

Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego

1. Kształtujące się obecnie prawo dotyczące żywności w polskim porządku prawnym jest w podobnej sytuacji jak było przed laty prawo rolne. Jeszcze teraz można mówić o „szlifowaniu” zasad i konstrukcji prawa rolnego, ale nie ma już żadnych wątpliwości, że dokonał się nie tylko proces jego wyodrębnienia, ale i istotnego rozwoju. Głównie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych toczyła się wśród prawników interesująca i szeroka dyskusja na temat kryteriów wyodrębnienia prawa rolnego, jako nauki i jego miejsca w polskim systemie prawa. Poważny dorobek prawa rolnego jako samodzielnej dyscypliny, skupiony obok kwestii ustrojowych wokół produktu i produkcji rolnej, jest niekwestionowany i zawiera pogłębiona refleksję naukową¹.

Definicja zaproponowana przez A. Stelmachowskiego określa prawo rolne jako całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego². Specyficzny charakter produkcji rolnej odnosi się również do jej istotnego elementu, jakim jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Rolnictwo produkuje głównie środki żywności, chociaż duże znaczenie może mieć produkcja nieżywnościowa (np. bawełna, len lub wiklina), a z drugiej strony są artykuły rolne produkowane poza rolnictwem, np. drożdże³. Z kolei przedsiębiorstwo rolne może stosować metody przemysłowe, które mogą doprowadzić do oderwania produkcji od ziemi, np. przemysłowy tucz trzody chlewnej⁴.

Do prawa polskiego wprowadzono pojęcie artykułu rolno-spożywczego, które obejmuje zarówno produkty rolne jak i środki spożywcze⁵ i funkcjonuje w zakresie regulacji jakości handlowej tych produktów. Artykuł rolno-spożywczy oznacza – produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w po-

1 Zob. A. Stelmachowski w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, rozdz. I i tamże cytowana literatura s. 19 i n. A. Lichorowicz, w A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2005, rozdz. I par 1,2,3 i cytowana literatura polska i zachodnioeuropejska.

2 Tak A. Stelmachowski w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 19

3 Tak A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe w: System prawa prywatnego, tom. 3, T. Dybowski (red.), Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 178

4 A. Stelmachowski, j.w. s. 178

5 Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z 21 grudnia 2000 Dz. U. z 2001 r. nr 5, poz. 44 ze zm.

staci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych, otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze (art. 3 ustawy).

Jeszcze za czasów ustroju socjalistycznego był okres, gdy pisano o ewoluowaniu prawa rolnego w kierunku kompleksu żywnościowego, mając na względzie ujmowanie gospodarki żywnościowej jako całości (ówczesna uchwała Sejmu PRL z 1974 r. podkreślała konieczność „zharmonizowania produkcji rolnej z przetwórstwem i przechowywalnictwem”), co m.in. miało oznaczać przełamanie barier resortowych, tj. przemysłu rolno-spożywczego i rolnictwa⁶.

A. Lichorowicz podjął w latach 2000-nych próbę nowego spojrzenia na definicję prawa rolnego, podnosząc konieczność harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej, a co szczególnie istotne dla relacji prawa rolnego i żywnościowego – „fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską rozciąga oddziaływanie Wspólnego Rynku także na przetwórstwo produktów rolnych”⁷. Wg A. Lichorowicza przez prawo rolne należy rozumieć zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu gospodarki, które tworzą ramy prawne (strukturalne i techniczne) dla działalności produkcyjnej w rolnictwie, jak też dla przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Przyjmując kryterium przetwarzania produktów A. Lichorowicz stwierdza, że prawo żywnościowe jest odrębnym działem prawa rolnego⁸.

Na nowe czynniki rozwoju prawa rolnego zwrócił uwagę R. Budzinowski, pisząc m.in. o nowych uwarunkowaniach przyrodniczo-technicznych związanych z ryzykiem biologicznym oraz o internacjonalizacji prawa rolnego w sferze handlu produktami rolnymi (ujednolicanie norm jakości produktu zgodnie z wymogami rynku światowego)⁹.

Prawo żywnościowe zaczęło się rozwijać głównie wokół kwestii związanych z wytwarzaniem i obrotem produktem rolnym przetworzonym, przeznaczonym do spożycia przez ludzi.

