

Justyna Łacny

Model rynkowego handlu żywnością i artykułami rolno-spożywczymi w dobie zagrożenia epidemicznego w kontekście wymogów wynikających z prawa UE¹

Market model of trade in food and products of the agri-food industry at a time of epidemic risk in the context of requirements under EU law

In the author's opinion, the EU law excludes the possibility for a Member State, in times of an epidemic crisis, to adopt rules establishing tax preferences for national agri-food products. It would also be in conflict with EU law to oblige sales networks to order the sourcing of some part of agri-food products from local producers. However, there are no contraindications in the EU law preventing the establishment of the Polish Food Distribution Agency.

Keywords: crisis, taxes, pandemic, food, EU

W ocenie autorki prawo UE wyklucza możliwość przyjęcia przez państwo członkowskie w dobie kryzysu epidemicznego przepisów ustalających preferencje podatkowe dla krajowych produktów rolno-spożywczych. Sprzeczne z prawem unijnym byłoby m.in. zobowiązanie sieci sprzedażowych do ustanowienia nakazu zaopatrywania się w część produktów rolno-spożywczych u producentów lokalnych. W prawie UE nie istnieją natomiast przeciwwskazania uniemożliwiające powołanie Polskiej Agencji Dystrybucji Żywności.

Słowa kluczowe: kryzys, podatki, pandemia, żywność, UE

Doktor hab. nauk prawnych, prof. PW ■
Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, WARSZAWA,
POLSKA ■
justyna.lacny@pw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7985-4882>

Celem opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące modelu rynkowego handlu żywnością i artykułami rolno-spożywczymi w dobie zagrożenia epidemicznego w kontekście wymogów wynikających z prawa UE. Pytania były podzielone na trzy grupy i tak zostanie udzielona na nie odpowiedź.

¹ *Opinia na temat modelu rynkowego handlu żywnością i artykułami rolno-spożywczymi w dobie zagrożenia epidemicznego w kontekście wymogów wynikających z prawa UE* sporządzona 5 czerwca 2020 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAPM-928/20.

Pierwsza grupa pytań

„W związku z zagrożeniem epidemicznym w Polsce i na świecie oraz ograniczeniami w przemieszczaniu się osób i towarów, proszę o opinię w następujących kwestiach:

- czy wprowadzenie regulacji prawnych, które zobowiążą sieci handlowe do częściowego zaopatrzenia swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych lub z najbliższej położonych zakładów produkcyjnych naruszają wspólnotowe przepisy prawa?
- czy istnieją przeciwwskazania prawne na poziomie wspólnotowym, aby takie zaopatrzenie ustalić na poziomie nie mniejszym niż 20% sprzedawanych produktów w asortymencie rolno-spożywczym, tj. pieczywo, owoce, warzywa, nabiał, wędliny, produkty mączne i inne produkty żywnościowe według określonego wcześniej katalogu?”

Odpowiedzi na pytania

1. Odpowiedź na postawione pytania wymaga odwołania się do ustanowionych w prawie UE reguł funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej: TUE). Zgodnie z przepisami traktatowymi obejmuje on obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów (art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE). Konstrukcja prawna rynku wewnętrznego i funkcjonujących w jego ramach swobód opiera się na trzech zakazach: zakazie dyskryminacji bezpośredniej, zakazie dyskryminacji pośredniej i zakazie utrudniania dostępu do rynku². W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) dotyczącym rynku wewnętrznego dostrzegalna jest tendencja do wysuwania na pierwszy plan zakazu utrudniania dostępu do rynku, zaś pozostałe zakazy są interpretowane jako pomocnicze, mające służyć temu celowi (sprawa C-112/00, *Schmidberger*, pkt 56). W kontekście swobód rynku wewnętrznego TSUE kładzie również nacisk na konieczność ułatwiania obywatelom unijnym prowadzenia wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze UE oraz eliminowania środków, które mogą ich sytuować w mniej korzystnej sytuacji, jeżeli chcieliby podjąć lub prowadzić działalność zawodową w innym państwie członkowskim (sprawa C-190/98, *Graf*, pkt 21; sprawa C-18/95, *Terhoeve*, pkt 37).

