

Radostław Pastuszko

doktor habilitowany nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji –  
Instytut Nauk Prawnych, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki  
Grunty Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie  
ORCID: 0000-0002-2062-3622

## Koncepcja państwa dobrobytu a prawo żywnościowe Unii Europejskiej

**Słowa kluczowe:** państwo dobrobytu, prawo żywnościowe, Unia Europejska, bezpieczeństwo żywności, znakowanie żywności, marnotrawstwo żywności

### 1. Wstęp

Koncepcja państwa dobrobytu (*welfare state*) stanowi jeden z fundamentalnych paradygmatów współczesnego ładu ustrojowego państw europejskich, które znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w porządkach krajowych, ale również w architekturze prawnej Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W obszarze prawa żywnościowego szczególnie wyraźnie zarysowuje się związek między założeniami państwa opiekuńczego a celami oraz instytucjami unijnego systemu prawnego dotyczącego żywności. Analiza tego związku wymaga uwzględnienia wielowymiarowego charakteru współczesnego prawa żywnościowego, które wykracza daleko poza tradycyjną reglamentację produkcji i obrotu, obejmując zagadnienia bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów oraz zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>.

Ewolucja prawa żywnościowego Unii Europejskiej doprowadziła do ukształtowania kompleksowego systemu regulacji obejmującego wszystkie etapy łańcucha żywnościowego – od produkcji pierwotnej, przez przetwarzanie i dystrybucję, aż po sprzedaż detaliczną<sup>3</sup>. Kluczowym momentem procesu było przyjęcie Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej bezpieczeństwa żywności z 2000 r., która wyznaczyła nowe podejście do regulacji

---

<sup>1</sup> G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990, s. 1–33; T. Judt, *Pojawienie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008, s. 73–109.

<sup>2</sup> B. van der Meulen, M. van der Velde, A. Szajkowska, R. Verbruggen, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008, s. 45–67; H. Schebesta, K. Purnhagen, *EU Food Law*, Oxford University Press 2024.

<sup>3</sup> Biała Księga Komisji dotycząca bezpieczeństwa żywności, COM(1999) 719 final, Bruksela 2000, dalej: Biała Księga.

sektora żywnościowego, oparte na koncepcji „od pola do stołu”<sup>4</sup>. Jednocześnie rozwój unijnego prawa żywnościowego pozostaje w ścisłym związku z ewolucją koncepcji państwa dobrobytu, szczególnie w kontekście rozszerzania funkcji opiekuńczych na nowe obszary życia społecznego<sup>5</sup>.

Współczesne ujęcie prawa do odpowiedniej żywności jest naturalnym punktem odniesienia między koncepcją państwa opiekuńczego a regulacjami prawnymi dotyczącymi żywności<sup>6</sup>. W tej perspektywie unijne prawo żywnościowe jawi się jako instrument realizacji funkcji opiekuńczych (w skali ponadnarodowej), zmierzający do zapewnienia obywatelom Unii bezpieczeństwa żywności.

Koncepcja państwa dobrobytu zakłada aktywną rolę państwa w zapewnianiu obywatelom podstawowych potrzeb życiowych oraz ochrony przed ryzykami społecznymi<sup>7</sup>. W kontekście prawa żywnościowego funkcja ta przejawia się przede wszystkim w przyjęciu odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa żywności, jej dostępności oraz jakości. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>8</sup> w art. 168 ust. 1 stanowi, że przy określaniu i realizacji wszystkich polityk i działań Unii zapewniony zostanie wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, co bezpośrednio odnosi się również do obszaru żywności i żywienia.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) powołana rozporządzeniem nr 178/2002<sup>9</sup> ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, instytucjonalnie realizuje funkcję opiekuńczą w obszarze żywnościowym. Agencja realizuje na poziomie UE funkcje typowe dla instytucji państwa opiekuńczego: przeprowadza niezależną ocenę ryzyka, formułuje opinie naukowe oraz komunikuje z społeczeństwem w sprawach związanych z bezpieczeństwem żywności. Zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 EFSA ma za zadanie zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz w tym zakresie uwzględnienie dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środowiska.

<sup>4</sup> Biała Księga, s. 7–12. Por. 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.

<sup>5</sup> Realizacja funkcji państwa dobrobytu w obszarze żywnościowym przejawia się również w koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*), które obejmuje cztery podstawowe wymiary: dostępność, dostęp, wykorzystanie oraz stabilność. Wskazany aspekt pozostaje poza zakresem przedmiotowej analizy, która odnosi się do aspektu prawa żywnościowego UE skupiającego się na zagadnieniu bezpieczeństwa żywności (*food safety*).