W ostatnich latach akcentuje się włączenie do prawa żywnościowego etapu produkcji pierwotnej, łącznie z regulacją pasz¹⁰, co przyjęło określenie: „od pola do stołu”. Dorobek prawa rolnego w odniesieniu do przedsiębiorstwa rolnego i

6 Zob. A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 18 i n. Zawarta jest tam myśl, że program rozwoju kompleksu żywnościowego jest na tyle konkretny, że linia rozwoju prawa rolnego w dalszej przyszłości rysuje się dość wyraźnie. Zob. również na temat uwarunkowań rozwoju kompleksu żywnościowego B. Zdziennicki, *Kontraktacja produktów rolnych, Funkcje i problemy organizacyjne*, Warszawa, 1975, s. 13.

7 A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 18 i 19.

8 A. Lichorowicz, *ibid.* s. 19 i 20.

9 R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego w: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, *Temida* 2, s. 29 i n.

10 W polskim prawie stosuje się termin: środki żywienia zwierząt.

producenta rolnego może okazać się przydatny, zwłaszcza gdy chodzi o produkcję pierwotną.

2. Żywność na poziomie produkcji pierwotnej wytwarzana jest w środowisku przyrodniczym o różnorodnym charakterze. Produkt rolny jest żywnością, jeżeli nadaje się do spożycia.

Jeżeli będzie to produkt rolny szczególny, np. wytwarzany metodą ekologiczną, wówczas jego produkcja będzie regulowana również w sposób szczególny¹¹.

Z kolei uprawa roślin zawierających genetycznie zmodyfikowane organizmy i zasady wprowadzania takich roślin do ekosystemu, również jest regulowana w sposób szczególny¹². Są to dwa kontrastujące ze sobą przykłady regulacji szczególnej w tym sensie, że z jednej strony mamy w prawie wspólnotowym do czynienia z rygorystyczną regulacją w zakresie wprowadzania do środowiska i obrotu produktami GMO, niemniej przy spełnieniu określonych warunków produkcja takiej żywności, a co za tym idzie wprowadzanie jej do obrotu jest możliwe. Natomiast w produkcji ekologicznej organizmy zmodyfikowane genetycznie nie mogą być stosowane, a system gospodarowania o możliwie zrównoważonej produkcji rolniczej i zwierzęcej bazuje na środkach naturalnych, nieprzetworzonych technologicznie.

Obok regulacji szczególnych uwzględniających określoną przez prawo odmienność stosowanych w uprawie i hodowli metod (metoda ekologiczna versus technika genetyczna) istnieje cały obszar regulacji sektora produkcji rolnej i ochrony naturalnego środowiska, który określa produkcję żywności tzw. konwencjonalnej. Będą to przykładowo przepisy, które dotyczą hodowli roślin i nasiennictwa, ochrony roślin uprawnych, chów zwierząt gospodarskich, rybactwo śródlądowe¹³ i ochronę środowiska w procesie produkcji rolnej¹⁴.

3. Wspólnotowe prawo żywnościowe od niedawna obejmuje produkcję pierwotną żywności. Oznacza ona „produkcję, uprawę lub hodowlę produktów pier-

11 Rozporządzenie Rady EWG 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Rozporządzenie Komisji 1788/2001/WE ustanawiające szczegółowe zasady wykonania przepisów dotyczących świadectwa kontroli w odniesieniu do przywozu z państw trzecich, na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, w prawie polskim ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2004 r., Dz.U. Nr 93, poz. 898 implementująca ustawodawstwo wspólnotowe.

12 Rozporządzenie nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy oraz Rozporządzenie nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz zmieniających dyrektywę 2001/18/WE.

13 Zob. Szczegółowe omówienie tych przepisów M. Korzycka-Iwanow w pracy zbiorowej pod red. A. Stelmachowskiego, Prawo rolne, Warszawa 2005, rozdz. XIX, XX, XXI, XXII.

14 B. Rakoczy, rozdz. XXIII, tamże.

wotnych, w tym zbiory, udój i chów zwierząt gospodarskich przed ubojem. Oznacza także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego”¹⁵.

Początków włączenia produkcji pierwotnej do łańcucha żywnościowego należy poszukiwać w nowym podejściu do bezpieczeństwa żywności.

