

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Polska
e-mail: aserlikowska@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1363-8906

Stosowanie oznaczeń artykułów rolno-spożywczych na przykładzie sera feta i jego niedozwolonych zamienników

The use of agri-food labelling
on the example of feta cheese and its unauthorised substitutes

L'uso delle etichette dei prodotti agroalimentari
sull'esempio del formaggio feta e dei suoi sostituti non autorizzati

The purpose of this article is to determine, using the example of controls on the naming of dishes with feta cheese and its unauthorised substitutes, whether the activities of the competent official control bodies meet the objectives set out in legislations of Member States and the EU's legislation and, in particular, whether the indications in the content of administrative decisions imposing fines are not otherwise misleading. It is also an attempt to answer the question, whether taking over the competences of the Trade Inspection Office by the Inspection of Commercial Quality of Agricultural and Food Products has brought about changes regarding the nomenclature used by entities running catering outlets of the naming of dishes. In conclusion, the author states inter alia, that the names used by the relevant official food control authorities in their administrative decisions and communications to the media, do not help to create consumer awareness and confidence among businesses. The nomenclature used does not indicate the correct name of the product substituting feta cheese for another product, and sometimes it only gives it fancy name, thereby exposing traders to another administrative fine. This practice has not changed significantly after the competences of the Trade Inspection Office were taken over by the Inspection of Commercial Quality of Agricultural and Food Products.

Keywords: commercial quality, official food control, adulterated agri-food, substitution foodstuff, assortment substitution, feta cheese

L'articolo si propone di determinare, sull'esempio del controllo dei nomi dei piatti a base di formaggio feta e dei suoi sostituti non autorizzati, se le attività degli enti di controllo ufficiali competenti portino a raggiungere gli obiettivi stabiliti nelle disposizioni del diritto nazionale e dell'UE, e in particolare se la terminologia presente nel contenuto delle decisioni amministrative che infliggono multe non porti a creare ulteriori errori, nonché si tenta di rispondere alla domanda se l'acquisizione delle competenze dell'Ispettorato Commerciale da parte dell'Ispettorato della Qualità Commerciale dei Prodotti Agroalimentari abbia apportato cambiamenti nel denominare i piatti da parte di chi gestisce punti di ristorazione. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la terminologia, utilizzata dagli enti ufficiali competenti per il controllo alimentare nelle decisioni amministrative e nei comunicati stampa, non favorisce la consapevolezza tra i consumatori e tanto meno l'accrescere della fiducia tra gli imprenditori. Essa non indica il nome corretto del prodotto che sostituisce il formaggio feta oppure fornisce soltanto un nome di fantasia, esponendo così gli imprenditori ad altre sanzioni amministrative di tipo pecuniario. Tale pratica non è cambiata in modo significativo da quando l'Ispettorato Commerciale ha acquisito le competenze dell'Ispettorato della Qualità Commerciale dei Prodotti Agroalimentari.

Parole chiave: qualità commerciale, controllo alimentare ufficiale, prodotto agroalimentare adulterato, falsificazione di ingredienti, formaggio

Wprowadzenie

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) jest jednym z krajowych organów urzędowej kontroli żywności. Do jej zadań należy nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych definiowanych poprzez enumeratywne wyliczenie: produktów rolnych, runa leśnego, dziczyzny, organizmów morskich i słodkowodnych w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów¹. W konsekwencji w ramach swoich obowiązków IJHARS kontroluje również wyroby garmażeryjne oraz dania oferowane przez placówki gastronomiczne. W 2022 r. procentowy udział nieprawidłowości w tego typu punktach w zakresie oznaczeń poszczególnych dań wynosił 45,9%, a parametrów fizykochemicznych 9,1%².

¹ W tym środków spożywczych i pasz przeznaczonych dla zwierząt domowych. Por. art. 16–17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 pkt 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980 (dalej: ustawa o JHARS).

² Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Sprawozdanie roczne 2022*, Warszawa 2023, s. 30. Warto zauważyć, że o ile ocena oznakowania dań w ramach kontroli przeprowadzana jest *ad hoc* w jej toku przez upoważnionych pracowników Inspekcji, o tyle parametry fizykochemiczne co do zasady poddawane są ocenie laboratoryjnej, która wymaga dodatkowych kosztów i czasu, w wyniku czego przeprowadzana jest na próbie (por.