<sup>6</sup> FAO, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, Rome 2005.

<sup>7</sup> R. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, London 1974, s. 30–32; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds...*, s. 18–29.

<sup>8</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 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 31, s. 1 ze zm.), dalej rozporządzenie 178/2002.

## 2. Bezpieczeństwo żywności jako realizacja funkcji opiekuńczej

Bezpieczeństwo żywności jest jedną z najistotniejszych płaszczyzn realizacji funkcji opiekuńczej państwa w wymiarze ponadnarodowym. Rozporządzenie 178/2002 definiuje bezpieczeństwo żywności jako koncepcję zakładającą, że żywność nie będzie szkodliwa dla zdrowia konsumenta, jeżeli zostanie przygotowana i/lub spożyta zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 14 ust. 1 rozporządzenia). Definicja ta odzwierciedla przejście od tradycyjnego, „reaktywnego” podejścia do bezpieczeństwa żywności w kierunku polityki prewencyjnej (charakterystycznej dla współczesnego państwa opiekuńczego).

System zarządzania bezpieczeństwem żywności w Unii Europejskiej opiera się na trzech podstawowych filarach analizy ryzyka: ocenie, zarządzaniu oraz informowaniu o ryzyku (art. 6 rozporządzenia 178/2002). Podział ten odzwierciedla funkcjonalne zróżnicowanie instytucji opiekuńczej, gdzie poszczególne organy realizują wyspecjalizowane funkcje w ramach kompleksowego systemu ochrony społecznej. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Żywności odpowiada za ocenę ryzyka, podczas gdy Komisja Europejska i państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem. Informowanie o ryzyku stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich podmiotów systemu<sup>10</sup>.

Szczególne znaczenie w kontekście funkcji opiekuńczej państwa ma zasada ostrożności (*precautionary principle*), która została sformułowana w art. 7 rozporządzenia 178/2002. Zgodnie z tym przepisem w szczególnych okolicznościach, gdy po przeprowadzeniu oceny dostępnych informacji zostanie stwierdzona możliwość wystąpienia szkodliwych skutków dla zdrowia, ale niepewność naukowa będzie nadal istnieć, mogą zostać przyjęte tymczasowe środki zarządzania ryzykiem niezbędne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia<sup>11</sup>. Wydaje się, że zasada ta odzwierciedla koncepcję preferencji ochrony obywateli (konsumentów) przed potencjalnymi zagrożeniami, nawet w sytuacji niepełnej wiedzy naukowej.

Implementacja zasady ostrożności w prawie żywnościowym przejawia się w różnorodnych instrumentach prawnych. Rozporządzenie nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy<sup>12</sup> wprowadza szczegółową procedurę autoryzacji przed wprowadzeniem do obrotu produktów GMO. Procedura ta, opisana w art. 5–7 rozporządzenia, wymaga kompleksowej oceny bezpieczeństwa, obejmującej potencjalne skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska (art. 5–7). Analogiczne podejście zostało przyjęte w rozporządzeniu nr 1831/2003 dotyczącym dodatków do paszy<sup>13</sup> oraz rozporządzeniu

<sup>10</sup> Szerzej: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 141 i n.; M. Zboralska [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, red. M. Korzycka, P. Wojciechowski, LEX 2018, art. 7.

<sup>11</sup> Zob. A. Szajkowska, *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, „Common Market Law Review” 2010/47(1), s. 173–196.

<sup>12</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.09.2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L 268, s. 1 ze zm.).

<sup>13</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.08.2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (Dz.Urz. UE L 268, s. 29 ze zm.).

nr 1925/2006 w sprawie dodawania witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji do żywności<sup>14</sup>.

System szybkiego ostrzegania dla żywności i pasz (RASFF), ustanowiony w art. 50–52 rozporządzenia 178/2002, realizuje funkcję koordynacyjną w skali ponadnarodowej. System ten umożliwia natychmiastową wymianę informacji między organami państw członkowskich oraz Komisją Europejską w przypadku wykrycia bezpośredniego lub pośredniego ryzyka dla zdrowia ludzkiego związanego z żywnością lub paszą. W latach 2019–2023 przez system RASFF przesłano średnio ponad 4000 notyfikacji rocznie, co świadczy o jego skuteczności jako instrumentu ochrony zdrowia publicznego<sup>15</sup>.

