

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Wokół prawnego pojęcia żywności

1. Nie ulega wątpliwości, że tak jak pojęcie produktów rolnych stanowi podstawową kategorię pojęciową prawa rolnego, tak pojęcie żywności należy do kanonu najważniejszych pojęć prawa żywnościowego. Podkreślenia wymaga, że w świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej produkt rolny może być jednocześnie żywnością. Wszakże przez produkty rolne według Traktatu należy rozumieć „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”¹. Chodzi o produkty rolne nieprzetworzone, takie jak np. świeże warzywa.

Z perspektywy konsumentów związek produktu rolnego z produktem żywnościowym, zwłaszcza zależność produktu żywnościowego od rolnego wyraża się w oczekiwaniach, by żywność była jak najbardziej naturalna, wysokiej jakości, bezpieczna. Cecha „naturalności” żywności jest walorem o charakterze zdrowotnym, dlatego też dietetycy² i lekarze różnych specjalności rekomendują spożywanie produktów świeżych, jak najmniej przetworzonych³. Według raportu Światowego Funduszu Badań nad Rakiem opublikowanego pod koniec 2003 r. zachorowaniu na raka można zapobiegać przez właściwe odżywianie się i pozbycie się nadwagi⁴.

Trzeba jednak zauważyć, że rynek żywności i oferta producentów żywności są zróżnicowane i urozmaicone. Na rynku dostępne są liczne kategorie, rodzaje produktów, np. produkty ekologiczne, produkty gene-

¹ Dz. Urz. UE 2012, C 326, s. 1.

² Por. program „Zdrowo jemy, zdrowo rośniemy”, <http://zdrowojemy.info/program/o-programie>.

³ A. Jarosz, G. Luboiński (konsultant onkolog), *Dieta antyrakowa – zdrowe odżywianie zapobiega zachorowaniu na raka*, http://www.poradnikzdrowie.pl/diety/lecznicze/dieta-antyrakowa-zdrowe-odzywianie-zapobiega-zachorowaniu-na-raka_35473.html.

⁴ Ibidem.

tycznie modyfikowane, nowa żywność, żywność regionalna, ale także szereg produktów wysoko przetworzonych, takich jak słodczyce, chipsy czy „kolorowe napoje”, suplementy diety, środki specjalnego przeznaczenia żywieniowego itd. Zagadnienie to związane jest z problematyką żywienia, która – jak się zdaje – należy raczej do sfery polityki niż prawa, albowiem ustawodawca nie jest zdolny zapewnić nawyków zdrowego odżywiania, choć może je motywować lub wspierać przez odpowiednie rozwiązania prawne.

Gdy chodzi zaś o pojęcie żywności, „żywność” lub zamiennie używany w ustawodawstwie termin „środek spożywczy” oznacza „jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać”⁵. Nadto termin ten obejmuje także napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Natomiast do środków spożywczych nie są zaliczane: pasze, żywe zwierzęta, (chyba że mają być one wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi), rośliny przed dokonaniem zbiorów, produkty lecznicze, kosmetyki, tytoń i wyroby tytoniowe, narkotyki lub substancje psychotropowe, pozostałości i zanieczyszczenia.

Zagadnienie dotyczące pojęcia żywności było podejmowane w literaturze zarówno polskiej⁶, jak i zagranicznej⁷. Wiąże się ono głównie, ale nie wyłącznie, z bezpieczeństwem żywności.

Za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawiają względy teoretyczne i praktyczne. Gdy chodzi o te pierwsze, wskazać wypada, że skoro w doktrynie zajmowane są różne stanowiska odnośnie tego, czy prawo żywnościowe to odrębna od prawa rolnego dziedzina czy dział prawa rolnego⁸, to w tym kontekście istotne może być to, czy

⁵ Art. 2 rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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. UE L 2002.31.1, Dz. Urz. UE-sp. 15-6-463 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002).

⁶ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179 i n.

⁷ L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *Tratatto di diritto agrario*, Torino 2011, s. 19 i n.; A. Germanò, E. Rook-Basile, *Definitions of European Food Law*, w: L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Cedam 2011, s. 91 i n.

