

WSTĘP

Handel żywnością i ochrona zdrowia publicznego to zagadnienia, które się ze sobą ściśle łączą z uwagi na szczególną funkcję żywności, jaką jest zapewnienie życia i zdrowia człowieka. Bez dostarczenia składników odżywczych utrzymanie organizmu ludzkiego przy życiu i w zdrowiu nie byłoby bowiem możliwe¹. Zagadnienia te mają jednak również wymiar prawny. Żywność jest bowiem objęta zakresem definicji towaru, wypracowanej na gruncie orzecznictwa TSUE. W konsekwencji handel żywnością w pełni podlega traktatowej swobodzie przepływu towarów, wyrażonej w art. 34 TFUE, a ograniczenia tej swobody są możliwe tylko pod pewnymi warunkami. Jednym z nich, zgodnie z art. 36 TFUE, jest uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego. To właśnie tę, ściśle prawną, problematykę podejmuje niniejsza monografia.

Tak ogólnie nakreślona tematyka monografii wymaga rozwinięcia.

Współcześnie, pomimo rozwoju technik produkcji żywności, to wciąż rolnictwo jest głównym dostarczycielem pożywienia. Jednym z priorytetów sektora rolnego jest wyżywienie światowej populacji, która w 2050 r. może sięgnąć ok. 9 miliardów osób². Nie mniej ważne niż zapewnienie żywności w odpowiedniej ilości, jest jednak zapewnienie jej bezpieczeństwa. To podstawowy, bezdyskusyjny warunek, któremu powinna odpowiadać żywność (ang. *food safety*³). Ma on umocowanie w ustawodawstwie unijnym, zgodnie z którym żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek⁴.

¹ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 7; M. Jaworski, A. Fabisiak, *Psychospołeczne determinanty wyboru żywności*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, t. 54, nr 3, s. 17.

² R. Budzinowski, *Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalisation, Regionalisation and Locality (Introductory Considerations)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 15.

³ B. van der Meulen, *Food Law: Development, Crisis and Transition*, [w:] B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2020, s. 153.

⁴ Por. art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 8 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym potrzeby człowieka wzrastają i zmieniają się. Zwyczajnie żywieniowe także podlegają zmianom. Na żywienie, tak jak na każdą inną sferę życia współczesnego człowieka, wpływ mają zwłaszcza innowacje. Metody, które jeszcze kilka dziesięcioleci temu nie były w zasięgu możliwości sektora rolno-spożywczego, obecnie są dopracowywane tak, aby zapewnić ich wykorzystanie na dużą skalę. Techniki, które w połowie XX wieku można było określić jako „futurystyczne”⁵, obecnie zostały uregulowane na gruncie prawnym⁶. Biorąc pod uwagę tempo rozwoju nauki, ustawodawca unijny stoi przed wyzwaniem stałego monitorowania zmian w zakresie sposobów i metod produkcji żywności, zarówno w UE, jak i poza nią, aby właściwie odpowiadać na te zmiany. Uregulowania prawnego wymagają nieznane dotąd szerszemu kręgowi europejskich konsumentów środki spożywcze. Ich konsumpcja jest efektem procesu globalizacji i wymiany kulturowej. Przyjęcie przepisów harmonizujących wprowadzanie do obrotu takich środków spożywczych wymaga ciągłej czujności i inicjatywy legislacyjnej ze strony ustawodawcy unijnego dążącego do zapewnienia zdrowia europejskich konsumentów. Nie tylko „nowoczesna” żywność wymaga nieustannego monitorowania. Także żywność, która jest elementem zwyczajowej diety w państwach członkowskich UE może stanowić zagrożenie. Przypadki jej skażeń podważyły zaufanie konsumentów do żywności produkowanej w UE. Zwłaszcza kryzys BSE⁷ spowodował zasadniczą zmianę w podejściu do ochrony zdrowia publicznego⁸. Unaoczniał on jak ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a nie tylko konkurencyjności środków spożywczych i swobodnego handlu nimi na rynku wewnętrznym. Przyczynił się tym samym do rozwoju prawa żywnościowego UE. Rozwój ten nastąpił natomiast poprzez harmonizację prawa.