W I kwartale 2023 r. IJHARS przeprowadziła planową kontrolę jakości handlowej dań oferowanych w formie kebabu. W jej wyniku stwierdziła nieprawidłowości w przypadku 74,85% (tj. 104 na 139) skontrolowanych potraw i zidentyfikowała przypadki podmiany asortymentowej, czyli sytuacji, w której do produkcji dania został użyty inny składnik niż zadeklarowany konsumentowi w menu. Zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS stwierdzenie tego typu modyfikacji przez właściwy organ zwykle skutkuje nałożeniem na restauratora administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu wyrobu zafałszowanego w rozumieniu art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS. Pomimo nazwy omawianej kontroli planowej za jeden z dwóch przykładów opisywanej podmiany IJHARS wskazała zastępowanie sera feta – serem sałatkowym³.

Podmiana sera feta jest jedną z częstszych nieprawidłowości przywoływanych w informacjach z kontroli gastronomii – przeprowadzanej początkowo przez Inspekcję Handlową, a od 1 lipca 2020 r. – przez IJHARS, która przejęła kompetencje tej pierwszej w zakresie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym⁴. Przy czym w części podsumowań tego typu kontroli pojawiała się informacja o stosowaniu „sera Fawita [Favita] zamiast fety”⁵. Nazwa fantazyjna „Favita” pojawiała się również w decyzjach administracyjnych właściwych organów nakładających kary pieniężne za wprowadzenie do obrotu wyrobu zafałszowanego. Przywoływane określenie jest jednak nazwą stosowaną przez producenta – członem fantazyjnym, który, zamieszczony bez dodatkowych informacji, nie spełnia wymogów prawnych w zakresie nazewnictwa produktów. W efekcie w przypadku, gdy restaurator po wizycie pracowników odpowiedniej inspekcji lub w związku z informacjami dostępnymi na ich stronach internetowych czy w mediach postanowiłby zastąpić w menu „fetę” rzeczywistą „Favitą” czy fantazyjną nazwą innego sera, uniknąłby co prawda potencjalnej kary za zafałszowanie, ale nałożono by na niego inną sankcję – za wprowadzenie do

art. 25 w zw. z art. 32 ustawy o JHARS). Co więcej, dane odnoszą się do procentowego udziału nieprawidłowości, z którego nie sposób uzyskać liczbę skontrolowanych placówek/partii.

³ Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Jakość handlowa dań oferowanych w formie kebabu*, 21.07.2023, <https://www.gov.pl/web/ijhars/jakosc-handlowa-dan-oferowanych-w-formie-kebabu> [dostęp: 26.03.2024].

⁴ A. Serlikowska, *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 86–88.

⁵ Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Opolu, *Jakie masz prawa w restauracji? Kontrola UOKiK*, 12.04.2022, <https://opole.wiuh.gov.pl/jakie-masz-prawa-w-restauracji-kontrola-uokik/> [dostęp: 2.05.2024].

obrotu artykułu rolno-spożywczego nieodpowiadającego jakości handlowej określonej w przepisach dotyczących nazwy środka spożywczego i wykazu składników.

Problematyka stosowania oznaczeń artykułów rolno-spożywczych jest przedmiotem badań doktryny od wielu lat. Agnieszka Szymecka-Wesołowska zajmowała się tymi zagadnieniami z perspektywy znakowania, prezentacji i reklamy żywności⁶, Adrianna Suska badała oznakowanie w kontekście administracyjnoprawnej ochrony konsumenta⁷, a Paweł Wojciechowski w modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym analizował jego cele m.in. z punktu widzenia wymiaru sankcji za niedostosowanie się do wymogów w zakresie oznakowania produktów spożywczych⁸. Uwagę poświęcano również organom urzędowej kontroli żywności⁹ czy samej definicji artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego¹⁰. W literaturze brakuje jednak kompleksowego opracowania na temat oznakowania tego typu produktów, zwłaszcza ich nazewnictwa.

Należy zauważyć, że pojęcie artykułu rolno-spożywczego i związane z nim definicje, np. jakości handlowej, nie wywodzą się wprost z prawa europejskiego, a jedynie zostały z niego wyprowadzone na etapie tworzenia regulacji krajowej na przełomie XX i XXI wieku¹¹. W aktualnym stanie prawnym wymogi ustawy o JHARS łączą się zatem z obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia 1169/2011¹², określone w tej ustawie kary powiązane są

⁶ A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 232–301.

⁷ A. Suska, *Znakowanie żywności jako forma administracyjnoprawnej ochrony konsumenta*, „Studia Iuridica” 2022, nr 95, s. 452–468.

⁸ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2015, passim.

⁹ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 163–239; M. Szreniawska, *Urzędowe kontrole żywności*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 43, s. 381–390.

¹⁰ S. Witkowski, *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – wykładnia i ocena jej przydatności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 47–66.

