



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-582536-IV/08/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 10/12/2008

Pan

dr Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

*Kierze Sawicki, Janusz Kochanowski*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się organizacje gospodarcze zrzeszające producentów rolnospożywczych w sprawie dotyczącej zakazu wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (Dz. U. Nr 44 poz. 1045 z późn. zm.) zabrania się wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt m.in. pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego.

W ocenie Rzecznika zakaz taki jest niezgodny z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej oraz z konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej.

Podstawowymi aktami prawnymi prawodawstwa wspólnotowego regulującymi wprowadzanie do obrotu genetycznie zmodyfikowaną paszę są: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. (Dz. U. UE L z dnia 17 kwietnia 2001 r. z późn. zm.) oraz rozporządzenie (WE) Nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. (Dz. U. UE L z dnia 18 października 2003 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz. U. L 106, str. 1) została przyjęta na podstawie art. 95 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm., dalej: TWE). Zgodnie z art. 1 dyrektywy jej celem jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich oraz ochrona zdrowia ludzi i ochrona

środowiska naturalnego, przy zamierzonym uwalnianiu do środowiska naturalnego organizmów zmodyfikowanych genetycznie (zwanymi dalej GMO), w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzenie ich do obrotu na terenie Wspólnoty, a także przy wprowadzaniu do obrotu we Wspólnocie organizmów zmodyfikowanych genetycznie w charakterze produktów lub w składzie produktów.

Wspomniana dyrektywa ustanawia system notyfikacji i zatwierdzeń, które są poprzedzone, jak wynika z art. 4 ust. 3, oceną poszczególnych potencjalnych niepożądanych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, które mogłyby bezpośrednio lub pośrednio wynikać z przeniesienia genów z GMO na inne organizmy.

Zgodnie z brzmieniem art. 22 powołanej wyżej dyrektywy Państwa Członkowskie nie mogą zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie.

Państwo Członkowskie zgodnie z określoną w art. 23 dyrektywy zasadą może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania i sprzedaży tego GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium w wyniku uzyskania po wydaniu zezwolenia nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub w wyniku ponownej oceny posiadanych wcześniej informacji na podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych, ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że GMO w charakterze lub w składzie produktu, który prawidłowo zgłoszono i dla którego uzyskano zezwolenie na piśmie na mocy niniejszej dyrektywy, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

Ponadto, Państwo Członkowskie zapewnia, aby w przypadku poważnego ryzyka zostały zastosowane środki nadzwyczajne, takie jak zawieszenie lub zakończenie wprowadzania do obrotu, i aby została o tym poinformowana opinia publiczna oraz niezwłocznie powiadamia Komisję i inne Państwa Członkowskie o działaniach podjętych na mocy niniejszego artykułu i uzasadnia swoje decyzje przedstawiając własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazując czy i jak należy zmienić warunki zezwolenia albo czy zezwolenie należy wycofać oraz podając, gdzie stosowne, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla tej decyzji.

Co nie może również umknąć uwadze, artykuł 95 ust. 5 TWE, wymaga, by wprowadzenie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od przepisu harmonizującego było uzasadnione nowymi dowodami naukowymi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po wydaniu przepisu harmonizującego, oraz by projektowane środki, jak również powody ich wprowadzenia, zostały notyfikowane Komisji. Ze względu na to, że są to wyraźnie przesłanki kumulatywne, winny być one wszystkie spełnione pod rygorem oddalenia wniosku o przyznanie odstępstwa przez Komisję

(wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-512/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-845, pkt 80 i 81).

Warto w tym miejscu podnieść, iż Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. C-439/05 P, publ. Dz. U. UE. C 2007/269/9) w sprawie *Republika Austrii v. Komisja Wspólnot Europejskich* oceniając prawidłowość decyzji Komisji oddalającej wnioski o odstąpienie Republiki Austrii stwierdził, iż oparła się ona w istocie na trzech zasadniczych motywach. Przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że owo państwo członkowskie nie wykazało, że notyfikowane działanie było uzasadnione w świetle nowych dowodów naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Komisja uznała ponadto, że notyfikowane działanie nie było uzasadnione specyficznym problemem, który pojawił się w Republice Austrii. Wreszcie Komisja odrzuciła argumenty władz austriackich zmierzające do uzasadnienia przepisów krajowych odwołaniem się do zasady ostrożności, ponieważ oceniła, że były one zbyt ogólne i niewystarczająco uzasadnione.