2. Reguły funkcjonowania rynku wewnętrznego stanowią obszar kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich (art. 4 ust. 2 lit. a TUE). Oznacza to, że odnoszące się do niego reguły prawne mogą przyjmować UE i państwa członkowskie. Państwa członkowskie uchwalają je wtedy, jeżeli UE nie wyko-

² D. Miąsik, Komentarz do art. 26 [w:] *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

nała swoich kompetencji lub zaprzestała je wykonywać. Innymi słowy, państwa członkowskie upoważnione są do wydawania przepisów dotyczących rynku wewnętrznego tylko wówczas i w tylko w takim zakresie, w jakim nie zostały one określone w przepisach UE. Uzasadnia to przywołanie unijnych przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, w szczególności odnoszących się do swobody przepływu towarów. Żywność i artykuły rolno-spożywcze, będące przedmiotem pytań, stanowią bowiem towary w rozumieniu przepisów traktatowych w znaczeniu przyjmowanym w orzecznictwie TSUE – są rzeczami, których wartość może być wyrażona w pieniądzu i które mogą być przedmiotem transakcji handlowych (sprawa 7/68, *Komisja vs. Włochy*).

3. Na swobodę przepływu towarów, wymienioną w przepisach TFUE jako pierwszy element rynku wewnętrznego, składają się trzy uzupełniające się zakazy: a) zakaz stosowania ceł i opłat o skutku podobnym (art. 30 TFUE); b) zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych (art. 34 i 35 TFUE) oraz c) zakaz dyskryminującego lub protekcjonistycznego opodatkowania towarów pochodzących z innych państw członkowskich (art. 110 TFUE). Zakazy te ujmowane łącznie mają wyeliminować wszelkie bariery dla handlu wewnątrzspółnotowego (sprawa C-112/00, *Schmidberger*, pkt 56). Wprowadzenie regulacji prawnych zobowiązujących sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych, stanowiące przedmiot pytań, wymaga przeanalizowania z punktu widzenia ustanowionego w art. 34 TFUE zakazu wprowadzania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie. Pojęcie tego rodzaju środka zostało dookreślone w orzecznictwie TSUE³. Obejmuje ono wszelkie działania państwa członkowskiego, które utrudniają lub mogą utrudniać, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, dostęp towarów importowanych z jednego państwa członkowskiego do rynku krajowego innego państwa członkowskiego (sprawa C-333/08, *Komisja vs. Francja*, pkt 74; sprawa C-88/07, *Komisja vs. Hiszpania*, pkt 82-83). Z orzecznictwa TSUE wynika, że zakazany środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych może być wprowadzony w drodze przepisów krajowych, które:

- mają na celu korzystniejsze traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich (sprawa C-119/05, *Komisja vs. Włochy*, pkt 37, z odwołaniem do formuły *Dassonville*),
- określają wymogi, które muszą spełniać towary pochodzące z innych państw członkowskich (w których są zgodnie z prawem produkowane i wprowadzane do obrotu) oraz przeszkody w swobodnym przepływie towarów, nawet je-

³ Pojęcie to zostało wyjaśnione w trzech wyrokach TSUE: sprawa 8/74, *Dassonville*, sprawa 120/78, *Cassis de Dijon* oraz sprawa C-267/91, *Keck*, a ich aktualność potwierdził wyrok TSUE w sprawie C-110/05, *Komisja vs. Włochy*.

śli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich towarów (sprawa C-110/05, *Komisja vs. Włochy*, pkt 37 i 35, z odwołaniem do *Cassis de Dijon*, pkt 6, 14 i 15),

- stanowią przeszkodę w dostępie do rynku państwa członkowskiego towarów pochodzących z innych państw członkowskich (sprawa C-110/05 *Komisja vs. Włochy*, pkt 37; sprawa C-142/05, *Mickelsson*, pkt 24).