¹¹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, druk sejmowy nr 2060, Warszawa, 5 lipca 2000 r., Uzasadnienie do projektu ustawy o JHARS, s. 21–22, [https://orka.sejm.gov.pl/Rejestr-d.nsf/0/FCC3038094F0DDDDCC125691C002EC066/\\$file/2060.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Rejestr-d.nsf/0/FCC3038094F0DDDDCC125691C002EC066/$file/2060.pdf) [dostęp: 20.06.2024].

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 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

z zasadami ogólnymi rozporządzenia 178/2002¹³, a wymierzająca te kary i zarazem przeprowadzająca kontrole i inne czynności urzędowe Inspekcja (IJHARS) powinna działać zarazem według procedur określonych w rozporządzeniu 2017/625¹⁴. Dodatkowo jej organy związane są przepisami krajowymi – począwszy od Konstytucji RP przez Prawo przedsiębiorców¹⁵, k.p.a. i źródło umocowania, czyli ustawę o JHARS, a od 1 lipca 2020 r. przejęła ona obowiązki Inspekcji Handlowej w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym i to na niej od tego dnia spoczywa m.in. kontrola podmiiany asortymentowej w gastronomii.

Celem rozważań jest ustalenie, na przykładzie kontroli nazewnictwa potraw z serem feta i jego niedozwolonymi zamiennikami, czy działania właściwych organów urzędowej kontroli żywności (ukż) realizują cele określone przepisami prawa krajowego oraz unijnego, w szczególności czy oznaczenia w treściach decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne nie wprowadzają w inny błąd, oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy przejęcie kompetencji Inspekcji Handlowej przez IJHARS przyniosło zmiany w zakresie nazewnictwa potraw stosowanego przez podmioty prowadzące punkty gastronomiczne.

oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.Urz. UE L 196 z 8.06.2018, s. 1–14 ze zm. (dalej: rozporządzenie 1169/2011).

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 31, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 178/2002).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz.Urz. UE L 95, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 2017/625).

¹⁵ Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 646 ze zm. (dalej: Prawo przedsiębiorców).

1. Wymogi w zakresie nazewnictwa potraw z serem feta

Ustawodawstwo żywnościowe odróżnia artykuły rolno-spożywcze od środków spożywczych. Definicję pierwszych zawiera ustawa o JHARS, pojęcie drugich wyjaśnia ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁶ utożsamiając je z żywnością i odsyłając w tym zakresie do art. 2 rozporządzenia 178/2002¹⁷. Przyjęte nazewnictwo symbolizuje rozdział przepisów dotyczących ochrony interesów ekonomicznych od zdrowotnych konsumentów¹⁸. Pojęcie artykułu rolno-spożywczego z założenia wykracza zatem ponad żywność, ale przepisy dotyczące bezpieczeństwa mają do niego zastosowanie, o ile jest zarazem środkiem spożywczym. Szczególnie widoczne było to w brzmieniu ustawy o JHARS do grudnia 2014 r. Artykuł 7 ust. 2 tego aktu wskazywał wówczas, że w przypadku artykułu rolno-spożywczego będącego środkiem spożywczym jego nazwa powinna odpowiadać wymaganiom określonym w art. 47 u.b.ż.ż.¹⁹ W obecnym stanie prawnym zagadnienie nazewnictwa środków spożywczych regulowane jest przez rozporządzenie 1169/2011. Prawodawca unijny połączył w nim ekonomiczne i zdrowotne wymogi przekazywania informacji na temat żywności konsumentom, eliminując nieco sztuczny podział na jakość „handlową” i „zdrowotną”, który utrzymuje się w polskim ustawodawstwie²⁰.

¹⁶ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448 (dalej: u.b.ż.ż.).

¹⁷ To jest jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać; obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki (art. 2 rozporządzenia nr 178/2002).

¹⁸ Por. S. Witkowski, *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego...*, s. 48–50.

¹⁹ Ustawa z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. z 2014 r. poz. 1722.

²⁰ Por. motyw 2 i 3 rozporządzenia 1169/2011 – swobodny przepływ bezpiecznej i dobrej dla zdrowia żywności to zasadniczy aspekt rynku wewnętrznego, w istotny sposób przyczyniający się do zdrowia i pomyślności obywateli oraz mający znaczny wpływ na ich interesy społeczne i ekonomiczne; aby uzyskać wysoki poziom ochrony zdrowia konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji, należy zapewnić odpowiednie informowanie konsumentów na temat spożywanej przez nich żywności. Na wybory dokonywane przez konsumentów mogą wpływać m.in. względy zdrowotne, ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i etyczne. Podobnie na gruncie rozporządzenia 2017/625 (art. 1 ust. 2 lit. a) w sprawie urzędowych kontroli zagadnienia: żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej oraz ochrony interesów konsumentów i zapewnienia prawa do informacji połączono w jeden obszar weryfikacji zgodności.

