



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 27/10/2018

**Adam Bodnar**

**V.7108.28.2018.GH**

**Pan  
Marek Niechcial**

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów

Szanowny Panie Ministrze

Do mojego Biura wpływają skargi przedsiębiorców – sprzedających towary rolno-spożywcze obciążanych karami pieniężnymi z tytułu wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych o jakości handlowej niezgodnej z deklaracją producenta zawartą w oznakowaniu. Skarżący wskazują, że w ten sposób przerzuca się odpowiedzialność z producenta na sprzedawcę detalicznego (dystrybutora), a to producent jest podmiotem odpowiedzialnym za właściwe oznakowanie towaru, który wprowadza do obrotu. Sprzedawcy nie mają możliwości oceny produktów, które oferują do sprzedaży pod kątem zawartości wartości odżywczych i ich składu, ponieważ takiej oceny można dokonać tylko na podstawie badań laboratoryjnych wykonywanych przez specjalistyczne podmioty. W skargach kierowanych do Rzecznika przedsiębiorcy podnoszą zatem, że stają się ofiarami nieuczciwej lub nierzetelnej działalności producentów. Sprzedawcy nie mają bowiem możliwości podjęcia działań naprawczych, które wyeliminowałyby problem w przyszłości, przez co nie mogą zagwarantować zakupu i dalszej sprzedaży towarów odpowiadającej jakości handlowej. Muszą zatem działać w zaufaniu do deklarowanego przez producenta oznakowania produktu.

Zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2212, z późn. zm., dalej ustawa o jakości handlowej), właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania kontroli wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej wymierza, w drodze decyzji, karę pieniężną każdemu, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze nieodpowiadające jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów, w wysokości do pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie tych artykułów rolno-spożywczych do obrotu, nie niższej jednak niż 500 zł. Uregulowana tymi

przepisami odpowiedzialność ma charakter administracyjny, co oznacza, że dla jej ustanowienia bez znaczenia jest to, w jaki sposób doszło do naruszenia prawa, czy nastąpiło to z winy umyślnej, czy też z nieumyślnej (por. wyroki NSA z dnia: 6 lutego 2014 r., sygn. II GSK 1654/12; 10 grudnia 2013 r., sygn. II GSK 1255/12). Definicja pojęcia jakości handlowej zawarta została w art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej. Zgodnie z nią, jakość handlowa to cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi. W myśl zaś art. 4 ust. 1 ustawy o jakości handlowej, wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze powinny spełniać wymagania w zakresie jakości handlowej, jeżeli w przepisach o jakości handlowej zostały określone takie wymagania, oraz dodatkowe wymagania dotyczące tych artykułów, jeżeli ich spełnienie zostało zadeklarowane przez producenta.

Z powyższego wynika, że oznakowanie artykułów rolno-spożywczych jest istotnym elementem jakości handlowej. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest wprowadzanie do obrotu produktów oznakowanych zgodnie z przepisami, w sposób rzetelny i niewzbudzający wątpliwości konsumenta.

Ustawa o jakości handlowej nie definiuje pojęcia wprowadzenia do obrotu, lecz art. 3 pkt 4 tej ustawy odsyła do art. 3 ust. 8 rozporządzenia nr 178/2002<sup>1</sup>, który stanowi, że wprowadzenie na rynek oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania. Na użytek zastosowania art. 40a ust. 1 ustawy o jakości handlowej, przez wprowadzającego do obrotu artykułu rolno-spożywczego należy zatem rozumieć każdego, kto dokonuje tej czynności, a zatem również sprzedawcę niebędącego producentem artykułu oferowanego do sprzedaży (por. wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., sygn. II GSK 1916/14).

Jestem świadomy tego, iż obowiązek kontrolowania przestrzegania zasad oznakowania produktów spożywczych i sankcjonowania ich naruszenia został nałożony na organy krajowe przez przepisy prawa unijnego i dotyczy on wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji<sup>2</sup>. Nie oznacza to jednak, że sposób działania Inspekcji w tym

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L Nr 31 z dnia 1 lutego 2002 r. z późn. zm.).

