

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Zmiany w rejestrze zakładów a znakowanie żywności – wybrane aspekty prawne

Changes to the establishment register
and food labelling – selected legal aspects

Modifiche nel registro degli stabilimenti
e etichettatura degli alimenti – aspetti giuridici scelti

The subject of consideration is selected legal aspects related to the disclosure on food labels of changes made to the entries in the establishment registers. The research attempted to answer the question of whether, in the event of changes to the register, the existing legal regulations sufficiently protect consumers from being misled about the food business operator responsible for providing food information on the label. It also aimed to assess the potential liability on the part of a food business operator for failing to disclose on food labels the change of its name, business name or address entered in the register. As has been established, the current legal regulations sufficiently protect consumers from being misled about food business operators responsible for providing food information in the event of changes to the register. However, with regards food business operators' liability for not disclosing on the label the changes made to the entries in the establishment register regarding their name, business name or address, it has been found that there are no regulations governing that issue. Therefore the existing legal situation may raise doubts and a legislative intervention seems necessary and justified.

Keywords: establishment register, establishment approval, change in establishment register, food labelling, consumer protection, responsibility of food business operator

L'oggetto delle considerazioni è l'analisi di alcuni aspetti giuridici legati alle comunicazioni sulle etichette degli alimenti in relazione alle modifiche apportate nel registro degli stabilimenti. Lo scopo dello studio è verificare se le normative vigenti tutelino adeguatamente i consumatori da informazioni ingannevoli circa il soggetto responsabile delle informazioni alimentari in caso di variazioni nei dati riportati nel registro degli stabilimenti, e di valutare

il rischio di responsabilità per gli imprenditori che omettono di indicare tali cambiamenti (denominazione, ragione sociale, indirizzo) sulle etichette. Le considerazioni svolte permettono di formulare alcune conclusioni. Le regolazioni attuali risultano sufficienti a tutelare i consumatori da informazioni fuorvianti circa il soggetto responsabile in caso di modifiche al registro. Tuttavia, per quanto riguarda la responsabilità degli imprenditori per l'omessa indicazione di tali modifiche sulle etichette, si riscontra l'assenza di una regolazione specifica, che genera incertezze giuridiche. Pertanto, un intervento legislativo appare necessario e giustificato.

Parole chiave: registro degli stabilimenti, approvazione dello stabilimento, modifica nel registro dello stabilimento, etichettatura degli alimenti, tutela del consumatore, responsabilità del soggetto che gestisce l'impresa alimentare

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań są wybrane aspekty prawne ujawniania na etykietach środków spożywczych zmian dokonywanych w rejestrach zakładów.

Ochrona zdrowia i życia ludzi jest podstawowym celem prawa żywnościowego. Prawodawca przewiduje szereg instrumentów prawnych służących jego realizacji. Można wśród nich wyróżnić określone prawem wymogi co do jakości środków spożywczych, a także nałożenie na przedsiębiorstwa sektora spożywczego obowiązku przestrzegania wymagań higienicznych w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu”¹. Przez higienę żywności należy rozumieć środki i warunki niezbędne do kontroli zagrożeń i zapewnienia przydatności do spożycia przez ludzi środków spożywczych, uwzględniając ich zamierzone użycie². Unormowania dotyczące warunków postępowania z żywnością odgrywają zatem służebną rolę w stosunku do jakości żywności, a ich celem jest uzyskanie i dostarczenie odbiorcom środków spożywczych spełniających ustalone wymagania zdrowotne³. Znaczenie właściwych warunków produkcji i obrotu żywnością potwierdza fakt, że nadzór nad bezpieczeństwem żywności często nie obejmuje możliwości bezpośredniej kontroli finalnego produktu trafiającego do konsumenta, np. w zakładach żywienia zbiorowego. Z tego względu ważne jest przestrzeganie wymogów higienicznych, które ograniczają ryzyko wprowadzenia do obrotu żywności

¹ Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 852/2004).

² Art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 852/2004.

³ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 158.

niebezpiecznej. Potwierdzeniem spełnienia tych wymogów są zatwierdzenie i wpis zakładów do właściwego rejestru.