Oferowane w placówce gastronomicznej danie jako środek spożywczy, a zarazem artykuł rolno-spożywczy, powinno spełniać wymogi dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹, w tym mieć określoną nazwę oraz wykaz składników (art. 9 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia 1169/2011). Przy czym w przypadku nazwy pierwszeństwo ma określona w przepisach, a gdy taka nie istnieje – zastosowanie ma zwyczajowa, a jeśli i taka nie występuje lub nie ma powszechnego zastosowania – określa się ją w sposób opisowy, czyli wystarczająco jasny, by umożliwić poznanie charakteru takiego produktu i odróżnienie od innych, z którymi mógłby być pomyłony²².

Wykaz składników powinien natomiast objąć wszystkie składowe potrawy, w malejącej kolejności ich masy w momencie użycia składników przy wytwarzaniu tego środka spożywczego, z zachowaniem ich zasad nazewnictwa określonych jak w przypadku całego wyrobu²³. Przy czym względem składnika w postaci sera prawodawca wskazuje, że w przypadku gdy konkretny produkt stanowi składnik innego środka spożywczego, dopuszczalne jest stosowanie jedynie prostego określenia „ser”, pod warunkiem że nazwa i prezentacja takiego środka spożywczego nie odnosi się do określonego rodzaju sera²⁴.

W przypadku sera feta zagadnienie staje się jeszcze bardziej skomplikowane z uwagi na okoliczność, że jego nazwa jest chronioną nazwą pochodzenia (ChNP) na podstawie rozporządzenia 1151/2012²⁵. W konsekwencji jedynie ser pochodzący z konkretnego obszaru geograficznego w Grecji, odpowiadający specyfikacji regulowanej prawodawstwem unijnym²⁶, może być określany tym mianem. Prawna ochrona w tym zakresie obejmuje m.in. zabezpieczenie nazwy „feta” przed „wszelkim” bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem, ale również niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeżeli podano jej prawdziwe pochodzenie lub towarzyszą jej

²¹ Por. art. 1 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 2 lit. d i n oraz art. 6, jak również motyw 22 rozporządzenia 1169/2011.

²² Art. 9 ust. 1 lit. a w zw. z 17 i art. 2 ust. 2 lit. n-p oraz załącznik VI rozporządzenia 1169/2011.

²³ Por. art. 18–20 i załączniki VII–VIII rozporządzenia 1169/2011.

²⁴ Załącznik VII cz. B pkt 6 rozporządzenia 1169/2011.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. UE L 343/1, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie 1151/2012).

²⁶ Wyrok TSUE z 14 lipca 2022 r. w sprawie C-159/20 Komisja Europejska przeciw Królestwu Danii, ECLI:EU:C:2022:561.

określenia takie jak „styl”, „typ”, „metoda”, „zgodnie z recepturą stosowaną”, „imitacja” itp., w tym jeśli produkt ten jest wykorzystywany jako składnik²⁷.

2. Konsekwencje stosowania niewłaściwego nazewnictwa potraw

Ustawa o JHARS wprowadza ogólny wymóg wypełniania przez wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze deklarowanych informacji o produktach²⁸. W przypadku środków spożywczych *lex specialis* jest rozporządzenie 1169/2011, które w art. 7 wskazuje generalne zasady rzetelnego informowania konsumentów. Informacje na temat żywności muszą być jasne i łatwe do zrozumienia oraz nie mogą wprowadzać w błąd, np. co do właściwości środka spożywczego, w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji²⁹. O ile jednak akt ten wskazuje na odpowiedzialność podmiotu działającego na rynku spożywczym³⁰, o tyle ustawa o JHARS w art. 40a ust. 1 i 3 precyzuje konsekwencje wprowadzenia do obrotu artykułów rolno-spożywczych o odmiennej od deklarowanej informacji godzącej w interes ekonomiczny konsumentów.

Naruszenie przepisów dotyczących informowania o potrawie w kontekście finansowej szkody jej nabywcy (niepowiązanego działalnością gospodarczą z restauratorem/gastronomikiem) stanowi w krajowych regulacjach delikt administracyjny zagrożony sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Przy czym zagadnienie to jest na tyle szerokie, że w praktyce możliwe są trzy podstawowe kwalifikacje tego typu naruszenia.