Wszystkie wskazane wyżej przepisy utrudniają lub mogą utrudniać dostęp do rynku jednego państwa członkowskiego produktom pochodzącym z innego państwa członkowskiego. Utrudnienie to może polegać np. na zniechęceniu importerów z innych państw członkowskich do przywozu towarów do danego państwa członkowskiego (sprawa C-434/04, *Ahokainen*, pkt 18; sprawa C-170/07, *Komisja vs. Polska*, pkt 43; sprawa C-254/05, *Komisja vs. Belgia*, pkt 30), zmniejszeniu konkurencyjności czy też atrakcyjności importowanych towarów (sprawa C-166/06, *Komisja vs. Francja*, pkt 13; sprawa C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft vs. LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, pkt 24) czy też zachęcaniu do podejmowania produkcji w przyjmującym państwie członkowskim (sprawa C-30/90, *Komisja vs. Zjednoczone Królestwo*; sprawa C-235/89, *Komisja vs. Włochy*). Nie jest natomiast konieczne, by regulacje krajowe rzeczywiście uniemożliwiały przywóz towarów lub powodowały poważne utrudnienia w ich przywozie.

Z punktu widzenia analizowanych pytań dotyczących dopuszczalności zobowiązania sieci handlowych do częściowego zaopatrzenia swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych warto przytoczyć orzecznictwo TSUE dotyczące przepisów krajowych nakazujących używanie towarów rodzimego pochodzenia. Przykładem jest sprawa 72/83, *Campus Oil*, w której TSUE analizował, czy niezgodne z prawem UE były irlandzkie przepisy ustalające wymóg zaopatrywania się przez importerów w 35% zapotrzebowania w paliwa w jedynej rafinerii krajowej, sprawa C-21/99, *Du Pont*, w której TSUE zakwestionował obowiązek zaopatrywania się w 30% zapotrzebowania na różnego rodzaju produkty u dostawców pochodzących z południowych Włoch, oraz mająca podobne rozstrzygnięcie sprawa C-137/91, *Komisja vs. Grecja*, dotycząca obowiązku zaopatrywania się w kasy fiskalne, których 35% wartości dodanej w procesie produkcyjnym powstało w Grecji. Za niezgodne z prawem UE TSUE uznał również przepisy mające zachęcać konsumentów do nabywania produktów krajowych, np. sprawa 249/81, *Komisja vs. Irlandia*, dotycząca kampanii promocyjnej „Buy Irish” prowadzonej przez stowarzyszenie handlowe zależne od irlandzkich władz, mającej skłaniać do zakupów irlandzkich produktów, oraz sprawa C-255/03, *Komisja vs. Belgia*, dotycząca posługiwania się oznaczeniem jakości „waloński znak jakości” dla produktów wytworzonych w całości na terenie Walonii. Przepisy promujące zakup towarów lub usług na terytorium stosującego je państwa członkowskiego mogą mieć również charakter podatkowy (sprawa 18/84, *Komisja vs. Francja*). Przykładem jest sprawa C-398/98, *Komisja*

vs. *Grecja*, w której za niezgodne z prawem UE zostały uznane greckie przepisy umożliwiające przedsiębiorstwom handlującym paliwami zwolnienie się z nałożonego na nich obowiązku magazynowania zapasów paliw w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa te zaopatrywały się w paliwa w rafineriach zlokalizowanych w Grecji.

4. Omawiając pojęcie środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, zakazanego na mocy art. 34 TFUE, należy wspomnieć o formule *Keck* (sprawa C-267/91, *Keck*, pkt 16). Formuła ta odnosi się do przepisów regulujących metody i formy sprzedaży towarów, nie dotyczy natomiast przepisów odnoszących się wprost do samych towarów. Zaistnienie formuły *Keck* powoduje, że dany przepis krajowy nie jest uznawany za zakazany na mocy art. 34 TFUE środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Innymi słowy, taki przepis jest dozwolony w świetle reguł unijnych dotyczących swobody przepływu towarów.