⁸ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 219 i n.

z punktu widzenia ustawodawcy istnieje związek między prawem rolnym a żywnościowym⁹ i odpowiednio – między produktem rolnym a produktem żywnościowym. Związku takiego można poszukiwać m.in. w treści pojęć żywności i produktów rolnych, choć oczywiście ustalenie to nie będzie jedynym rozstrzygającym wspomnianą kwestię.

Gdy chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że analiza pojęć produktu rolnego i żywności może być przydatna w praktyce stosowania prawa przez sądy, jak również ewentualnie w procesie tworzenia prawa. Nadto również dla konsumentów dążących do prowadzenia zdrowego trybu życia ważne stało się to, czym jest żywność w świetle regulacji prawnej. Przecież od ustawodawcy wiele może zależeć, gdy chodzi o to, o jakich cechach produkt ustawodawca uznaje za żywność.

Mając powyższe na uwadze, należy zadać pytanie, czy istnieje związek między pojęciami produktów rolnych i żywności w świetle obowiązujących przepisów, skoro produkty rolne w swej świeżej postaci mogą dostarczać człowiekowi substancji potrzebnych do odżywiania, a nie tylko spożywania, przez co wyraża się zależność między aspektami zdrowotnymi żywności i nieprzetworzonymi produktami (np. rolnymi).

Celem artykułu będzie próba ustalenia wskazania ewentualnych wspólnych elementów wymienionych pojęć prawnych żywności i produktów rolnych, w tym odpowiedź na pytanie, czy obowiązująca definicja żywności pozwala zapewniać walory zdrowotne produktów żywnościowych.

2. Rozporządzenie nr 178/2002 stosuje się do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania, dystrybucji żywności i pasz, a nie ma ono zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia¹⁰. Nadto podkreślenia wymaga, że wymienione rozporządzenie ma tworzyć „podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”¹¹.

⁹ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria” 3, 2002, s. 84 i n.

¹⁰ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002.

¹¹ Art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

Aby osiągnąć tak określony cel, rozporządzenie, jak wskazuje jego treść, ustanawia „ogólne zasady regulujące sprawy żywności i pasz w ogólności, a bezpieczeństwo żywności i pasz w szczególności, na poziomie Wspólnoty i krajowym”¹². Również przywołana wyżej definicja żywności została wprowadzona do rozporządzenia nr 178/2002 do celów tego rozporządzenia¹³. Dodatkowo wymagania i procedury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002 krajowy ustawodawca uregulował w akcie prawnym ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁴.

Z punktu widzenia celu niniejszych rozważań zwraca uwagę zwłaszcza następujący fragment definicji żywności z rozporządzenia nr 178/2002 „jakiegokolwiek substancje lub produkty [...] przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać”. Z jednej strony należy stwierdzić, że tak daleko, jak sięga ludzka wyobraźnia, można sobie wyobrazić, że człowiek może wiele zjeść, jeśli tylko owa substancja lub produkt nadaje się do spożycia przez człowieka. Przykładów tego dostarczają zwłaszcza małe dzieci, które gdy tylko znikną z oczu rodziców, sięgają po różne przedmioty, by następnie włożyć je do ust i może nawet połknąć (zjeść?), takie jak np. proszek do prania. Można się spodziewać tego, że nie pilnowany maluch sięgnie po wszystko, co znajdzie. Nasuwa się pytanie, czy należy spodziewać się, że wszystkie produkty zjadane przez dzieci przez przypadek powinny być traktowane, jakby miały zostać „spożyte” przez człowieka.

Także słowo spożywać, użyte w definicji, wymaga uwagi. Znaczy ono tyle co „wprowadzić pokarm, napój przez jamę ustną do żołądka”¹⁵. Spożywanie żywności to nie to samo co odżywianie się bądź żywienie się, które to wyrazy znaczą „dostarczać organizmowi żywemu substancji niezbędnych do rozwoju i wzrostu; karmić, żywić”¹⁶. Ustawodawca uwzględnił w treści definicji pojęcia żywności zatem raczej aspekt techniczny związany z wkładaniem lub wprowadzaniem pokarmu do układu pokarmowego niż z dostarczaniem organizmowi substancji koniecznych do życia. Można wręcz zauważyć, że ustawodawca nie bierze pod uwagę w pojęciu żywności tego, że produkty żywnościowe to produkty podstawowej potrzeby dla

¹² Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

¹³ Art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

¹⁴ Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 26 sierpnia 2006 r., t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

¹⁵ Zob. <http://sjp.pwn.pl/slowniki/spo%C5%BCywa%C4%87.html>.