<sup>2</sup> Stosownie do art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002, państwa członkowskie wprowadzają w życie prawo żywnościowe oraz monitorują i kontrolują przestrzeganie przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze i podmioty działające na rynku pasz odpowiednich wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

zakresie nie może powodować uszczerbku w sferze praw i wolności przedsiębiorców podlegających kontroli.

Nie kwestionując zatem możliwości wydawania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na sprzedawców niebędących producentami za wprowadzenie do obrotu nieprawidłowo oznakowanych artykułów, pragnę jednak zauważyć, że wątpliwości może budzić praktyka organów inspekcji, która w celu przeciwdziałania niewłaściwemu oznakowaniu produktów skupia się na kontroli sprzedawców, a nie producentów. Tymczasem kontrola producentów może doprowadzić do wyeliminowania niewłaściwego oznakowania (poprzez zmianę etykiety lub składu produktu), a kontrole sprzedawców w sposób bezpośredni nie prowadzą do osiągnięcia tego celu. Skoro kontrole mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa żywności w sposób efektywny i najmniej uciążliwy dla przedsiębiorców (zgodnie z zasadą proporcjonalności) wydaje się, że kontrole sprzedawców (dystrybutorów) nie są wystarczającym i adekwatnym środkiem do osiągnięcia tego celu. Nie chronią także konsumentów przed dalszym naruszaniem ich praw.

Nadto należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji<sup>3</sup>. Klasyczną właściwością prawa administracyjnego jest związanie sankcji administracyjnych z funkcją usuwania skutków naruszenia prawa i przywracania stanu zgodnego z prawem, przy czym sposób przywrócenia stanu zgodnego z prawem ma być możliwie najmniej dolegliwy, ponieważ istotą tej sankcji nie jest celowe, programowe zadawanie dolegliwości, lecz przywracanie praworządnego stanu rzeczy, zagwarantowanie bezpieczeństwa dóbr prawnych i tą drogą regulowanie stosunków społecznych<sup>4</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że karanie podmiotów wyłącznie dystrybuujących towary, którzy w żadnej mierze nie mogą przeciwdziałać naruszeniom prawa dotyczącym ich oznakowania, nie koreluje z funkcjami, które w orzecznictwie Trybunału przypisuje się sankcjom administracyjnym, albowiem trudno w tej praktyce stosowania prawa dopatrzeć się jakichkolwiek innych celów poza represją za fakt zakupu od producenta niewłaściwie oznakowanego towaru.

Niezależnie od powyższego, pragnę zwrócić uwagę na treść art. 40a ust. 5c ustawy o jakości handlowej, zgodnie z którym, w przypadku niskiego stopnia szkodliwości czynu, niewielkiego zakresu naruszenia lub braku stwierdzenia istotnych uchybień w dotychczasowej działalności podmiotu można odstąpić od wymierzenia kar pieniężnych. Na

---

<sup>3</sup> Por. wyroki z dnia: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 117), 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27), 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8), 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65), 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62), 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4), z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103), 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91).

<sup>4</sup> Por.: P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Kraków 2008, s. 65 i n.

kanwie skarg zgłoszonych do mojego Biura stwierdziłem, że w uzasadnieniach decyzji nadesłanych przez skarżących organ z urzędu nie rozważał możliwości odstąpienia od wymierzenia kary. Biorąc natomiast pod uwagę, że w jednej ze spraw 6 partii kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych miały wartość 2,20 zł, a mimo to organ nie podjął analizy zasadności odstąpienia od wymierzenia kary, powziąłem wątpliwość natury generalnej co do interpretacji przez inspekcję pojęć „niewielki zakres naruszenia” i „niski stopień szkodliwości czynu”.

Zważywszy na to, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.) zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanego problemu, przedstawionych uwag i wątpliwości.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że z wystąpieniem o powyższej treści zwróciłem się również do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)