Aby przepis krajowy wypełnił formułę *Keck*, musi łącznie spełniać następujące przesłanki: musi dotyczyć sprzedaży towarów, obejmować wszystkich przedsiębiorców działających na terytorium danego państwa członkowskiego i jednocześnie, pod względem prawnym i faktycznym, wpływać na obrót towarami krajowymi i importowanymi z innych państw członkowskich. Metodologia stosowania formuły *Keck* jest zatem następująca. Po ustaleniu, że a) dany przepis krajowy dotyczy zasad sprzedaży, bada się, czy b) ma on zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców działających na terytorium danego państwa członkowskiego, czy c) jest stosowany jednakowo do towarów krajowych i importowanych, a także czy d) w rzeczywistości utrudnia dostęp do rynku towarom importowanym z innych państw członkowskich w większym stopniu niż utrudnia go towarom krajowym.

5. Omawiając problematykę zakazu ustalania w prawie krajowym ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, utrudniających swobodę przepływu towarów, należy wskazać, że nie ma on charakteru bezwzględnego. Prawo UE zezwala bowiem na odstępstwa od tego zakazu, podyktowane koniecznością ochrony pewnych wartości. Możliwość ustanawiania tego rodzaju odstępstw ustala art. 36 TFUE, przewidując, że w tym celu konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek, tj. wykazanie, że:

- a) ograniczenie swobody przepływu towarów jest konieczne dla ochrony jednej z wartości wymienionych w art. 36 TFUE,
- b) nie stanowi ono arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia oraz
- c) jest proporcjonalne względem ochrony wartości, które ma chronić (sprawa C-434, *Ahokainen*).

Przesłanki te zostaną omówione poniżej.

Ad a) Artykuł 36 TFUE do wartości, których ochrona może uzasadniać wprowadzenie ograniczeń w swobodzie przepływu towarów, zalicza potrzebę ochrony: moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt lub ochrony roślin, a także ochronę naro-

dowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej oraz własności przemysłowej i handlowej. Katalog ten obejmuje wartości mające znaczenie w latach 50. XX wieku, uwzględniane w czasie negocjowania Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnego TFUE), natomiast nie w pełni odpowiada on aktualnym warunkom społeczno-gospodarczym. Z tego względu, choć formalnie katalog wartości z art. 36 TFUE ma charakter zamknięty (sprawa 113/80, *Komisja vs. Irlandia*), TSUE dopuszcza wprowadzanie ograniczeń w swobodnym przepływie towaru ze względu na potrzebę ochrony jeszcze innych wartości, które sam określa w swoim orzecznictwie. Do wartości tych TSUE zaliczył m.in. efektywność nadzoru podatkowego (sprawa 823/79, *Carciati*), uczciwość obrotu handlowego (sprawa 58/80, *Dansk Supermarked*), ochronę konsumenta (sprawa C-448/98, *Guimont*), ochronę środowiska (sprawa C-389/96, *Aher-Waggon*), zachęcanie do produkcji filmów (sprawa 60/84, *Cinetheque*), ochronę narodowych lub regionalnych zwyczajów społeczno-kulturalnych (sprawa 145/88, *Torfaen*), ochronę różnorodności prasy (sprawa C-368/95, *Familiapress*), ochronę stabilności finansowej systemu opieki zdrowotnej lub społecznej (sprawa C-120/95, *Decker*), ochronę praw podstawowych (sprawa C-112/00, *Schmidberger*), bezpieczeństwo drogowe (sprawa C-55/93, *Postępowanie karne vs. Van Schaik*), ochronę książek jako dobra kultury (sprawa C-531/07, *LIBRO*) i ochronę praw dziecka (sprawa C-244/06, *Dynamic Medien*).