Pierwsza związana jest ze stwierdzeniem przez właściwy organ, tj. Głównego Inspektora lub właściwego terytorialnie wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wprowadzenia do obrotu produktu o niewłaściwej informacji, która narusza interes konsumenta³¹, ale nie w sposób istotny. Taki czyn podlega karze pieniężnej w wysokości do

²⁷ Por. art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1151/2012.

²⁸ Art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 9 ustawy o JHARS.

²⁹ O wprowadzeniu w błąd w prawie konsumenckim i żywnościowym: P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 105–113.

³⁰ Por. art. 8 rozporządzenia 1169/2011.

³¹ W rozumieniu konsumenta finalnego, zdefiniowanego w art. 3 pkt 11 ustawy o JHARS. Szerzej: M. Łata, *Adresat reklamy żywności: wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1, s. 94–99.

pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie do obrotu kwestionowanego wyrobu, nie niższej jednak niż 500 zł³². W przypadku potraw powszechną praktyką, stosowaną wcześniej również przez Inspekcję Handlową, jest obliczanie wartości korzyści majątkowej jako ceny jednego zakwestionowanego dania, co zazwyczaj oznacza, że jej przemnożenie przez pięć przynosi kwotę niższą niż minimalna kara. Oznacza to, że jedyną karą pieniężną, którą w takiej sytuacji można nałożyć, jest 500 zł³³.

W przypadku użycia w potrawie, pomimo odpowiedniej deklaracji, sera innego niż feta, właściwe organy stosują jednak bardziej dotkliwą dla restauratora drugą kwalifikację³⁴. Mianowicie uznają takie danie za artykuł rolno-spożywczy zafałszowany, tj. produkt w istotny sposób naruszający interesy konsumentów, którego wprowadzenie do obrotu zagrożone jest karą pieniężną w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł³⁵.

Jeżeli natomiast nie jest to pierwsze takie naruszenie, to ponowne wprowadzenie do obrotu produktu tego samego rodzaju – zarówno w typie podstawowym, jak i kwalifikowanym (zafałszowanie) podlega trzeciej kwalifikacji, co wiąże się z karą pieniężną podwyższoną o wysokość kar nałożonych w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli³⁶. Dla prowadzonych rozważań istotna jest również potencjalna sankcja za nieusunięcie nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w terminie określonym w zaleceniach pokontrolnych (kara pieniężna w wysokości do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok jej nałożenia)³⁷, która

³² Art. 40a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS.

³³ Wyrok NSA z 26 września 2018 r., sygn. akt II GSK 719/18.

³⁴ Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, *Rejestr zafałszowanych artykułów rolno-spożywczych*, <https://www.gov.pl/web/iJHARS/zafalszowane-artykuly-rolno-spozywcze> [dostęp: 2.05.2024]; decyzja Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 17 marca 2016 r., nr 26/KJ-Ds./2016, http://www.wiioh.lodz.pl/userfiles/file/decyzje%20zg%202016/26_16.pdf [dostęp: 6.05.2024]; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 30 listopada 2017 r., DIH-1/83/2017, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/e11c83963a34579cc-1258266002c3a31/\\$FILE/Decyzja%20DIH-1-83-2017%20-%20gastronomia%20\(dla%20BP\).pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/e11c83963a34579cc-1258266002c3a31/$FILE/Decyzja%20DIH-1-83-2017%20-%20gastronomia%20(dla%20BP).pdf) [dostęp: 6.05.2024].

³⁵ Art. 40a ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 pkt 10 ustawy o JHARS.

³⁶ Art. 40a ust. 3 ustawy o JHARS.

³⁷ Art. 30b w zw. z art. 40a ust. 2 ustawy o JHARS.

w przeciwieństwie do podwyższenia kary za ponowne wprowadzenie do obrotu jest oddzielną dolegliwością określoną przepisami prawa.

W przypadku sera feta ewentualna niezgodna z rzeczywistością deklaracja składnika potrawy wyczerpuje jednocześnie znamiona naruszeń, o których mowa w art. 56 ustawy o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia³⁸, jednak kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 40b ustawy o JHARS i w takim przypadku nałożenie kary pieniężnej z drugiego aktu konsumuje popełnienie deliktu zagrożonego sankcją na podstawie obu regulacji.

