



Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

**Adam Zieliński**

**Prawna koncepcja systemów jakości żywności**

**Autoreferat rozprawy doktorskiej**

**przygotowanej pod kierunkiem**

**dr hab. Pawła Wojciechowskiego, prof. UW**

**Recenzenci:**

**dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ**

**prof. dr hab. Marek Szydło**

## **1. Wybór i uzasadnienie tematu rozprawy doktorskiej**

Intensyfikacja wymiany handlowej, konkurencja międzynarodowa, wydłużenie łańcucha żywnościowego oraz rozwój nowych technologii, a także ogromny wzrost dostępnych i zróżnicowanych środków spożywczych na rynku oraz zainteresowanie konsumentów produktami o szczególnej jakości sprawiają, że ochrona określonych dóbr, takich jak zdrowie człowieka, interes ekonomiczny konsumenta i rzetelny handel oraz środowisko naturalne, wymaga regulacji o charakterze publicznoprawnym. W obecnych realiach rynku spożywczego konsument został pozbawiony skutecznej możliwości ochrony swoich interesów w oparciu wyłącznie o instrumenty prawa prywatnego, co w sposób szczególny dotyczy przekazywanych konsumentowi informacji na temat żywności, mających wskazywać na szczególną jakość określonych produktów żywnościowych. Ponadto w kontekście tematyki niniejszej pracy należy też zwrócić uwagę na istotne znaczenie działań podejmowanych przez przedstawicieli państw i regionów geograficznych zainteresowanych w promowaniu krajowych czy regionalnych produktów oraz grup producenckich oraz konsumenckich zaangażowanych w różnego rodzaju ruchy społeczne (np. ekologiczne, slow food, fair trade), a sprowadzające się do zapewnienia różnorodności żywności dostępnej w obrocie handlowym oraz do ochrony różnych wartości poprzez zachęcanie konsumentów do dokonywania wyboru określonych produktów spożywczych. Ponadto w 2009 r. Komisja Europejska określiła ramy polityki jakości żywności rozumianej jako instrument realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, w szczególności umacniania zrównoważonego charakteru produkcji rolnej<sup>1</sup>. Następnie w drugiej dekadzie XXI wieku nastąpił istotny rozwój prawa Unii Europejskiej w obszarze regulacji systemów jakości żywności.

W prawie krajowym oraz Unii Europejskiej nie istnieje definicja legalna systemów jakości żywności, która zawierałaby istotne właściwości desygnatów tego pojęcia i tym samym posłużyła do przedstawiania analizowanej instytucji prawnej. Warto zaznaczyć, że

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych {SEC(2009) 670} {SEC(2009) 671} /\* COM/2009/0234 końcowy\*/

w rozporządzeniu nr 1151/2012<sup>2</sup> na potrzeby stosowania tego aktu normatywnego ustanowiono definicję zakresową „systemów jakości” poprzez wyliczenie systemów: Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionego Oznaczenia Geograficznego, Gwarantowanej Tradycyjnej Specjalności oraz określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie<sup>3</sup>. Wspomniana definicja nie obejmuje rolnictwa ekologicznego, które w preambule innego aktu prawa unijnego, rozporządzenia nr 2018/848<sup>4</sup>, zostało określone jako jeden z „elementów unijnych systemów jakości produkcji rolnej”<sup>5</sup>. Definicja z rozporządzenia nr 1151/2012 nie obejmuje również krajowych systemów jakości.

Na potrzeby niniejszej pracy zdefiniowano pojęcia zawarte w tytule. W rozprawie „prawna koncepcja systemów jakości żywności” jest rozumiana jako zbiór myśli przewodnich prawodawcy służących konstrukcji systemów ochrony zespołu cech środka spożywczego. W tym kontekście pojęciem „systemu” określono układ elementów mający określoną strukturę i stanowiącego logicznie uporządkowaną całość. Z uwagi na brak definicji legalnej „systemów jakości żywności” w pracy poświęcono wiele uwagi dla określenia siatki pojęciowej prawa rolnego oraz żywnościowego w zakresie jakości produktów.

W literaturze zidentyfikowano monografie oraz publikacje naukowe poświęcone poszczególnym systemom jakości żywności. Jednak zostały one napisane na podstawie stanu prawnego sprzed dekady, tymczasem w prawie krajowym i unijnym wprowadzono wiele istotnych zmian. Ponadto w doktrynie brakuje pracy poświęconej prawnym aspektom systemów jakości żywności, która nie koncentruje się na charakterystyce poszczególnego systemu jakości żywności. Zidentyfikowana luka w literaturze oraz względy teoretyczne, praktyczne i społeczno-gospodarcze uzasadniają wybór tematyki pracy doktorskiej.