Podawanie informacji dotyczących żywności służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz interesów konsumentów przez umożliwienie im dokonywania świadomych wyborów i bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych⁴. Regulacje prawne w zakresie informacji o żywności mają również na celu zagwarantowanie swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności w UE, z uwzględnieniem potrzeby ochrony słuszných interesów producentów i wytwarzania produktów odpowiedniej jakości⁵. Jak wskazuje Paweł Wojciechowski, cele te wpisują się w ogólne założenia prawa żywnościowego określone w rozporządzeniu nr 178/2002, przy czym szczególnie podkreślono tu konieczność ochrony słuszných interesów producentów⁶. Wpłynęło to na przyjęcie przez prawodawcę długich okresów przejściowych po wejściu w życie nowych wymogów, w których środki spożywcze oznaczone etykietami niezgodnymi z nowymi regulacjami mogą być wprowadzane na rynek, a zapasy produktów wprowadzonych na rynek przed zakończeniem okresu przejściowego mogą być sprzedawane do ich wyczerpania⁷. Rozwiązanie to dotyczy jednak wyłącznie przypadków niezgodności etykiet z nowymi wymogami przewidzianymi prawem. Wątpliwość może natomiast budzić brak zgodności wynikający z innych okoliczności, np. zmiany nazwy, firmy i adresu ujawnionych w rejestrze zakładów.

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne w wystarczający sposób chronią konsumentów przed wprowadzeniem w błąd co do podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności w przypadku zmiany danych w rejestrze zakładów, a także ocena ryzyka ponoszenia odpowiedzialności przez przedsiębiorców za nieujawnienie na etykietach zmiany nazwy, firmy lub adresu przedsiębiorcy dokonanej w tym rejestrze.

⁴ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia 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 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18, dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

⁵ Art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁶ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 412.

⁷ Art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011.

1. Zatwierdzenie, wpis i zmiany w rejestrze zakładów

Prawodawca unijny nakłada na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze obowiązek współpracy z właściwymi organami zgodnie z prawodawstwem unijnym i krajowym⁸. Każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze jest zobowiązany powiadomić właściwy organ o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, w celu jego rejestracji⁹. Mimo że przepis mówi o przedsiębiorstwie, należy przez to rozumieć zakład. Wynika to ze stosowania w dalszej części rozporządzenia nr 852/2004 terminu „zakład” oraz z brzmienia definicji przedsiębiorstwa, zgodnie z którą jest nim każda jednostka przedsiębiorstwa spożywczego¹⁰.

Spełnienie wymogów higienicznych jest warunkiem rozpoczęcia działalności zakładu. Potwierdzenie ich spełnienia stanowi wpis zakładu do rejestru, poprzedzony co do zasady jego zatwierdzeniem. Następuje to zwykle w wyniku kontroli, która pozwala na sprawdzenie planowanej działalności przed jej rozpoczęciem¹¹. Zatwierdzenie zakładu poprzedzone jest przynajmniej jedną wizytą właściwego organu w miejscu jego funkcjonowania¹². W Polsce organami właściwymi w sprawach rejestracji i zatwierdzania, warunkowego zatwierdzania, przedłużania warunkowego zatwierdzenia, zawieszania oraz cofania zatwierdzenia zakładów są: państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny¹³ albo powiatowy lekarz weterynarii.

W zakresie działalności podlegającej nadzorowi państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego podmiot, który zamierza prowadzić zakład, zobowiązany jest złożyć wniosek o wpis do rejestru lub wniosek o zatwierdzenie i wpis do rejestru, w zależności od potencjalnej działalności, w terminie co najmniej 14 dni przed jej rozpoczęciem¹⁴. Właściwy organ administracji dokonuje

⁸ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 852/2004 oraz art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 55, dalej: rozporządzenie nr 853/2004).

⁹ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

¹⁰ Art. 2 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 852/2004.

¹¹ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, s. 159.

¹² Art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004.

¹³ W zakresie, w jakim stanowi art. 61 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448, dalej: u.b.ż.ż.).