Z punktu widzenia dopuszczalności zobowiązania sieci handlowych do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych, stanowiących przedmiot tej części opinii, należy wskazać na ugruntowany pogląd TSUE przyjmujący, że wprowadzanie ograniczeń w obrocie towarami nie może być uzasadniane ochroną interesów gospodarczych państw członkowskich oraz funkcjonujących w nim jednostek i podmiotów gospodarczych. TSUE stwierdza, że niedopuszczalne jest ograniczenie swobody przepływu towarów, np. koniecznością ochrony dostaw towarów na krótkich dystansach, z korzyścią dla lokalnego biznesu (sprawa C-254/98, *TK-Heimdienst*), ochroną produktów krajowych przed konkurencją cenową (sprawa 97/83, *Melkunie*) czy też wspieraniem sprzedaży rodzimych artykułów spożywczych wysokiej jakości (sprawa C-158/04, *Alfa Vita*, pkt 23).

Ad b) W świetle art. 36 TFUE państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przepływu towaru pod warunkiem, że wprowadzane ograniczenia *de facto* nie dyskryminują towarów z innych państw lub pośrednio zapewniają ochronę określonym towarom krajowym (sprawa 34/79, *Henn & Darby*). Arbitralna dyskryminacja występuje, gdy przepisy krajowe utrudniają dostęp do rynku krajowego zarówno towarom krajowym, jak i importowanym, lecz w rzeczywistości okazuje się, że tracą na tym towary importowane (sprawa C-366, *Schwarz*, pkt 370). Za jej przejaw uznano francuskie przepisy zakazujące reklamy napojów alkoholowych, które były skonstruowane w taki sposób, że dotyczyły przede

wszystkich towarów importowanych, mimo że część alkoholi produkowanych we Francji była objęta jeszcze surowszymi restrykcjami (sprawa 152/78, *Komisja vs. Francja*).

Ad c) Ograniczenie swobody przepływu towarów jest dopuszczalne, jeżeli wprowadzane restrykcje są proporcjonalne dla ochrony wartości, ze względu na które ograniczenie jest ustalane. Z uwagi na restrykcyjne stosowanie testu proporcjonalności urasta on obecnie do rangi najważniejszego elementu art. 36 TFUE. Test proporcjonalności składa się z dwóch elementów, tj. oceny czy wprowadzane ograniczenie nadaje się, czy też jest właściwe do ochrony wskazywanych przez państwo członkowskie wartości oraz czy cel ten nie może być osiągnięty za pomocą środków wpływających w mniejszym stopniu na ograniczenie handlu między państwami członkowskimi (sprawa C-434/04, *Ahokainen*, pkt 30; sprawa C-17/93, *Van der Veldt*, pkt 15; sprawa C-189/95, *Franzén*, pkt 75 i 76; sprawa C-158/04, *Alfa Vita*, pkt 22; sprawa C-463/01, *Komisja vs. Niemcy*, pkt 78; sprawa C-309/02, *Radlberger*, pkt 79).

6. W świetle przytoczonych traktatowych i orzeczniczych standardów dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym swobody przepływu towarów, należy wykluczyć dopuszczalność wprowadzenia regulacji krajowych zobowiązujących sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych. Uzasadniają to następujące argumenty.

Po pierwsze, bezsporne jest, że tego rodzaju reguły utrudniałyby dostęp do polskiego rynku artykułom żywnościowym pochodzącym z innych państw członkowskich i stanowiłyby barierę dla handlu wewnątrzspółnotowego. W świetle reguł traktatowych przepisy krajowe zobowiązujące sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych należy uznać za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie, zakazany na mocy art. 34 TFUE, utrudniający swobodę przepływu artykułów żywnościowych w ramach UE. Przepisy takie powodowałyby, że artykuły żywnościowe pochodzące z innych państw członkowskich byłyby gorzej traktowane w Polsce niż towary polskie, gdyż byłyby mniej atrakcyjne, co w konsekwencji zniechęcałoby lub mogłoby zniechęcać importerów z innych państw członkowskich do przywozu towarów do Polski. Reguły takie promowałyby produkcję towarów żywnościowych w Polsce, na które gwarantowany byłby częściowy zbył w sieciach handlowych. Tezy te znajdują uzasadnienie w orzecznictwie TSUE przytoczonym w wyżej.