Stosownie do preambuły rozporządzenia Parlamentu i Rady 178/2002, ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności – zwanego w literaturze prawa żywnościowego Ogólnym Prawem Żywnościowym, lub Bazowym Prawem Żywnościowym, (dalej powoływane jako OPŻ¹⁶) – każdy element („ogniwo” łańcucha) może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności, a produkcja pierwotna jest owym pierwszym ogniwem regulowanego przez prawo łańcucha żywnościowego.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności konieczne jest uwzględnienie wszystkich aspektów łańcucha żywnościowego, począwszy od produkcji pierwotnej (w tym produkcji paszy dla zwierząt gospodarskich) poprzez jej dystrybucję do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta końcowego¹⁷. W słowniku OPŻ definiuje się etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji jako każdy etap, w tym przywóz, począwszy od produkcji pierwotnej żywności, aż do uwzględnienia jej składowania, transportu, sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi końcowemu oraz tam, gdzie jest to stosowne: przywóz, produkcję, wytwarzanie, składowania, transport, dystrybucję, sprzedaż i dostawę paszy¹⁸.

To właśnie „niebezpieczna” pasza (pierwsze ogniwo w łańcuchu żywnościowym) wywołując chorobę BSE stała się przyczyną jednego z największych europejskich kryzysów żywnościowych¹⁹. Produkcja pierwotna została zaliczona do obszaru przepisów prawa żywnościowego ze względu na „wszechstronne i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności” i objęcie szerokiego zakresu przepisów mających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz. Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności skutkuje włączeniem do prawa żywnościowego również przepisów dotyczących materiałów i wyrobów mających kontakt z żywnością i innych środków do produkcji rolnej²⁰.

Podmiotem branży żywnościowej jest nie tylko ten podmiot, który przetwarza żywność i zajmuje się jej dystrybucją, ale również rolnik, prowadzący gospodar-

15 Słownik OPŻ, o którym mowa w przypisie 15.

16 „General Food Law” – Ogólne Prawo Żywnościowe lub „Basisverordnung” – Bazowa regulacja.

17 Zob. pkt 12 preambuły do OPŻ.

18 Art. 3 pkt. 16 OPŻ.

19 BSE – bovine spongiform encephalopathy powstała na skutek stosowania w paszy zwierząt roślinożernych składników pochodzenia zwierzęcego.

20 Zob. pkt. 11 preambuły OPŻ, art. 3 pkt. 1.

stwo rolne. Podmiotem branży żywnościowej jest bowiem osoba fizyczna lub prawna obowiązana do zapewnienia, że są spełnione wymagania prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie żywnościowym pozostającym pod jego kontrolą, a przedsiębiorstwem żywnościowym jest każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne (typu *non-profit* lub nie) prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z którymkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności (art. 3 pkt 2 OPŻ).

Polityka Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska ma istotne znaczenie dla produkcji pierwotnej żywności, a w szczególności, gdy chodzi o przepisy o stosowaniu określonych środków i substancji w rolnictwie takich jak: środki ochrony roślin, nawozy itd. Zgodnie z nowym brzmieniem TWE (art. 3 pkt 1) dziedzina środowiska naturalnego jest integralną częścią wspólnotowych polityk. Ogólne Prawo Żywnościowe, określając cele prawa żywnościowego każe uwzględniać dobrostan zwierząt, zdrowie roślin i środowisko naturalne (art. 5 OPŻ).

4. Na temat wyodrębnienia prawa żywnościowego jako dyscypliny naukowej spotyka się różnego rodzaju wypowiedzi²¹. Jednakże trzeba zaznaczyć, że pierwsze, rozbudowane przedstawienia poglądów na temat prawa żywnościowego w polskiej literaturze prawniczej dotyczyły przede wszystkim europejskiego prawa żywnościowego, na kanwie procesu stowarzyszania z Unią Europejską.

O wyodrębnianiu się w prawie polskim prawa żywnościowego, w okresie stowarzyszenia z UE pisał J. Paliwoda, nawiązując do prawa rolnego. Uznał prawo żywnościowe za kompleksowy zespół przepisów prawa administracyjnego i cywilnego, a po części prawa finansowego i karnego. „Polskie prawo żywnościowe znajduje się w stadium kształtowania się (*in statu nascendi*) nie tyle w samodzielnej gałęzi prawa, co w część składową przyszłego kompleksu żywnościowego, do którego wejdzie wspólnie z obecnym prawem rolnym i może jeszcze innymi regulacjami prawnymi”²².