¹⁴ Art. 64 ust. 1 u.b.ż.ż.

wpisu na podstawie wniosku o wpis albo wydanej przez niego decyzji o zatwierdzeniu zakładu, jeżeli zostaną spełnione odpowiednie wymogi prawa żywnościowego. Chodzi przede wszystkim o charakterystyczne dla prowadzonej działalności i odpowiadające jej profilowi wymogi higieniczne, wdrożenie procedur opartych na zasadach HACCP oraz opracowanie zasad dobrej praktyki produkcyjnej lub higienicznej¹⁵. Po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie zakładu właściwy organ przeprowadza kontrolę na miejscu¹⁶. Wymagana jest co najmniej jedna kontrola przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu¹⁷. Ma ona na celu sprawdzenie, czy zakład spełnia odpowiednie wymogi prawa żywnościowego¹⁸. Decyzja o zatwierdzeniu lub warunkowym zatwierdzeniu zakładów stanowi podstawę do dokonania wpisu do rejestru zakładów¹⁹.

W przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego wniosek o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru zakładów składa się w formie pisemnej w terminie co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności. Jeśli kontrola wykaże, że zakład spełnia wymogi prawa żywnościowego, to powiatowy lekarz weterynarii, wydając decyzję o zatwierdzeniu zakładu, nada zakładowi weterynaryjny numer identyfikacyjny oraz wpisze zakład do rejestru powiatowego lekarza weterynarii.

Nie każda działalność wymaga jednak wcześniejszego zatwierdzenia zakładu i kontroli. Prawodawstwo unijne przewiduje bowiem obowiązek rejestracji wszystkich zakładów i zatwierdzania jedynie niektórych. Zasada ta znajduje zastosowanie w działalności podlegającej nadzorowi powiatowego lekarza weterynarii.

¹⁵ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 797.

¹⁶ Art. 148 ust. 2 rozporządzenia 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, zmieniającego 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 uchylającego 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 z 7.04.2017, s. 1, dalej: rozporządzenie 2017/625).

¹⁷ Art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004.

¹⁸ Art. 148 ust. 3 rozporządzenia 2017/625.

¹⁹ Art. 61 ust. 1 pkt 2 u.b.ż.ż.

Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze wprowadzają do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego wytwarzane w UE wyłącznie wtedy, gdy zostały one przygotowane i poddane obróbce w zakładach spełniających odpowiednie wymogi prawa żywnościowego oraz zarejestrowanych przez właściwy organ²⁰. Wynika z tego, że choć tylko niektóre zakłady muszą uzyskać dodatkowe zatwierdzenie przed wpisaniem do rejestru²¹, to obowiązek rejestracji dotyczy każdego. Wniosek o wpis do rejestru zakładów składa się w formie pisemnej w terminie co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności. Powiatowy lekarz weterynarii, wydając decyzję administracyjną w sprawie wpisu do rejestru, nadaje zakładowi weterynaryjny numer identyfikacyjny²².

W przypadku działalności podlegającej nadzorowi państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, w odniesieniu do zakładów wyszczególnionych w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, wpis zakładu do rejestru dokonywany jest bez wcześniejszego zatwierdzenia²³. W takich przypadkach podmiot działający na rynku spożywczym zobowiązany jest złożyć jedynie wniosek o wpis do rejestru zakładów w terminie co najmniej 14 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności.

Warto jednak podkreślić, że nawet w przypadku braku konieczności wcześniejszego zatwierdzenia zakładu i obowiązku złożenia jedynie wniosku o wpis do rejestru zakładów spełnienie wymogów higieniczno-sanitarnych jest konieczne jeszcze przed rozpoczęciem działalności. Utrzymanie ich podczas prowadzonej działalności stanowi bowiem warunek bezpieczeństwa żywności.

Na podmiotach prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze spoczywa również obowiązek zapewnienia, że właściwy organ posiada aktualne informacje na temat zakładów, np. przez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności czy zamknięciu istniejącego zakładu²⁴. Obowiązek informowania o zmianach dotyczy więc wszelkich modyfikacji, zarówno formalnoprawnych, np. zmiany firmy lub formy prawnej, jak i dotyczących

²⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 853/2004.

²¹ Art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 853/2004.

²² Art. 21 ust. 4 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 872, dalej: u.p.p.z.).

²³ Art. 63 ust. 2 u.b.ż.ż. stanowi, w odniesieniu do jakich zakładów zatwierdzenie nie jest wymagalne.