¹⁶ Zob. <http://sjp.pl/od%C5%BCyvia%C4%87>.

człowieka, a traktuje je raczej przedmiotowo niż funkcjonalnie – czemuś służące.

Ważną kwestią wymagającą kilku słów komentarza jest brak wymogów odnoszących się do jakichkolwiek cech żywności, właściwości odżywczych w treści definicji żywności¹⁷. Mając na względzie wyobrażenia konsumentów i ich oczekiwania dotyczące tego, by żywność była zdrowa, wartościowa, dobrej jakości i by służyła odżywianiu, trzeba stwierdzić, że definicja żywności pozbawiona jest tych wymogów. Znaczy to, że z prawnego punktu widzenia żywnością mogą być i w istocie bywają produkty nieprzedstawiające wartości zdrowotnych, niezbędnych dla funkcji życiowych, o których to produktach nie można powiedzieć, że służą odżywianiu. Powodem tego, jak się zdaje, jest oparcie regulacji na założeniu, że ustawodawca ogranicza się do uregulowania tych zagadnień na poziomie niezbędnego minimum.

W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (wyrok z 28 lutego 2013 r., III SA/Łd 1052/12¹⁸) potwierdził, że: „definicja środka spożywczego nie odwołuje się do jego wartości odżywczej. Zatem, aby wykazać, że dany produkt nie spełnia wymagań definicji środka spożywczego organy winny przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające zmierzające do udowodnienia, iż preparat nie jest przeznaczony do spożycia przez ludzi (lub takiego spożycia przez ludzi nie należy się spodziewać), albo też, że należy do jednej z kategorii produktów wymienionych w art. 2 lit. a)-h) rozporządzenia nr 178/2002 [...], które wyłączone zostały z zakresu pojęcia środka spożywczego”.

Sprawa dotyczyła produktu specjalnego przeznaczenia żywieniowego (o czym niżej). Sąd uznał, że środek spożywczy określony jest w definicji żywności przez podstawową cechę, jaką jest przeznaczenie do spożycia przez ludzi (lub spodziewane przeznaczenie do spożycia przez ludzi), czego w przypadku preparatu będącego przedmiotem kontrowersji organy sanitarne wydające rozstrzygnięcie w sprawie nie kwestionowały. Zdaniem sądu, skoro przedmiotowy preparat był przeznaczony do spożycia przez ludzi, to aby uznać, że nie spełniał on definicji środka spożywczego, organ winien był wykazać, że produkt mieścił się w jednej z kategorii produktów wymienionych w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 pod lit. a-h, które wyłączone zostały z zakresu pojęcia żywności.

¹⁷ Por. A. Germanò, E. Rook-Basile, op. cit., s. 93.

¹⁸ Lex, nr 1311275.

Warto również uwzględnić znaczenie wyrazu substancja użytego w pojęciu żywności¹⁹. O substancjach traktuje taka dziedzina, jak chemia, co rodzi skojarzenie substancji np. z pierwiastkami chemicznymi z układu okresowego pierwiastków. Ten aspekt analizowanej definicji świadczy o szerokiej, w zasadzie nieograniczonej treści pojęcia środka spożywczego. W świetle powyższego kwestią oceny jest to, czy można się spodziewać spożycia substancji lub produktu przez człowieka. Wspomniane wyżej przykłady pokazują, że wyznaczenie linii rozgraniczającej żywność i produkty przemysłowe może być trudne. Naturalnie przewidywalność tego, co człowiek może spożyć, jest ograniczona, choć można by sięgać do pewnej rozsądnej przeciętnej miary ludzkich możliwości i standardów wskazujących na to, że większość konsumentów nie spożywa produktów przemysłowych, a przywołane przykłady stanowią raczej wyjątek od tak postrzeganej reguły.