E. Skrzydło-Tefelska zalicza do pojęcia prawa żywnościowego te przepisy, które regulują produkcję, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków

21 Zob. uwagi na temat prawa żywnościowego, w: praca zbiorowa pod red. S. Tyszkiewicz, Stan aktualny i perspektywy polskiego prawa żywnościowego, Ekspertyza, Warszawa 1992, Uwarunkowania i perspektywy polskiego prawa żywnościowego, Ekspertyza II, Warszawa 1993 (Wyd. Instytutu Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego); E. Skrzydło-Tefelska, Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej, „Rejent” 1995, nr 10; E. Piontek, Założenia i ramy prawne prawa żywnościowego Unii Europejskiej, Przegląd Sądowy, nr. 11 z 1999 r., s. 168; A. Jurcewicz, Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2; M. Korzycka-Iwanow, Rola prawoznawstwa w kształtowaniu zasad i treści polskiego prawa żywnościowego, „Żywność, Żywnienie, Prawo a Zdrowie”, 2000, nr 4. W literaturze zagranicznej kwestie odrębności prawa żywnościowego przedstawione są w: M. Lugt, Enforcing European and National Food Law in Netherlands and England, Utrecht 1999; O'Rourke, European Food Law, Bembridge 2001, B. van der Meulen, M. Van der Velde, Food Safety in the European Union, Wageningen Academic Publishers, 2004.

22 J. Paliwoda, Uwagi o prawie żywnościowym, FAPA, Warszawa 1997, s. 83 oraz „Kształtowanie polskiego prawa żywnościowego, w: Z. Niewiadomski (red.), „Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane Prof. J. Szreniawskiemu na 45-lecie pracy naukowej”. Przemysł, 2000, s. 440 i n.

spożywczych; „są to dwa rodzaje przepisów: takie, które składają się na prawo krajowe państw członkowskich i takie, które pochodzą od instytucji Wspólnot Europejskich, stanowiąc ich prawo pochodne”²³. E. Piontek zwraca uwagę, że prawo to kształtowało się etapami i miało nader fragmentaryczny charakter²⁴.

Najszerze podejście do prawa żywnościowego w okresie stowarzyszenia przedstawił A. Wróbel, rozumiejąc pod pojęciem „europejskiego/wspólnotowego prawa żywnościowego” 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 wprowadzaniem w błąd i przed ryzykiem pomyłek, a także zagwarantowanie konsumentowi rzetelnej informacji. Wyróżnił również europejskie prawo żywnościowe sensu largo, do którego zaliczył normy regulujące wytwarzanie, skład, właściwości, oznaczanie itd. środków spożywczych – celem podstawowym jest wspieranie produkcji, jakości i sprzedaży produktów rolnych²⁵.

A. Jurcewicz przedstawia kwestie dotyczące prawa rolnego i żywnościowego w kontekście norm prawa wspólnotowego. Stwierdza, iż „istnieją ścisłe związki, bądź wręcz przynależność do materii prawno–rolnej pewnych fragmentów prawa żywnościowego. Pokrywanie się problematyki prawno–rolnej i żywnościowej wynika przede wszystkim ze wspólnego przedmiotu odniesienia, jakim pozostają produkty rolne”²⁶. Zakres definicji produktu rolnego w Traktacie WE, przy uwzględnieniu orzecznictwa ETS oraz listy pozycji produktów Wspólnego Systemu Taryf Celnych nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. W postanowieniach art. 32 traktatu produkty rolne określone są w dwojaki sposób; jako „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa jak również produkty pierwszego stopnia przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”. Orzeczenie ETS 185/73 Bielfiel–Konig nadało wyraźną interpretację ostatniemu określeniu utrzymując, że decydujący jest ekonomiczny związek pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym. Natomiast produkty przetworzone, których koszty przetworzenia były tak znaczne, iż w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym nie

23 Tak E. Skrzydło–Tefelska, *Prawo żywnościowe w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej*. Ogólna charakterystyka, Rejent nr 10 z 1995 r., s. 51. Autorka twierdzi, że polityka Wspólnot zmierzać powinna do zagwarantowania swobodnego obrotu artykułami żywnościowymi w obszarze jednolitego rynku, przy pozostawieniu państwom członkowskim ochronę zdrowia i bezpieczeństwa ich obywateli.

24 Tak E. Piontek, *Założenia i ramy prawne prawa żywnościowego Unii Europejskiej*, Przegląd Sądowy, nr. 11 z 1999 r., s. 168.