Konieczne jest jednak podkreślenie, że celem harmonizacji prawa żywnościowego i dostosowywania go do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego jest

Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1 z późn. zm.

⁵ H. Leroux, *Aliments in vitro: pourquoi ce n'est pas pour demain*, „Science&Vie” 2020, nr 1232, s. 44; P. Shapiro, *Czyste mięso: jak hodowla mięsa bez zwierząt zrewolucjonizuje twój obiad i cały świat*, Wydawnictwo Marginesy, Warszawa 2018.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015 r., s. 1 z późn. Zm; Por. art. 3 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym jedną z kategorii nowej żywności jest „żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów”.

⁷ Gąbczasta encefalopatia bydła. Wirus popularnie określany jako „choroba szalonych krów”.

⁸ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 68.

nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Celem tym jest także zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Harmonizacja prawa służy zatem również celom o charakterze stricte gospodarczym.

Wspomniane kryzysy żywnościowe były także impulsem do istotnych przesunięć w formułowaniu priorytetów WPR. Produkcja żywności jest nierozdzielnie związana z polityką rolną ze względu na produkt rolny, który wciąż jest podstawą wyżywienia człowieka. Zagwarantowanie dostaw żywności należy zatem także rozpatrywać w kontekście traktatowych celów WPR, wyrażonych w art. 39 TFUE. Cele te nie uległy zmianie w stosunku do celów wyrażonych w art. 33 TEWG, choć zarówno prawny, jak i polityczny kontekst tych przepisów zmienił się zdecydowanie⁹. Do tych niezmiennych celów WPR należą zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i rozsądnych cen w tych dostawach dla konsumentów¹⁰. Użyte na gruncie traktatowym pojęcie „bezpieczeństwa dostaw” powinno być przy tym rozumiane szeroko. Początkowo z całą pewnością odnosiło się ono do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej ludności ówczesnej Wspólnoty Europejskiej. WPR tworzona była bowiem w okresie niedostatku żywności w powojennej Europie, co determinowało jej ukierunkowanie na zwiększenie produkcji rolnej¹¹. Cel ten został jednak stosunkowo szybko osiągnięty, a WPR przeszła ewolucję od modelu ściśle „produkcyjnego” do modelu „limitowania produkcji rolnej”¹². Stanowi ona przejaw celowego i uzasadnionego kształtowania stosunków gospodarczych¹³. Współcześnie zatem zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oznacza nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w sensie ilościowym, np. poprzez publiczne magazynowanie produktów rolnych czy subsydiowanie produkcji rolnej, ale także zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględnienia preferencji konsumentów¹⁴.

⁹ A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 56.

¹⁰ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] B. Rakoczy, T. Sokala (red.), *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 46. Autorka uważa, że wyzwanie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego jest najbliższe traktatowym celom WPR.

¹¹ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2000, s. 14–15 i 30. Autorka zauważa, że w początkowym okresie rozwoju WPR „jakość żywności nie stanowiła przedmiotu jej szczególnego zainteresowania”. Por. również I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku cukru w świetle proponowanej zmiany wspólnej polityki rolnej*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Forum Naukowe, Poznań 2004, s. 131.

¹² E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 29 i n.

¹³ B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 72.

¹⁴ J.A. McMahon, *The Common Agricultural Policy: From Quantity to Quality?*, „Northern Ireland Legal Quarterly” 2002, t. 53, nr 1, s. 9–27; A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 4, s. 8; A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem*

Znaczenie tych czynników wyraźnie wzrosło¹⁵. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że nastąpiła zmiana ukierunkowania polityki rolnej UE tak, aby skuteczniej zapewnić jakość i bezpieczeństwo produktów rolnych, będących źródłem pożywienia¹⁶. Środek ciężkości WPR został tym samym z biegiem lat przeformułowany w kierunku zapewnienia ochrony zdrowia publicznego¹⁷, a nie tylko samej produkcji żywności, jej dochodowości i swobody przepływu towarów.

