

TOMASZ SROGOSZ

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

e-mail: tsrogosz@afm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9753-8920

PRAWO DO ŻYWNOŚCI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

THE RIGHT TO FOOD IN THE POLISH LEGAL ORDER

ABSTRACT The right to food has not been confirmed in the Constitution of the Republic of Poland, unlike other social and economic rights. However, it cannot be concluded that this right does not apply in the territory of the Republic of Poland. Firstly, its source is human dignity, whereas legal norms have only a declarative function. Secondly, the validity of the legal norm in this area results from the transformation of Article 11 section 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to the Polish legal system. Thirdly, the right to freedom from starvation results from Article 38 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 2 of the European Convention for the Protection of Human Rights. A question arises whether it would not be a better solution to include the right to adequate food (second generation) in the Constitution, following the example of the constitutions of other countries? National legal acts, including the Constitution, may successfully represent the basis for pursuing individual claims, unlike international legal provisions which are not adapted to local conditions resulting from the socio-economic situation. Meanwhile, Polish citizens have limited means of protecting the right to food, which should prompt reflection on the need to include the right to adequate food in the Constitution of the Republic of Poland. The aim of the paper could be achieved after analyzing the content and place of the right to food in public international law, comparing national constitutional solutions concerning the right to food and determining the place and content of the right to food in the Polish legal order.

KEYWORDS: right to food, Constitution, core obligation, right to life, food security, food safety

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do żywności, Konstytucja, zobowiązanie podstawowe, prawo do życia, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności

Żywność jest dobrem zaspokajającym podstawowe biologiczne potrzeby człowieka. Bez żywności, tak jak bez wody i promieni słonecznych, człowiek nie jest w stanie przetrwać. Dlatego już w tym miejscu należy podkreślić, że prawo do żywności powinno być jednoznacznie i jasno potwierdzone w krajowym porządku prawnym.

Wydawać by się mogło, że niepodzielność i równoprawność praw człowieka, zakładająca, iż nie ma praw ważniejszych i mniej ważnych, nie powinny skłaniać do postulatu zawarcia prawa do żywności w konstytucjach krajowych, w których je pominięto, skoro jest ono zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych stanowiących część krajowego porządku prawnego. Piszący te słowa nie zgadza się z takim podejściem, ponieważ nie tylko podział praw człowieka na generacje, ale także ich wybiórcze traktowanie przez ustrojodawcę w ramach ustawy zasadniczej, w istocie sprzyjają rzeczywistej stopniowości praw człowieka, czyli faktycznemu ich podziałowi na ważniejsze i mniej ważne. Taką uwagę można odnieść chociażby do prawa do żywności, które jeszcze do niedawna nie było przedmiotem rozważań naukowych, a tym bardziej rozstrzygnięć sądowych w Polsce¹. Skutkiem tego, w przeciwieństwie do praw pierwszej generacji (np. prawa do sądu, prawa do wolności sumienia i wyznania, prawa do wolnych wyborów, prawa do prywatności), treść prawa do żywności nie została w Polsce poddana właściwej analizie, zarówno na poziomie doktrynalnym, jak i w praktyce sądowej. Pierwszeństwo, jeśli chodzi o zainteresowanie nauki i praktyki, nadal mają prawa potwierdzone w Konstytucji RP² oraz europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)³. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że prawo do żywności jest trudno definiowalne i praktycznie niezauważalne w polskim porządku prawnym, mimo jego fundamentalnego znaczenia dla życia i zdrowia człowieka. Niknie w cieniu praw obywatelskich i politycznych, czy też potwierdzonych konstytucyjnie praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych.

Ze względu na kardynalne dla człowieka znaczenie żywności można zastanowić się nad zmianą powyższego stanu rzeczy. Można dążyć do rzeczywistego zrównania znaczenia poszczególnych praw człowieka, w tym chociażby nadania prawu do żywności rangi, jaka do tej pory zarezerwowana była w praktyce i doktrynie dla praw obywatelskich i politycznych. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest zwrócenie uwagi na prawo do żywności na poziomie naukowym, czemu zresztą ma służyć niniejszy artykuł. Drugim krokiem, będącym konsekwencją pierwszego, może być postulat objęcia prawa do żywności regulacjami konstytucyjnymi.

¹ Por. M.A. Szkarłat, *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio A” 2014, Vol. XXI, z. 2, s. 65–83; O. Śniadach, *Czy potrzebujemy prawa do żywności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rzym 4.11.1950, ETS No. 5, weszła w życie 3 września 1953 r., w stosunku do Polski – 19 stycznia 1993 r.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytania o umiejscowienie prawa do żywności w polskim porządku prawnym oraz konieczność potwierdzenia prawa do żywności w ustawie zasadniczej. Czy zachłystnięcie się w latach 90. liberalną ideologią praw człowieka nie doprowadziło do marginalizacji prawa do żywności w polskim dyskursie prawniczym? Czy nie warto wzmocnić rangę praw społecznych i gospodarczych, w tym prawa do żywności? Czy stać na straży obecnego porządku prawnego, w którym prawo do żywności jest prawie nierozpoznawalne, czy też może jednak zmierzać do zmiany uwzględniającej potwierdzenie tego prawa w ustawie zasadniczej?

Cel poniższego artykułu możliwy jest do osiągnięcia po analizie treści i miejsca prawa do żywności w prawie międzynarodowym publicznym, porównaniu krajowych rozwiązań konstytucyjnych w zakresie gwarancji prawa do żywności oraz próbie określenia miejsca i treści prawa do żywności w polskim porządku prawnym.

Prawo do żywności w systemie prawa międzynarodowego publicznego. Źródłem prawa do żywności, tak jak i innych praw człowieka, nie jest norma prawna lub normy prawne wynikające z przepisów aktów prawa międzynarodowego, lecz godność człowieka. Źródła prawa narodów w postaci umów międzynarodowych lub zwyczaju jedynie potwierdzają przyrodzone prawo do żywności. Z tego powodu nie można jednak odmówić im znaczenia w analizie prawa do żywności. Po pierwsze, stanowią istotną informację na temat treści i istoty prawa. Po drugie, są źródłem zobowiązań państw, a tym samym wpływają na kształt prawa do żywności w krajowych systemach prawnych.