²⁴ Art. 6 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

działalności prowadzonej na terenie zakładu. Procedura dokonywania zmian w rejestrze ze względów praktycznych zależy głównie od ich rodzaju.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności zmiany danych należy zgłaszać za pomocą wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, a przekształcenia dotyczące prowadzonej działalności (jej zakresu, sposobu produkcji itp.) – za pomocą wniosku o wpis do rejestru albo zatwierdzenie i wpis do rejestru, w ustawowym terminie 14 dni przed rozpoczęciem planowanej działalności, modyfikowanej części zakładu. Każdą zmianę wpisu należy zatem traktować jako wpis do rejestru. Rozwiązanie to pozwala podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze przekazywać informacje o zmianach w zakładach w odpowiednim terminie, czyli przed ich ostatecznym wprowadzeniem, a organom administracji podejmować stosowne czynności wobec zakładów wymagających zatwierdzenia, tj. przeprowadzić co najmniej jedną obowiązkową kontrolę na miejscu.

Jeśli chodzi o produkty pochodzenia zwierzęcego, to ustawodawca wprost wskazuje, że do zmiany sposobu użytkowania zakładu lub jego części, w szczególności zakresu i wielkości produkcji lub wyposażenia części produkcyjnych zakładu, stosuje się przepisy art. 19 ust. 1–2 u.p.p.z., przewidujące obowiązek zatwierdzenia określonych zakładów²⁵. W przypadku zmiany danych podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze zobowiązany jest do złożenia oświadczenia o zmianie tych danych niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia powstania zmiany²⁶.

2. Wybrane wymogi dotyczące znakowania żywności

Regulacje dotyczące informowania o żywności zawierają szereg wymogów dotyczących znakowania środków spożywczych, obejmujących m.in. zakres informacji obowiązkowych, sposób ich przekazywania oraz określenie podmiotu odpowiedzialnego za znakowanie.

Podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze odpowiedzialnym za informację na temat żywności jest ten, pod którego nazwą lub firmą dany środek spożywczy jest wprowadzany na rynek, lub importer danego środka na rynek Unii Europejskiej, jeśli producent ten nie prowadzi działalności na jej obszarze²⁷. Podmiot odpowiedzialny za informację o żywności zobowią-

²⁵ Art. 19 ust. 3 u.p.p.z.

²⁶ Art. 21 ust. 3b u.p.p.z.

²⁷ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

zany jest zamieścić rzetelne informacje o żywności zgodnie z aktualnymi przepisami prawa dotyczącymi znakowania żywności oraz odpowiednimi regulacjami krajowymi²⁸.

Podstawowym wymogiem w zakresie znakowania żywności jest rzetelność informowania konsumenta. Informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności co do właściwości środka spożywczego, w tym jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji; przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których nie posiada; przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, podczas gdy wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, zwłaszcza przez podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych; przez sugerowanie poprzez wygląd, opis lub prezentacje graficzne, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie obecny bądź zwykle stosowany w danym środku spożywczym został zastąpiony innym komponentem lub innym składnikiem²⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że katalog przypadków wprowadzenia konsumenta w błąd jest otwarty, a prawodawca wskazał jedynie najczęstsze przykłady. Przekazywane konsumentom informacje na temat żywności powinny zatem być jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta³⁰.

Prawodawca określa też zakres danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe. Są to: nazwa żywności; wykaz składników; wykaz alergenów; ilość określonych składników lub kategorii składników; ilość netto żywności; data minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia; wszelkie specjalne warunki przechowywania lub warunki użycia; nazwa lub firma i adres podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności; kraj lub miejsce pochodzenia; instrukcja użycia, jeśli bez niej użycie danego środka spożywczego byłoby utrudnione; w odniesieniu do napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% rzeczywista zawartość objętościowa alkoholu oraz informacja o wartości odżywczej³¹.

Niektóre z informacji obowiązkowych przekazywanych konsumentom są ściśle powiązane z danymi wpisanymi do rejestru zakładów spożywczych. Zmiana danych w rejestrze powinna zatem wiązać się ze zmianą danych na

²⁸ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

²⁹ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

³⁰ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

³¹ Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011.

etykiecie. Chodzi o zmianę w rejestrze nazwy, firmy lub adresu podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności, bez dokonywania istotnych zmian sposobu użytkowania zakładu.