Nakreślona tematyka wskazuje na złożoność uwarunkowań handlu żywnością. Związek pomiędzy spożywaniem żywności a zdrowiem publicznym oddziałuje także na ocenę zgodności ograniczeń w handlu żywnością z prawem UE.

Jak wskazano, żywność to także towar. W konsekwencji podlega ona regułom rynku wewnętrznego, w ramach którego towary można sprzedawać swobodnie na terenie całej UE. Ograniczenia w handlu żywnością są w efekcie rozpatrywane przez TSUE, instytucje unijne oraz same państwa członkowskie zainteresowane wprowadzeniem restrykcji w obrocie żywnością na gruncie traktatowych przepisów dotyczących swobody przepływu towarów. Na zapewnienie tej naczelnej swobody gospodarczej składają się trzy główne zakazy, ustanowione w TEWG i wciąż w pełni aktualne¹⁸. Należą do nich: zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, zakaz ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym, a także zakaz dyskryminacji podatkowej.

Swoboda przepływu towarów nie ma jednak charakteru absolutnego. Możliwe są od niej odstępstwa. Art. 36 TFUE zawiera zamknięty katalog przesłanek, które mogą mieć priorytet przed zakazem ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Wśród nich jest przesłanka ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin. Określa się ją jako przesłankę interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego. Jest ona jedną z najczęściej powoływanych wartości przy ocenie zgodności z art. 36 TFUE ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Niemniej jej sku-

rolnym – wybrane problemy, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3, s. 88; A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 686. Autorka wskazuje na różne aspekty pojęcia „bezpieczeństwa zaopatrzenia”, przez które należy rozumieć dodatkowo m.in. środki dotyczące niematerialnych aspektów produkcji, jak np. humanitarne traktowanie zwierząt, czy też politykę uwzględniającą preferencje konsumentów; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2019, s. 63–64.

¹⁵ Kryzysy te związane były zwłaszcza z zakażeniem bydła wołowego BSE i występowaniem dioksyn w żywności – por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 53.

¹⁶ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 90.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 674.

teczne zastosowanie jest możliwe „bardzo rzadko”¹⁹. Odstępstwa od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym możliwe są także na gruncie doktryny wymogów koniecznych. W odniesieniu do ograniczeń w handlu żywnością najczęściej powoływany jest wymóg konieczny ochrony konsumenta. Choć wymóg ten należy rozpatrywać oddzielnie od problematyki interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego to jednak niniejsza monografia będzie zawierać nawiązania do niego. Będą one służyć ukazaniu w sposób bardziej kompleksowy problematyki ograniczeń w handlu żywnością. Pozwolą także na zauważenie różnic w ocenie zgodności z prawem UE tych ograniczeń w przypadku, gdy są one uzasadniane interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego, a wymogiem koniecznym ochrony konsumentów.

Z kolei zakazy ograniczeń celnych i podatkowych mają charakter absolutny. Nie jest możliwe zastosowanie odstępstw od nich, również tych uzasadnionych ochroną zdrowia publicznego.

Instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie, aby uzasadnić wprowadzenie odstępstw od swobodnego handlu żywnością wynikają nie tylko z art. 36 TFUE, ale także z mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych. Mechanizmy derogacyjne są zawarte w art. 114 ust. 4 i ust. 5 TFUE. Ponadto, na mocy art. 114 ust. 10 TFUE, możliwe jest zawarcie w aktach prawa wtórnego klauzul ochronnych. Klauzule te pozwalają państwu członkowskiemu na wprowadzenie tymczasowych środków nadzwyczajnych na swoich terytoriach. Ich rola jest znacząca.