Prawo do żywności po raz pierwszy zostało potwierdzone w umowach międzynarodowych regulujących zagadnienia prawa humanitarne (art. 4 i 7 IV konwencji haskiej⁴; art. 13, 15, 26 i 28 III konwencji genewskiej⁵; art. 55, 59–61 i 89 IV konwencji genewskiej⁶). Dlatego można powiedzieć, że początkowo prawo to

⁴ Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Haga, 18.10.1907, International Peace Conference, The Hague, Official Record, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 26 stycznia 1910 r.; tekst polski Dz.U. z 1927 r., nr 21, poz. 161; K. Lankosz, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2007, s. 20–29.

⁵ Geneva Convention Relative to The Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 135, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280159839> (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 21 października 1950 r.; tekst polski zob. K. Lankosz, *Międzynarodowe...*, s. 86–124.

⁶ Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 287, <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=>

było zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych wyłącznie jako prawo humanitarne⁷. Pierwsze wzmianki odnoszące się do prawa do żywności w warunkach pokojowych pojawiły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC)⁸, której art. 25 stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie (...)”. PDPC była i jest niewiążącym aktem prawa międzynarodowego, dlatego też zdecydowano się na potwierdzenie jej postanowień w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK)⁹. W art. 11 ust. 1 MPPGSiK znalazła się regulacja, która umiejscawia prawo do odpowiedniej żywności (*adequate food*) w ramach prawa do odpowiedniego poziomu życia: „każdy człowiek ma prawo do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to odpowiednią żywność”. Tym samym prawo do żywności zostało zakwalifikowane do praw drugiej generacji, których realizacja zależy od „wykorzystania maksymalnie dostępnych środków” (art. 2 ust. 2 MPPGSiK).

W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)¹⁰ potwierdzającym „samowykonalne” prawa pierwszej generacji, których realizacja nie zależy od zdolności gospodarczych i społecznych państwa, nie ma natomiast mowy o żywności i prawie do żywności. Dlatego też w doktrynie prawa żywnościowego, prawa konstytucyjnego, czy też prawa międzynarodowego najczęściej prawo do żywności identyfikuje się wyłącznie jako prawo drugiej generacji, zapominając chociażby o zobowiązaniach wynikających z międzynarodowego prawa humanitarnego. Tymczasem należy przyjąć inne założenie i uznać, że prawo do żywności jest niejako prawem człowieka „podzielonym” między prawami humanitarnymi, prawami obywatelskimi i prawami społeczno-gospodarczymi. Takie podejście wynika chociażby ze znaczenia żywności nie tylko dla zdrowia i odpowiedniego poziomu życia człowieka, ale także dla jego istnienia, czyli przeżycia.

Rozgraniczenie prawa do żywności pierwszej i drugiej generacji wymaga określenia treści i zakresu prawa społeczno-gospodarczego, co pozwoli na zdefiniowane treści i zakresu prawa obywatelskiego. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że prawo drugiej generacji obejmuje tzw. zobowiązanie podstawowe (*core obligation*). Jest to

0800000280158b1a (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 21 października 1950 r.; tekst polski zob. K. Lankosz, *Międzynarodowe...*, s. 132–174.

⁷ Zob. szerzej T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 6–11.

⁸ Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217A Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (dostęp: 11.04.2024 r.).

⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 16.12.1966, UNTS, Vol. 993, s. 3; wszedł w życie 3 stycznia 1976 r., w stosunku do Polski – 18 czerwca 1977 r.

¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights, Nowy Jork 16.12.1966, UNTS, Vol. 999, s. 171; wszedł w życie 23 marca 1976 r., w stosunku do Polski – 18 czerwca 1977 r.

zobowiązanie minimalne, które w przeciwieństwie do prawa realizowanego progresywnie (art. 2 ust. 2 MPPGSiK), musi być zagwarantowane natychmiastowo. Według Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (KPGSiK) państwa powinny zapewnić co najmniej minimalny niezbędny poziom realizacji praw zagwarantowanych w MPPGSiK (np. ludność powinna mieć zagwarantowany dostęp do podstawowych artykułów żywnościowych). Ocena, czy państwo spełniło swoje minimalne podstawowe zobowiązania musi również uwzględniać ograniczenia zasobów obowiązujące w danym kraju. Postanowienie art. 2 ust. 1 MPPGSiK zobowiązuje państwa do podjęcia niezbędnych kroków, wykorzystując maksymalnie dostępne zasoby. Aby państwu można było przypisać brak realizacji swoich minimalnych podstawowych zobowiązań na skutek braku dostępnych zasobów, należy wykazać, że dołożono wszelkich starań, aby wykorzystać wszystkie zasoby będące w jego dyspozycji w celu wykonania w pierwszej kolejności tych minimalnych zobowiązań¹¹.

Według KPGSiK: „prawo do odpowiedniej żywności [przyp. aut. – drugiej generacji] realizowane jest wtedy, gdy każdy mężczyzna, kobieta i dziecko, sam lub wspólnie z innymi, ma fizyczny i ekonomiczny dostęp w każdym czasie do odpowiedniego pożywienia lub sposobów jego dostarczenia; prawo do odpowiedniej żywności nie powinno być interpretowane w wąskim lub ograniczonym sensie zrównującym je z minimalną ilością kalorii, protein i innych szczególnych składników odżywczych; prawo do odpowiedniej żywności powinno być realizowane progresywnie, jednak na państwach ciąży podstawowy obowiązek podjęcia koniecznych działań celem ograniczenia głodu”¹². Jak podkreślał Specjalny Sprawozdawca ONZ do spraw prawa żywności, „prawo do odpowiedniej żywności jest to prawo do stałego, trwałego i swobodnego dostępu, bezpośrednio lub pośrednio poprzez środki pomocowe, do ilościowo i jakościowo odpowiedniej i wystarczającej żywności odpowiadającej tradycji i kulturze, do których konsument przynależy i która zapewnia fizyczne i psychiczne, indywidualne i zbiorowe zabezpieczenie godnego życia bez strachu”¹³. Z powyższego wynika, że w zakresie zobowiązania podstawowego prawo drugiej generacji obejmuje tzw. prawo do wolności od głodu¹⁴. Nie oznacza jednak

¹¹ General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), doc. E/1991/23, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (dostęp: 14.04.2024 r.); zob. T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 24.