Po drugie, przepisy krajowe zobowiązujące sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych nie spełniają formuły *Keck*, która powodowałaby ich dopuszczalność na gruncie reguł dotyczących rynku wewnętrznego. Choć tego rodzaju przepisy dotyczyłyby zasad sprzedaży produktów żywnościowych i miałyby zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców działających na terytorium Polski, z założenia nie byłyby

stosowane jednakowo do towarów polskich i importowanych, gdyż ich skutkiem byłoby utrudnienie dostępu do polskiego rynku produktom żywnościowym importowanym z innych państw członkowskich.

Po trzecie, przyjęcie przepisów krajowych zobowiązujących sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych nie może być uznane za ograniczenie swobody przepływu towarów uzasadnione potrzebą ochrony określonych wartości, dopuszczalnych na gruncie art. 36 TFUE lub orzecznictwa TSUE. Akceptowalne, na gruncie tego artykułu, ograniczenia swobody przepływu towarów nie mogą mieć bowiem charakteru dyskryminacyjnego oraz nie mogą być uzasadniane potrzebą ochrony interesów gospodarczych funkcjonujących w nim podmiotów, w tym lokalnego biznesu.

W konkluzji można stwierdzić, że prawo UE wyklucza możliwość przyjęcia przepisów krajowych zobowiązujących sieci handlowe do częściowego zaopatrywania swoich sklepów w artykuły żywnościowe u producentów lokalnych, jak również możliwość ustalenia progu ilościowego, np. 20%, w którym sieci te zobowiązane byłyby dokonywać zakupów u producentów krajowych. Sytuacja ta mogłaby ulec zmianie, jeżeli tego rodzaju możliwości zostałyby przewidziane w przepisach unijnych, mających na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii. Analiza najnowszych projektów unijnych aktów prawnych dotyczących produktów żywnościowych nie wskazuje, że UE zmierza do wprowadzenia tego rodzaju regulacji⁴.

Druga grupa pytań

W Polsce obowiązuje podatek od sprzedaży detalicznej wprowadzony ustawą z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej. Obecnie sieci handlowe zgodnie z tą ustawą zobowiązane zostały do wnoszenia opłaty w wysokości 0,8% lub 1,4% od rocznego przychodu. Czy istnieją przeciwwskazania w przepisach prawa Unii Europejskiej uniemożliwiające wprowadzenie regulacji polegających na dobrowolnym przystąpieniu sieci handlowej do programu, w wyniku którego uzyska ulgę w podatku nałożonym przepisami tej ustawy? Przykład: sieć handlowa, której co najmniej 80% placówek handlowych wykaże co najmniej 20% zaopatrzenia w produkty żywnościowe (według katalogu) dostarczone przez krajowych producentów, skupionych w Polskiej Agencji Dystrybucji Żywności (dalej: Agencja), będzie mogła ubiegać się o obniżenie stawki podatku od sprzedaży

⁴ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia «od pola do stołu» na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”, COM(2020) 381 final.

detailed in a system correlated with the level of supply of these products according to the following guidelines.

- supply of not less than 10% of products indicates a reduction of tax to 0,1% of the percentage value to 0,7% or 1,3% of the due tax,
- not less than 20% of products indicates a reduction of tax to a value of 0,2% to 0,6% or 1,2% of the due tax,
- not less than 30% indicates a reduction of tax to a value of 0,3% to 0,5% or 1,1% of the due tax.