Po takim nakreśleniu uwarunkowań społecznych i prawnych handlu żywnością zasadne jest wskazanie na cel niniejszej monografii. Jest nim udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy instrumenty prawne, którymi państwa członkowskie dysponują na gruncie TFUE oraz aktów harmonizujących prawo żywnościowe UE pozwalają im na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego w kontekście handlu żywnością? Innymi słowy – czy powołanie tych instrumentów prawnych jest skuteczne dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego?

Tak ujęte pytanie badawcze nie było dotychczas przedmiotem kompleksowej analizy w krajowej literaturze przedmiotu. Warto zwrócić uwagę na monografię A. Jurcewicz²⁰ oraz na komentarz do TFUE pod redakcją D. Miąsika i N. Półtorak (tom 1)²¹ oraz K. Ko-

¹⁹ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 626.

²⁰ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, dz. cyt.

²¹ D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

walik-Bańczyk i M. Szwarc-Kuczer (tom 2)²². W monografii A. Jurcewicz analizie poddano problematykę ograniczeń w handlu produktami rolnymi, w szczególności mających charakter ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich. Z kolei w ww. komentarzach do TFUE zawarto obszerną wykładnię przepisów art. 34, art. 36, art. 38 i art. 114 TFUE, które mają istotne znaczenie dla tematyki objętej niniejszą monografią. Niemniej komentarz ten nie koncentruje się na aspektach związanych stricte z handlem żywnością, jak ma to miejsce w przypadku niniejszej monografii. W pozycjach tych nie był również poddawany dogłębnej analizie problem zastosowania mechanizmów derogacyjnych zawartych w art. 114 TFUE w odniesieniu do ograniczeń w handlu żywnością oraz klauzul ochronnych zawartych w poszczególnych aktach harmonizujących prawo żywnościowe UE. Również w literaturze zagranicznej zagadnienie ograniczeń w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego nie było dotąd ujęte w sposób całościowy. Na uwagę zasługuje pozycja C. MacMaolaina²³, w części poświęcona zagadnieniu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. W doktrynie, zarówno polskiej, jak i zagranicznej, istnieją ponadto opracowania odnoszące się do ograniczeń w handlu żywnością, jednak w dużo węższym wymiarze – mają one bardziej specjalistyczny charakter. Koncentrują się np. na zagadnieniu nazewnictwa żywności²⁴, czy też jej promocji²⁵. Nie ujmują zatem problematyki ograniczeń w handlu żywnością w sposób całościowy. Nie kładą również akcentu na możliwość uzasadnienia takich ograniczeń przesłanką interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego. Zidentyfikowanie tej luki także stanowiło punkt wyjściowy do podjęcia samodzielnych badań naukowych nad możliwością zapewnienia przez państwa członkowskie ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach w kontekście handlu żywnością.

Realizacja celu badawczego wymagała zastosowania metody dogmatyczno-prawnej. Badaniom poddano aktualne rozwiązania ustawodawcze, orzecznictwo TSUE oraz decyzje Komisji skierowane do państw członkowskich. Podlegały one krytycznej analizie. Częściowo odwołano się do badań interdyscyplinarnych z uwagi na tematykę niniejszej monografii, która łączy się z sektorem rolnym i spożywczym całościowo, nie tylko w aspekcie prawnym. Udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze wymagało uwzględnienia złożoności czynników społecznych, ekonomicznych i politycznych przenikających się w obrębie tematyki produkcji i handlu żywnością. Czynniki te rzutują

²² K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

²³ C. MacMaolain, *EU Food Law. Protecting Consumers and Health in a Common Market*, Hart Publishing, Oxford 2007.

²⁴ M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming. The Prohibition Against Misleading Names in an Internal Market Context*, Copenhagen Business School, Copenhagen 2013.