¹² CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (dostęp: 14.04.2024 r.), pkt 6.

¹³ Za: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 496.

¹⁴ O. Śniadach, *Czy potrzebujemy...*, s. 280.

wyłącznie prawa do bycia nakarmionym (*right to be fed*), ponieważ żywność musi być tu odpowiednia i bezpieczna w rozumieniu MPPGSiK¹⁵.

Prawo do odpowiedniej żywności w zakresie wykraczającym poza zobowiązanie podstawowe zostało zdefiniowane przez KPGSiK za pomocą następujących dwóch komponentów: 1) osiągalności żywności w ilości i jakości odpowiedniej dla indywidualnych potrzeb dietetycznych, wolnej od szkodliwych substancji i akceptowanej w danej kulturze (*availability of food*) oraz 2) ciągłego dostępu do takiej żywności bez szkody dla realizacji innych praw (*accessibility of food*). Potrzeby dietetyczne zaspokajane są wtedy, gdy jednostka korzysta z różnorodnych składników odżywczych koniecznych dla rozwoju fizycznego i psychicznego. Osiągalność żywności (*availability*) dotyczy możliwości samodzielnego wyżywienia dzięki ziemi rolnej lub z innych naturalnych źródeł albo dzięki dobrze funkcjonującym systemom dystrybucji, przetwarzania i sprzedaży, które pozwalają na transport żywności z miejsca produkcji do miejsc podaży. Dostępność (*accessibility*) pojmowana jest natomiast w sensie ekonomicznym i fizycznym. W tym pierwszym oznacza wystarczające środki finansowe w ramach gospodarstw domowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb żywnościowych. Fizyczna dostępność oznacza natomiast, że żywność powinna być rzeczywiście osiągalna dla każdego¹⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że treść i zakres prawa do żywności pierwszej generacji mieści się poza granicami wyznaczonymi prawem drugiej generacji, w tym zobowiązaniem podstawowym. Inaczej mówiąc, obejmuje stadia, których nie można już zakwalifikować jako odczucie głodu, lecz jako bezpośrednie zagrożenie życia. Tym samym obywatelskie prawo do żywności wchodzi w skład gwarantowanego w ramach praw pierwszej generacji prawa do życia. Potwierdził to Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Centre of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* (17.07.2014 r.), podnosząc, że art. 2 EKPC dotyczy nie tylko sytuacji powstrzymania się od świadomego i bezprawnego pozbawiania życia, ale także zobowiązuje do podjęcia przez państwo odpowiednich kroków celem zachowania życia osób znajdujących się w granicach jego jurysdykcji. Pozytywne obowiązki wynikające z art. 2 EKPC mają zastosowanie w kontekście każdego działania, publicznego lub niepublicznego, w którym może być zagrożone prawo do życia. Państwa są chociażby zobowiązane do ustanowienia przepisów obligujących szpitale do przyjęcia odpowiednich środków w celu ochrony życia

¹⁵ S. Söllner, *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, "Max Planck Yearbook of United Nations Law" 2007, Vol. 11. s. 403; T. Srogosz, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 13–35.

¹⁶ CESCR General Comment No. 12..., pkt 7–13.

pacjentów, w szczególności w sytuacji, w której zdolność pacjenta do samodzielnej opieki, w tym wyżywienia, jest ograniczona¹⁷.

Konkludując, można stwierdzić, że prawo do żywności, jako „podzielone” między prawami humanitarnymi, prawem obywatelskim (pierwszej generacji), zobowiązaniem podstawowym w ramach prawa społeczno-gospodarczego (drugiej generacji) oraz prawem społeczno-gospodarczym, obejmuje odpowiednio: 1) prawa jeńców i ludności cywilnej do wyżywienia w czasie konfliktów zbrojnych; 2) prawo do zachowania życia dzięki obowiązkowi państwa do zapewnienia źródeł żywności dostarczających wyżywienia co najmniej w minimalnym zakresie (prawo do wolności od śmierci głodowej); 3) prawo do wolności od głodu oraz 4) prawo do odpowiedniej żywności, czyli żywności w ilości i jakości odpowiedniej dla indywidualnych potrzeb dietetycznych, wolnej od szkodliwych substancji i akceptowanej w danej kulturze, z zapewnionym ciągłym dostępem do takiej żywności bez szkody dla realizacji innych praw¹⁸. Należy przy tym pamiętać, że w każdym z powyższych komponentów prawa do żywności nie ma miejsca na żywność szkodliwą dla zdrowia człowieka. W konsekwencji każdy z nich należy wiązać z prawem do bezpiecznej żywności, nawet w warunkach konfliktu zbrojnego lub bezpośredniego zagrożenia życia¹⁹.

Prawo do żywności w konstytucjach wybranych państw. W 2024 r. MPPGSiK ratyfikowało 171 państw. Niezależnie od tego, w jaki sposób prawo konstytucyjne reguluje kwestię skutku prawa międzynarodowego w krajowych porządkach prawnych, można powiedzieć, że w znacznej większości państw treść prawa do żywności wynika z zobowiązań międzynarodowych. Biorąc to pod uwagę, można zastanawiać się nad tym, czy potwierdzenie tegoż prawa w ustawie zasadniczej może mieć istotne znaczenie i czy w ogóle jest potrzebne. Autor tegoż artykułu stoi na stanowisku, że taki zabieg legislacyjny ustrojodawcy nie jest niezbędny, aczkolwiek ze wszech miar pożądany. Po pierwsze, konstytucja stanowi istotne źródło informacji o prawach obywateli, a zatem potwierdzenie w niej określonego prawa wzmacnia jego oddziaływanie w porządku krajowym. Powyższa zależność widoczna jest chociażby na gruncie prawa polskiego, gdzie prawo do żywności traktowane jest przez naukę i praktykę raczej po macoszemu. Po drugie, konstytucja państwowa jest nadrzędnym aktem prawnym bezpośrednio stosowanym, a więc zawarcie prawa do żywności w ustawie zasadniczej niewątpliwie wzmocniłoby podstawę prawną roszczeń bez konieczności, niewątpliwie karkołomnego dla sądu krajowego, konstruowania prawa do żywności na podstawie regulacji międzynarodowoprawnych.