O tym, czy mamy do czynienia z żywnością w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002, decyduje także przeznaczenie danej substancji lub produktu do spożycia przez ludzi. I tu w zasadzie trudno wskazać jakieś kryterium, wedle którego następuje ocena możliwości przeznaczenia danej substancji do spożycia przez człowieka, biorąc pod uwagę różnorodność produktów, które są przeznaczone do spożycia przez człowieka i trafiają na rynek. Ustawodawca nie rozstrzyga również, kto ma decydować o tym, czy dany produkt lub substancja może zostać przeznaczona do spożycia przez człowieka, zwłaszcza czy sfera ta jest zastrzeżona dla ustawodawcy czy producentów. O niektórych substancjach we wskazanym zakresie decyduje ustawodawca, np. w sprawie listy substancji dodatkowych²⁰, które są dopuszczone do stosowania w produkcji żywności. Natomiast gdy chodzi już o sam produkt, to w przepisach nie znajdziemy odpowiedzi na pytanie, jakie konkretnie produkty mogą być przeznaczone do spożycia przez ludzi, poza tym, że ustawodawca wskazuje wyłącznie w definicji środków spożywczych, czym one są. Dlatego, jak się zdaje, w zakresie omawianego kryterium przeznaczenia to ostatecznie producenci przesądzą o tym, co stanie się żywnością i co zdecydują się wprowadzić na rynek jako żywność.

Dodać należy, że zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie żywności na rynek może trafić tylko produkt bezpieczny i to bezpieczeństwo determinuje

¹⁹ Por. definicję w *Słowniku języka polskiego*, <http://sjp.pl/substancja>.

²⁰ Zob. bliżej, art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r.

i jednocześnie ogranicza możliwości przeznaczenia danej substancji lub produktu do spożycia przez ludzi. Patrząc na definicję żywności z punktu widzenia producentów, przyjęcie przez ustawodawcę, że żywnością może być każda substancja lub produkt, pozwala stwierdzić, że ten element definicji staje się pewnym wymogiem – ostrzeżeniem, by producenci byli ostrożni i uważali, co chcą przeznaczyć do spożycia przez ludzi. Przykładów konkretnych produktów, które mogą zostać uznane za żywność według rozporządzenia nr 178/2002, i które pokazują ciekawe interpretacje pojęcia żywności, dostarcza orzecznictwo.

Za środek spożywczy uznane zostały na przykład drożdże winiarskie, mimo że nie są przeznaczone do spożycia przez ludzi. W orzeczeniu z 29 grudnia 2014 r. (III SA/Łd 1114/14)²¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że drożdże winiarskie można uznać za żywność w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 178/2002, gdyż „są one produktem, który nawet, jeżeli nie jest przeznaczony bezpośrednio do spożycia przez ludzi, jest dodawany do moszczu, z którego powstaje wino domowe. Spożycia przez ludzi drożdży winiarskich w końcowym produkcie, jakim jest wino domowe, można się spodziewać, nawet jeżeli nie jest pożądane. Wino domowe stanowi środek spożywczy (żywność), a drożdże winiarskie są substancją świadomie dodawaną podczas jego wytwarzania”.

Wspomniane orzeczenie zapadło w stanie faktycznym, w którym podczas kontroli u przedsiębiorcy organ stwierdził nieprawidłowości w zakresie zgodności znakowania drożdży winiarskich z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego. Skarżący kwestionował m.in. fakt, iż organ uznał, że rozporządzenie nr 178/2002 ma zastosowanie do drożdży winiarskich. W szczególności zdaniem skarżącego drożdże winiarskie nie są przeznaczone do bezpośredniego spożycia, a mają jedynie zostać użyte w procesie technologicznym produkcji wina, co powoduje, że swoją charakterystyką realizują przesłanki pojęcia substancji pomocniczej w przetwórstwie, które zostały zdefiniowane w przepisie art. 3 ust. 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności.