²⁵ M. Szpunar, *Promocja towarów w prawie wspólnotowym*, Zakamycze, Kraków 2002.

bowiem na sposób podejścia ustawodawcy unijnego do przesłanki ochrony zdrowia publicznego jako uzasadnienia dla ograniczeń w handlu żywnością.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. Pierwsze trzy mają charakter wprowadzający w zagadnienie, jakim jest związek pomiędzy spożywaniem żywności a ochroną zdrowia publicznego. Obejmują one także problematykę swobody przepływu towarów, WPR i zastosowania tej swobody gospodarczej do handlu produktami rolnymi. Polityka rolna ściśle bowiem łączy się z zagadnieniem bezpieczeństwa żywności. Celem pozostałych trzech rozdziałów jest natomiast zbadanie instrumentów prawnych, którymi dysponują państwa członkowskie w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach. Analizie zostają poddane warunki ich skutecznego powołania. Ta część monografii opiera się na gruntownej analizie orzecznictwa TSUE i unijnych aktów harmonizujących z obszaru prawa żywnościowego. Zawiera także wiele przykładów ograniczeń w handlu żywnością uzasadnionych na gruncie art. 36 TFUE bądź na gruncie mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych, zawartych odpowiednio w art. 114 TFUE i w aktach prawa wtórnego. Uwagę zwraca, że dwa spośród sześciu rozdziałów monografii, tj. IV i VI, są obszerniejsze od pozostałych rozdziałów. Obejmują kluczowe z punktu widzenia tematu monografii zagadnienia badawcze. Ich podział, tak aby objętościowo nie odbiegały od pozostałych rozdziałów, nie wydawał się jednak trafny. Zagadnienia objęte każdym z tych rozdziałów łączą się bowiem ściśle w całość. Rozdział IV dotyczący ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością obejmuje różne formy tych ograniczeń. Wydzielenie części z tych form do oddzielnego rozdziału nie znajdowałoby merytorycznego uzasadnienia i zakłócało spójność wyводу. Rozdział VI dotyczy natomiast odstępstw od harmonizacji prawa UE. Obejmuje różne rodzaje tych odstępstw, dla których podstawą jest jednak art. 114 TFUE lub klauzule ochronne w aktach prawa wtórnego ustanowione na podstawie ust. 10 tego artykułu. W tym przypadku również zasadne wydawało się kompleksowe ujęcie tego zagadnienia w jednym rozdziale.

Uzasadnione jest bliższe odniesienie się do każdego z rozdziałów. W rozdziale I monografii analizie poddano pojęcie żywności oraz jej znaczenie społeczno-gospodarcze. Wskazano na znaczenie zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. W tym kontekście nawiązano również do celów WPR. Polityka ta ściśle łączy się bowiem z problematyką żywności z uwagi na fakt, że zagwarantowanie dostaw żywności, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym, jest jednym z traktatowych celów WPR. Ponadto współcześnie, pomimo rozwoju innowacyjnych technik produkcji żywności, to wciąż rolnictwo jest głównym dostarczycielem żywności. Wskazano w tym kontekście na relację produktu rolnego do środka spożywczego. Przedstawiono ponadto rozwój prawa żywnościowego UE, kładąc akcent na powody i etapy, które doprowadziły do obecnej dogłębnej harmonizacji tego obszaru.