## **2. Cel badawczy rozprawy doktorskiej i podstawowe wątki problemowe**

Celem prowadzonych rozważań była próba sformułowania prawnej koncepcji systemów jakości żywności. W szczególności wypracowana koncepcja powinna ukazywać mechanizmy konstrukcyjne instytucji prawnej, która służy reglamentacji przez państwo podwyższonej jakości środków spożywczych. Oczekiwany wynik prowadzonych badań wymagał rozważenia kilku głównych wątków problemowych.

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie 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. L 343 z dnia 14 grudnia 2012 r.)

<sup>3</sup> art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012

<sup>4</sup> rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE. L 150 z 14 czerwca 2018 r.)

<sup>5</sup> Ibidem, Preambuła pkt 2

Pierwszy wątek problemowy koncentrował się wokół zagadnienia jakości środków spożywczych jako kategorii prawnej. Dotychczasowy stan badań doktryny uwzględniał tematykę jakości zdrowotnej oraz jakości handlowej produktów. Krajowy ustawodawca wprowadził dychotomiczny podział wymogów ustanowionych z powodu bezpieczeństwa żywności oraz standaryzacji środków spożywczych, który znajduje swoje odzwierciedlenie w urzędowej kontroli żywności w Polsce. Z kolei unijny prawodawca odnosi się do „wyższej” jakości produktów poszukiwanych przez konsumentów (np. ekologicznych lub związanych z określonym terytorium). W związku z powyższym koniecznym było ustalenie prawnego zakresu pojęcia „jakości” oraz określenie pozycji tej kategorii na tle siatki pojęciowej prawa rolnego i żywnościowego.

Drugi wątek problemowy dotyczył ustalenia odpowiedzi na pytanie czy istniejące regulacje prawne statuujące systemy jakości są wystarczające dla zapewnienia ochrony interesu publicznego. Systemy jakości żywności służą ochronie interesu konsumenta poszukującego środka spożywczego o szczególnych standardach. Jednocześnie ta sama instytucja prawna może chronić interes producenta w zakresie uczciwej konkurencji wytwórców „wartości dodanej” do środka spożywczego. Zgodnie z polityką Unii Europejskiej określono również cele systemów jakości żywności realizujące interes publiczny w postaci ochrony środowiska oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Przeprowadzone rozważania służyły zestawieniu mechanizmów konstrukcyjnych systemów jakości z wyrażonymi przez prawodawcę motywami ustanowienia regulacji.

Trzeci wątek problemowy dotyczył ustalenia katalogu systemów jakości żywności w prawie unijnym i krajowym. W XXI wieku nastąpił rozwój regulacji dotyczących ochrony szczególnych standardów żywności, m.in. w zakresie związku środka spożywczego z terytorium lub metody wytworzenia produktu (np. w odniesieniu do genetycznej modyfikacji organizmów). W konsekwencji koniecznym było dokonanie selekcji instytucji prawnych w prawie unijnym i krajowym, które ustawodawca ukształtował jako systemy jakości żywności.

Czwarty wątek problemowy dotyczył kryteriów wyodrębnienia oraz elementów konstrukcyjnych systemów jakości żywności, których ustalenie pozwoliło na identyfikację obligatoryjnych cech omawianej instytucji prawnej. Opracowanie niniejszego zagadnienia służyło wyłonieniu myśli przewodnich tworzących wspólną koncepcję prawną do regulacji takich obszarów jak produkcja ekologiczna, ochrona oznaczeń geograficznych lub krajowych systemów produkcji na wybranych rynkach rolnych.

### 3. Założenia wyjściowe oraz hipoteza badawcza

W pracy przyjęto założenie metodologiczne prowadzenia badań w oparciu zarówno o krajowe i unijne źródła prawa. Rozważania objęły w szczególności regulacje z zakresu prawa żywnościowego oraz prawa rolnego. Uwzględnienie prawa rolnego w badaniach nad publicznymi systemami jakości żywności wynika z uznania „produktu rolnego” za kategorię wyjściową dla żywności<sup>6</sup>. Ponadto Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej swym zakresem obejmuje zagadnienie jakości żywności, co znajduje swoje odzwierciedlenie chociażby w kontekście wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i wsparcia rolników przystępujących do unijnych systemów jakości żywności<sup>7</sup>.