Sąd wskazał, iż drożdże winiarskie są żywnością w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Zdaniem sądu „[...] nawet jeżeli nie jest to technologicznie pożądane, można się ze spożyciem takich drożdży w winie tzw. »własnej roboty« liczyć, jeżeli proces usuwania komórek drożdżowych (klarowanie, wirowanie, filtrowanie) nie zostanie przeprowa-

²¹ Lex, nr 1667253.

dzony dokładnie. Inaczej mówiąc, spożycia przez ludzi drożdży winiarskich w końcowym produkcie, jakim jest wino domowe, można się spodziewać, nawet jeżeli nie jest pożądane. Wino domowe stanowi środek spożywczy (żywność), a drożdże winiarskie są substancją świadomie dodawaną podczas jego wytwarzania”.

Ponadto z uwagi na to, że ustawa o bezpieczeństwie żywności stanowi, iż „w przypadku szkody wyrządzonej przez środki spożywcze odpowiedzialność za tę szkodę ponosi podmiot działający na rynku spożywczym na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny”²², zrównane zostały reguły odpowiedzialności producentów, sprzedawców żywności z regułami odpowiedzialności produktów niebezpiecznych. W wyniku regulacji dotyczącej odpowiedzialności za niebezpieczny środek spożywczy na zasadzie ryzyka ryzyko wyrządzenia szkody staje się elementem – cechą żywności powodującą, że w zasadzie każdy środek spożywczy należy traktować tak, jakby mógłby stać się produktem niebezpiecznym.

3. Wśród kategorii produktów, których pojęcia nawiązują do pojęcia żywności choćby przez to, że ustawodawca wykazuje, że są one żywnością, wskazać można suplementy diety. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności suplement diety to „środek spożywczy, którego celem jest uzupełnienie normalnej diety, będący skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, wprowadzany do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, w postaci: kapsulek, tabletek, drażetek i w innych podobnych postaciach, saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem i w innych podobnych postaciach płynów i proszków przeznaczonych do spożywania w małych, odmierzonych ilościach jednostkowych, z wyłączeniem produktów posiadających właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego”²³.

Do powyższego dodać trzeba, że postać suplementów diety wcale nie przypomina ani nie kojarzy się z żywnością, lecz z produktami leczniczymi. Może właśnie z tego względu ustawodawca uznał, iż należy w ustawie wprost wskazać, iż jest to środek spożywczy? Zabieg ten

²² Art. 95 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

²³ Art. 3 pkt 39 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

wyduje się zbędny, gdyż wspomniane produkty mieszczą się w pojęciu żywności według rozporządzenia nr 178/2002. Definicja ta nie zawiera bowiem żadnych wymogów dotyczących właściwości, a żywnością mogą być jakiegokolwiek substancje.

Aspektem, który wymaga uwypuklenia, to wymóg występujący w pojęciu suplementów diety, by były one skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny. Dopiero przy okazji definiowania suplementu diety ustawodawca wprowadził wymóg posiadania przez ten produkt wartości, jaką przynoszą człowiekowi witaminy czy minerały, wręcz wpływają na właściwe odżywianie ludzi.

Powyższe wskazuje, iż ustawodawca przyjmuje, że żywność z definicji nie musi mieć efektu odżywczego, albowiem istnieć mogą produkty, które ewentualny brak w tym zakresie uzupełnią.

4. Inną grupą żywności, której ustawodawca stawia konkretne wymogi, to środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego²⁴. Muszą one spełniać po pierwsze – wymagania określone dla środków spożywczych powszechnie spożywanych, a po drugie – szczególne wymagania w zakresie składu oraz sposobu produkcji, zapewniające, że środki te będą zaspokajały specjalne potrzeby żywieniowe konsumentów finalnych zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Gdy chodzi o przeznaczenie tych środków, to ustawodawca wyróżnia w szczególności następujące grupy:

1) preparaty do początkowego żywienia niemowląt, w tym mleko początkowe, oraz preparaty do dalszego żywienia niemowląt, w tym mleko następne;

2) środki spożywcze uzupełniające, obejmujące produkty zbożowe przetworzone i inne środki spożywcze dla niemowląt i małych dzieci w wieku od roku do 3 lat;