¹⁷ Skarga nr 47848/08, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577> (dostęp: 15.04.2024 r.).

¹⁸ T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 1–37.

¹⁹ T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 31–32.

Brak odwołania do prawa do żywności, czy też nawet samej żywności lub wyżywienia, w Konstytucji RP daje asumpt do przyjrzenia się zagranicznym rozwiązaniom konstytucyjnym. Okazuje się, że prawo do żywności ujęte zostało na świecie *explicite* w dwudziestu trzech konstytucjach krajowych jako prawo odrębne, w tym w dziesięciu jako prawo przysługujące poszczególnym kategoriom jednostek²⁰. Pięć państw uznało prawo do żywności w ramach innego prawa, w szczególności prawa do odpowiedniego standardu życia²¹. Trzydzieści trzy państwa *implicite* uznały prawo do żywności przez powyżej wskazane konstytucyjne prawo do odpowiedniego standardu życia²². Warto w tym miejscu przybliżyć niektóre regulacje konstytucyjne, poczynając od tych, które *explicite* odwołują się do prawa do żywności.

W art. 6 Konstytucji Brazylii uznano „wyżywienie” za „prawo socjalne”²³. Jest to oczywiście skrót myślowy, pod którym kryje się społeczno-gospodarcze prawo do żywności. Takie prawo jako „prawo do odpowiedniej żywności” zostało określone w art. 27 Konstytucji Republiki Południowej Afryki²⁴. W art. 47 Konstytucji Demokratycznej Republiki Konga mowa jest natomiast o „prawie do zdrowych i bezpiecznych dostaw żywności”²⁵. W art. 77 Konstytucji Kuby zagwarantowano „prawo do zdrowej i odpowiedniej diety”²⁶, natomiast w Konstytucji Meksyku znalazło się stwierdzenie o prawie każdej jednostki do „odżywczego, wystarczającego i dobrej jakości pożywienia” (art. 4)²⁷. Bardziej rozwiniętym unormowaniem w tym zakresie okazuje się art. 16 Konstytucji Boliwii, w którym potwierdzono „prawo do wody i żywności”, z tym że „państwo ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe poprzez zdrową, odpowiednią i wystarczającą żywność dla całej populacji”²⁸.

²⁰ Zob. konstytucje: Brazylii (art. 6, art. 227 – dotyczy dzieci), Boliwii (art. 16), Ekwadoru (art. 13), Gujany (art. 40), Kenii (art. 43), Republiki Południowej Afryki (art. 27 ust. 1, art. 27 ust. 1 lit. c dotyczy dzieci), Konga (art. 47), Nepalu (art. 18 – prawo do suwerenności żywnościowej), Nikaragui (art. 63 – prawo do wolności od głodu), Kolumbii (art. 44 – dotyczy dzieci), Gwatemali (art. 51 – dotyczy dzieci), Hondurasu (art. 123 – dotyczy dzieci), Meksyku (art. 4 – dotyczy dzieci), Paragwaju (art. 54 – dotyczy dzieci), Kostaryki (art. 82 – dotyczy dzieci rdzennych).

²¹ Zob. konstytucje: Białorusi (art. 21), Mołdawii (art. 47), Ukrainy (art. 48).

²² Zob. konstytucje np.: Armenii (art. 34), Boliwii (art. 158), Republiki Czeskiej (art. 30), Rumunii (art. 47), Turcji (art. 61), Niemiec (art. 1, 20, 28), Niderlandów (art. 20), Belgii (art. 23), Finlandii (art. 19); por. T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 34–35.

²³ https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017 (dostęp: 15.04.2024 r.).

²⁴ <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf> (dostęp: 16.04.2024 r.).

²⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011 (dostęp: 16.04.2024 r.).

²⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019 (dostęp: 17.04.2024 r.).

²⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015 (dostęp: 17.04.2024 r.).

²⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009 (dostęp: 15.04.2024 r.).

Jeszcze bardziej rozbudowana regulacja znalazła się w art. 13 Konstytucji Ekwadoru, zgodnie z którym: „jednostki i wspólnoty mają prawo do bezpiecznego i stałego dostępu do zdrowej, wystarczającej i odżywczej żywności, najlepiej produkowanej lokalnie i zgodnie z ich różnorodną tożsamością i tradycjami kulturowymi; Ekwador będzie wspierać suwerenność żywnościową”²⁹. W art. 43 Konstytucji Kenii potwierdzono natomiast prawo do wolności od głodu oraz prawo do odpowiedniego pożywienia o akceptowalnej jakości³⁰. Prawo do ochrony przed głodem zostało także uznane w art. 63 Konstytucji Nikaragui³¹. Ciekawe rozwiązanie, nawiązujące do obywatelskiego prawa do żywności, zaproponowano w art. 36 Konstytucji Nepalu. Poza potwierdzeniem prawa do żywności, w nepalskiej ustawie zasadniczej zagwarantowano: „prawo każdego obywatela do ochrony ze strony państwa w sytuacji zagrożenia życia z powodu niedoboru żywności”. Poza tym przewidziano także prawo każdego obywatela do suwerenności żywnościowej³². O obowiązkach państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniej żywności stanowi także art. 118 Konstytucji Panamy, w którym prawo do żywności połączono z prawem do czystego środowiska – „państwo ma zasadniczy obowiązek zapewnić swojej ludności życie w zdrowym środowisku, wolnym od zanieczyszczeń, w którym powietrze, woda i żywność odpowiadają wymaganiom prawidłowego rozwoju życia ludzkiego”. W art. 110 mowa jest z kolei o konieczności „ustanowienia krajowej polityki żywności i żywienia, zapewniającej optymalne warunki żywienia całej populacji, poprzez promowanie dostępności, spożycia i korzyści biologicznych odpowiedniej żywności”³³.

Natomiast w Konstytucji Białorusi „prawo do odpowiedniej żywności” zostało uznane w ramach szerszej rozumianego prawa do „godnego standardu życia” (art. 21)³⁴. Podobne regulacje zostały przewidziane w konstytucjach Mołdawii (art. 47)³⁵ oraz Ukrainy (art. 48)³⁶.