Automatyczna zmiana etykiet z chwilą wydania decyzji o zmianie danych w rejestrze nie jest jednak łatwa, zwłaszcza bez okresu przejściowego, w którym można korzystać ze starych (nieaktualnych) etykiet, zarówno tych wytworzonych, a nie naniesionych na produkty, tych naniesionych na produkty będące jeszcze w procesie produkcyjnym, jak i tych naniesionych na produkty znajdujące się już w obrocie. Realizacja tego obowiązku może stwarzać problemy dla działalności przedsiębiorców, funkcjonowania rynku i zapewnienia ciągłości dostaw. Może się bowiem wiązać np. ze wstrzymaniem pracy zakładów, koniecznością wycofania znajdującego się już na rynku produktu celem zmiany etykiet czy utylizacją produktów, których przeetykietowanie jest nieopłacalne, a w konsekwencji marnotrawstwem żywności i innych produktów (opakowania i etykiety) oraz cennych zasobów produkcji.

3. Odpowiedzialność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze

W obowiązującym stanie prawnym wątpliwości może budzić odpowiedzialność podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze w przypadku braku ujawnienia zmiany danych dokonanej w rejestrze zakładów na oznakowaniu środków spożywczych.

Zgodnie z art. 103 ust. 1b) pkt c) u.b.ż.ż., kto nie przestrzega wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, określonych w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011, podlega karze pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wysokość kary pieniężnej może jednak wynosić jedynie pięciokrotną wartość brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego.

Ponieważ kara nakładana jest za popełnienie określonego czynu, w decyzjach wydawanych w sprawach związanych z nieprzestrzeganiem wymagań w zakresie znakowania orzekana była jedna kara, nawet w sytuacji naruszenia przepisów w odniesieniu do kilku środków spożywczych, a wartość (a tym samym ilość) zakwestionowanych produktów miała jedynie wpływ

na wymiar kary³². Warto podkreślić, że kara może być nałożona nie tylko na producenta czy podmiot wskazany na etykiecie, ale także na każdy inny podmiot z łańcucha spożywczego, w tym dystrybutora, który nie ma wpływu na treść etykiety³³. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002³⁴ podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze zapewniają – na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą – zgodność żywności z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów. Z kolei art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi, że podmioty, które nie mają wpływu na informacje o żywności, nie mogą dostarczać żywności, o której wiedzą lub w stosunku do której mają podejrzenia – na podstawie informacji wynikających z działalności zawodowej – że jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącego informacji o żywności i z wymogami zawartymi w odpowiednich regulacjach krajowych.

Nałożenie tej kary jest niezależne od postępowania w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości, a żaden z przepisów u.b.ż.ż. nie uzależnia możliwości zastosowania kary od wydania decyzji stwierdzającej naruszenie przepisów prawa żywnościowego³⁵. Wydane w wyniku kontroli zakładów, zarówno tego podmiotu, jak i innych podmiotów znajdujących się na kolejnych etapach łańcucha dostaw, decyzje pokontrolne mogą przewidywać zakaz

³² Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 613/17, SIP LEX nr 2480818; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1345/19, SIP LEX nr 2782249; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 914/18, SIP LEX nr 2618793; wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 553/18, SIP LEX nr 2611391; wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 104/17, SIP LEX nr 2598326; wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 443/16, SIP LEX nr 2324362.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 listopada 2006 r. w sprawie C-315/05 – *Lidl Italia Srl przeciwko Comune di Arcole* (VR), EU:C:2006:736; P. Wojciechowski, w: M. Kozłowska (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018, art. 17.

³⁴ Rozporządzenie 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 z 1.02.2002, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002).

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1062/20, SIP LEX nr 3116445; wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1725/19, SIP LEX nr 3043536.

wprowadzania do obrotu produktu i nakaz poddania go określonym zabiegom, np. zmianie etykiet. Nałożenie tej kary jest obligatoryjne w każdym przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych³⁶.