3. Potrawy z nie-fetą a decyzje właściwych organów ukź

Administracyjne kary pieniężne za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych funkcjonują w krajowych regulacjach od 18 grudnia 2008 r., kiedy to właściwym do ich wymierzenia był zarówno wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jak i wojewódzki inspektor inspekcji handlowej. Odpowiednie organy tej drugiej inspekcji aż do 1 lipca 2020 r. zajmowały się nadzorem nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym i to na nich do tego dnia spoczywała m.in. kontrola podmiany asortymentowej w gastronomii.

30 listopada 2015 r. prawodawca wprowadził do ustawy o JHARS obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji zawartych w decyzjach o zafałszowaniu, który funkcjonuje w tych przepisach do dziś. Obowiązek ten poszczególni wojewódzcy inspektorzy inspekcji handlowej realizowali poprzez publikację aktów administracyjnych wydanych na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS na swoich stronach internetowych³⁹. Biorąc jednak pod uwagę obowiązek wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej związany z udostępnianiem efektów kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁰, decyzje w sprawie zafałszowań udostępniano równoległe z innymi aktami tych organów. W konsekwencji

³⁸ Ustawa z 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych, Dz.U. poz. 588.

³⁹ Zob. stronę internetową Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Krakowie: <http://www.krakow.wiih.gov.pl/Content/Page/decyzje> [dostęp: 2.05.2024] czy Biuletyn Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Szczecinie: <https://bip.wiih.pomorzeczachodnie.pl/strony/816.dhtml> [dostęp: 2.05.2024].

⁴⁰ Art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902. Od 1 lipca 2020 r. również art. 11a ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 312.

bez szczegółowej analizy każdego z opublikowanych plików ani konsument, ani potencjalny restaurator pragnący poszerzyć wiedzę w tej materii nie był w stanie zdobyć precyzyjnych informacji na ten temat.

Dokładna analiza poszczególnych decyzji również nie byłaby jednoznaczna z uzyskaniem rzetelnych informacji na temat określenia w menu czy w wykazie składników produktów niebędących fetą, a jedynie krowim serem (najczęściej miękkim solankowym tłustym lub półtłustym⁴¹). Wyraźnie widoczne jest to w decyzjach prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będącego organem Inspekcji Handlowej i do 1 lipca 2020 r. stanowiącego organ II stopnia w rozumieniu k.p.a. w zakresie odwołań od decyzji dotyczących m.in. wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do połowy 2020 r. prezes UOKiK rozpatrywał i utrzymał w mocy lub orzekał samodzielnie w przypadku 126 decyzji administracyjnych poszczególnych wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej wydanych na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS⁴², z czego 21 (16,7%) na łączną kwotę 62 854,37 zł dotyczyło potraw zafałszowanych, tj. takich, w których oznakowaniu podano niezgodną z prawdą informację o tym, iż w ich składzie znajduje się ser feta. W 11 z nich (52%) posłużono się takimi sformułowaniami, jak „zamiast sera Feta użyto sera Favita”, „w opinii Prezesa UOKiK ustalenia kontroli dotyczące zastąpienia zadeklarowanej w oznakowaniu dla konsumentów wołowiny częściowo z mięsem z indyka oraz sera Feta serem Favita” czy „należy podkreślić również, że pozostały materiał dowodowy zebrany w sprawie jednoznacznie wskazywał na użycie do wyprodukowania zakwestionowanej sałatki sera Favita”⁴³.

Trzeba zauważyć, że jeżeli przedsiębiorca uprzednio ukarany za takie zafałszowanie potrawy posłużyłby się sformułowaniem stosowanym przez organ w decyzji (i w żadnej części aktu administracyjnego nieoznaczonym

⁴¹ Tak zgodnie z rozporządzeniem 1169/2011 oznakowany powinien być ten produkt, jeżeli chodzi o nazwę opisową, ewentualnie do rozważenia pozostaje, czy obecnie dla konsumenta identyfikowalne okazałoby się sformułowanie „sałatkowy”, wtedy byłaby to nazwa zwyczajowa. Wydaje się to jednak wątpliwe, szczególnie biorąc pod uwagę, że ser ten występuje co najmniej w dwóch wariantach: „tłusty” i „półtłusty”.

⁴² Analiza własna na podstawie decyzji opublikowanych na stronie internetowej UOKiK: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf, zakładka „pozostałe” [dostęp: 6.05.2024].