Funkcja opiekuńcza w obszarze bezpieczeństwa żywności przejawia się również w systemie kontroli urzędowej, uregulowanym rozporządzeniem 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych<sup>16</sup>. Rozporządzenie to ustanawia kompleksowy system kontroli obejmujący wszystkie etapy łańcucha żywnościowego, od produkcji pierwotnej, po sprzedaż detaliczną<sup>17</sup>. Przepis art. 3 tego rozporządzenia określa kontrolę urzędową jako każdą formę kontroli wykonywanej przez właściwe organy w celu weryfikacji zgodności z prawem żywnościowym i paszowym oraz przepisami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt. System ten realizuje funkcję nadzorczą, charakterystyczną dla modelu *welfare state*, zapewniając przestrzeganie standardów bezpieczeństwa przez wszystkich uczestników rynku żywnościowego.

### 3. Znakowanie produktów żywnościowych jako instrument realizacji funkcji informacyjno-edukacyjnej

Znakowanie (etykietowanie) produktów żywnościowych stanowi jeden z najważniejszych instrumentów realizacji funkcji informacyjno-edukacyjnej w obszarze żywnościowym. Rozporządzenie nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności<sup>18</sup> ustanawia kompleksowy system informowania konsumentów, który wykracza

<sup>14</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz.Urz. UE L 404, s. 26 ze zm.).

<sup>15</sup> EFSA, *Annual Report on Food and Feed Safety Alerts*, Parma 2023, s. 8–12.

<sup>16</sup> Rozporządzenie (UE) 2017/625 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych (Dz.Urz. UE L 95, s. 1).

<sup>17</sup> Na tle wcześniejszego stanu prawnego por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25.10.2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304, s. 18 ze zm.), dalej: rozporządzenie 1169/2011.

daleko poza tradycyjne funkcje identyfikacyjne znakowania. Zgodnie z motywem 3 preambuły tego rozporządzenia konsumenci oczekują, że żywność, którą kupują i konsumują, jest bezpieczna i odpowiednio oznakowana<sup>19</sup>.

Koncepcja leżąca u podstaw unijnych regulacji dotyczących znakowania odzwierciedla założenie wzmocnienia pozycji konsumentów przez zapewnienie im dostępu do informacji niezbędnych do podejmowania świadomych decyzji. Przepis art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1169/2011 *expressis verbis* przewiduje, że przekazywanie informacji na temat żywności ma na celu osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i interesów konsumentów przez dostarczanie podstawy dla świadomych wyborów oraz bezpiecznego korzystania z żywności.

System obowiązkowego znakowania, określony w art. 9–35 rozporządzenia 1169/2011, obejmuje szeroki zakres informacji: nazwę żywności, wykaz składników, informacje o alergenach, ilość netto, datę minimalnej trwałości lub datę przydatności do spożycia, warunki przechowywania, nazwę i adres przedsiębiorcy sektora spożywczego, informacje żywieniowe oraz instrukcje stosowania. Zakres ten odzwierciedla systemowe podejście do ochrony konsumentów, które nie ogranicza się do zapewnienia podstawowego bezpieczeństwa, ale obejmuje również promocję zdrowia.

Szczególne znaczenie w tym kontekście ma obowiązkowe podawanie informacji o alergenach, uregulowane w art. 21 oraz Załączniku II do rozporządzenia 1169/2011. Regulacja ta jest przejawem troski o grupy szczególnie narażone, co jest charakterystyczne dla filozofii państwa opiekuńczego. Lista 14 głównych alergenów obejmuje substancje odpowiedzialne za około 90% reakcji alergicznych związanych z żywnością<sup>20</sup>.

Deklaracja żywieniowa, której obowiązek wprowadzono w art. 29–35 rozporządzenia 1169/2011, można z kolei traktować jako instrument realizacji funkcji edukacyjnej państwa dobrobytu. Zgodnie z art. 30 ust. 1 rzeczzonego rozporządzenia obowiązkowa deklaracja żywieniowa obejmuje: wartość energetyczną oraz zawartość tłuszczów, kwasów tłuszczowych nasyconych, węglowodanów, cukrów, białka i soli. System ten umożliwia konsumentom porównywanie produktów pod względem wartości odżywczej oraz dokonywanie wyborów zgodnych z ich potrzebami żywieniowymi i zdrowotnymi.

Rozporządzenie nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności jest kolejną formą realizacji funkcji opiekuńczej w obszarze informacji żywieniowej<sup>21</sup>. Regulacja ta wprowadziła system autoryzacji oświadczeń zdrowotnych, których celem jest zapewnienie, że informacje przekazywane konsumentom są naukowo uzasadnione i nie wprowadzają w błąd (art. 3).