W wielu państwach zdecydowano się na wyodrębnienie, w ramach prawa do żywności lub jako prawa samodzielnego, prawa dzieci lub osób starszych do odpowiedniego wyżywienia (pożywienia). Przykładowo w Konstytucji Brazylii zostało ono potraktowane oddzielnie od prawa potwierdzonego w art. 6. Odpowiada mu

²⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³¹ https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³² https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov._npDate-72_11_16.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

³³ https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁴ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/blr117277E.pdf> (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2016 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁶ https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/the_constitution_of_ukraine.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

obowiązek rodziny, społeczności i państwa do zapewnienia dzieciom i młodzieży pożywienia „z absolutnym pierwszeństwem”. Podobne rozwiązanie znalazło się w Konstytucji Kolumbii, w której z kolei nie potwierdzono prawa do żywności wszystkich jednostek. W art. 44 wśród „podstawowych praw dziecka” wymieniono „zbilansowaną dietę”³⁷. W Konstytucji Gwatemali uznano natomiast prawo dzieci do żywności łącznie z prawem osób starszych (art. 51). Nie potwierdzono natomiast prawa przysługującego wszystkim jednostkom w tym zakresie, ograniczając się do stwierdzenia, że „odmowa dostarczania żywności w formie przewidzianej przez prawo jest karana” (art. 55). Z powyższym postanowieniem korespondują obowiązki państwa w postaci kontroli jakości żywności (art. 96 i 99)³⁸. W Hondurasie prawo dzieci do żywności zostało z kolei połączone z prawem przysługującym matkom (art. 123). I tutaj nie znalazło się ogólne odwołanie do prawa do żywności³⁹. W Meksyku prawo dzieci do „zaspokojenia swoich potrzeb żywieniowych, zdrowotnych, edukacyjnych i rekreacyjnych, niezbędnych do ich prawidłowego rozwoju” znalazło się natomiast w tym samym artykule co ogólne prawo do żywności (art. 4). W Konstytucji Paragwaju prawo dzieci do żywności zostało skorelowane z obowiązkiem rodziców do dostarczania pożywienia. Zgodnie z art. 53: „rodzice mają prawo i obowiązek pomagać, karmić, wychowywać i zapewniać schronienie swoim małoletnim dzieciom; prawo będzie ich karać w przypadku niewypełnienia obowiązków zapewnienia żywności”. Podobnie uregulowano kwestię prawa osób starszych do żywności: „rodzina, społeczeństwo i władze publiczne będą promować ich dobrobyt poprzez usługi społeczne, które zmierzają do zaspokojenia ich potrzeb w zakresie żywności, zdrowia, mieszkania, kultury i wypoczynku” (art. 57). W Konstytucji Kostaryki znalazło się natomiast oryginalne rozwiązanie zobowiązujące państwo do dostarczania żywności dzieciom rdzennym (art. 82). Jest to przy tym jedyne postanowienie dotyczące żywności i wyżywienia w kostarykańskiej ustawie zasadniczej⁴⁰.

W Konstytucji RP nie ma potwierdzenia prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do żywności, dlatego że pierwowzorem rozdziału II ustawy zasadniczej („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) były EKPC oraz MPPOiP, a nie MPPGSiK⁴¹. Można *implicite* doszukać się prawa do odpowiedniej żywności w oparciu o art. 68 (prawo do ochrony zdrowia) oraz art. 76 (obowiązek władz publicznych w zakresie ochrony konsumentów przed działaniami zagrażają-

³⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013 (dostęp: 17.04.2024 r.).

⁴⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011 (dostęp: 17.04.2024 r.).

⁴¹ E. Łętowska, *O znaczeniu praw człowieka dla polskiego systemu prawa*, (w:) T. Jasudowicz (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów*, Toruń 1996, s. 119.

cymi ich zdrowiu i bezpieczeństwu)⁴². Jednakże nie ulega wątpliwości, że taka interpretacja może być trudna do obrony, ponieważ nie znajduje uzasadnienia w praktyce, w tym orzecznictwie sądów i organów administracji publicznej. W szczególności na temat prawa do żywności nie wypowiedział się ani Sąd Najwyższy, ani Trybunał Konstytucyjny.

Prawa do żywności nie potwierdza również ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴³. Nie czyni tego też rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁴⁴. O prawie do żywności nie stanowią również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁵, Traktat o Unii Europejskiej⁴⁶ oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁷.

Biorąc pod uwagę, że prawo do żywności nie zostało literalnie zagwarantowane w Konstytucji RP ani w prawie unijnym, należy poszukiwać innej drogi prowadzącej do uznania tego prawa w polskim porządku prawnym. Skoro jednak źródłem prawa nie jest akt prawny, lecz godność człowieka, to nie chodzi tu o ustanowienie prawa, lecz jego potwierdzenie i ustalenie jego treści w polskim porządku prawnym. Jedynym rozwiązaniem pozostaje stosowanie norm prawa międzynarodowego publicznego, a co za tym idzie, ich wykładni uwzględniającej komentarz ogólny nr 12 KPGSiK. Interpretacja organów międzynarodowych nie jest wprawdzie wiążąca, jednak z uwagi na brak odpowiedniej interpretacji polskich organów państwowych nie pozostaje nic innego, jak respektowanie norm prawa międzynarodowego zgodnie z oficjalną wykładnią KPGSiK.

Podstawę do stosowania norm prawa międzynarodowego regulujących prawo do żywności stanowią art. 9, 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy powołać się na konstytucyjną zasadę poszanowania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), zgodnie z którą „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Jest to norma programowa wyrażająca przychyłność polskiego prawa względem prawa międzynarodowego i stanowiąca podstawę do bezpośredniego stosowania norm tego systemu

⁴² T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 32–33.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448.

⁴⁴ Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1.

⁴⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 393).

⁴⁶ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 13).