Rozważając kwestię potencjalnej odpowiedzialności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze, trzeba jednak uwzględnić pewne okoliczności. Wprowadzenie żywności do obrotu jest kluczowym momentem, w którym żywność powinna spełniać wymogi prawne. Wprowadzenie do obrotu (wprowadzenie na rynek) żywności jest zdefiniowane w przepisach i 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 dysponowania³⁷. Definicja ta jest bardzo szeroka i obejmuje już samo posiadanie w celu przeniesienia produktu do odbiorcy końcowego, a nawet pośrednika handlowego³⁸. Nie zawiera ograniczeń podmiotowych, a za wprowadzającego na rynek uznaje podmiot będący w łańcuchu dystrybucji lub poza nim, np. producenta żywności lub podmiot stanowiący kolejne ogniwo tego łańcucha³⁹.

Jak orzekł WSA w Warszawie, właściwe rozumienie pojęcia „wprowadzenie do obrotu” to nie tylko pierwsza czynność producenta żywności, lecz także oferowanie jej do sprzedaży, w tym posiadanie żywności oraz dysponowanie żywnością⁴⁰. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do wprowadzenia żywności do obrotu, konieczna jest więc ocena charakteru pierwszej czynności producenta rozumianej jako wprowadzenie do obrotu⁴¹. Produkt może być traktowany jako wprowadzony na rynek dopiero wówczas, gdy opuścił proces produkcji prowadzony przez producenta i wszedł do procesu handlowego, w którym jest oferowany odbiorcom w celu użycia lub konsumpcji⁴². W świetle tej definicji za wprowadzenie na rynek nie można uważać daty pierwszej sprzedaży.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 443/16, SIP LEX nr 2324362.

³⁷ Art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002.

³⁸ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 309 i n.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 1610/10, SIP Legalis nr 372610.

⁴¹ A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności...*, s. 311.

⁴² Wyrok Trybunału z 9 lutego 2006 r. w sprawie C-127/04 – *Declan O’Byrne przeciwko Sanofi Pasteur MSD Ltd i Sanofi Pasteur SA*, ECLI:EU:C:2006:93.

Zdaniem WSA w Łodzi wprowadzenie do obrotu w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż. to nie tylko wąsko rozumiane wprowadzenie do sprzedaży konkretnych produktów poprzez rynek detaliczny lub hurtowy⁴³, ale także podjęcie przez producenta decyzji o produkcji żywności, spełnienie pozostałych ustawowych warunków do rozpoczęcia produkcji i posiadanie pierwszej partii produktu, nawet jeśli nie pojawił się on w sprzedaży⁴⁴.

Wymogiem dla produktów wprowadzanych na rynek jest, by informacje na temat żywności były rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta oraz nie wprowadzały go w błąd. Istotne jest zatem, by na moment wprowadzenia żywności do obrotu informacje dla konsumentów były zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Zmiana danych przedsiębiorcy po wprowadzeniu produktu na rynek nie stanowi zmiany informacji, ukrycia cech produktu, pomijania istotnych informacji, trudno więc uznać, że przedsiębiorca wpływa w ten sposób na wybory przeciętnego konsumenta.

Celem regulacji dotyczących znakowania żywności jest przede wszystkim ochrona interesów ekonomicznych konsumenta i uczciwych praktyk rynkowych, a w niektórych sytuacjach również ochrona jego zdrowia i życia. Prawodawca wymaga podawania na etykiecie m.in. nazwy, firmy i adresu podmiotu odpowiedzialnego za środek spożywczy. Trudno jednak stwierdzić, że nieujawnienie na etykietach produktów znajdujących się już na rynku lub opuszczających proces produkcyjny (po etykietowaniu produktów) zmiany danych podmiotu stoi w opozycji do tych celów. Po pierwsze, gdyby konsument dokonywał wyborów zakupowych ze względu na producenta i przyzwyczajanie do produktu, to etykieta zapewniałaby mu wystarczającą informację⁴⁵ – konsument ma bowiem wiedzę o podmiocie, choć jego dane uległy zmianie. Po drugie, zmiana nazwy, firmy i adresu podmiotu nie stanowi reklamy ani wyróżnienia produktu na tle konkurencyjnych środków spożywczych. Po trzecie, podane na etykiecie dane przedsiębiorcy pozwalają na prostą, bezpłatną i szybką identyfikację jego danych po wprowadzeniu zmian korporacyjnych. Nie można zatem mówić, że działania przedsiębiorcy stanowią zagrożenie dla zdrowia i interesów ekonomicznych konsumenta oraz konkurencji, czyli są sprzeczne z celami prawa żywnościowego.