<sup>19</sup> Szerzej *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, red. nauk. A. Szymecka-Wesołowska, Warszawa 2018.

<sup>20</sup> EFSA, *Scientific Opinion on the evaluation of allergenic foods and food ingredients for labelling purposes*, „EFSA Journal” 2014/12, s. 3894.

<sup>21</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.Urz. UE L 404, s. 9 ze zm.).

#### 4. Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyraz funkcji solidarnościowej i środowiskowej

Przeciwdziałanie marnowaniu żywności stanowi stosunkowo nową, ale coraz bardziej istotną formę realizacji funkcji państwa dobrobytu w obszarze żywnościowym<sup>22</sup>. Według szacunków Komisji Europejskiej w Unii Europejskiej marnuje się rocznie około 88 milionów ton żywności, co generuje koszty szacowane na około 143 miliardy euro<sup>23</sup>. Problem ten wykracza daleko poza wymiar ekonomiczny, obejmując aspekty społeczne, środowiskowe oraz etyczne, co czyni go naturalnym obszarem interwencji państwa opiekuńczego.

Dyrektywa (UE) 2018/851 zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów<sup>24</sup> wprowadziła cel w postaci ograniczenia marnotrawstwa żywności na poziomie unijnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. e dyrektywy 2008/98/WE<sup>25</sup> w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 2018/851 państwa członkowskie mają obowiązek zmniejszenia marnotrawstwa żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności. Wprowadzenie tego przepisu stanowiło wyraźny przejaw ewolucji rozwiązań w kierunku uwzględnienia aspektów zrównoważonego rozwoju oraz solidarności międzypokoleniowej. Warto zauważyć, że w wyniku ostatnich zmian<sup>26</sup> przyjęte zostały wiążące cele ograniczenia marnowanej żywności, które mają zostać osiągnięte do dnia 31.12.2030 r. Zgodnie z art. 9a ust. 4 znowelizowanej dyrektywy 2025/1892 państwa członkowskie podejmą niezbędne i odpowiednie środki w celu ograniczenia powstawania odpadów żywności w przetwórstwie i wytwórstwie o 10%, a w odniesieniu do sprzedaży detalicznej i innej dystrybucji żywności, w restauracjach i usługach gastronomicznych oraz w gospodarstwach domowych – o 30% (w porównaniu z roczną średnią ilością odpadów żywności wytworzoną w latach 2021–2023).

Co więcej, państwa zostały również zobowiązane do podjęcia działań ułatwiających podmiotom gospodarczym o istotnym wpływie na wytwarzanie odpadów żywnościowych przekazywanie niesprzedanej żywności nadającej się do spożycia przez ludzi (art. 9a ust. 1 *in fine*).

Szczególne znaczenie w kontekście funkcji solidarnościowej państwa dobrobytu ma dyrektywa (UE) 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych<sup>27</sup>. Dyrektywa,

<sup>22</sup> Por. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015/2, s. 119–133.

<sup>23</sup> Komisja Europejska, *EU actions against food waste*, Luksemburg 2019, s. 3. Por. C. Caldeira, V. De Laurentiis, A. Ghose, S. Corrado, S. Sala, *Grown and thrown: Exploring approaches to estimate food waste in EU countries*, „Resources, Conservation and Recycling” 2021/168, s. 1–11.

<sup>24</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 150, s. 109).

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3 ze zm.).

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1892 z 10.09.2025 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 2025/1892).

<sup>27</sup> Dyrektywa (UE) 2019/633 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.04.2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz.Urz. UE L 111, s. 59).

choć nie dotyczy bezpośrednio marnotrawstwa żywności, określa zjawiska i praktyki, które prowadzą do jego powstawania, takie jak anulowanie zamówień w bardzo krótkim terminie czy płatności za marnotrawstwo niewynikające z zaniedbania lub błędu dostawcy. Przepis art. 3 ust. 1 lit. g dyrektywy zakazuje żądania od dostawcy uiszczenia opłat za marnotrawstwo produktów spożywczych, które nie wynika z zaniedbania lub błędu dostawcy.

Komisja Europejska w komunikacie „Przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności: możliwości dla UE” z 2017 r.<sup>28</sup> określiła kompleksową strategię obejmującą działania na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego. Strategia ta realizuje funkcję koordynacyjną,

która łączy działania różnych instytucji oraz organów władzy w celu osiągnięcia wspólnego celu społecznego. Komunikat identyfikuje kluczowe obszary interwencji: poprawę systemu danych, wzmocnienie współpracy między zainteresowanymi stronami, usprawnienie prawodawstwa oraz rozwój innowacji.

