

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo żywności i jej jakość mają zasadnicze znaczenie dla zdrowia publicznego. Podstawową funkcją żywności jest bowiem zapewnienie życia i zdrowia człowieka. W tym sensie żywność jest dobrem szczególnym. Z drugiej jednak strony jest ona w pełni objęta definicją towaru, wypracowaną na gruncie orzecznictwa TSUE. W konsekwencji handel nią podlega swobodzie przepływu towarów. Ograniczenia tej swobody są możliwe tylko pod pewnymi warunkami. Jednym z nich jest uzasadnienie ograniczeń interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego, wskazanym w art. 36 TFUE. Uwarunkowania handlu żywnością są zatem złożone.

Celem monografii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie na gruncie TFUE oraz aktów prawa wtórnego UE pozwalają im na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach w kontekście handlu żywnością? Innymi słowy – czy powołanie tych instrumentów prawnych pozwala na wykazanie zgodności z prawem UE ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego?

Aby odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie, badaniom poddano zwłaszcza problematykę możliwości wprowadzenia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, uzasadnianych ochroną zdrowia publicznego. Przeanalizowano także możliwość zastosowania odstępstw od harmonizacji prawa UE poprzez powołanie traktatowych mechanizmów derogacyjnych określonych w art. 114 TFUE oraz klauzul ochronnych, zawartych w aktach prawa wtórnego UE z zakresu prawa żywnościowego. Nakreślono również uwarunkowania społeczne, gospodarcze i prawne handlu żywnością. Problematykę tę ujęto w sześciu rozdziałach. Obejmowały one następujące zagadnienia.

W rozdziale I monografii analizie poddano pojęcie żywności oraz jej znaczenie społeczno-gospodarcze. Wskazano na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. Nawiązano również do celów WPR. Wskazano przy tym na relację produktu rolnego do środka spożywczego. Przedstawiono także rozwój prawa żywnościowego UE.

W rozdziale II ukazano problematykę handlu żywnością w świetle swobody przepływu towarów. Nakreślono przesłanki z zamkniętego katalogu zawartego w art. 36 TFUE, które mogą mieć związek z handlem żywnością. W rozdziale zbadano również wybrane traktatowe postanowienia rolne pod kątem ustalenia, czy zawierają one szczególne reguły, które pozwalałyby na zastosowanie odstępstw od ogólnych zasad obrotu towarami w odniesieniu do produktów rolnych.

W rozdziale III podjęta została tematyka ochrony zdrowia publicznego w systemie prawnym UE. Przedstawiono istotę zdrowia publicznego, a także zakres kompetencji UE i państw członkowskich w tej dziedzinie. Analizie poddano poziom harmonizacji w obszarze WPR i prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego. Odwołano się także do zasady ostrożności.

Przedmiotem rozdziału IV jest dogłębna analiza sposobu zastosowania przez państwa członkowskie interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego, dla uzasadnienia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. Wskazano na obszary, w których państwa członkowskie najczęściej przyjmowały ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, tj.: nazewnictwo środków spożywczych, oznakowanie środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia, krajowe znaki jakości żywności zawierające oznaczenia pochodzenia geograficznego, promocja żywności pochodzenia krajowego, krajowe wymogi w zakresie jakości żywności, procedura uprzedniego zezwolenia, ograniczenia w zakresie dystrybucji żywności, praktyki administracyjne państw członkowskich oraz ograniczenia w zakresie reklamy żywności.

W rozdziale V podjęty został problem ograniczeń o charakterze celnym, podatkowym i cenowym oraz monopoli w handlu żywnością. Środki te mogą bowiem stanowić formę protekcjonizmu gospodarczego.

Ostatni, VI rozdział, zawiera obszerną analizę problematyki odstępstw od harmonizacji prawa UE. Po pierwsze, analizie poddane zostały dwa mechanizmy derogacyjne zawarte w art. 114 TFUE. Pierwszy z tych mechanizmów stwarza państwu członkowskiemu możliwość utrzymania wcześniejszych regulacji krajowych, które stanowią odstępstwo od aktu harmonizacji unijnej. Z kolei drugi umożliwia wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji, stanowiących odstępstwo od już uchwalonego aktu prawa wtórnego UE. Ich teoretycznoprawna analiza została podparta przykładami praktycznego zastosowania. Po drugie, analizie poddano klauzule ochronne zawarte w aktach prawa wtórnego UE. Przyjęte na ich podstawie regulacje krajowe, stanowią odstępstwo od aktu harmonizującego i mogą tym samym powodować ograniczenia w handlu żywnością. Podano przykłady ich zastosowania.

Metodą, którą się posłużono prowadząc badania, była metoda dogmatyczno-prawna. Badaniom poddano stanowisko doktryny oraz akty prawne, w tym m.in. decyzje Ko-

misji skierowane do państw członkowskich. W dużym stopniu oparto się na orzecznictwie TSUE. Częściowo powoływano się również na badania interdyscyplinarne.

Poczynione w monografii rozważania pozwoliły na weryfikację tezy badawczej i skonstruowanie następujących wniosków: instrumenty prawne, którymi państwa członkowskie dysponują na gruncie TFUE oraz aktów harmonizujących prawo żywnościowe UE, nie pozwalają im w wystarczającym stopniu na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na ich terytoriach. Choć teoretycznie zakres tych instrumentów jest rozbudowany i pojemny, to w praktyce ich skuteczne powołanie jest bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z restrykcyjnego podejścia instytucji unijnych do badania spełnienia przesłanek proporcjonalności środków krajowych. Orzecznictwo TSUE w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością, wskazuje na udzielanie priorytetu w zapewnieniu swobody przepływu towarów, a co za tym idzie szerokiej oferty środków spożywczych na rynku wewnętrznym i ich konkurencyjności. Również ocena środków nadzwyczajnych notyfikowanych Komisji przez państwa członkowskie na podstawie mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych, zawartych w aktach prawa wtórnego, wskazuje na surowe badanie proporcjonalności krajowych uregulowań. Tymczasem przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością ewoluowały na przestrzeni lat i obecnie wydają się mieć na celu rzeczywiste zapewnienie ochrony zdrowia publicznego, a nie zapewnienie ochrony rynku krajowego przed towarami przywożonymi z innych państw członkowskich. Wciąż zdarzają się jaskrawe przykłady nadużyć, jednak co do zasady, powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego, wydaje się rzeczywiście służyć zapewnieniu realizacji tego interesu ogólnego.