dla realizacji poszczególnych celów zwykle pozytywnie wpływają na realizację pozostałych (np. ochrona zdrowia zwierząt i roślin oraz ochrona środowiska przyczyniają się do ochrony zdrowia człowieka, ochrona zdrowia człowieka jest elementem ochrony konsumenta), o tyle realizacja celu w postaci zapewnienia swobodnego przepływu środków spożywczych może negatywnie wpływać na realizację pozostałych celów prawa żywnościowego.

Cel ten należy ściśle powiązać z ustanowieniem rynku wewnętrznego, które było podstawowym celem utworzenia EWG i wciąż pozostaje celem UE, określonym w art. 3 TUE.<sup>65</sup> Proces ten jest realizowany poprzez eliminację przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, w tym swobody przepływu towarów.<sup>66</sup> W Traktacie wprost zakazane zostało stosowanie ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów pomiędzy państwami członkowskimi (art. 34 i 35 TfUE). Na zasadzie wyjątku, przewiduje się możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie ograniczeń, jednak tylko w sytuacji, gdy jest to uzasadnione koniecznością ochrony określonych w Traktacie wartości (art. 36 TfUE).<sup>67</sup> Pośród sześciu wartości mogących mieć priorytet przed zakazem stosowania ograniczeń ilościowych i środków

63 Zob. art. 1 ust. 1 pkt a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1).

64 Zob. pkt 9 preambuły do Rozporządzenia (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 r., s. 9).

65 Zob. A. Wróbel, Uwagi do art. 1 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 136 oraz 147; K. Kowalik-Bańczyk, Uwagi do art. 114 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., s. 532.

66 Zob. K. Kowalik-Bańczyk, Uwagi do art. 114 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II..., *op. cit.*, s. 532; D. Miąsik, Uwagi do art. 26 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 508.

67 Zob. R. Skubisz, Swoboda przepływu towarów [w:] R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Prawo europejskie zarys wykładu, Lublin 2006, s. 229; D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 608.

o skutku podobnym wymienionych w art. 36 TfUE, uwzględnione są m.in. ochrona zdrowia i życia ludzi oraz ochrona zdrowia zwierząt i roślin. Poza wartościami wymienionymi w art. 36 TfUE, TSUE uznał za godne ochrony także inne wartości, określane mianem „wymogów koniecznych”, „wymogów imperatywnych” lub „wymogów uzasadniających ograniczenie swobody przepływu towarów”, a pośród nich m.in. ochronę środowiska naturalnego, ochronę konsumenta oraz uczciwość obrotu handlowego.<sup>68</sup> Wymogi konieczne zaliczane są na podstawie orzecznictwa TSUE do katalogu wartości o statusie równorzędnym do wartości wymienionych w art. 36 TfUE, tożsame są też zasady ich stosowania.<sup>69</sup> Pośród wartości wymienionych w art. 36 TfUE oraz wymogów koniecznych zawarte są zatem dobra objęte wszystkimi pozostałymi celami prawa żywnościowego. O ile jednak bezpośrednimi adresatami art. 34, 35 i 36 TfUE są państwa członkowskie (tj. wszelkie organy władzy państwowej, każdego szczebla i rodzaju, w tym organy administracji samorządowej oraz sądy), a podmioty indywidualne są jedynie pośrednimi adresatami,<sup>70</sup> o tyle, biorąc pod uwagę, że cele prawa żywnościowego sformułowane zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady, a zatem w akcie prawnym o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, adresatem norm ustanawiających te cele są wszelkie podmioty stosujące przepisy prawa żywnościowego, w tym przede wszystkim podmioty działające na rynku spożywczym oraz organy urzędowej kontroli żywności.