⁴³ Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21 grudnia 2012 r., DIH-1/88/2012; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 lipca 2019 r., DIH-1/47/2019; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 16 maja 2017 r., DIH-1/33/2017.

jako skrót redakcyjny) i w menu wskazał w takiej sytuacji „ser Favita”, w czasie powtórnej kontroli mierzyłby się z zarzutem niewłaściwej nazwy zastosowanej w wykazie składników, co również jest deliktem administracyjnym zagrożonym co do zasady niższą karą administracyjną za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego jakości handlowej o niewłaściwej jakości handlowej na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁴. Co interesujące, skrótowe określenie składnika podmienianego w przypadku deklarowania potrawy z fetą pojawia się w decyzjach prezesa UOKiK jedynie w przypadku „Favity”. W zakresie innych serów krowich czy produktów seropodobnych organ stosuje już bardziej rozbudowaną, choć miejscami wciąż wątpliwą, nazwę w każdym fragmencie decyzji⁴⁵. Podmiana asortymentowa skrótowo określana „ser „Faw(v)ita” w miejsce sera „feta” pojawiała się również w informacjach medialnych⁴⁶ czy specjalnych okazjonalnych poradnikach konsumenckich publikowanych na stronie internetowej UOKiK i poszczególnych wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej⁴⁷.

Biorąc pod uwagę przejście kompetencji w zakresie kontroli gastronomii do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, można zaobserwować bardziej ostrożne podejście do określania niezgodnych z prawem zamienników fety w publikowanych informacjach. Pierwsza informacja z zakresu dań z punktów gastronomicznych wspomina o „zastępowaniu sera Feta serem sałatkowym”, co wciąż budzi wątpliwości, czy można uważać określenie „ser sałatkowy” za wystarczające, ale z pewnością nie jest nazwą fantazyjną producenta.

⁴⁴ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980.

⁴⁵ Ser sałatkowo-kanapkowy „Tolonis”, a właściwie tłusty ser twarogowy z mleka krowiego (por. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 15 września 2017 r., DIH-1/65/2017), produkt seropodobny „Danish White Sałatkowy Dairyland” (decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 marca 2017 r., DIH-1/24/2017), ser sałatkowo-kanapkowy „aro” 45% tłuszczu w s.m. [suchej masie] z mleka krowiego (decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 12 czerwca 2015 r., DIH-1/39/2015).

⁴⁶ *UOKiK wybrał się do restauracji. W ponad połowie z nich stwierdził nieprawidłowości*, Wiadomości Handlowe, 11.07.2021, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/horeca-i-qsr/uokik-wybral-sie-do-restauracji-w-ponad-polowie-z-nich-stwierdzil-nieprawidlowosci-2398111> [dostęp: 2.05.2024]; *Gastronomia na celowniku UOKiK. W daniach ser Fawita zamiast fety*, Money.pl, 9.07.2021, <https://www.money.pl/gospodarka/gastronomia-na-celowniku-uokik-posypaly-sie-mandaty-i-wnioski-do-sadow-6659341616323104a.html> [dostęp: 2.05.2024].

⁴⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Jakie masz prawa w restauracji? Kontrola UOKiK*, 12.04.2022, <https://uokik.gov.pl/download/26302> [dostęp: 2.05.2024].

W prowadzonym przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych rejestrze decyzji dotyczących zafałszowań artykułów rolno-spożywczych, obejmującym decyzje wydane na podstawie art. 29 i art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o JHARS, upublicznione po 31 grudnia 2012 r., znajduje się 13 decyzji dotyczących zafałszowania w związku z deklarowaniem nazwy „feta”⁴⁸. Sześć z nich dotyczy punktów gastronomicznych, sześć – miejsc sprzedaży wyrobów garmażeryjnych, jedna – punktu zaopatrzenia gastronomii. Chronologicznie w pierwszych trzech decyzjach dotyczących restauracji wskazywano na zastąpienie sera feta innym konkretnie oznaczonym produktem – wraz z podaniem pełnej nazwy, w tym nazwy fantazyjnej związanej z danym producentem⁴⁹, tj. „Apetina Classic cubes”⁵⁰, „Favita”⁵¹, „Fettiva”⁵². W pozostałych przypadkach wskazywano już jednak na użycie innego niż deklarowany w menu/wykazie składników produktu, nie podając jednak wprost, za pośrednictwem jakiego środka spożywczego dokonano podmiany asortymentowej.

Wnioski

Przypadek podmiany asortymentowej w zakresie sera feta jest o tyle specyficzny, że każda zmiana w tym zakresie w stosunku do deklarowanej w menu będzie w urzędowej kontroli żywności traktowana jako zafałszowanie. Produkt podlegający chronionej nazwie pochodzenia nie może być zastąpiony żadnym innym, nawet w przypadku wywozu do państw trzecich, czego jasno dowodzi wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-159/20 (Komisja vs. Dania).