Analizując ryzyko odpowiedzialności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze, nie sposób pominąć regulacji dotyczących fałszowania

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 20 września 2007 r., sygn. akt III SA/Łd 376/07, SIP Legalis nr 2198765.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 26 October 1995, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, case C-51/94.

żywności. Zgodnie z art. 40a ust. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁶, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane, podlega karze pieniężnej nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł. Informacje zawarte w decyzjach podaje się do publicznej wiadomości. Z kolei według art. 103 ust. 1 pkt 3 u.b.ż.ż., kto nie wycofuje z obrotu środka spożywczego zafałszowanego, podlega karze pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wysokość kary pieniężnej może wynieść do pięciokrotnej wartości brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego. Istnieje także ryzyko odpowiedzialności karnej – zgodnie z art. 97 u.b.ż.ż., kto produkuje lub wprowadza do obrotu środek spożywczy zafałszowany, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeżeli sprawca dopuszcza się przestępstwa w stosunku do środków spożywczych o znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 3 lat.

Omawiany przypadek nie stanowi jednak fałszowania żywności, za które grozi nie tylko pieniężna kara administracyjna, ale także odpowiedzialność karna⁴⁷. Środek spożywczy zafałszowany to środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany w sposób określony w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011, albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości. Środek spożywczy jest środkiem spożywczym zafałszowanym, w szczególności jeżeli: dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą; odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego; dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości; niezgodnie z prawdą podano jego nazwę, skład, datę lub miejsce produkcji, termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości albo w inny sposób nieprawidłowo go oznakowano, wpływając tym na

⁴⁶ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 1980, dalej: u.j.h.a.r.s.).

⁴⁷ Art. 97 i art. 103 ust. 1 pkt 3 u.b.ż.ż.

bezpieczeństwo środka spożywczego⁴⁸. Nie jest to również artykuł rolno-spożywczy zafałszowany, który należy rozumieć jako produkt o składzie niezgodnym z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany istotnie naruszają interesy konsumentów finalnych, w szczególności jeżeli: dokonano zabiegów, które zmieniły lub ukryły jego rzeczywisty skład bądź nadały mu wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej; w oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych albo niezgodną z prawdą; w oznakowaniu podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej⁴⁹. W analizowanych przypadkach nie wprowadza się bowiem zmian w oznakowaniu, mających na celu ukrycie właściwości produktu lub naruszenie interesów konsumentów.

Ustalając wysokość kary pieniężnej wymierzanej na podstawie u.b.ż.ż., uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość produkcji zakładu. Natomiast ustalając wysokość kary pieniężnej wymierzanej na podstawie u.j.h.a.r.s., uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych oraz wielkość jego obrotów i przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych. W omawianym przypadku zarówno stopień szkodliwości czynu, zawinienia, jak i zakres naruszenia można określić jako niewielki, co potwierdza orzecznictwo i opisane tam stany faktyczne⁵⁰.

Warto również zwrócić uwagę na ryzyko odpowiedzialności cywilnej podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze dokonującego zmian w rejestrze zakładów względem jego kontrahentów, uczestników kolejnych etapów łańcucha rolno-spożywczego, zobowiązanych do zapewnienia zgodności żywności z wymogami prawa żywnościowego. Potencjalne roszczenia mogą być związane m.in. z zakazem wprowadzania na rynek produktu z nie-

⁴⁸ Art. 3 ust. 3 pkt 45 u.b.ż.ż.

⁴⁹ Art. 3 pkt 10 u.j.h.a.r.s.

⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 11 maja 2017 r., sygn. akt II GSK 2460/15, SIP Legalis nr 1723956.

aktualną etykietą oraz wydanymi decyzjami pokontrolnymi w postaci zakazu wprowadzania na rynek żywności i nałożenia obowiązku zmiany etykiet.