W tym miejscu zaznaczyć również należy, iż dyrektywy Unii Europejskiej generalnie nie wywołują skutków prawnych na terenie państw członkowskich, ich postanowienia powinny być przetransponowane do systemu prawa krajowego. Państwa członkowskie tworząc przepisy w celu wykonania dyrektyw mają przyznaną swobodę zastosowania różnych środków. Środki te powinny być przede wszystkim tak dobrane, aby zapewnić normom dyrektywy pełną efektywność. Trybunał wyraził w związku z tym następujący pogląd: „Wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich osiągnięcia rezultatu przewidzianego przez nią i obowiązek państw z mocy art. 5 TWE podjęcia wszelkich stosownych środków, czy to ogólnych czy szczególnych, dla zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiąże wszystkie organy państw członkowskich, włącznie z sądami w ramach ich jurysdykcji. Wynika z tego, że stosując prawo krajowe, a w szczególności przepisy prawa krajowego specjalnie ustanowione dla wprowadzenia w życie dyrektywy, sądy krajowe są zobowiązane do interpretacji prawa krajowego w świetle sformułowań i celów dyrektywy po to, aby osiągnąć rezultat, o którym mowa w art. 189 akapit 3 TWE. (...) Do sądu krajowego należy interpretacja i stosowanie prawa ustanowionego dla wprowadzenia w życie dyrektywy zgodnie z wymaganiami prawa wspólnotowego tak dalece, jak korzysta on w tym względzie z uznania wynikającego z prawa krajowego” (por. orzeczenie w sprawie 14/83, *von Kolson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, ECR 1984, s.1891). Należy przyjąć, że omawiany obowiązek spoczywa również na innych organach państwowych stosujących prawo, a w szczególności organach administracyjnych (por. orzeczenie w sprawie 103/88, *Costanzo v. Comune di Milano*, ECR 1989, s. 1839). W powyższym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że również organy administracyjne, obok sądów, są obowiązane, do przestrzegania zasady pierwszeństwa

prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i do odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym.

Z przywołaną na wstępie dyrektywą związane jest rozporządzenie (WE) Nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, które zawiera regulacje mające na celu ochronę zdrowia ludzi i zwierząt, przed wprowadzeniem do obrotu żywności i paszy zawierającej lub wyprodukowanej z genetycznie zmodyfikowanych organizmów (zwaną dalej genetycznie zmodyfikowaną żywnością i paszą). W tym celu wprowadza procedury zatwierdzania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy obejmujące nowe zasady wprowadzone dyrektywą 2001/18/WE. Ponadto wykorzystuje nowe ramy oceny ryzyka w sprawach bezpieczeństwa żywności ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, ustanawiającym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiającym procedury w sprawach bezpieczeństwa żywności. Zatem żywność i paszę genetycznie zmodyfikowaną należy zatwierdzać do wprowadzania do obrotu we Wspólnocie po przeprowadzeniu naukowej oceny spełniającej najwyższe możliwe wymagania dotyczącej wszelkich form ryzyka, jakie może ona stanowić dla zdrowia ludzi i zwierząt, oraz, w miarę potrzeb, dla środowiska naturalnego, co leży w ramach kompetencji Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (Urząd). Po takiej naukowej ocenie ryzyka Wspólnota powinna wydać decyzję w sprawie zarządzania ryzykiem w oparciu o procedurę wykonawczą zapewniającą bliską współpracę między Komisją i Państwami Członkowskimi.

Wydaje się, iż w świetle przedstawionych argumentów, kwestia wprowadzania do obrotu genetycznie zmodyfikowanej paszy znajduje oparcie w obowiązujących aktach normatywnych Unii Europejskiej.

Przedmiotowe ograniczenie na gruncie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach budzi również uzasadnione wątpliwości Rzecznika w zakresie kolizji z konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej i konstytucyjnych zasad jej ograniczenia, które były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji - społeczna gospodarka rynkowa, oparta między innymi na wolności działalności gospodarczej, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Owa wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a art. 22 Konstytucji pełni funkcję dwojaką bo wyraża jedną z zasad polskiego ustroju gospodarczego (w tym zakresie stanowi konkretyzację zasady ogólnej, wyrażonej w art. 20), a zarazem stanowi podstawę konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą.

„Wolność działalności gospodarczej” oznacza swobodę działalności jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji niepaństwowych (czy też - szerzej - niepublicznych), mających prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, o zakresie i formach tego udziału, w tym swobodnego podejmowania działań faktycznych i prawnych. Obejmuje ona osoby fizyczne i inne podmioty, korzystające z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi.

Omawiana wolność nie ma charakteru absolutnego, może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika choćby z zaakcentowania w art. 20 „społecznego” charakteru gospodarki rynkowej. Ograniczenia te, ze względu na charakter działalności gospodarczej i jej bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, mogą być większe niż w odniesieniu do praw lub wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Mimo powyższego ustawodawca nie może wolności działalności gospodarczej reglamentować w sposób dowolny, a art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś - by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Ów „ważny interes publiczny” - choć jest kategorią oceną - nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść.

Zasada, iż ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane tylko w zakresie koniecznym, wyraża ogólną ideę praw i wolności jako sfery swobodnego działania jednostki, w którą ustawodawca może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w niezbędnym wymiarze. Istotą zakazu nadmiernej ingerencji - wynikającej z zasady proporcjonalności - jest uznanie, że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego. Znaczy to, że wszelka ingerencja musi być dokonywana środkami adekwatnymi do zamierzonego celu. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności), a jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Uznanie proporcjonalności ograniczenia prawa wymaga

ustalenia, czy wkroczenie prawodawcy w sferę wolności lub praw jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, a nie jedynie „sprzyja” temu celowi, czy też „ułatwia” jego osiągnięcie.

Niewątpliwie w klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego” mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim, warunkiem ograniczenia korzystania z wolności lub praw jest „konieczność w demokratycznym państwie”, wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07).

Przedmiotowa regulacja zakazująca wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego, w ocenie Rzecznika nie spełnia również wskazanych wyżej konstytucyjnych wymogów, w szczególności merytorycznie uzasadnionego, ważnego interesu społecznego.

Mając powyższe argumenty na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

*Łukasz Wójcik*  
*Przewodniczący*