Odpowiedzi na pytania

1. W odpowiedzi na pierwszą grupę pytań wskazano, że na swobodę przepływu towarów składają się trzy uzupełniające się zakazy, z których jeden stanowi zakaz dyskryminującego lub protekcjonistycznego opodatkowania towarów pochodzących z innych państw członkowskich (art. 110 TFUE) Wyjaśniono również, że zakazane ograniczenie swobody przepływu towarów, promujące zakup towarów krajowych na terytorium stosującego je państwa członkowskiego, może mieć charakter podatkowy. Względy te wykluczają możliwość przyjęcia przez państwo członkowskie przepisów ustalających preferencje podatkowe (np. zwolnienie podatkowe) przysługujące sieciom handlowym zrzeszonym w Polskiej Agencji Dystrybucji Żywności, uczestniczącym w programie, w ramach którego sieci te byłyby zobowiązane dokonywać zakupu części produktów żywnościowych od producentów lokalnych. Uwzględniając, że ustanowienie w przepisach krajowych takiego schematu dystrybucji krajowych produktów żywnościowych naruszałoby prawo UE, o czym była mowa wyżej, niedopuszczalne jest również, aby korzystanie z niego, w świetle prawa krajowego, przynosiło krajowym przedsiębiorcom korzyści, np. podatkowe.

2. Powyższych ustaleń nie zmienia fakt, że – jak wskazano w pytaniu – korzyści podatkowe przysługiwałyby sieciom handlowym zrzeszonym w Agencji. Działalność Agencji mogłaby bowiem zostać uznana za działalność polskich organów władz. Wynika to stąd, że pojęcie państwa członkowskiego na gruncie reguł rynku wewnętrznego jest rozumiane szeroko, w sposób funkcjonalny. Obejmuje ono nie tylko organy władzy publicznej, ale również inne podmioty, o różnym statusie prawnym i charakterze, które realizują określone funkcje powierzone im przez państwa członkowskie. Podmioty takie uznaje się za emanację państwa członkowskiego, które wykorzystuje je jako pośrednika, za pomocą którego realizuje określone zadania lub które wyposaża w uprawnienia, delegowane na jego rzecz. Dokonując oceny, czy zachowanie podmiotu może zostać przypisane państwu członkowskiemu, TSUE uwzględnia m.in.: fakt utworzenia tego podmiotu przez państwo członkowskie lub jego agendę, powiązania podmiotu z państwem członkowskim lub jego agendami o charakterze strukturalnym lub własnościowym, przyznanie podmiotowi szczególnych uprawnień na mocy przepisów krajowych, finansowanie działalności podmiotu z dotacji udzielanych

przez państwo i z obligatoryjnych, na mocy przepisów prawa, składek członków oraz wpływ na obsadę organów podmiotu lub osób kierujących jego działalnością⁵.

Tematyka pytań dotyczących dystrybucji towarów żywnościowych uzasadnia odwołanie się do orzecznictwa TSUE, z którego wynika, że za państwo członkowskie zostały uznane:

- Rada Produktów Irlandzkich sp. z o.o. utworzona przez rząd irlandzki. Radą zarządzał komitet składający się z osób powoływanych przez ministra handlu, który wybierał przewodniczącego komitetu. Działalność Rady finansowana była z dotacji udzielanych przez rząd i przez koła gospodarcze (sprawa 249/81, *Komisja vs. Irlandia*),
- Rada Rozwoju Sadowników Jabłoni i Gruszek utworzona przez ministra na wniosek sadowników. Celem Rady było promowanie prac badawczo-rozwojowych oraz produkcji i marketingu jabłek i gruszek. Działalność Rady była finansowana z obligatoryjnych składek sadowników, które Rada miała prawo ustalać na mocy przepisów wydanych przez ministra. Członków Rady powoływał minister, a w jej skład wchodził przedstawiciel sadowników, niezależni eksperci i specjaliści z zakresu marketingu (sprawa 222/82, *Apple and Pear Development Council*),
- spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, za pomocą której Centralny Fundusz Promocji Niemieckiego Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego wykonywał zadania powierzone mu na mocy ustawy. Działalność spółki była finansowana z obligatoryjnych wpłat przedsiębiorstw działających w sektorach gospodarki objętych zakresem działania Funduszu, który jednocześnie określał wysokość składek (sprawa C-325/00, *Komisja vs. Niemcy*).

Z powyższego wynika, że w zależności od prawnych ram funkcjonowania Agencji, która miałaby realizować program obligatoryjnego skupu produktów żywnościowych u producentów lokalnych, w którym udział uprawniałby sieci handlowe do uzyskania zwolnienia podatkowego, jej działalność mogłaby być uznana za działalność państwa.