Drugie założenie pracy odnosiło się do zakresu przedmiotowego systemów jakości w łańcuchu żywnościowym. Unijne systemy jakości obejmują również niebędące żywnością produkty rolne rozumiane, zgodnie z art. 38 ust. 1 TFUE, jako płody ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa, a także bezpośrednio związane z nimi produkty pierwszego stopnia przetworzenia. Jednak prowadzone rozważania skoncentrowano na regulacjach obrotu gospodarczego w łańcuchu żywnościowym z udziałem konsumenta, a zatem przedmiotem analizy w niniejszej pracy były te systemy jakości, które obejmują produkty nadające się do spożycia przez ludzi.

Jako kolejne założenie wyjściowe przyjęto, iż systemy jakości żywności odnoszą się do podwyższonej jakości produktów, a zatem wykraczają ponad wynikający z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa żywnościowego standard. W konsekwencji należało przyjąć, iż są one ustanowione z innych przesłanek niż ochrona zdrowia. Zgodnie z podstawową w prawie żywnościowym zasadą bezpieczeństwa żywności wyartykułowaną w art. 14 rozporządzenia nr 178/2002<sup>8</sup>, na rynek nie może być wprowadzany produkt żywnościowy niebezpieczny, tj. taki który stwarza zagrożenie dla zdrowia lub życia człowieka lub nie nadaje się do spożycia. Ochrona życia i zdrowia nie jest stopniowalna, stąd nie ma możliwości stanowienia standardów, które w mniejszym lub większym stopniu nie zagrażają zdrowiu lub życiu. W związku z tym w rozprawie doktorskiej ograniczono analizę prawną do ochrony jakości środków spożywczych w zakresie wykraczającym poza zagadnienia związane z bezpieczeństwem produktu. Poza zakresem badawczym rozważań znalazły się zatem

---

<sup>6</sup> por. M. Korzycka [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, s. 39

<sup>7</sup> np. art. 16 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. L 347/487

<sup>8</sup> 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. L 31 z 1.02.2002, s. 1–24

regulacje prawa żywnościowego ustanowione w celu ochrony zdrowia, w tym regulacje dotyczące środków spożywczych przeznaczonych dla osób o szczególnych potrzebach żywieniowych ze względu na ich stan zdrowia (np. regulacja dotycząca żywności bezglutenowej).

Czwarte założenie wyjściowe sprowadzało się do ograniczenia zakresu badań do systemów jakości żywności, w których istotną rolę odgrywa państwo. Na rynku funkcjonuje wiele systemów jakości żywności ustanowionych przez przedsiębiorców w oparciu o normy prawa prywatnego. Jednak celem pracy było ustalenie koncepcji prawnej ustawodawcy w zakresie regulacji ochrony szczególnych standardów środków spożywczych. Główne wątki problemowe rozprawy objęły również badanie skuteczności oraz charakteru działań podjętych przez ustawodawcę oraz organy administracji publicznej. W tym zakresie konieczne było odwołanie się do dorobku doktryny prawa administracyjnego. Realizacja przyjętego założenia wymagała zatem określenia sposobu działania państwa oraz Unii Europejskiej w obszarze ochrony poszukiwanych przez konsumentów podwyższonych standardów środków spożywczych. W dalszej konsekwencji przeprowadzono analizę form działania administracji publicznej podejmowanych w łańcuchu żywnościowym w kontekście reglamentacji standardów żywności. Ze względu na to założenie w pracy zamiennie używane było określenie „systemy jakości żywności” oraz „publiczne systemy jakości żywności”. Natomiast systemy jakości pozostające poza zakresem oddziaływania państwa określane są mianem „prywatnych systemów jakości”.

W związku z powyższym przyjęto wstępne hipotezy badawcze sprowadzające się po pierwsze do wskazania, iż możliwe jest sformułowanie prawnej koncepcji systemów jakości żywności, rozumianej jako myśli przewodnie prawodawcy przy regulacji zagadnień związanych z reglamentacją wprowadzania do obrotu żywności o podwyższonych standardach. Po drugie w ramach hipotezy badawczej przyjęto, że systemy jakości żywności należy ujmować jako systemy oceny zgodności produktów ze standardami uregulowanymi przez prawodawcę lub uznanymi przez państwo. Zgodnie z przyjętą hipotezą regulacje konstytuujące systemy jakości żywności lub regulujące uznawanie przez państwo systemów stanowią podstawę do reglamentacji jakości środków spożywczych, która służy realizacji interesu publicznego, w szczególności w postaci ochrony interesu producenta oraz konsumenta.

#### **4. Uzasadnienie struktury pracy oraz metoda badań**

Sformułowany cel, główne wątki problemowe oraz wstępna hipoteza badawcza determinują strukturę pracy. Praca została podzielona na sześć rozdziałów.