W rozdziale II przedstawiono problematykę handlu żywnością w świetle swobody przepływu towarów. Owa traktatowa swoboda gospodarcza zostaje jedynie nakreślona w celu uzyskania podbudowy do dalszych rozważań dotyczących możliwości jej ograniczenia z uwagi na interes ogólny ochrony zdrowia publicznego. W rozdziale przedstawiono zatem ogólne uwagi na temat tej swobody, a następnie skoncentrowano się na problematyce odstępstw od niej. Swoboda przepływu towarów nie ma bowiem jak wskazano charakteru absolutnego. TFUE dopuszcza na gruncie art. 36 możliwość jej ograniczenia z uwagi na przesłanki interesu ogólnego. Przepis ten zawiera ich zamknięty katalog. Jedną z tych przesłanek jest ochrona zdrowia publicznego. W rozdziale nakreślone zostają jednak co do zasady także pozostałe z katalogu przesłanek. Analiza koncentruje się na uwydatnieniu sposobu ich zastosowania dla uzasadnienia ograniczeń w handlu 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, choć nie ma ono definicji prawnej. Rozumienie tego pojęcia jest zróżnicowane, wielowymiarowe. Problematyka ochrony zdrowia publicznego obejmuje również aspekty ściśle prawne. Sam zakres kompetencji UE i państw członkowskich w dziedzinie zdrowia publicznego istotnie wpływa na możliwość podejmowania działań legislacyjnych w tym obszarze na poziomie UE i przez ustawodawców krajowych. Z kolei poziom harmonizacji w obszarze WPR i prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego ma kluczowe znaczenie dla ustalenia możliwości powołania art. 36 TFUE dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością. Zagadnieniem o charakterze stricte prawnym jest także sposób zastosowania zasady ostrożności w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością. Zasada ta jest przywoływana względnie często przez państwa członkowskie dla uzasadnienia tych ograniczeń. Nie zawsze oparcie się na niej jest skuteczne. Jej prawidłowe zastosowanie wymaga bowiem spełnienia określonych prawnie warunków.

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. Ograniczenia te mogą przybierać różnorodne formy. Nie istnieje ich zamknięty katalog. Niemniej w monografii zostały wyróżnione obszary, w jakich państwa członkowskie najczęściej przyjmowały uregulowania stanowiące w istocie środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Należą do nich: nazewnictwo środków spożywczych; oznakowanie środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia; krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia pochodzenia geograficz-

nego; promocja żywności pochodzenia krajowego; krajowe wymogi w zakresie jakości żywności; procedura uprzedniego zezwolenia; ograniczenia w zakresie dystrybucji żywności; praktyki administracyjne państw członkowskich; ograniczenia w zakresie reklamy żywności. Dokonana w rozdziale analiza opiera się w bardzo znaczącej mierze na orzecznictwie TSUE. Badane są jednak również przepisy prawa wtórnego, w przypadku, gdy dany obszar jest przedmiotem harmonizacji unijnej.

W rozdziale V podjęty został problem ograniczeń o charakterze celnym, podatkowym i cenowym oraz monopolu w handlu żywnością. Środki przyjmowane przez państwa członkowskie w tych obszarach mogą mieć istotny wpływ na cenę towarów przywożonych z innych państw członkowskich. Mogą one stanowić formę protekcjonizmu gospodarczego poprzez takie oddziaływanie na ceny towarów przywożonych, aby wypadały one niekorzystanie w stosunku do towarów krajowych. Tym samym mogą prowadzić do uprzywilejowania krajowej produkcji.

Ostatni, VI rozdział zawiera obszerną analizę problematyki odstępstw od harmonizacji prawa UE. W pierwszej kolejności analizie poddawane są dwa mechanizmy derogacyjne zawarte w art. 114 TFUE. Pozwalają one państwom członkowskim na zapewnienie na swoich terytoriach wyższego poziomu ochrony niż unijny w zakresie m.in. zdrowia publicznego. Pierwszy z tych mechanizmów stwarza państwu członkowskiemu możliwość utrzymania wcześniejszych regulacji krajowych, które stanowią odstępstwo od aktu harmonizacji unijnej. Z kolei drugi z nich umożliwia wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji, stanowiących odstępstwo od już uchwalonego aktu prawa wtórnego UE. Ich teoretycznoprawna analiza została podparta przykładami praktycznego zastosowania tych mechanizmów przez państwa członkowskie, m.in. Danię, Austrię, Cypr i Polskę. W drugiej kolejności analizie poddawane są klauzule ochronne zawarte w poszczególnych aktach prawa wtórnego UE. Są to zwłaszcza akty z zakresu prawa żywnościowego. Niektóre z nich odnoszą się jednak ściśle do sfery rolnej. Poddanie ich analizie było zasadne z uwagi na relację produktu rolnego do środka spożywczego, czy też ogólniej rolnictwa do produkcji żywności. Istotą środków przyjmowanych na podstawie owych klauzul jest to, że pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie tymczasowych środków nadzwyczajnych, stanowiących odstępstwa od aktów prawa wtórnego, w których klauzule te są zawarte. Przyjęte na ich podstawie regulacje krajowe mogą tym samym powodować ograniczenia w korzystaniu ze swobody przepływu towarów. Powołanie tego rodzaju klauzul także zostało poparte w monografii konkretnymi przykładami. Dobór przykładowych środków krajowych, zarówno tych opartych bezpośrednio na art. 114 TFUE, jak i na klauzulach ochronnych, został dokonany pod kątem jak najlepszego zobrazowania zasad zastosowania danej klauzuli.