3) środki spożywcze stosowane w dietach o ograniczonej zawartości energii w celu redukcji masy ciała;

4) dietetyczne środki spożywcze specjalnego przeznaczenia medycznego;

5) środki spożywcze zaspokajające zapotrzebowanie organizmu przy intensywnym wysiłku fizycznym, zwłaszcza sportowców;

6) środki spożywcze dla osób z zaburzeniami metabolizmu węglowodanów (cukrzyca);

²⁴ Art. 24 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

7) środki spożywcze niskosodowe, w tym sole dietetyczne o niskiej zawartości sodu lub bezsodowe;

8) środki spożywcze bezglutenowe.

Produkty specjalnego przeznaczenia żywieniowego to jedyne środki przeznaczone dla konkretnych grup konsumentów, a wymienione kategorie nie są wyczerpujące. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności, środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego to taki, który ze względu na specjalny skład lub sposób przygotowania wyraźnie różni się od środków spożywczych powszechnie spożywanych i zgodnie z informacją zamieszczoną na opakowaniu jest wprowadzany do obrotu z przeznaczeniem do zaspokajania szczególnych potrzeb żywieniowych²⁵. Opisana żywność ma szczególne przeznaczenie z uwagi na pewne schorzenia, stan zdrowia, wiek ludzi, co sprawia, że staje się kategorią produktów wspomagających leczenie, dietę, rozwój człowieka itd.

5. Zauważyć wypada, że nigdzie w przepisach wspomnianych aktów prawnych nie pojawia się definicja jakości żywności, a zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów ustawodawca wiąże przede wszystkim z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa żywności. W zasadzie większość aktów prawnych zaliczanych do regulacji prawa żywnościowego odnosi się do kwestii bezpieczeństwa żywności. Tylko niektóre akty prawne regulują materię powiązaną z jakością żywności²⁶. Taki stan rzeczy stwarza okazję do wyróżnienia spośród środków spożywczych pewnych kategorii żywności.

Pierwszą, jak się zdaje najliczniejszą, grupą produktów są te pochodzące z rolnictwa konwencjonalnego lub których związek z rolnictwem jest luźny albo w ogóle nie występuje, do których przede wszystkim, ale nie wyłącznie, odnosi się regulacja dotycząca bezpieczeństwa żywności. W grupie tej można wyszczególnić rodzaje żywności, takie jak suplementy diety, środki przeznaczenia żywieniowego, żywność funkcjonalną, nową żywność, dodatki do żywności, substancje wspomagające produkcję.

Osobną kategorią żywności będą produkty objęte regulacją dotyczącą systemów jakości żywności²⁷, nazywane także żywnością wysokiej jakości.

²⁵ Art. 3 pkt 43 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

²⁶ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 Dz. Urz. UE. L 2007.189.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 834/2007).

²⁷ Zob. bliżej: K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 119 i n.

Jest to kategoria, do której można przyporządkować produkty według kryterium metody wytwarzania. Zatem kryterium metody ekologicznej produkcji pozwala zaliczyć do tej grupy produkty rolnictwa ekologicznego. Wytwarzanie żywności według dawnej, specjalnej receptury, związanej z klimatem, położeniem geograficznym nakazuje uwzględnić w tej grupie produkty regionalne i tradycyjne. Osobną grupą produktów z uwagi na szczególną metodę produkcji lub nowe cechy będą produkty genetycznie modyfikowane, nowa żywność, produkty pochodzące z klonowania zwierząt, produkty kuchni molekularnej, efekty nanotechnologii itp.

Obszar jakości żywności został pozostawiony został producentom, z wyjątkiem tych właściwości, które dotyczą bezpieczeństwa żywności i które są pewnymi właściwościami wyznaczonymi jako element obligatoryjny każdego produktu spożywczego. Wszystko, co będzie występować w produkcji spożywczej ponad bezpieczeństwo żywności, stanowić będzie jej wartość dodaną. Niewątpliwie bezpieczeństwo wpływać może na jakość produktu.

W polskim porządku prawnym jedynym aktem prawnym, w którym zdefiniowano jakość, jest ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²⁸. Według tej ustawy jakość handlowa to „cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi”²⁹.