Pierwszy rozdział rozprawy został poświęcony rozważaniom wstępnym, dzięki którym scharakteryzowano pojęcia użyte w tytule. W tej części pracy omówiono założenia wyjściowe oraz główne wątki problemowe, co pozwoliło na określenie zakresu przedmiotowego prowadzonych rozważań. Rozważania wstępne objęły również przedstawienie celu pracy, wstępnej hipotezy badawczej oraz uzasadnienie struktury całej pracy.

Rozdział drugi dotyczący jakości żywności jako kategorii prawnej poświęcono podstawom prawnym standardów żywności ustanowionych z innych przesłanek niż ochrona zdrowia. Charakterystyka „jakości” jako kategorii prawnej wymagała przeprowadzenia analizy relacji przepisów dotyczących bezpieczeństwa i jakości żywności. Tezy w tym zakresie warunkowały dalsze kroki milowe w charakterystyce przepisów dotyczących standardów środków spożywczych spoza obszaru zdrowia konsumentów. Ponadto w rozdziale drugim niezbędne było przedstawienie siatki pojęciowej używanej w omawianej materii. Z uwagi na brak definicji legalnej „jakości” żywności w prawie unijnym oraz krajowym przedmiotem analizy było ustalenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia w kontekście systemów jakości żywności oraz w odniesieniu do innych pojęć w prawie rolnym i żywnościowym. Praca badawcza wykonana w celu stworzenia drugiego rozdziału pracy pozwoliła na dalsze przedstawienie wniosków służących wykładni pojęcia „systemu jakości żywności” co było konieczne z uwagi na brak stosownej definicji legalnej.

W rozdziale trzecim podjęto rozważania na temat przesłanek ustanowienia systemów jakości żywności i ściśle z nimi związanymi celami tych systemów. W tym zakresie intencje prawodawcy zostały wyrażone zarówno w prawie unijnym i krajowym. Cele systemów jakości żywności wyznaczają charakter interesu realizowanego przez poszczególne systemy. Z punktu widzenia zakresu badawczego pracy kluczowe było scharakteryzowanie systemów jakości żywności, których ustanowienie było związane z realizacją interesu publicznego. W rozdziale trzecim znalazły się rozważania przedstawiające cztery cele analizowanej instytucji prawnej. W tej części pracy przedmiot badań stanowiło określenie interesu producenta, konsumenta, ochrony środowiska oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Wyrażone przez prawodawcę cele ustanowienia systemów wymagały pogłębionej analizy oraz wskazania wspólnych myśli przewodnich przy ustanowieniu poszczególnych regulacji związanych z ochroną szczególnych standardów środków spożywczych.

W rozdziale czwartym rozważania poświęcono analizie obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do podwyższonej jakości żywności, pod kątem ustanawiania w nich

systemów jakości żywności, przy uwzględnieniu wniosków wynikających z uprzednich części pracy. Identyfikacja ustanowionych w obowiązującej regulacji prawnej systemów jakości żywności była możliwa na podstawie przyjętych w pracy założeń oraz uprzedniemu ustaleniu podstaw prawnych i przesłanek ustanowienia analizowanej instytucji prawnej. Charakterystyka istniejących regulacji prawnych w tym zakresie pozwoliła także na określenie tendencji rozwoju regulacji systemów jakości środków spożywczych. Ponadto w wyniku przeprowadzonych rozważań zidentyfikowano inne formy ochrony standardów żywności wyższej jakości o podobnych celach do systemów jakości żywności, które jednak nie mogły zostać zaliczone do przykładów omawianej koncepcji prawnej.

W rozdziale piątym w pierwszej kolejności dokonano pogłębionej analizy metody regulacji jako kryterium różnicującego prywatne i publiczne systemy jakości żywności. Następnie przedstawiono katalog fakultatywnych form ochrony jakości środków spożywczych stanowiących elementy konstrukcyjne systemów jakości żywności. Kolejnym zagadnieniem omówionym w rozdziale piątym była problematyka urzędowych kontroli żywności w ramach systemów jakości żywności, w tym kwestia odpowiedzialności prawnej uczestników systemów jakości żywności. Przeprowadzona analiza w tym rozdziale służyła ustaleniu zakresu koncepcji systemu jakości żywności poprzez charakterystykę kryteriów wyodrębnienia oraz elementów konstrukcyjnych tej instytucji prawnej. W tej części pracy uwzględniono uprzednio ustalone przesłanki oraz przykłady ustanowienia systemów jakości żywności

Finalnie, rozdział szósty stanowi podsumowanie przeprowadzonej w pracy analizy oraz ocenę tendencji rozwoju regulacji prawnych w zakresie systemów jakości żywności. Rozprawę kończą wnioski z podjętych rozważań we wszystkich rozdziałach, które służą charakterystyce idei przyświecających ustawodawcy przy kształtowaniu systemów jakości żywności oraz uznawaniu istniejących systemów, a które składają się na koncepcję prawną systemów jakości żywności.