25 A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, Rejent nr 10 z 1995 r. s. 24.

26 A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, *Studia Iuridica Agraria*, tom III, Białystok 2002, s. 84 i n.

zostają objęte tą definicją²⁷. Analizując pojęcie produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym A. Jurcewicz konkluduje, że wspólnotowe prawo rolne z zasady obejmuje swym zakresem produkty żywnościowe, a nawet inne (nie zawarte na listach Aneksów TWE), jeśli w grę wchodzi ważne interesy. W efekcie, na podstawie art. 37 TWE stanowiącego fundament legislacji prawno-rolnej, podjęto np. środki dotyczące podawania zwierzętom substancji hormonalnych, chociaż nie jest to produkt zawarty w Aneksie do Traktatu.

Można też twierdzić, że treść art. 32 TWE nie wyklucza możliwości jego stosowania do dalszych etapów produkcji i dystrybucji produktów. Obok zatem konsumpcji ustawodawstwo rolne może obejmować bezpieczeństwo żywności w rozumieniu food security, a więc odpowiedniego zaopatrzenia w żywność, jak też normy z zakresu ochrony zdrowia publicznego i preferencji konsumentów. Wskazuje na to fakt, że wiele przepisów prawa wspólnotowego było wydawanych w celu regulacji rynków określonych produktów rolnych; są to dyrektywy harmonizujące w zakresie środków sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz kontroli ich stosowania, np. dyrektywa o świeżym mięsie 91/497/EEC, o produktach mięsnych 92/5/EEC, o kontroli rynku wewnętrznego dotyczącego żywych zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego 90/425/EEC, czy na temat organizacji kontroli weterynaryjnej produktów wchodzących na rynek Wspólnoty z obszaru krajów trzecich 90/675/EEC.

Szczególnie trzeba podkreślić, że art. 37 dotyczący środków w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej powoływany jest w preambułach jako podstawa wydania OPŻ oraz nowych rozporządzeń dotyczących higieny oraz urzędowej kontroli żywności i pasz²⁸.

Interesującym przykładem związków Wspólnej Polityki Rolnej z regulacją żywności jest kierunek przyjęty w rozporządzeniu Rady z 29 września 2003 dotyczącym wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Funduszu EAGGF²⁹, którego adresatami (stosownie do preambuły), są przede wszystkim młodzi rolnicy. Ustawodawca wspólnotowy stwierdza, że z doświadczeń wynika, że w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (*rural development*) powinny być wzmocnione instrumenty promujące jakość żywności (*food quality*) poprzez wprowadzanie nowych wspólnotowych standardów dotyczących m.in. ochrony środowiska, dobra ogólnego (*public*), zdrowia roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa działalności zawodowej. Wprowadzone w rozporządzeniu środki mają stanowić

27 Zob. A. Jurcewicz, *op. cit.*, tamże szczegółowe rozważania na temat definicji produktu rolnego w prawie i orzecznictwie wspólnotowym.

28 Rozporządzenie 882/2004 w sprawie higieny środków spożywczych. Rozporządzenie 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urzędowej kontroli sprawowanej w celu zapewnienia weryfikacji zgodności w odniesieniu do prawa paszowego i żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

29 Rozporządzenie Rady 1783/2003 zmieniające rozporządzenie 1257/1999 w sprawie wspierania obszarów wiejskich z Funduszu EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

zachętę do uczestniczenia we wspólnotowych lub krajowych programach jakości żywności (*Community or national food quality schemes*).

5. W doktrynie zachodniej twierdzi się, że prawo żywnościowe plasowało się między prawem handlowym a prawem konsumenckim. Ponieważ jednak wykazuje dużą specyfikę, postuluje się jego całkowite wyodrębnienie i uznanie, że nie jest ono ani częścią prawa konsumentów, ani częścią prawa handlowego, ale pozostaje autonomiczną częścią prawa³⁰. Są też głosy, że różnice pomiędzy prawem rolnym i prawem żywnościowym w obrębie Wspólnoty sprowadzają się przede wszystkim do odrębności celów Wspólnej Polityki Rolnej, nastawionej na rozwój produkcji rolnej i podnoszenie poziomu życia ludności wiejskiej³¹. Zdaniem M. Lugt prawo żywnościowe skoncentrowane jest na ochronie zdrowia i ochronie konsumenta, jakkolwiek zauważa, że środki służące tworzeniu rynku wewnętrznego produktów rolnych, produktów żywnościowych i agro-żywności są często połączone z wymaganiami dotyczącymi ochrony zdrowia³².