Podsumowanie

Obowiązujące regulacje prawne w wystarczający sposób chronią konsumentów przed wprowadzeniem w błąd co do podmiotu odpowiedzialnego za informację na temat żywności w przypadku zmiany danych w rejestrze zakładów. Do danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe, prawodawca zalicza informację o nazwie lub firmie i adresie podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze. Informacje na temat żywności muszą być rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta oraz nie mogą wprowadzać go w błąd. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze zobowiązane są do zapewnienia – na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą – zgodności żywności z wymogami prawa żywnościowego. Nie tylko więc producenci, ale także podmioty, które nie mają wpływu na informację o żywności, nie mogą dostarczać żywności, o której wiedzą lub wobec której mają podejrzenia – na podstawie informacji wynikających z działalności zawodowej – że jest niezgodna z obowiązującym prawem dotyczącym informacji o żywności.

Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności przedsiębiorców za nieuwajnienie na etykietach zmiany nazwy, firmy i adresu przedsiębiorcy dokonanej w rejestrze zakładów, należy stwierdzić, że brakuje regulacji prawnych w tym zakresie, a obowiązujący stan prawny może budzić wątpliwości. Zbyt rygorystyczne podejście jest nieuzasadnione. Producent ponosiłby bowiem odpowiedzialność, nie mając *de facto* wpływu na przekazany dalej w ramach łańcucha żywnościowego produkt i nie wiedząc, czy on jest jeszcze dostępny na rynku. Odpowiedzialność mogłaby również spoczywać na dystrybutorach, którzy nie tylko nie mają szczegółowej wiedzy o producencie, ale także mogli nigdy nie być jego bezpośrednim kontrahentem. Konieczność wycofania z rynku produktów, na których znajduje się wcześniejsza, lecz prawidłowa na moment wprowadzenia do obrotu nazwa, firma lub adres przedsiębiorcy, w sytuacji gdy można zidentyfikować podmiot, stoi w sprzeczności z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i suwerenności żywnościowej, minimalizacji powstawania odpadów, wdrożenia gospodarki obiegu zamkniętego i przeciwdziałania marnotrawstwu. Należy również podkreślić, że w sytuacji zmian prawodawstwa w zakresie etykietowania zwykle przyjmowane są okresy przejściowe pozwalające korzystać przez pewien czas z wytworzonych już

etykiet i opakowań⁵¹. Choć w tym przypadku brakuje regulacji prawnych, a zmiana nazwy, firmy lub adresu podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze nie jest wynikiem zmiany przepisów, warto to również wziąć pod uwagę.

Interwencja prawodawcy wydaje się jednak potrzebna i uzasadniona. Potwierdza to także orzecznictwo. Choć wydawane były decyzje i wyroki zasądzające kary pieniężne w przypadku niewłaściwego podawania informacji o nazwie, firmie i adresie podmiotu spożywczego, to dotyczą one przypadków, w których podawana na etykiecie nazwa była niewłaściwa, niezgodna z wymogami kodeksu spółek handlowych⁵² oraz uniemożliwiała lub co najmniej utrudniała ustalenie podmiotu odpowiedzialnego⁵³.

BIBLIOGRAFIA

- Korzycka M. (red.) (2018), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- Taczanowski M. (2017), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.

⁵¹ Dla porównania zob. art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, który stanowi, że środki spożywcze wprowadzone na rynek lub opatrzone etykietą przed 13 grudnia 2014 r., które nie spełniają wymogów tego rozporządzenia, mogą pozostawać w obrocie do czasu wyczerpania zapasów tych środków; art. 5 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z 2 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 262 i n.), które stanowi, że wino, zgodne z mającymi zastosowanie przed 8 grudnia 2023 r. wymogami w zakresie etykietowania określonymi w art. 119 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, oraz aromatyzowane produkty sektora wina, zgodne z mającymi zastosowanie przed 8 grudnia 2023 r. przepisami dotyczącymi etykietowania określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 251/2014, mogą nadal być wprowadzane do obrotu do wyczerpania zapasów, jeżeli zostały wyprodukowane i opatrzone etykietą przed wskazaną datą.

⁵² Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18).

⁵³ Wyrok NSA w Warszawie z 11 maja 2017 r., sygn. akt II GSK 2460/15, SIP Legalis nr 1723956.