Wybór metod badawczych został zdeterminowany przez przyjęty na wstępie cel i założenia. Podczas tworzenia niniejszej rozprawy praca badawcza opierała się głównie na metodzie dogmatycznej badania tekstów normatywnych. Analizowano akty prawne dotyczące prawa żywnościowego oraz prawa rolnego. Podczas badania aktów prawnych z zakresu prawa administracyjnego, prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego uwzględniony został aspekt ochrony standardu żywności oraz prawnych form działania administracji publicznej. W pracy znalazła swoje zastosowanie analiza językowo-logiczna w zakresie definiowania zakresu pojęciowego prowadzonych rozważań i próba definiowania systemów jakości żywności. Prowadzona analiza służyła ustaleniu zakresu desygnatów objętych pojęciami używanymi w



prawie żywnościowym oraz w dalszej konsekwencji określeniu poprawności rozumowania w kontekście relacji znaczeniowych nazw w obszarze tematycznym rozprawy.

W rozprawie zastosowano także metodę historyczną. Ewolucja regulacji ochrony jakości żywności stanowi istotne zjawisko, które wymagało pracy badawczej z nieobowiązującymi aktami prawnymi, zarówno krajowymi jak i unijnymi. Ponadto posłużono się także metodą prawnoporównawczą, która pozwoliła na egzemplifikację badanych zjawisk oraz ukazanie ich uniwersalności o charakterze ponadregionalnym.

## 5. Wnioski

W pracy określono podstawy wyodrębnienia kategorii prawnej jaką jest „jakość żywności”. Rozwój regulacji zapewniających unifikację standardów środków spożywczych we wszystkich państwach członkowskich pozostaje w związku z trendami rynkowymi oraz jednocześnie z realizacją traktatowego pojęcia „rynku wewnętrznego” Unii Europejskiej. Dotychczas w literaturze<sup>9</sup> często odnoszono się do podziału przepisów w ramach prawa żywnościowego, według kryterium przesłanek ustanowienia norm, na dwa obszary: bezpieczeństwa i jakości handlowej żywności<sup>10</sup>. Na podstawie przeprowadzonej w niniejszej pracy wykładni językowo-logicznej przedstawiono tezę, iż pojęcie „jakości żywności” nie powinno być odnoszone wyłącznie do produktów objętych publicznymi systemami standaryzacji na rynku spożywczym. Żywność bezpieczna i zgodna z pozostałymi obowiązkowymi wymogami prawa żywnościowego stanowi synonimiczne określenie do środków spożywczych „standardów minimum” oraz żywności o jakości zdrowotnej. Tymczasem część unijnych regulacji posługuje się sformułowaniem „wyższej jakości”. Potencjalni uczestnicy omawianych systemów mogą dobrowolnie zdecydować się na produkcję na poziomie ponad „standardy minimum” i w tym zakresie podlegać „dodatkowym” regulacjom prawa żywnościowego.

„Jakość” w ujęciu całego prawa żywnościowego stanowi pojęcie o najszerszym zbiorze desygnatów (również standardów poniżej wymagań dopuszczenia do obrotu). Natomiast w kontekście zakresu tematycznego niniejszej pracy, systemy jakości powinny być interpretowane przez pryzmat sformułowania „wyższej jakości” oraz precyzyjnie określonego zbioru standardów (np. produkcji ekologicznej lub ochrony oznaczeń geograficznych) wyznaczających pewien wzorzec w każdym z poszczególnych systemów. Przyjęcie

---

<sup>9</sup> Np. A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Zakamycze 2006

<sup>10</sup> Patrz szerzej: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*, s. 62-63.

powyższych założeń prowadzi do wniosku, iż co prawda dychotomia prawa żywnościowego w historycznym ujęciu odnosiła się do podziału przesłanek ustanowienia norm oraz ewentualnego konfrontowania pojęć „bezpieczeństwa” i „jakości” żywności. Jednak aktualnie istotą różnicowania norm prawa żywnościowego jest kluczowy ich charakter obligatoryjnego („standardów minimum”) lub fakultatywnego („wyższej jakości”) stosowania w łańcuchu żywnościowym.