Jednakże również i w tym pojęciu nie występują żadne wymogi prawne dotyczące cech żywności. Definicja jest opisowa, ujmuje jakość jako cechy produktu i wymienia te cechy. Co więcej, wyłączone z jej zakresu są aspekty zdrowotne, np. sanitarne, co jest zrozumiałe, z uwagi na to, że te ostatnie kwestie regulują przepisy rozporządzeń i dyrektyw unijnych odnoszących się do bezpieczeństwa żywności. Ustawa nakazuje spełnienie przez producentów wymogów jakości handlowej, jednakże jakość handlowa to wyraz tego, czym jest już gotowy produkt w obrocie, a nie tego, czym być powinien.

Nadto nawet przepisy unijnych rozporządzeń dotyczące systemów jakości żywności nie ustanawiają wymogów prawnych dotyczących jakości

²⁸ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 669.

²⁹ Art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej rolno-spożywczych.

żywności, a systemy jakości żywności oparte są na certyfikacji i rejestracji produktów, która to certyfikacja poświadcza określony rodzaj (kategorię produktów). Są to więc poświadczenia jakości żywności o charakterze formalnym.

6. Porównanie pojęcia żywności z pojęciem produktów rolnych uregulowanym w Traktacie pozwala stwierdzić, że ustawodawca nie uzależnia uznania za żywność produktów pochodzących z rolnictwa. Natomiast pojęcie produktów rolnych jest ściśle powiązane z uprawą ziemi, hodowlą, rybołówstwem. Produkty rolne są przykładem żywności, jednymi z wielu możliwych. Z pewnością jednak substancja lub produkt, o której mowa w definicji środka spożywczego w rozporządzeniu nr 178/2002, nie muszą pochodzić z rolnictwa, nawet nie muszą mieć z rolnictwem żadnego związku.

Zasadne wydaje się jednak uwzględnienie celów, jakie przyświecają rozporządzeniu nr 178/2002, zwłaszcza zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Skoro definicja żywności została uregulowana w rozporządzeniu „do jego celów”, to wydaje się, że można to pojęcie analizować głównie w tych aspektach. Bezpieczeństwo żywności to ogół warunków, które muszą być spełniane, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka³⁰.

Paradoksalnie rozerwanie więzi między pojęciem żywności w rozporządzeniu nr 178/2002 i pojęciem produktów rolnych w Traktacie następuje w sferze bezpieczeństwa żywności z uwagi właśnie na brak powiązania przez ustawodawcę definicji żywności z rolnictwem i z racji tego, że produkt bezpieczny to produkt zgodny z prawem, a skoro prawo nie wymaga związków żywności z rolnictwem, to wystarczy spełnienie kryteriów z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002, by mieć do czynienia z żywnością.

Nie tylko konsumenci w swych oczekiwaniach bądź dietetycy zalecający spożywanie produktów świeżych nieprzetworzonych identyfikują kwestie bezpieczeństwa żywności z aspektami zdrowotnymi, lecz także ustawodawca. Wymagania zdrowotne i znakowanie żywności uregulowane w dziale drugim ustawy o bezpieczeństwie żywności odnoszą się właśnie do bezpieczeństwa żywności. W szczególności wedle art. 6a ust. 1 tego aktu prawnego „środki spożywcze niespełniające wymagań zdrowotnych

³⁰ Art. 3 pkt 5 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

określonych w przepisach niniejszego działu i w przepisach Unii Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa żywności nie mogą być stosowane do produkcji innych środków spożywczych”. Jak widać, mimo że związki aspektów zdrowotnych z bezpieczeństwem produktów są powszechnie uważane za oczywiste, jak też sam ustawodawca tak je postrzega, to mimo tego ustawodawca nie uznał, że właśnie z tego powodu wskazane byłoby powiązanie pojęcia żywności z produktami pochodzącymi z rolnictwa, podobnie jak nie uznał, że żywność według rozporządzenia nr 178/2002 służy odżywianiu człowieka.

7. Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków końcowych. Interpretacje pojęcia żywności w orzecznictwie sądów administracyjnych świadczą o tym, że wokół tego terminu występują kontrowersje, zwłaszcza przyporządkowanie poszczególnych rodzajów żywności do kategorii żywności w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 sprawia trudności w praktyce. Organy administracji stosujące przepisy prawa żywnościowego przyjmują czasami za kryterium uznania produktu za żywność – posiadanie przez ten produkt wartości odżywczej, podobnie więc jak konsumenci oczekujący korzyści dla organizmu płynących z odżywiania. Tymczasem z prawnego punktu widzenia żywność nie musi posiadać żadnych walorów odżywczych – również różne preparaty i środki, które nie posiadają wartości odżywczych, mogą być uznane i są uznawane za żywność w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002.

Gdy chodzi o porównanie pojęć środka spożywczego według rozporządzenia nr 178/2002 i pojęcia produktów rolnych według art. 38 ust. 1 Traktatu, wskazać trzeba, że pojęcie żywności w rozporządzeniu nr 178/2002 pochłania pojęcie produktów rolnych w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na swój szerszy zakres. Produkty rolne są jedną z wielu możliwych grup produktów lub substancji mogących być żywnością. Przede wszystkim jednak ustawodawca nie łączy obu pojęć w definicji żywności w rozporządzeniu nr 178/2002, co znaczy, że zarówno żywnością, jak i jej składnikami mogą być substancje niemające żadnego związku z rolnictwem.

Znana prawu żywnościowemu maksyma „od pola do stołu” nie oddaje jednak związku produktów rolnych i żywnościowych, lecz wyłącznie zakres zastosowania regulacji prawnej dotyczącej bezpieczeństwa żywności. Zatem znaleźć ona może zastosowanie tylko w sferze bezpieczeństwa żywności, ale już nie jej jakości, rozumianej jako wartość dodana będąca czymś więcej niż bezpieczeństwo rozumiane jako *food safety*. Na pozio-

mie regulacji prawnej bezpieczeństwa żywności następuje więc rozerwanie więzi pojęć żywności i produktów rolnych, choć wprowadzenie w ustawodawstwie obligatoryjnego pochodzenia żywności m.in. z rolnictwa (jej składników pochodzenia rolniczego) mógłby stanowić atut żywności pozwalający zapewnić jej walory zdrowotne, odżywcze.

THE LEGAL CONCEPT OF FOOD

Summary

An attempt has been made in the paper to identify certain common elements, if any, found in the legal concepts of food and an agricultural produce. An analysis of different interpretations of food in judicial decisions of the Polish administrative courts has identified some controversies regarding the notion of food. Of particular practical difficulty seems to be assigning particular types of food to food categories in the meaning provided in Regulation (EC) 172/2002.

Administrative bodies applying food law sometimes take a view that the nutrition value of a product is a determining criterion deciding whether a given product is food. Likewise consumers also expect food to provide beneficial effects on the organism, when eaten, while from the legal point of view food need not have a nutritional value to pass as food. In consequence, there are many different preparations may be and are considered food despite the fact that they do not contain any nutritive value.

INTORNO AL CONCETTO GIURIDICO DI ALIMENTO

Riassunto

L'autrice ha provato a individuare eventuali elementi comuni tra i concetti giuridici di alimento e prodotto agricolo. Le interpretazioni del concetto di alimento nelle pronunce dei tribunali amministrativi polacchi rivelano che intorno a questo termine insorgono controversie. Difficoltà particolari appaiono soprattutto nell'ambito dell'assegnazione di alcuni tipi di alimento alla categoria alimenti ai sensi del regolamento n. 178/2002. Gli Enti amministrativi applicando le disposizioni della legislazione alimentare al fine di qualificare un prodotto in termini di alimentare assumono a volte come criterio – il valore nutritivo in esso contenuto, al pari dei consumatori che si aspettano infatti che la nutrizione porti benefici all'organismo. Intanto, dal punto di vista giuridico, l'alimento non deve essere dotato di nessun valore nutrizionale, nonché diversi preparati e prodotti, senza valori nutrizionali, possono essere e vengono riconosciuti come alimenti ai sensi del regolamento n. 178/2002.