Zaznaczyć przy tym należy, że w konkretnym stanie faktycznym zastosowanie art. 34 TfUE może być wyłączone skutkiem obowiązywania w danej dziedzinie aktów prawa pochodnego,<sup>71</sup> co niewątpliwie ma miejsce w prawie żywnościowym. W tym przypadku to przepisy unijnego prawa żywnościowego określają dozwolony zakres środków, wpływających na ograniczenie swobodnego przepływu żywności, jakie mogą być podejmowane przez państwa członkowskie, a cele prawa żywnościowego stanowią punkt odniesienia przy ocenie dopuszczalności zastosowanych środków.

Niewątpliwie uwzględnienie w rozporządzeniu 178/2002 „osiągnięcia” swobodnego przepływu żywności, jako celu prawa żywnościowego, wyznacza granice dla realizacji pozostałych celów. Podobnie jak w przypadku traktatowej regulacji dotyczącej zapewnienia swobodnego obrotu towarów, również w odniesieniu do celów prawa żywnościowego niezbędne jest wyważenie różnych wartości (z jednej strony swobodnego przepływu towarów, z drugiej zaś takich wartości, jak: zdrowie i życie człowieka, interesy ekonomiczne konsumentów, zdrowie i dobrostan zwię-

68 Zob. D. Miąsik, Chronione wartości, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I, *op. cit.*, s. 610

69 *Ibidem*, s. 611, A. Zawadzka, Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny, Warszawa 2005, s. 39.

70 Zob. D. Miąsik, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I..., *op. cit.*, s. 563, 564, 571, 599 oraz 609.

71 Zob. D. Miąsik, uwagi do art. 346 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 571.

rząt oraz zdrowie roślin oraz środowisko naturalne). O ile jednak w TfUE zapewnienie swobodnego przepływu towarów ujmowane jest jako zasada, a ograniczenia w tej swobodzie stanowią wyjątki, o tyle w prawie żywnościowym zapewnienie swobodnego przepływu żywności nie jest ujmowane jako cel o charakterze priorytetowym. Co więcej, należy zauważyć, że w regulacji prawa żywnościowego osiągnięcie swobodnego przepływu ujmowane jest niejako „warunkowo” wobec pozostałych celów.<sup>72</sup> Jak wskazane zostało bowiem w rozporządzeniu 178/2002 (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 178/2002), celem prawa żywnościowego jest osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz „wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” określonymi w rozdziale II rozporządzenia 178/2002. W rozdziale tym ustanowione są m.in. cele prawa żywnościowego, z czego wnioskować można, że realizacja tego celu uzależniona jest od realizacji pozostałych celów określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 (tj. dla realizacji tego celu, konieczne jest realizowanie pozostałych celów, a brak realizacji któregokolwiek z pozostałych celów, powoduje że nie może być zrealizowany cel w postaci swobodnego przepływu żywności).<sup>73</sup>

#### 2.4. Ochrona środowiska

Pośród celów prawa żywnościowego ujętych w rozporządzeniu 178/2002 uwzględniono także „ochronę środowiska naturalnego”.

Ochrona środowiska jest przedmiotem jednej z najważniejszych polityk unijnych, a na jej kształt istotny wpływ wywierała konieczność pogodzenia rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska.<sup>74</sup> W orzecznictwie TSUE ochrona środowiska zastała zakwalifikowana jako jeden z podstawowych celów, a w konsekwencji jako jeden z wymogów koniecznych, jeszcze przed uzyskaniem przez Unię kompetencji w tym obszarze.<sup>75</sup> Podstawy traktatowe polityki ochrony środowiska zawarte są w art. 191–193 TfUE, w których określone zostały m.in. cele, działania podejmowane na rzecz realizacji celów, przedmiot i środki tej polityki. Podkreślić przy tym należy, że żaden z aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego nie jest oparty na podstawach traktatowych przewidzianych w tytule TfUE poświęconym ochronie środowiska.

Podstaw dla uwzględnienia pośród celów prawa żywnościowego ochrony środowiska należy doszukiwać się przede wszystkim w art. 11 TfUE, zgodnie z którym przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE muszą uwzględnione wymogi

72 Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, *op. cit.*, s. 85.