Przeprowadzona praca badawcza pozwala na sformułowanie wniosku, iż w drugiej dekadzie XXI wieku w rozporządzeniach nr 1151/2012, nr 2018/848 i nr 2017/625 można zaobserwować unijną koncepcję zintegrowanego podejścia do systemów jakości żywności. Pierwszy ze wskazanych aktów normatywnych stanowi wspólną podstawę prawną dla czterech systemów jakości (Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne, Gwarantowana Tradycyjna Specjalność, określenie jakościowe stosowane fakultatywnie). Z kolei w preambule rozporządzenia nr 2018/848 wprost wyrażono, że „produkcja ekologiczna stanowi element unijnych systemów jakości produkcji rolnej, wraz z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (...) i produktami pochodzącymi z regionów najbardziej oddalonych.” Natomiast rozporządzenie nr 2017/625 poświęcone zasadom organizacji urzędowej kontroli żywności w Unii Europejskiej stanowi wspólną podstawę prawną kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu weryfikacji zgodności z przepisami rozporządzenia nr 1151/2012 oraz rozporządzenia nr 2018/848.

W pracy zidentyfikowano elementy konstrukcyjne systemów jakości żywności porównywalne do cech systemów zgodności<sup>11</sup>. W doktrynie „system oceny zgodności” jest rozumiane jako „pogląd” (akt stosowania prawa) właściwego podmiotu co do zgodności produktu wobec określonych normatywnie wymagań<sup>12</sup>. Celem działania uprawnionego podmiotu jest uzyskanie i przedstawienie informacji o relacji pomiędzy konkretnym towarem a wyrażonymi w prawie wymogami. W tym zakresie wyrażenie poglądu podmiotu następuje w wyniku postępowania prowadzonego w celu porównania właściwości wyrobu z odpowiednim wzorcem<sup>13</sup>.

Unijny prawodawca nazywa poszczególne regulacje „systemami jakości”, w których precyzyjnie określono wzorzec będący kluczowym punktem odniesienia warunkującym

---

<sup>11</sup> A. Żywicka, *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie zapewniania bezpieczeństwa wyrobów – kierunki rozwoju systemu oceny zgodności* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, (red. J. Jagielski, M. Wierzbowski), Warszawa 2018, s. 283.

<sup>12</sup> L. Kieres, A. Borkowski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Guziński, M. Szydło [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 229.

<sup>13</sup> K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 67.

legalne oznakowanie, uczestnictwo w systemie lub otrzymanie publicznych środków finansowych. Podobnie jak w systemach zgodności w systemach jakości żywności w procesie porównania konkretnych produktów do wyrażonych w prawie wymogów uczestniczą podmioty prywatne działające z upoważnienia właściwego organu administracji publicznej.

W pracy scharakteryzowano listę publicznych systemów jakości żywności, którą przedstawiono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącym szczegółowych warunków wykonania poddziałania „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” w ramach PROW na lata 2014–2020. Lista systemów jakości ujęta w tym rozporządzeniu uznana została za element formalnego kryterium wyodrębnienia systemów jakości żywności.

Unijne systemy jakości żywności funkcjonują na podstawie rozbudowanych regulacji zawartych w aktach normatywnych – rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, w których precyzyjnie przedstawiono „wzorzec” chronionej jakości produktów. Ponadto unijne systemy spełniają łącznie wiele celów w ramach realizacji interesu publicznego, m.in. w zakresie ochrony środowiska oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Natomiast w przypadku krajowych systemów jakości żywności zidentyfikowano dominujące zjawisko genezy tych rozwiązań polegającej na uznaniu przez państwo w formie decyzji właściwego ministra systemów opracowanych przez zrzeszenia producentów lub samorządy.

Za szczególnie istotny element konstrukcyjny publicznych systemów jakości żywności uznać należy „certyfikację”. W pracy, na podstawie pogłębionej charakterystyki pojęć „certyfikatu” na przykładzie rolnictwa ekologicznego, stwierdzono istnienie pewnych podobieństw tej instytucji prawnej do cech „administracyjnego aktu kwalifikującego”. W tym zakresie odwołano się do dorobku szkoły wrocławskiej prawa administracyjnego.

W pracy zidentyfikowano również działanie jednostek certyfikujących – podmiotów prawa prywatnego, działających na podstawie upoważnienia właściwego organu administracji publicznej. Z uwagi na uprzednie postawienie tezy o władczym charakterze „certyfikacji” należy w konsekwencji stwierdzić, że działanie jednostek certyfikujących stanowi przejaw zlecenia funkcji administracji publicznej. W ujęciu prawa unijnego stanowi to przykład prywatyzacji zadań w kontekście urzędowej kontroli żywności na podstawie rozporządzenia nr 2017/625<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Patrz szerzej: P. Wojciechowski, *Reforma organów urzędowej kontroli żywności w Polsce w świetle rozporządzenia 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych, ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji zadań*

W związku z istotnym udziałem podmiotów prawa prywatnego w niemal wszystkich systemach jakości żywności, podjęto analizę służącą poszukiwaniu kryteriów selekcji systemów jako publicznych lub prywatnych, innych niż tylko kryterium formalne. W wyniku przeprowadzonej w pracy analizy wyróżniono dwa elementy różnicujące analizowane systemy jakości prywatne i publiczne: metodę regulacji oraz interes realizowany w ramach poszczególnych rozwiązań.