⁴⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 47).

w polskim porządku prawnym⁴⁸. Takie bezpośrednie stosowanie dotyczy „prawa międzynarodowego”, a zatem obejmuje wszystkie źródła prawa narodów (*hard law*), którymi Polska jest związana. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, stwierdził, że: „Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską; realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – również podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”⁴⁹. W konsekwencji poza zewnętrznym aspektem związania normami prawa międzynarodowego należy wyodrębnić także aspekt wewnętrzny sprowadzający się do obowiązku respektowania i stosowania tychże norm przez organy państwa na poziomie prawa krajowego. W świetle Konstytucji RP normy prawnomiędzynarodowe są wprowadzane do krajowego porządku prawnego w oparciu o metodę recepcyjną, zgodnie z którą treść norm staje się integralną częścią tegoż porządku⁵⁰. Przepis art. 9 Konstytucji RP został rozwinięty w stosunku do umów międzynarodowych w artykułach od 89 do 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w stosunku do uchwał organów organizacji ponadnarodowej („prawa stanowionego” przez tę organizację) w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Polska ustawa zasadnicza milczy natomiast na temat pozostałych źródeł prawa międzynarodowego (zwyczaju międzynarodowego, pozostałych uchwał organów organizacji międzynarodowych i aktów jednostronnych państwa). Dlatego dla tych źródeł podstawą ich bezpośredniego stosowania w prawie polskim pozostaje wyłącznie art. 9 Konstytucji RP.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, norma prawa międzynarodowego potwierdzająca prawo do żywności została zawarta w art. 11 ust. 1 MPPGSiK. Jej bezpośrednie stosowanie, o czym będzie mowa poniżej, wynika z art. 9, 87, 89, 91 ust. 1 i 2 oraz art. 241 Konstytucji RP. Powstaje pytanie, czy prawo do żywności nie zostało potwierdzone w ramach pozostałych nieumownych źródeł prawa międzynarodowego publicznego.

W pierwszej kolejności należy z pewnością wykluczyć wiążące i prawotwórcze uchwały organów organizacji międzynarodowych oraz akty jednostronne państwa. Żadne z nich nie zawierają odwołań do prawa do żywności. W szczególności ko-

⁴⁸ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 82.

⁴⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050770680/T/D20050680TK.pdf> (dostęp: 19.04.2024 r.).

⁵⁰ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 52.

mentarze KPGSiK nie mają waloru normatywnego i należy je traktować jako niewiążące uchwały organu międzynarodowego.

W drugiej kolejności należy rozważyć ewentualny zwyczajowy charakter prawa do żywności. Można co najwyżej stwierdzić, że zwyczaj może być podstawą normatywną prawa do żywności w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa obywatelskiego związanego z prawem do życia. Rozwój zwyczaju dotyczącego prawa do odpowiedniej żywności (prawa drugiej generacji) odbywa się natomiast z trudem ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych posiadających status *persistent objector* w sprawie prawa do wolności od głodu. Uwaga ta nie obejmuje jednak obywatelskiego prawa do żywności⁵¹. Za odosobnione należy z kolei uznać stanowisko, zgodnie z którym prawo do żywności powinno się traktować całościowo, jako zwyczajowe prawo drugiej generacji⁵². Chybione są także propozycje traktowania prawa do żywności (niezależnie od podziału na generacje praw człowieka) jako zwyczajowej normy peremptoryjnej⁵³. Udowodnienie *usus* i *opinio iuris* nie należy natomiast do trudnych zadań w zakresie wspomnianego prawa humanitarnego i prawa obywatelskiego. Potwierdzają je nie tylko dokumenty międzynarodowe, w tym umowy międzynarodowe, lecz także bogate orzecznictwo sądów międzynarodowych⁵⁴.

Jak wskazano wcześniej, podstawowym postanowieniem, które określa prawo do żywności, jest art. 11 ust. 1 MPPGSiK. Umowa została otwarta do podpisu w dniu 19 grudnia 1966 r. i weszła w życie w porządku międzynarodowoprawnym w dniu 3 stycznia 1967 r. Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ratyfikowała MPPGSiK w dniu 3 marca 1977 r. i tym samym wszedł on w życie w stosunku do PRL w dniu 18 czerwca 1977 r. Akt ratyfikacji został ogłoszony w krajowym

⁵¹ S. Narula, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, "Columbia Journal of Transnational Law" 2006, Vol. 44, s. 771–775.

⁵² Y. Chen, *The Right to Food*, "European Journal of Law Reform" 2010, Vol. 12, s. 171–182.

⁵³ A.P. III Kearns, *The Right to Food Exists via Customary International Law*, "Suffolk Transnational Law Review" 1998, Vol. 22, s. 223–257.

⁵⁴ Zob. T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 139; Centre of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania (17.07.2014), skarga nr 47848/08, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577> (dostęp: 23.04.2024 r.); Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf (dostęp: 23.04.2024 r.); L.C.B. v. the United Kingdom, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58176> (dostęp: 23.04.2024 r.); Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria (155/96), <http://www.achpr.org/communications/decision/155.96/> (dostęp: 23.04.2024 r.); The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2.09.1998, pkt 506, <http://unictr.irmct.org/en/cases/ictr-96-4> (dostęp: 23.04.2024 r.).

porządku prawnym w dniu 29 grudnia 1977 r.⁵⁵. W dobie obowiązywania Konstytucji PRL⁵⁶ oraz Małej Konstytucji⁵⁷ kwestia stosunku prawa międzynarodowego do prawa polskiego pozostawała przedmiotem kontrowersji. Dlatego też trudno było jednoznacznie, w oparciu o regulacje konstytucyjne, określić miejsce MPPGSiK w polskim systemie prawa. Wprawdzie biorący udział w pracach ONZ nad Paktami Praw Człowieka Z. Resich pisał, że „z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw zostaną inkorporowane w nasz wewnętrzny system prawny”, to już dalej powątpiewał w przejrzystość tej inkorporacji: „czy niektóre postanowienia mogą być przez nasze organy orzekające stosowane bezpośrednio (*self-executing*), a jeśli tak, to jaki jest wzajemny stosunek postanowień Paktów do naszych wewnętrznych aktów ustawodawczych regulujących tę samą materię; jest to problem wysoce kontrowersyjny, wymagający ustosunkowania się do niego naszych konstytucjonalistów”⁵⁸. Sytuację związaną z niepewnością statusu MPPGSiK w polskim prawie rozwiązała Konstytucja RP, a konkretnie jej postanowienia zawarte w art. 87, 89, 91 ust. 1 i 2 oraz art. 241 ust. 1. Ich interpretację w stosunku do MPPGSiK należy zacząć od art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że umowy ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji i ogłoszone w Dzienniku Ustaw posiadają w świetle nowych przepisów konstytucyjnych status umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, do których stosuje się art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczy ona kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (m.in. praw człowieka). Powstaje pytanie, czy MPPGSiK należał w dniu wejścia w życie Konstytucji RP do takich umów międzynarodowych. Wątpliwości powstają w związku ze sformułowaniem art. 89 ust. 1 pkt 2 wskazującym kategorię spraw, które decydują o konieczności uzyskania zgody na ratyfikację w formie ustawy. Mowa jest w nim o „wolnościach, prawach lub obowiązkach obywatelskich określonych w Konstytucji”. Problem sprowadza się do tego, że prawa potwierdzone w MPPGSiK nie należą do praw obywatelskich. Poza tym większość z nich, w tym prawo do odpowiedniej żywności, nie została „określona w Konstytucji”, co wynika z tego, że polska ustawa zasadnicza wzorowała się w tym zakresie na europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i MPPOiP. Jednakże, jak słusznie wskazuje