73 *Ibidem*, s. 85.

74 Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, uwagi do art. 191 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II..., *op. cit.*, s. 1265.

75 Zob. D. Miąsik, uwagi do art. 36 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 610 oraz 630.

ochrony środowiska.<sup>76</sup> Przepisy te formułują tzw. zasadę integracyjną (inaczej nazywaną klauzulą integracyjną lub zasadą przekrojową), opierającą się na założeniu, iż ochrona środowiska nie może być uwzględniana i realizowana jedynie jako autonomiczna, odrębna od innych polityka, ale że powinna być ona uwzględniana we wszelkich dziedzinach działalności UE.<sup>77</sup> Poprzez uwzględnienie zasady ochrony środowiska pośród celów prawa żywnościowego, nastąpiło niejako rozszerzenie, stosowania kierowanego do instytucji unijnych wymogu ustanowionego w art. 11 TfUE na państwa członkowskie.<sup>78</sup>

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego zasady integracyjnej oraz mając na względzie iż TfUE w art. 11 stanowi o „wymogach ochrony środowiska”, uznać należy, iż przy realizacji innych polityk konieczne jest uwzględnienie celów polityki w dziedzinie środowiska określonych w art. 191 ust. 1, 2, 3 TfUE.<sup>79</sup> Jednym z celów ochrony środowiska jest ochrona zdrowia ludzkiego, co nie budzi najmniejszych wątpliwości ze względu na oczywisty związek pomiędzy stanem środowiska, a zdrowiem przebywających w nim osób.<sup>80</sup> Takie podwójne uwzględnienie ochrony zdrowia i życia, tj. jako samodzielnego celu prawa żywnościowego, a jednocześnie jako celu w ramach ochrony środowiska, niewątpliwie potwierdza pierwszorzędne znaczenie ochrony zdrowia i życia pośród celów prawa żywnościowego.

W świetle zasady integracji, użyte w art. 5 rozporządzenia 178/2002 sformułowanie, iż ochrona środowiska ma być uwzględniona „tam gdzie jest to właściwe”, oznacza, że cel ten ma zastosowanie w odniesieniu do wszelkich aktów prawnych wchodzących w zakres prawa żywnościowego, których przedmiot regulacji może mieć znaczenie dla środowiska naturalnego, tj. gdy może mieć wpływ na jego stan.<sup>81</sup>

Istnienie klauzuli integracyjnej powoduje, iż cele i zasady polityki ochrony środowiska mają zastosowanie nie tylko w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach polityki ochrony środowiska, ale powinny być uwzględniane przy okre-

76 Podkreślić przy tym jednak należy, że sam art. 11 ma charakter programowy i nie jest bezpośrednio skuteczny. Nie może on sam w sobie stanowić podstawy do zaskarżenia aktu prawnego UE i uznania go za nieskuteczny. Zob. M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 88. Zasada integracji wynika też z art. 37 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.”

77 Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 244; M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 82.

78 Przepis art. 11 TfUE adresowany jest do UE jako organizacji, jednak poprzez uwzględnienie wymogów ochrony środowiska w aktach unijnych, kierowanych do państw członkowskich, są one w sposób pośredni zobowiązane do jego respektowania. Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 247 oraz M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 85.

79 Zob. M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 82.

80 Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska–Klimczak, uwagi do art. 191 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II..., *op. cit.*; M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 84; M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 84, s. 1280; M. Kenig–Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej...*, s. 56.

81 Zob. M. Górski, M. Michalak, uwagi do art. 11 TfUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I..., *op. cit.*, s. 249.