Tak ukierunkowana problematyka badawcza stanowi punkt wyjścia do sformułowania następującej hipotezy badawczej: instrumenty prawne, którymi państwa człon-

kowskie 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 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 i klauzul ochronnych 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 przez towarami przywożonymi z innych państw członkowskich. Wciąż zdarzają się jaskrawe przykłady nadużyć, jednak co do zasady powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego wydaje się służyć rzeczywiście zapewnieniu realizacji tego interesu ogólnego.

Rozwiązanie problemu badawczego nastąpiło poprzez analizę unijnych unormowań prawnych oraz w oparciu o orzecznictwo TSUE. To ostatnie jest poddawane obszernej analizie w niniejszej monografii. To bowiem właśnie dokonana przez TSUE wykładnia traktatowych przepisów dotyczących swobody przepływu towarów, Wspólnej Polityki Rolnej oraz harmonizacji przepisów ustawodawczych państw członkowskich z zakresu prawa żywnościowego miała absolutnie zasadnicze znaczenie dla ukształtowania się warunków dopuszczalności ograniczeń w handlu żywnością. TSUE dokonuje ostatecznej i wiążącej wykładni prawa UE²⁶. Jego orzecznictwo odgrywa pierwszorzędą rolę dla zdefiniowania porządku prawnego UE i jego relacji do krajowych porządków prawnych²⁷. Niektóre z jego orzeczeń spełniły rolę kamieni milowych w rozwoju prawa żywnościowego. Z tego względu w ramach niniejszej monografii zajmuje ono bardzo ważne miejsce.

Poza zakresem monografii jest Wspólna Polityka Handlowa. Regulacja obrotu towarowego UE z państwami trzecimi stanowi bowiem oddzielną, niezwykle rozległą problematykę badawczą, która wymaga odrębnej analizy. Ramy niniejszej monografii nie pozwalają na jej przeprowadzenie.

²⁶ S. Biernat, *Jaką drogę wyznaczają kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości?*, [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 29.

²⁷ J.C. Masclet, *Les grands arrêts de droit communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris 1995, s. 3.

W monografii uwzględniono stan prawny właściwy na 1.01.2025 r.

Przedłożona monografia powstała na bazie dysertacji doktorskiej pt. *Ograniczenia w handlu żywnością w prawie Unii Europejskiej w aspekcie ochrony zdrowia publicznego*, obronionej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie i wyróżnionej przez Radę Naukową INP PAN. W tym miejscu chciałabym podziękować promotora rozprawy, prof. dr hab. Alinie Jurcewicz, za nieocenione wsparcie merytoryczne w prowadzeniu badań naukowych i przygotowaniu rozprawy. Podziękowania kieruję również do recenzentów rozprawy: dr hab. Beaty Jeżyńskiej, prof. UMCS; dr hab. Izabeli Lipińskiej, prof. UP w Poznaniu oraz prof. dr. hab. Aleksandra Lichorowicza (UJ). Dziękuję za tak cenne dla rozwoju naukowego uwagi. Słowa wdzięczności za wartościowe spostrzeżenia i wskazówki kieruję także do dr hab. Elżbiety Tomkiewicz i dr. Jana Stoksika, jak również do pozostałych uczestników seminariów prowadzonych w Zakładzie Prawa Rolnego i Żywnościowego INP PAN.