W zakresie rozróżniania metod regulacji oraz charakteru prawnego form działania odwołano się do dorobku doktryny prawa niemieckiego oraz polskiego, który nie wiąże kryterium tej dyferencjacji z pojęciem władztwa lub władczości<sup>15</sup>. Jako źródło takiej dyferencjacji wskazano podział prawa publicznego i prywatnego, którego skutkiem jest określona ocena rozróżnienia działań administracji publicznej. Czynności organów mogą opierać się na normach prawa administracyjnego lub na normach prawa cywilnego<sup>16</sup>. Podział na dwie analizowane grupy jest efektem różnych celów prawodawcy. Zastosowanie metody publicznoprawnej determinuje stosowanie prawa rozumianego jako narzędzie państwa i wyznaczenie granic zadań państwa<sup>17</sup>. Tymczasem metoda prywatnoprawna służy jednostce, ochronie jej prywatności oraz porządkowaniu konfliktów interesów pojedynczych, samodzielnych podmiotów<sup>18</sup>. W takim ujęciu kryterium metody regulacji jest nierozzerwalnie związane z interesami realizowanymi przez poszczególne przepisy.

W związku z powyższym założeniem wytypowano 4 główne przesłanki ustanowienia systemów jakości żywności, będące jednocześnie celami publicznymi: ochronę interesu konsumenta, ochronę interesu producenta, ochronę środowiska oraz rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie zidentyfikowane w pracy systemy jakości żywności realizują jednocześnie co najmniej 2 wymienione cele. Ponadto wyżej wymienione przesłanki należy postrzegać przez pryzmat zadań państw członkowskich Unii Europejskich mających podstawy w rozporządzeniach prawa unijnego. Na marginesie należy zaznaczyć, że w charakterystyce poszczególnych celów zwrócono uwagę na szerokie ujęcie środowiska (obejmującego szersze znaczenie niż wyłącznie zasoby naturalne) oraz przenikanie się poszczególnych celów, np.

---

urzędowej kontroli [w:] *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, (red. M. Korzycka, P. Wojciechowski), Warszawa 2018, s. 43-65.

<sup>15</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht, Siebte überarbeitete und ergänzte Auflage*, Verlag C. H. Beck, München 1990, s. 148 i n. [za:] Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, K. Ziemiński, Poznań 2005, s. 115-116.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 49.

<sup>17</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 116.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 115-116.

w kontekście interesu konsumenta poszukującego żywności wyprodukowanej ze szczególnym poszanowaniem przyrody.

Konsekwencją przyjęcia publicznoprawnej metody regulacji systemów jakości żywności oraz koniecznością skuteczności zapewnienia realizacji interesu publicznego jest objęciem danych systemów urzędową kontrolą żywnością. Takie założenie znajduje swoje odzwierciedlenie wprost w treści rozporządzenia nr 2017/625 w odniesieniu do unijnych systemów jakości żywności.

W dalszej konsekwencji przeprowadzona praca badawcza pozwoliła na zidentyfikowanie elementów konstrukcyjnych systemów jakości żywności – certyfikację, znakowanie produktu, rejestrację nazwy lub oznaczenia środka spożywczego, uznanie systemu jakości przez państwo oraz wsparcie finansowe produkcji objętej systemem jakości żywności. Każda z wymienionych form (przykładowo certyfikacja lub wsparcie finansowe) może występować zarówno w publicznych i prywatnych systemach jakości żywności. Zgodnie z powyżej przytoczonymi wnioskami, charakter zidentyfikowanych form ochrony jakości żywności determinuje przyjęta publicznoprawna metoda regulacji wraz objęciem systemu urzędową kontrolą oraz realizowanym interesem publicznym.

Przeprowadzona analiza wraz z wyżej scharakteryzowanymi wnioskami prowadzi do sformułowania finalnej tezy pracy, iż istnieje koncepcja prawna systemów jakości żywności rozumiana jako myśli przewodnie prawodawcy przy regulacji zagadnień związanych z reglamentacją wprowadzania do obrotu żywności o fakultatywnych standardach. W pracy na poparcie tej tezy przytoczono fragmenty preambuł unijnych aktów normatywnych oraz teksty tzw. soft law Unii Europejskiej wskazujące na intencje unijnego prawodawcy do spójnego ujmowania systemów jakości żywności ustanowionych na podstawie różnych rozporządzeń (np. ochrony oznaczeń geograficznych oraz rolnictwa ekologicznego).