ślaniu i wdrażaniu innych polityk i działań.<sup>82</sup> Na podstawie zasady integracji nie można wysuwać wniosku, iż ochrona środowiska powinna mieć pierwszeństwo przed pozostałymi celami, wynika z niej natomiast, iż ochrona środowiska powinna być uwzględniana, jako część realizacji działań i zadań oraz powinna być traktowana na równi z innymi celami zarówno gospodarczymi, jak i społecznymi.<sup>83</sup> Ochrona środowiska nie jest też ujmowana jako cel priorytetowy w rozporządzeniu 178/2002, a wręcz odwrotnie, użycie w odniesieniu do tego celu (podobnie jak w odniesieniu do „dobrostanu zwierząt i roślin”) sformułowania „biorąc pod uwagę” wskazuje, że cel ten ma być realizowany w prawie żywnościowym nie samodzielnie, ale wraz z podstawowymi celami, tj. ochroną zdrowia i życia oraz ochroną interesów ekonomicznych konsumentów (brak realizacji tych podstawowych celów oznaczałoby bowiem, że nie można byłoby „brać pod uwagę” ochrony środowiska). Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z zasadą spójności instytucjonalnej i materialnej prawa UE, działania Unii w dziedzinie środowiska nie powinny doprowadzić do ograniczeń w realizacji innych polityk UE, jak np. swobodny przepływ towarów w ramach jednolitego rynku czy wspólna polityka rolna.<sup>84</sup>

## 2.5. Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin

Ostatnim celem prawa żywnościowego wskazanym w rozporządzeniu 178/2002 jest „ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt oraz zdrowia roślin” (*animal health and welfare, plant health*). Wskazać można tu trzy zakresy ochrony, w tym dwa dotyczące zwierząt, tj. ochrona zdrowia zwierząt i ochrona ich dobrostanu oraz ochrona zdrowia roślin.

Ochrona zdrowia lub życia zwierząt oraz roślin jest też wartością chronioną na podstawie art. 36 TfUE i uzasadnia ona wprowadzenie restrykcji w obrocie handlowym pomiędzy państwami członkowskimi, które nie są podyktowane bezpośrednio troską o zdrowie człowieka.<sup>85</sup> Ograniczenia swobody przepływu towarów uzasadniane są jednak przede wszystkim potrzebą ochrony życia i zdrowia człowieka i w praktyce ochrona zdrowia zwierząt, a tym bardziej roślin rzadko powoływana jest jako uzasadnienie dla wprowadzenia środków ograniczających swobodny przepływ towarów.<sup>86</sup>

W części odnoszącej się do dobrostanu zwierząt cel ten powiązać należy z zasadą ogólną zawartą w art. 13 TfUE, zgodnie z którą, przy formułowaniu i wykonywaniu określonych w nim polityk (m.in. polityki rolnej oraz polityk dotyczących

82 Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 11 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom I..., *op. cit.*, s. 248; M. Kenig–Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 82.

83 Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 11 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom I..., *op. cit.*, s. 249; M. Kenig–Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 84.

84 Zob. M. Kenig–Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 61.

85 Zob. D. Miąsik, Uwagi do art. 36 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 625.

86 *Ibidem*, s. 625–626.



rynku wewnętrznego) Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt, jako istot zdolnych do odczuwania. Poszanowanie dobrostanu zwierząt stało się jedną z wartości realizowanych przez UE stosunkowo niedawno. Przed uregulowaniem jej w art. 13 TfUE norma o podobnym brzmieniu zawarta była w Protokole dodatkowym nr 33 w sprawie ochrony i dobrostanu zwierząt załączonym do Traktatu amsterdamskiego.<sup>87</sup> Włączenie tej zasady do kręgu zasad prawa unijnego nastąpiło pod wpływem rozwoju nurtu należącego do tzw. idealnej ochrony przyrody, jakim jest humanitarna ochrona zwierząt, tj. ochrona motywowana względami pozagospodarczymi, innymi niż użyteczne.<sup>88</sup> Przepis kierowany jest do UE i Państw Członkowskich i nakłada na te podmioty obowiązek „pełnego” uwzględniania dobrostanu zwierząt przy tworzeniu i stosowaniu prawa unijnego w zakresie objętym tym przepisem.<sup>89</sup> Podkreślić jednak należy, że prawodawca unijny wyraźnie zastrzegł przy tym, że uwzględnianie wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt powinno być realizowane przy równoczesnym przestrzeganiu zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym.