B. van Meulen i M. van der Velde zauważają różnice w procedurach traktatowych w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityki wobec żywności; rozróżniono podstawy prawne dla „*agriculture policy*” i „*food policy*”³³. Różnice te dotyczą procedowania w ramach tworzenia prawa; jest to tryb współdziałania Parlamentu i Rady, gdy chodzi o ochronę zdrowia konsumenta, zgodnie z art. 152 (4)b TWE oraz tryb konsultacji, w istocie samodzielnego decydowania Rady w sprawach dotyczących rolnictwa, przy pozostawieniu Parlamentowi jedynie roli doradczej (art. 37 TWE)³⁴. Jednocześnie autorzy przedstawili analityczne podejście do europejskiego prawa żywnościowego, dokonując rozróżnienia na prawo żywnościowe materialne i proceduralne (np. przedrynkowa rejestracja produktów żywnościowych, procedury urzędowej kontroli żywności).

6. Do treści prawa wspólnotowego została wprowadzona w 2002 r. definicja prawa żywnościowego, która uwzględnia określony, istniejący aktualnie wspólnotowy porządek prawny. Jest to legalna definicja prawa żywnościowego zawarta w OPZ – prawie wspólnotowym.

Stosownie do tej definicji:

„Prawo żywnościowe” (*food law*) oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a bezpieczeństwo żywności w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajo-

30 Tak Ch. Castang, General principles for food legislation in European Community w: A regulatory framework for foodstuffs in the internal market EUI, Florance 1994, s. 14, cytuję za A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 39.

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

32 M. Lugt, *iw.*, s. 28.

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

34 Powołanie obu tych podstaw traktatowych w preambule OPZ skutkuje niejasnością w zakresie tworzenia i następnie funkcjonowania danej regulacji.

wym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasze produkowane lub używane do żywienia zwierząt przeznaczonych na żywność” (art. 3 OPŻ).

Nie jest objęta regulacją prawa żywnościowego sfera gospodarstwa domowego³⁵. OPŻ nie ma zastosowania do produkcji podstawowej na własny, domowy użytek lub do domowego przygotowania, obróbki, lub składowania do własnego, domowego spożycia. Kwalifikowanie domowego spożycia żywności budzi wątpliwości w tych sytuacjach, gdy znacznie powiększy się liczba konsumentów żywności w ramach gospodarstwa domowego np. duże liczbowo przyjęcia czy wesela domowe, przygotowanie posiłku dla pielgrzymek przez gospodarstwa domowe klasztorów, goszczenie turystów w ramach agroturystyki³⁶. Gdy chodzi o gospodarstwo agroturystyczne, należy je moim zdaniem kwalifikować jako zakład żywienia zbiorowego³⁷ w rozumieniu ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia z 11 maja 2001 r., a tym samym podlega ono przepisom dotyczącym bezpieczeństwa żywności, tu: w zakresie przygotowywanych posiłków (kwestia posiadania systemu Dobrej Praktyki Higienicznej czy Dobrej Praktyki Produkcyjnej)³⁸.

Polskie prawo nie wprowadzało i nie wprowadza definicji dziedziny prawa, pozostawiając tę kwestię całkowicie doktrynie; definicja dziedziny prawa nie jest w ogóle kategorią poddającą się normowaniu. Cytowana wyżej definicja prawa żywnościowego uwzględnia kontekst wspólnotowy, tj. bierze pod uwagę istnienie dwóch odrębnych porządków prawnych, chociaż ściśle powiązanych: wspólnotowego i krajowego. Określa zakres prawa obejmującego cały łańcuch żywnościowy w rozumieniu Ogólnego Prawa Żywnościowego, przy czym co warto podkreślać, łączy w jedno odrębny przecież porządek prawa krajowego i wspólnotowego.

Unifikacyjny charakter rozporządzenia wskazuje, że istotne są nie tylko zasady, terminologia i procedury prawa wspólnotowego, ale również struktury i procedury wykonywania prawa, które muszą być zawarte w prawie krajów członkowskich. Prawo wspólnotowe zasadniczo nie normuje wprost organizacji administracji publicznej w państwach członkowskich, jednakże wywiera na orga-

35 Zob. art. 1 pkt. 3 OPŻ, por. Art. 2 pkt. 1 uzzz.

36 Stosownie do ustawy o wzz. gospodarstwa agroturystyczne mieszczą się w definicji zakładu oraz zakładu żywienia zbiorowego (art. 3 ust. 1 pkt. 10 i 11). W rezultacie będzie konieczne wprowadzenie specjalnego systemu bezpieczeństwa.