⁵⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

⁵⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

⁵⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

⁵⁸ Z. Resich, *Pakty Praw Człowieka i ich ratyfikacja*, „Palestra” 1977, nr 5(233), s. 21.

J. Tuleja: „materia umowy międzynarodowej, która przesądza o włączeniu organów władzy ustawodawczej w tryb ratyfikacyjny, jest zróżnicowana i w znacznym stopniu ukształtowana za pomocą pojęć nieostrych; nominalnie katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 ma formułę zamkniętą, niemniej sposób ujęcia jego treści otwiera go na interpretację i może budzić spory (...); w razie wątpliwości należy przyjąć domniemanie na rzecz obowiązku uzyskania zgody na ratyfikację w postaci stosownej ustawy (...); decyduje o tym przede wszystkim moc prawna ratyfikowanej umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa, ranga problematyki, która jest przedmiotem jej regulacji, oraz jej potencjalny wpływ na wolności i prawa jednostki”⁵⁹. Tym samym, przyjmując rozszerzającą wykładnię art. 89 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji RP, należy uznać, że ze względu na doniosłość MPPGSiK jako podstawowego dokumentu międzynarodowego regulującego prawa człowieka, trzeba go zaliczyć do umów, o których mowa w art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Poza tym nie do końca wiadomo, czy określenie „prawa obywatelskie” znajdujące się w art. 89 ust. 1 pkt Konstytucji RP dotyczy wyłącznie praw pierwszej generacji. Może tu chodzić o prawa przysługujące obywatelom niezależnie od ich miejsca w generacyjnym podziale praw człowieka, w szczególności biorąc pod uwagę to, że w Konstytucji RP nie ma mowy o „prawach obywatelskich”, lecz o „prawach osobistych”⁶⁰. W rezultacie pojęciem tym mogą być objęte też prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, które zostały uwzględnione w Konstytucji RP (art. 64–76), a tym samym MPPGSiK, który je potwierdza, zalicza się, w rozumieniu art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, do umów dotyczących spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

Z powyższego wynika, że do MPPGSiK stosuje się art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana (...)”. Co więcej na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP „ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Powołane postanowienia można odnieść do art. 11 ust. 1 MPPGSiK, w którym zostało potwierdzone „prawo do odpowiedniego poziomu życia (...) włączając w to odpowiednią żywność”. Norma prawna wynikająca z tego przepisu należy zatem do polskiego systemu prawnego, plasując się między normami konstytucyjnymi a tymi, które wynikają z ustawodawstwa zwykłego. W związku z tym

⁵⁹ P. Radziewicz, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 89.

⁶⁰ Por. M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2014, komentarz do art. 89.

powszechnie obowiązuje i może być bezpośrednio stosowana przez polskie organy państwowe w stosunku do osób znajdujących się pod ich jurysdykcją⁶¹.

* * *

Należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że źródłem prawa do żywności jest godność człowieka. Nie wynika ono zatem z uznaniowej decyzji ustrojodawcy o ustanowieniu prawa w konstytucji lub innym akcie normatywnym. Przysługuje niezależnie od norm prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego. Takowe wpływają jednak niewątpliwie na rozwój praktyki, w tym orzecznictwa, w odniesieniu do treści prawa. Determinują również możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń na poziomie prawa krajowego poprzez możliwość bezpośredniego powoływania się na normę prawną, chociażby dzięki bezpośredniemu stosowaniu konstytucji⁶². W przypadku prawa do odpowiedniej żywności przeciwnicy takiego sposobu myślenia mogą zarzucić, że w przeciwieństwie do prawa pierwszej generacji prawo drugiej generacji nie nadaje się do bezpośredniego i skutecznego dochodzenia roszczeń, dlatego że jego realizacja zależy od czynników ekonomicznych i kulturowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że ten zarzut nie dotyczy zobowiązania podstawowego. Poza tym, jak słusznie podnosi się w literaturze, prawa społeczne, gospodarcze i kulturowe wymagają przyjęcia krajowych aktów prawnych implementujących te prawa⁶³. Takie krajowe akty prawne z powodzeniem mogą stanowić podstawę dochodzenia roszczeń indywidualnych w przeciwieństwie do postanowień międzynarodowoprawnych, które nie są dostosowane do rodzimych warunków wynikających z sytuacji społeczno-gospodarczej. Stanowią przy tym istotną deklarację ustrojodawcy, która sygnalizuje respektowanie prawa do żywności na poziomie państwowym i jednocześnie zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia prawa do żywności w określonym zakresie, uwzględniającym poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przykładem takiej implementacji prawa do żywności do krajowego porządku prawnego są przybliżone w niniejszym artykule regulacje konstytucyjne państw, które zdecydowały się na podniesienie prawa do żywności do rangi prawa zagwarantowanego konstytucyjnie (zob. np. konstytucje Brazylii, Panamy, Ekwadoru, Kenii, Nepalu). Przegląd tych regulacji prowadzi do wniosku, że na poziomie prawa krajowego prawo do żywności jest kształtowane w różny sposób, poczynając od ogólnego uznania prawa, poprzez wskazanie obowiązków państwa związanych

⁶¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 553.

⁶² O. Śniadach, *Czy potrzebujemy...*, s. 284.

⁶³ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo...*, s. 369.

z bezpieczeństwem żywnościowym, aż po gwarancje dotyczące poszczególnych grup społecznych (tzw. *vulnerable groups*).