Pojęcie dobrostanu zwierząt stanowi od wielu lat przedmiot sporów w doktrynie nauk biologicznych i weterynarii, a także etyki i prawa.<sup>90</sup> Pojęcie dobrostan dotyczy organizmu jako całości i obejmuje wszystkie jego funkcje, od reakcji psychicznych (emocje, odczucia) do zjawisk zachodzących na poziomie komórkowym.<sup>91</sup> Termin ten wyrasta z takich jakości biologicznych jak stres, tolerancja, adaptacja, kondycja i homeostaza.<sup>92</sup> Do warunków niezbędnych dla spełnienia wymogu dobrostanu zalicza się: (1) zapewnienie świeżej wody i paszy pokrywającej potrzeby w zakresie wzrostu, zdrowotności i żywotności (wolność od głodu), (2) zabezpieczenie wygodnej powierzchni wypoczynku, możliwości schronienia oraz optymalnych warunków środowiska (wolność od dyskomfortu), (3) zapewnienie prewencji, profilaktyki,

87 Zob. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Uwagi do art. 13 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 261.

88 *Ibidem*, s. 262.

89 W literaturze wskazuje się przy tym, że norma ta nie ma jedynie programowego charakteru, chociaż kreuje charakterystyczny dla norm programowych metaobowiązek, ale jest zasadą w ujęciu dyrektywalnym, a zatem jako dyrektywę postępowania, którą da się wyinterpretować z tekstu prawnego i która jest prawnie wiążąca. Za stanowiskiem takim przemawia kilka argumentów, umiejscowienie przepisu w tytule II „Postanowienia ogólne” użycie stanowczych wyrażań „w pełni uwzględnia”, zamiast „wspiera” czy „dąży do”. Zob. M. Górski, M. Michalak, Uwagi do art. 13 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. I..., *op. cit.*, s. 262

90 Zob. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komentarz, t. I, *op. cit.*, s. 263. Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., *op. cit.*, s. 147. Warto zaznaczyć, że „Nauka o dobrostanie zwierząt” została przyjęta jako osobna dziedzina, w ramach której realizowana jest inter- i transdyscyplinarna badawcza współpraca włączająca zarówno nauki przyrodnicze jak i społeczne. V. Lund, G. Coleman, S. Gunnarsson, M.C. Appleby, K. Karkinen, Animal welfare science – working at the interface between natural and social sciences, „Applied Animal Behaviour Science” 2006, vol. 97, i. 1, s. 37–49.

91 Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny, „Medycyna Weterynaryjna” 1999, nr 3, s. 147.

92 Zob. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Uwagi do art. 12 TfUE, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op. cit.*, s. 261. Zob. R. Kołacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., *op. cit.*, s. 147.

szybkiej diagnostyki i skutecznego leczenia (wolność od bólu i chorób), (4) eliminację czynników stresogennych (wolność od strachu i stresu), (5) zapewnienie odpowiedniej przestrzeni życiowej i składu socjalnego w grupie (zdolność do wyrażenia normalnych reakcji behawioralnych).<sup>93</sup> Dobrostan zwierząt wpływa na stan zdrowia i wielkość produkcji, a jego niedostateczny stan w sytuacjach ekstremalnych może prowadzić nawet do śmierci zwierzęcia.<sup>94</sup> W dyskusjach nad dobrostanem mocnemu uwypukleniu ulega aspekt etyczny, co związane jest z wrażliwością społeczeństwa na ból i cierpienie zwierząt w warunkach ograniczeń produkcyjnych.<sup>95</sup>

W przypadku ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin pośrednio przedmiotem ochrony jest także zdrowie człowieka. Występowanie chorób odzwierzęcych (zoonoz), substancji niedozwolonych związanych ze sposobem żywienia zwierząt lub uprawy roślin (np. dioksyne, drobnoustroje, pozostałości pestycydów i produktów leczniczych), a także sposób prowadzenia hodowli zwierząt ma bowiem bezpośredni wpływ na zdrowie człowieka.