37 Stosownie do art. 3 uzzz. zakład to miejsce wykonywania działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością, na wszystkich lub wybranych etapach tej działalności, poczynając od przygotowywania do wprowadzenia do obrotu gotowych produktów pierwotnych aż do oferowania do sprzedaży lub dostarczania żywności końcowemu konsumentowi, odpłatnie lub nieodpłatnie. Zakład żywienia zbiorowego, to miejsce prowadzenia działalności w zakresie zorganizowanego żywienia konsumentów.

38 Definicje DPH i DPP zawiera słownik uzzz.

nizację administracji w państwach członkowskich wpływ pośredni; wpływ ten jest często silny³⁹. Na podstawie kolejno wydawanych wspólnotowych rozporządzeniach UE z zakresu prawa żywnościowego można twierdzić, że wpływ ten będzie bardzo istotny, może np. spowodować wyłonienie się nowej struktury służb inspekcyjnych w zakresie żywności⁴⁰.

Przytoczona wyżej definicja nie jest definicją doktrynalną, która miałaby dotyczyć tworzącej się nowej dyscypliny naukowej. Ogólne Prawo Żywnościowe dotyczy przede wszystkim wspólnotowego standardu bezpieczeństwa żywności, chociaż zawiera zasady dla całego obszaru prawa żywnościowego, w szczególności w zakresie szeroko pojętej ochrony konsumenta w sensie publicznoprawnym, oraz handlu żywnością nie tylko wewnątrz Wspólnoty, ale także z krajami trzecimi.

7. Należy przyjąć moim zdaniem, że w ujęciu doktrynalnym prawo żywnościowe nie jest wyłącznie prawem rolnym czy handlowym dotyczącym żywności, ani też prawem chroniącym konsumenta żywności; również nie jest jedynie prawem administracyjnym dotyczącym nadzoru nad produkcją, przetwarzaniem i dystrybucją żywności – chociaż wszystkie te elementy są w pełni obecne w prawie żywnościowym. Wydaje się, że nadspodziewane przyspieszenie i rozwój wspólnotowego prawa żywnościowego, zwłaszcza poprzez unifikacyjną regulację podstawowych dziedzin tego obszaru jak bezpieczeństwo żywności czy standardy wyróżniania produktów żywnościowych na rynku – w sposób radykalny zdominowało prawo krajowe. Trudno jest widzieć dzisiaj prawo żywnościowe li tylko jako „przybudowę” czy część prawa rolnego, zwłaszcza ze względu na inne cele rozwoju tych dyscyplin. Niewątpliwie jednak związki prawa rolnego i żywnościowego są silne, co więcej – powstają kolejne nowe regulacje potwierdzające tę tendencję. Pomostem łączącym prawo rolne i prawo żywnościowe jest produkt podstawowy dla produkcji rolniczej, wyjściowy (produkcja pierwotna) dla żywności. Odmienność prawa rolnego i prawa żywnościowego wynika natomiast z istotnych różnic co do zakresu regulacji. Z jednej strony ochrona szeroko pojętego rolnictwa, a z drugiej – produkcja i obrót żywnością oraz ochrona jej konsumenta.

Prawo rolne i polityka rolna mają niewątpliwie daleko idący wpływ na sektor żywności i co za tym idzie – na instrumentalizację prawa żywnościowego. Dość wskazać, że postępująca industrializacja rolnictwa i coraz ściślejsze związanie producenta rolnego z firmą (często ekonomiczne uzależnienie), zaopatrującą w środki do produkcji takie jak: nasiona, herbicydy, narzędzia, maszyny i handlującą produktem rolnym warunkuje model produktu poddanego zasadom działania prze-

39 Zob. S. Biernat, Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki), *Studia Prawno-Europejskie*, Tom VI, M. Seweryński i Z. Hajn (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s.93 i tamże cytowana literatura.