Tymczasem w Polsce Konstytucja RP i ustawy milczą na temat prawa do żywności. W polskiej ustawie zasadniczej uwzględniono natomiast inne prawa drugiej generacji (np. prawo do zdrowia, prawo do nauki, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pracy, czy też prawo do mieszkania). Trudno powiedzieć, z czego taki wybór praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych wynika. Można bronić tezy, że nie ma potrzeby konstytucyjnego uznania prawa do żywności, ponieważ Polska należy do państw rozwiniętych (Północy), w których – w przeciwieństwie do niektórych państw deklarujących w swoich ustawach zasadniczych prawo do żywności – nie ma problemu z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Ale czy na pewno? Według raportu Banków Żywności problem niedożywienia w Polsce istnieje. Co więcej, narastają inne problemy związane z prawem do odpowiedniej żywności, w tym wzrost liczby osób otyłych, czy nierówności w dostępie do żywności⁶⁴. Istotną kwestią w państwach rozwiniętych pozostaje także bezpieczeństwo żywności, które jest gwarantowane w ramach prawa do odpowiedniej („czystej”, „bezpiecznej”) żywności⁶⁵.

Polski obywatel dysponuje w sprawach żywnościowych ograniczonymi instrumentami. Po pierwsze, ma do dyspozycji art. 11 ust. 1 MPPGSiK, który – jak wskazano wcześniej – potwierdza prawo do odpowiedniej żywności w skali globalnej, bez uwzględnienia warunków społeczno-gospodarczych danego państwa. Można wyobrazić sobie rozstrzygnięcie sądu lub innego organu państwowego odwołującego się do tego postanowienia. Jednakże problemem pozostaje jego interpretacja, ograniczona do komentarza nr 12 KPGSiK ONZ. Czy polski sędzia sięgnie tak daleko? Z pewnością nie jest to wykładnia uwzględniająca rodzime problemy związane z bezpieczeństwem żywnościowym i bezpieczeństwem żywności. Nie jest to również narzędzie implementujące prawo drugiej generacji do polskiego porządku prawnego. Brakuje krajowej praktyki, w tym orzecznictwa sądów, rozwijającej treść prawa do odpowiedniej żywności. Takowa z pewnością mogłaby się rozwinąć w ramach działalności Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, gdyby prawo do żywności zostało uwzględnione w Konstytucji RP. Po drugie, polski obywatel ma do dyspozycji art. 38 Konstytucji RP i art. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka (prawo do życia), jednakże należy pamiętać, że przepisy te dotyczą prawa do wolności od śmierci głodowej. Obecnie trudno sobie w Polsce wyobrazić takie roszczenia. Po trzecie, obywatel polski nie może składać skargi indywidualnej

⁶⁴ Zob. *Niedożywienie i głód w Polsce. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2023, <https://api.ngo.pl/media/get/216568>; <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel2.html> (dostęp: 21.04.2024 r.).

⁶⁵ Zob. T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 13–36.

do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie prawa do odpowiedniej żywności (prawo drugiej generacji). Po czwarte, obywatel polski pozbawiony jest prawa do składania skargi indywidualnej do KPGSiK ONZ, w tym obejmującej prawo do odpowiedniej żywności, w związku z tym, że Polska nie ratyfikowała protokołu fakultatywnego do MPPGSiK⁶⁶. Po piąte, polski obywatel dysponuje wprawdzie narzędziami pozwalającymi na dochodzenie niektórych roszczeń związanych z prawem do żywności, ale nie ulega wątpliwości, że mają one ograniczony zakres przedmiotowy, ponieważ dotyczą praw konsumenta. Nie uwzględniają wszystkich, również hipotetycznych, sytuacji, chociażby związanych z roszczeniem indywidualnym opartym na zarzucie nierównomiernego dostępu do żywności, czy też niedożywienia.

Niniejszy artykuł miał na celu wykazanie niedostatków polskich regulacji konstytucyjnych w zakresie prawa do żywności. Trudno jest przy tym postulować zmianę Konstytucji RP polegającą na uwzględnieniu prawa do odpowiedniej żywności. Jest to niemożliwe, biorąc pod uwagę bieżącą sytuację polityczną. Politycy po prostu zajmują się innymi problemami. Taki scenariusz można zakładać tylko z perspektywy *stricte* naukowej. Ale czy nie warto być idealistą?

REFERENCES

- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019
- CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (dostęp: 14.04.2024 r.)
- Chen Y., *The Right to Food*, "European Journal of Law Reform" 2010, Vol. 12
- Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Haga, 18.10.1907, International Peace Conference, The Hague, Official Record, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rzym 4.11.1950, ETS No. 5
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004
- General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), doc. E/1991/23, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (dostęp: 14.04.2024 r.)

⁶⁶ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights New York, 10 December 2008, UNTS, Vol. 2922, s. 29.

- Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genewa, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 287, <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280158b1a> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Geneva Convention Relative to The Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 135, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280159839> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2014
- International Covenant on Civil and Political Rights, Nowy Jork 16.12.1966, UNTS, Vol. 999
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 16.12.1966, UNTS, Vol. 993
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 393)
- Kearns III A.P., *The Right to Food Exists via Customary International Law*, "Suffolk Transnational Law Review" 1998, Vol. 22
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000
- Lankosz K., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2007
- Łętowska E., *O znaczeniu praw człowieka dla polskiego systemu prawa*, (w:) T. Jasudowicz (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów*, Toruń 1996
- Narula S., *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, "Columbia Journal of Transnational Law" 2006, Vol. 44
- Niedożywienie i głód w Polsce. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2023, <https://api.ngo.pl/media/get/216568>; <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel2.html> (dostęp: 21.04.2024 r.)
- Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights New York, 10 December 2008, UNTS, Vol. 2922
- Radziewicz P., (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023
- Resich Z., *Pakty Praw Człowieka i ich ratyfikacja*, „Palestra” 1977, nr 5(233)
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1)
- Söllner S., *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, "Max Planck Yearbook of United Nations Law" 2007, Vol. 11
- Srogosz T., *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022
- Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020
- Szkarłat M.A., *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio A” 2014, Vol. XXI, z. 2
- Śniadach O., *Czy potrzebujemy prawa do żywności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 47)

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 13)

Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217A Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (dostęp: 11.04.2024 r.)

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448)