Zasadnym jest przyjęcie, iż prawna koncepcja systemu jakości żywności oznacza administracyjnoprawną regulację fakultatywnego zbioru skonkretyzowanych standardów środków spożywczych, których ustanowienie służy realizacji interesu publicznego, a która poza regulacją standardu obejmuje także weryfikację tego standardu jakości żywności w ramach urzędowej kontroli żywności. Ponadto do identyfikacji systemu jakości żywności w rozumieniu przedstawionej koncepcji konieczne jest spełnienie kryterium formalnoprawnego, tzn. określenia regulacji jakości żywności jako systemu w akcie normatywnym. Tym samym w pracy ustalono pięć obligatoryjnych elementów koncepcji systemu jakości żywności:

- zakres przedmiotowy systemu obejmuje fakultatywne ale skonkretyzowane cechy środka spożywczego (zespół cech), które są ujęte bezpośrednio w akcie normatywnym lub są uznane przez państwo w drodze decyzji administracyjnej,
- cele systemu realizują interes publiczny,
- zastosowanie znajduje metoda administracyjnoprawna regulacji systemu,
- system objęty jest urzędową kontrolą żywności,
- prawodawca w akcie prawa powszechnie obowiązującego używa określenia „system” w odniesieniu do danego zespołu cech.

W pracy przedstawiono elementy konstrukcyjne systemów jakości żywności, m.in. certyfikację, rejestrację nazw lub wsparcie finansowe uczestników systemów. Jednak wymienione formy działania nie stanowią obligatoryjnych kryteriów wyodrębnienia systemów jakości żywności. Omawiana koncepcja prawna zakłada istnienie wzorca fakultatywnych standardów tworzących szczególną jakość środka spożywczego ustanowionego wprost w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub uznanego przez państwo w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Następnie uczestnictwo w każdym z systemów zakłada konieczność porównania produktu do opisanego wzorca.

Przedstawiona koncepcja prawna pozostaje w korelacji z jednym z wniosków pracy, iż w drugiej dekadzie XXI wieku można zaobserwować tendencję prawodawcy do zintegrowanego podejścia do systemów jakości żywności, uprzednio podejmowanych rozdzielnie zarówno w prawie unijnym oraz krajowym. Spójne ujmowanie wszystkich systemów jakości żywności pozwala na spójną realizację interesu konsumenta (choćby w zakresie znakowania), urzędowej kontroli żywności oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Powyższe wnioski oraz przedstawiona koncepcja prawna stanowią podstawę do sformułowania postulatu *de lege ferenda*. Należy rozważyć wprowadzenie definicji legalnej systemu jakości żywności, która obejmowałaby wszystkie systemy jakości żywności ustanowione na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz uznawane za publiczne przez organy administracji publicznej. Postulowana definicja powinna swoją treścią odpowiadać ustalonej w pracy treści koncepcji prawnej wraz jej obligatoryjnymi kryteriami wyodrębnienia.

Kolejny postulat, zgodny z kierunkiem zmian prawnych rozporządzenia nr 2017/625, dotyczy zmodyfikowania urzędowej kontroli żywności w kontekście jakości żywności.

W Polsce utrzymywany jest anachroniczny rozdział kontroli bezpieczeństwa i jakości handlowej środków spożywczych. Ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie jednolitej struktury instytucjonalnej oraz krajowej podstawy prawnej urzędowej kontroli żywności. W przypadku komplementarnej kontroli środka spożywczego możliwe byłoby stosowanie podziału naruszeń względem przedmiotu naruszanych norm – określających obligatoryjną lub fakultatywną jakość żywności. W dalszej konsekwencji organy urzędowej kontroli żywności powinny stosować sankcje adekwatne do takiego podziału naruszeń.

U podstaw przeprowadzonych rozważań znajdowała się konstatacja, iż rośnie znaczenie regulacji szczególnych standardów środków spożywczych. Znajduje się to w ścisłym związku z zagadnieniami ekonomicznymi, np. wzrostem podaży żywności oraz globalizacją łańcuchów dostaw na rynkach rolnych. Tym samym coraz bardziej istotne są tendencje legislacyjne w omawianej materii. Przedstawiona koncepcja prawna systemów jakości żywności może służyć realizacji interesu publicznego, m.in. w zakresie spójnej ochrony interesu konsumentów oraz producentów.