40 Zob. cytowane wyżej Rozporządzenie 882/2004 w sprawie urzędowej kontroli.

mystu rolno-spożywczego. Niewiele pozostaje „przestrzeni” dla produkcji żywności metodami naturalnymi – w oderwaniu od nowoczesnych technologii i ich form organizacji produkcji, a przede wszystkim zupełnie innego potraktowania produktu służącego spożyciu przez ludzi. Aby oderwać produkt żywnościowy od reguł rządzących przemysłem rolnym i żywnościowym, musiałby podlegać odmiennym regułom polityki wobec rolnictwa, tj. od początku winien być wytwarzany w niewielkich wspólnotach lokalnych, przy zastosowaniu ograniczonego stopnia przetwarzania i rozprowadzany na rynku najbliższego konsumenta. Tendencja światowa jest natomiast odwrotna, tj. globalizacyjna, co oznacza zarówno dla rolnictwa, jak i żywności postępującą koncentrację w skali makro wraz z zagrożeniem dla nielicznych już enklaw produkcji (nie tylko ekologicznej), nie poddanej jeszcze dyktatowi przemysłu spożywczego i biotechnologicznego.

Unormowania prawa żywnościowego łączy szczególny przedmiot regulacji oraz określone cele. Powtórzyć trzeba, że celami prawa żywnościowego w Unii Europejskiej (wspólnotowego i krajowego) są: ochrona zdrowia i życia człowieka – bezpieczeństwo żywności (food safety), ochrona interesów gospodarczych konsumenta (consumer protection) oraz rzetelny obrót żywnością (fair trade practices). Prawo żywnościowe ma też wzgląd na ochronę środowiska i dobrostan zwierząt. Obszary te zawierają szeroki zakres przedmiotowy regulacji wszystkich etapów produkcji i dystrybucji żywności.

Czynnikiem, który decyduje o rodzącej się autonomiczności tego prawa jest szczególny przedmiot regulacji jakim jest żywność, ze względu na jego wartość odżywczą, spożywanie tego produktu przez człowieka.

Ściśle związane z kształtowaniem się treści prawa żywnościowego są wzajemne relacje wartości chronionych w prawie żywnościowym. Przykładowo: ochrona zdrowia traktowana jest priorytetowo w sytuacji, gdy następuje konflikt z regułami o charakterze stricte gospodarczym, tak jak to się dzieje np. na gruncie prawa wspólnotowego „w zderzeniu” z zasadą swobodnego przepływu towarów.⁴¹ Z drugiej strony istotne jest, by była to rzeczywista potrzeba ochrony zdrowia, zastosowana proporcjonalnie (stosownie do obowiązującej w prawie wspólnotowym zasady proporcjonalności) do zagrożenia, poparta rzetelnym oszacowaniem ryzyka, a nie wykorzystywanie i manipulowanie argumentem dotyczącym ochrony zdrowia w celach protekcyjnych, a zatem ochrony określonych interesów gospodarczych.

41 Zob. orzeczenie ETS dotyczące zastosowania środków zaradczych dla ochrony przeciwko BSE, w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo Wlk. Brytanii i Irlandii Płn. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, w którym uznano, że ewentualne negatywne skutki (w postaci utrzymania zakazu eksportu) nie mogą przeważać w przypadku zagrożenia zdrowia publicznego. Trybunał stwierdził, że pomimo uznania społecznych i ekonomicznych trudności spowodowanych decyzją Komisji musiał przedłożyć zdrowie publiczne nad interes ekonomiczny jednej ze stron.

Reasumując uwagi na temat wyodrębnienia prawa żywnościowego można podjąć próbę zdefiniowania prawa żywnościowego w Unii Europejskiej poprzez wskazanie jego celu, a zatem uznać, że prawo żywnościowe to ogół przepisów regulujących stosunki społeczne związane z wszystkimi etapami produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasz produkowanych dla zwierząt przeznaczonych na żywność – ze względu na ochronę zdrowia i życia człowieka, ochronę interesów ekonomicznych konsumenta oraz zasad uczciwego obrotu, przy uwzględnieniu ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

Źródła prawa żywnościowego wynikają zarówno z prawa i orzecznictwa międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego. Okoliczność ta gwarantuje dynamikę rozwoju tego prawa warunkowanego w dużym stopniu szybkim rozwojem nauk dotyczących żywności i żywienia oraz rozwojem zasad handlu.

Pomimo wprowadzanych do prawa wielu ujednoliconych modeli czy standardów, rozwój prawa żywnościowego wyraźnie nie zmierza w kierunku kodyfikacji, której słabością byłoby utrwalanie współczesnych niedostatków regulacji⁴². Dokonuje się natomiast proces „przenikania” i różnego rodzaju relacji tego prawa na poziomie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym – a punktem odniesienia jest żywność, podstawowy dla życia produkt.

42 F. Savigny, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heidelberg, Zagadnienie kodyfikacji prawa rozważa A. Stelmachowski, w: *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 293 i n.