3. Konkluzji o niedopuszczalności przyjęcia przez państwo członkowskie przepisów ustalających preferencje podatkowe przysługujące sieciom handlowym zrzeszonym w państwowej Agencji, uczestniczącym w programie obowiązkowego skupu produktów żywnościowych u producentów lokalnych, nie zmienia fakt, że sieci te – jak wskazano w pytaniu – uczestniczyłyby w tym programie na zasadach dobrowolności. W świetle orzecznictwa TSUE swobodę przepływu towarów mogą naruszać działania niemające charakteru wiążącego (sprawa 249/81, *Komisja vs. Irlandia*; sprawa 222/82, *Apple and Pear Development Council*), a jedynie faktyczny, techniczno-administracyjny, związany z wykonywaniem prawnie określonych zadań, które nie przybierają sformalizowanej postaci. Takie

⁵ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 288.

zachowania mogą wpływać na zachowanie handlowców i konsumentów. Warto wskazać, że do tej kategorii TSUE zaliczył organizację kampanii zachęcającej do nabywania towarów irlandzkich pod faktycznymi auspicjami rządu irlandzkiego (sprawa 249/81, *Komisja vs. Irlandia*) oraz udzielenie pożyczek, dotacji lub refundacji ze środków publicznych (sprawa 263/85, *Komisja vs. Włochy*; sprawa 182/84, *Komisja vs. Grecja*).

Trzecia grupa pytań

„Proszę o opinię, czy istnieją przeciwwskazania w obrębie prawa unijnego uniemożliwiające powołanie Polskiej Agencji Dystrybucji Żywności, do której zadań należeć będą:

- monitorowanie i kontrola funkcjonowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych regulujących obrót lokalnymi produktami rolno-spożywczymi z punktu widzenia interesów państwa i konsumenta,
- organizowanie działalności szkoleniowej i informacyjnej w celu promocji proponowanych rozwiązań, utrwalania przekonań o wartości lokalnego rynku rolno-spożywczego i pomocy producentom lokalnym,
- utworzenie cyfrowej regionalnej bazy dostawców (producentów rolnych) deklarujących określone kwoty produkcyjne, przeznaczone do sprzedaży na konkretnym rynku lokalnym,
- organizowanie współpracy z innymi instytucjami państwowymi, przede wszystkim z krajowym holdingiem rolno-spożywczym, dysponującymi masowymi towarami rolno-spożywczymi (mąka, kasze, cukier, soki itp.),
- prowadzenie negocjacji z sieciami handlowymi, organizacja dystrybucji polskich produktów żywnościowych, aktywna promocja sprzedaży produktów lokalnych w sieciach handlowych danego regionu,
- przygotowanie systemu kontraktacyjnego skupu produktów lokalnych, umożliwiającego podtrzymanie produkcji w okresach dekonunktury z uwagi na interes regionu i konsumenta”.

Odpowiedzi na pytania

W świetle prawa UE organizacja wszelkiego rodzaju struktur administracyjnych (rządowych, samorządowych, lokalnych) należy do państw członkowskich. W niektórych jednak przypadkach prawo UE wymaga ustanowienia określonego organu (np. agencji płatniczej dokonującej wydatki finansowane w ramach wspólnej polityki rolnej z funduszy UE) lub też realizacji określonych funkcji przez krajowe podmioty (np. certyfikacji wydatków dokonywanych w ramach polityki spójności z funduszy UE).

W prawie UE nie istnieją przeciwwskazania uniemożliwiające powołanie Polskiej Agencji Dystrybucji Żywności, której zadania zostały wymienione w cy-

towanym pytaniu. Warunkiem jest jednak, by prawne ramy jej funkcjonowania i faktyczna działalność poprzez protekcyjnistyczne traktowanie producentów krajowych i towarów lokalnych nie naruszała przepisów unijnych, w tym przytoczonych w niniejszej opinii reguł dotyczących swobody przepływu towarów.

Bibliografia

Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2009.

Miąsik D., Komentarz do art. 26 [w:] *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.