### 3. Zakończenie

Cele prawa żywnościowego są drugim, obok przedmiotu regulacji, kryterium jego wyodrębnienia. Prawodawca unijny wyartykułował cele prawa żywnościowego w rozporządzeniu 178/2002. Pośród wymienionych tam celów, dwa mają charakter podstawowy i ogólny, tj. ochrona zdrowia i życia człowieka oraz ochrona interesów ekonomicznych konsumentów. Te dwa cele mają zastosowanie w odniesieniu do każdej regulacji z zakresu prawa żywnościowego, a obowiązek ich realizacji nie jest uzależniony od żadnych warunków wstępnych. Celami ogólnymi są także zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych oraz zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej. Obydwa te cele są jednak ściśle powiązane z celami podstawowymi. Rzetelność transakcji handlowych ujęta została jako element ochrony konsumenta, a zagwarantowanie swobodnego przepływu ograniczone zostało do żywności zgodnej z wymogami prawa żywnościowego. Te dwa cele są zatem uwarunkowane realizacją celów podstawowych. Kolejne dwa cele wymienione w rozporządzeniu 178/2002, tj. ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin oraz ochrona środowiska, mają zastosowanie tylko o tyle, o ile przedmiot określonej regulacji może wywierać wpływ na zdrowie lub dobrostan zwierząt, zdrowie roślin lub stan środowiska. Cele prawa żywnościowego skupione są zatem w przeważającej mierze na szeroko rozumianej ochronie konsumentów.<sup>96</sup> Nie ma natomiast pośród celów prawa żywnościowego celu, który odnosiłby się

93 Tak: R. Kolacz, E. Bodak, Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny..., s. 148.

94 *Ibidem*, s. 150.

95 *Ibidem*, s. 152.

96 Zob. B. van der Meulen, The Function of..., *op. cit.*, s. 84.

wprost do ochrony interesów podmiotów działających na rynku spożywczym, pomimo że to te podmioty są głównymi adresatami norm prawa żywnościowego.

Ustalenie celów prawa żywnościowego ma istotne znaczenie przede wszystkim dla wykładni przepisów wchodzących w jego zakres. To w świetle tych celów należy dokonywać interpretacji wszelkich przepisów prawa żywnościowego. Mają one też kluczowe znaczenia z punktu widzenia zasady praworządności, determinują zakres dopuszczalnego działania organów administracji publicznej. Niezmiernie istotne jest uregulowanie celów prawa żywnościowego na szczeblu unijnym, w akcie prawnym w formie rozporządzenia, przyczynia się to bowiem do zapewnienia swobodnego przepływu żywności zgodnej z wymogami prawa żywnościowego.

## FOOD LAW OBJECTIVES

Keywords: environment, consumers' interests, human life and health

The objectives of the law are the desired outcomes of legal regulation. They are preferred by the legislature states of affairs. Determining the objectives of food law and their relationships is important, because it is necessary for the proper interpretation of the all provisions relating to this field of law.

The objectives of food law are articulated in the Regulation No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Under that regulation, the objectives of food law are: the protection of human life and health, protection of consumers' interests, protection of fair practices in food trade, protection of animal health and welfare and plant health, protection of environment and also achievement of the free movement of food in the Community.

In article the author presents the scope of the objectives of food law and determines their relationship.

The author concludes that the priority in food law is to protection of human life and health. Second main objective of food law, is protection of consumers' interests. Other objectives are secondary. Protection of fair practices in food trade and ensure the free movement of goods, are only taken into account in the implementation of two basic objectives. The protection of the environment and the protection of animal health and welfare and plant health are taken into account where appropriate.