## 5. Podsumowanie

Analiza związków między koncepcją państwa dobrobytu a prawem żywnościowym Unii Europejskiej prowadzi do wniosku o głębokim zakorzenieniu unijnych regulacji żywnościowych w tytułowej konstrukcji. Prawo żywnościowe UE wpisuje się w ewolucję koncepcji państwa opiekuńczego, które w warunkach integracji europejskiej przekształciło się w system ponadnarodowy, zachowując jednak swoje podstawowe funkcje: opiekuńczą, redystrybucyjną, regulacyjną oraz edukacyjną.

Bezpieczeństwo żywności jako fundament unijnego prawa żywnościowego odzwierciedla podstawową funkcję państwa dobrobytu polegającą na ochronie obywateli przed ryzykami. System analizy ryzyka, z EFSA jako kluczowym podmiotem, instytucjonalnie realizuje funkcję opiekuńczą państwa w skali ponadnarodowej. Zasada ostrożności, wskazana w rozporządzeniu 178/2002, reprezentuje z kolei stawianie ochrony zdrowia publicznego nad interesami ekonomicznymi w sytuacjach niepewności naukowej.

Regulacje dotyczące znakowania produktów żywnościowych pełnią funkcję informacyjno-edukacyjną państwa dobrobytu przez umożliwienie konsumentom podejmowania świadomych wyborów żywieniowych.

Przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności reprezentuje najnowszy wymiar realizacji funkcji państwa dobrobytu w obszarze żywnościowym, łączący aspekty solidarnościowe, ekologiczne oraz ekonomiczne. Unijne regulacje w tym zakresie odzwierciedlają ewolucję w kierunku uwzględnienia zasad zrównoważonego rozwoju oraz solidarności międzypokoleniowej.

Przyszły rozwój unijnego prawa żywnościowego będzie prawdopodobnie zmierzał w kierunku dalszego uwzględnienia aspektów zrównoważonego rozwoju, cyfryzacji oraz personalizacji żywienia. Strategia „od pola do stołu” oraz Europejski Zielony Ład wskazują

<sup>28</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności: możliwości dla UE”, COM(2017) 773 final, Bruksela 2017.

na kierunek ewolucji, w którym funkcje państwa dobrobytu będą coraz bardziej uwzględniać aspekty środowiskowe oraz społeczne w perspektywie długoterminowej. Wyzwaniem pozostaje zachowanie równowagi między funkcją opiekuńczą państwa a koniecznością zapewnienia konkurencyjności gospodarki oraz respektowania zasad rynku wewnętrznego.

### Abstract

#### *The concept of the welfare state and European Union food law*

**Dr Hab. Radosław Pastuszko** – Faculty of Law and Administration –  
Institute of Legal Sciences, Department of Agricultural Law and Land  
Management, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin  
ORCID: 0000-0002-2062-3622

*This study analyzes the relationship between the welfare state concept and European Union food law. The research focuses on three key areas: food safety as implementation of the state's protective function, food labeling as an instrument of informational-educational function, and food waste prevention as a new dimension of solidarity and ecological functions. The analysis encompasses key legal acts, particularly Regulations 178/2002, 1169/2011, and directives on food waste, demonstrating how EU food law implements functions characteristic of the welfare state: protective, redistributive, regulatory, and educational.*

**Keywords:** *welfare state; food law; European Union; food safety; food labeling; food waste*

#### **Bibliografia / References**

- Caldeira C., De Laurentiis V., Ghose A., Corrado S., Sala S., *Grown and thrown: Exploring approaches to estimate food waste in EU countries*, „Resources, Conservation and Recycling” 2021/168
- EFSA, *Annual Report on Food and Feed Safety Alerts*, Parma 2023
- EFSA, *Scientific Opinion on the evaluation of allergenic foods and food ingredients for labelling purposes*, „EFSA Journal” 2014/12
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990
- FAO, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, Rome 2005
- Judt T., *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015/2
- Meulen B. van der, Velde M. van der, Szajkowska A., Verbruggen R., *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008
- Schebesta H., Purnhagen K., *EU Food Law*, Oxford University Press 2024

Szajkowska A., *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, „Common Market Law Review” 2010/47(1)

Titmuss R., *Social Policy: An Introduction*, London 1974

Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008

Zboralska M. [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, red. M. Korzycka, P. Wojciechowski, LEX 2018

*Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, red. nauk. A. Szymecka-Wesołowska, Warszawa 2018