Do celów organów kontroli należy jednak nie tylko karanie obywatela, ale także wskazanie mu drogi, by w przyszłości konkretnych błędów nie popełniał. Wyraża to konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, dyrektywy określone w dziale I, rozdziale 2 k.p.a. czy regulacja art. 12 Prawa przedsiębiorców. Zgodnie z mo-

⁴⁸ Rejestr wyszukiwania według nazwy produktu „feta”, stan na 24.04.2024 r.

⁴⁹ Nazwa fantazyjna to informacja wymyślona przez producenta, która może stanowić dodatkowe informacje na opakowaniu, ale jej podanie nie spełnia wymogu wskazywania nazwy w sposób zgodny z rozporządzeniem 1169/2011. Por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Rolniczy handel detaliczny – informacje dotyczące oznakowania*, Warszawa 2022, s. 8.

⁵⁰ Decyzja KO.8230.241.2023 z 30 października 2023 r.

⁵¹ Decyzja KOZ.8230.110.2023 z 13 listopada 2023 r.

⁵² SKJ.8361.3.2023 z 11 sierpnia 2023 r.

tytem 27 rozporządzenia 2017/625⁵³ właściwe organy powinny zapewnić odpowiednią jakość, spójność i skuteczność kontroli urzędowych. Trudno mówić o skuteczności kontroli gastronomii, jeżeli przedsiębiorca, korzystając z tekstu decyzji administracyjnej wymierzającej mu sankcję za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, popełni inny błąd, wskazując w wykazie składników fantazyjną nazwę składnika, która nie wypełnia innych norm w zakresie obowiązków informacyjnych względem konsumentów. Co więcej, jeżeli po takiej zmianie nazewnictwa w menu jednego dnia zabraknie mu sławnej „Favity” i zastąpi ją innym produktem, tym razem również serem krowim, solankowym i np. półtustym, to też narazi się na odpowiedzialność za zafałszowanie, ponieważ deklarował wyrób konkretnego producenta.

Trzeba zauważyć, że opisany problem nie jest teoretyczny. Błędne oznakowanie w zakresie omawianych serów jest dość powszechne w punktach gastronomicznych na terytorium Polski. W przypadku największego miasta w województwie kujawsko-pomorskim, według stanu na 8 sierpnia 2023 r., na 108 punktów gastronomicznych 16 oferowało dania z serem feta (w tym jeden zarówno z serem feta, jak i „typu feta”), siedem – Favita (w tym jeden „typu Favita”), dwa – „typu feta” i „sałatkowy à la feta”, a dziewięć różnego rodzaju wariacje z serami „sałatkowymi”, „kanapkowymi”, „śródziemnomorskimi” czy „sałatkowo-kanapkowymi”. Wyłączając zatem oznakowania w oczywisty sposób niezgodne z prawem (typu i à la „feta”), 16 określeń może dotyczyć w istocie produktu o dokładnie tych samych właściwościach. Trudno w tej sytuacji mówić o rzetelnym informowaniu konsumentów czy o jakimkolwiek potencjalnym ugruntowaniu się nazwy zwyczajowej sera sałatkowego.

Przeniesienie kompetencji Inspekcji Handlowej dotyczącej nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w zakresie zafałszowań potraw z fetą w sferze informacji o prowadzonych postępowaniach nie przyniosło zmian dotyczących bardziej precyzyjnego nazewnictwa. Jediną zaobserwowaną modyfikacją jest publikowanie wiadomości o zafałszowaniach w gastronomii w rejestrze IJHARS zamiast w postaci plików poszczególnych decyzji i unikanie przy tym wskazywania, jak powinna brzmieć właściwa nazwa zakwestionowanego składnika. Trudno upatrywać

⁵³ Pierwsze 108 punktów gastronomicznych na 156 wyświetlających się w serwisie Pyszne.pl 8 sierpnia 2023 r. o godz. 12.10 przy wskazaniu adresu: Dworzec PKP Bydgoszcz Główna.

w tym pozytywnej zmiany na korzyść informowania konsumentów czy pogłębiania zaufania u przedsiębiorców.

BIBLIOGRAFIA

- Łata M. (2020), *Adresat reklamy żywności: wybrane problemy prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Serlikowska A. (2013), *Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9.
- Suska A. (2022), *Znakowanie żywności jako forma administracyjnoprawnej ochrony konsumenta*, „Studia Iuridica” nr 95.
- Szreniawska M. (2018), *Urzędowe kontrole żywności*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” nr 43.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2018), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa.
- Witkowski S. (2015), *Definicja artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego, zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – wykładnia i ocena jej przydatności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1.
- Wojciechowski P. (2008), *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2015), *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2018), *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.