

Irena Ozimek
SGGW w Warszawie

Ochrona konsumentów na rynku żywności w świetle zmieniających się regulacji prawnych

Streszczenie

W pracy przedstawiono najważniejsze zmiany w regulacjach prawnych w Unii Europejskiej i w Polsce z zakresu ochrony konsumentów na rynku żywności, które nastąpiły w ciągu ostatnich 10 lat. Zmiany te obejmują zarówno obszar bezpieczeństwa zdrowotnego, jak również ochronę interesów ekonomicznych konsumentów. Podkreślić należy działania Unii Europejskiej zmierzające do rozwoju prawa unijnego w kierunku rozporządzeń, co gwarantuje jednolite podejście przedsiębiorstw do obowiązków w każdym państwie członkowskim oraz przyczynia się do zapewnienia jednakowych warunków konkurencji. Wśród analizowanych regulacji prawnych znaczna część aktów prawnych ma na celu rzetelne informowanie konsumentów o żywności.

Słowa kluczowe: konsument żywności, ochrona konsumenta, regulacje prawne.

Kody JEL: D18

Wstęp

Ochrona konsumentów na rynku żywności stanowi istotny obszar działań w Unii Europejskiej. Stworzenie systemu prawa chroniącego konsumenta jako jednego z podstawowych podmiotów rynku, jest bardzo ważnym elementem integrującym postępowanie konsumenta z oddziaływaniem mechanizmów gospodarki rynkowej.

Już w odniesieniu do Traktatu WE, M. Korzycka-Iwanow (2005, s. 473-487) podkreślała silne umocowanie prawa żywnościowego w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w którym polityka żywnościowa miała swoją silną podstawę, w szczególności w postaci przepisów odnoszących się do funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 95 TWE), ochrony zdrowia publicznego (art. 152 TWE) oraz ochrony konsumenta (art. 153 TWE). Również aktualnie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w art. 12 (dawny artykuł 153 ustęp 2 TWE) podkreślono, że „Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii”¹. Jednocześnie art. 169 (dawny artykuł 153 TWE) zatytułowano „Ochrona konsumentów” i podkreślono w nim m.in., że: „Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bez-

¹ Wersja skonsolidowana „Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PL:PDF>

pieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”.

Prawo żywnościowe w Unii Europejskiej i tym samym w Polsce łączy w sobie różnorodność celów, takich jak ochrona konsumentów, ochrona rynku czy też ochrona środowiska. Dotyczy zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców, a także administracji publicznej. Składają się na nie różnego rodzaju źródła regulacji: krajowe, unijne i międzynarodowe, a także wiele instrumentów prawnych (cywilnych, administracyjnych, karnych). Analizując regulacje prawne dotyczące ochrony konsumentów na rynku żywności, należy uwzględnić prawo żywnościowe i sprecyzowane w nim wymagania wobec jakości żywności i związanej z tym kwestii bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. Ponadto, istotne są także regulacje prawne z zakresu ochrony interesów ekonomicznych, m.in. dotyczące: dostarczanych konsumentowi informacji o żywności na opakowaniu i w materiałach promocyjnych, zasad uwidaczniania cen żywności, możliwości dochodzenia roszczeń oraz istniejących instytucji i organizacji, które mogą być pomocne w ich ochronie i edukacji na rynku żywności, czyli pewnych elementów związanych również z prawem konsumenckim czy też prawem handlowym.

Wybrane regulacje prawne z zakresu ochrony konsumentów żywności w Unii Europejskiej i w Polsce

Istotnym przedmiotem regulacji prawnych w produkcji i obrocie żywnością jest określenie warunków zapewniających „bezpieczeństwo żywności”, co znalazło swoje odzwierciedlenie w działaniach Unii Europejskiej i rozszerzeniu tego kierunku myślenia na wszystkie etapy (uczestników) łańcucha żywnościowego. W 2002 roku, w ramach realizacji zaleceń zawartych w *Białej Księdze* z 2000 r. dotyczącej bezpieczeństwa żywności, uchwalono bowiem 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, które zainicjowało nowe podejście do kwestii prawa żywnościowego w Unii Europejskiej, w tym również do bezpieczeństwa żywności. Rozporządzenie to zostało nazwane w literaturze *Konstytucją prawa żywnościowego*. Celem tego rozporządzenia było stworzenie podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Prawo żywnościowe, zgodnie z tym rozporządzeniem, ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością, biorąc pod uwagę (tam, gdzie jest to właściwe), ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt, ochronę roślin i środowiska naturalnego. Ponadto, określa ono wspólne zasady i obowiązki, środki umożliwiające stworzenie solidnej bazy naukowej, skuteczne ustalenia i procedury organizacyjne wspierające podejmowanie decyzji w sprawach bezpieczeństwa żywności i pasz. Stosuje się je do

wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności i pasz, ale nie ma ono zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia.

Zgodnie z art. 8 tego rozporządzenia, prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów i powinno stanowić podstawę dokonywania przez konsumentów świadomego wyboru związanego ze spożywaną przez nich żywnością. Prawo żywnościowe ma więc na celu zapobieganie oszukańczym lub podstępny praktykom, fałszowaniu żywności oraz wszelkim innym praktykom mogącym wprowadzać konsumenta w błąd.

Higiena żywności jest nie tylko zagadnieniem dotyczącym przeciwdziałania zanieczyszczeniu środków spożywczych niepożądanymi substancjami, ale również oznacza dbałość o ich właściwy stan, niezależnie od możliwości zanieczyszczenia ze źródeł zewnętrznych (Taczanowski 2009, s. 122-123). W celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności ważne są więc odpowiednie warunki higieniczne, które muszą być przestrzegane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością. W tym obszarze zostały wydane wspólnotowe rozporządzenia w zakresie higieny żywności oraz dotyczące urzędowej kontroli żywności (tzw. „pakiet higieniczny”), tj.:

- Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych;
- Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego;
- Rozporządzenie (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt;
- Rozporządzenie (WE) Nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Stosowanie dodatków, enzymów czy też aromatów do żywności stało się powszechnie stosowaną praktyką w procesach produkcyjnych, niewłaściwe jednak ich stosowanie może stanowić zagrożenie dla konsumentów, stąd też ważne jest istnienie regulacji prawnych w tym zakresie. W Unii Europejskiej ukazał się pakiet rozporządzeń wspólnotowych dotyczących dodatków do żywności, tj.:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1331/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiające jednolitą procedurę wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1332/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) Nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE, dyrektywę Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) Nr 258/97;

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1334/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środków aromatyzujących i niektórych składników żywności o właściwościach aromatyzujących do użycia w oraz na środkach spożywczych oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1601/91, rozporządzenia (WE) Nr 2232/96 oraz (WE) Nr 110/2008 oraz dyrektywę 2000/13/WE.

Pakiet ten upraszcza i ustanawia jednolitą procedurę udzielania zezwoleń na stosowanie dodatków, enzymów i substancji smakowych; reguluje kwestie związane z ich dopuszczeniem na rynek. Zgodnie z nim, nowe zasady będą stosowane wobec nowych dodatków, a te już istniejące – poddane ponownej ocenie przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Warto też podkreślić zapis istniejący w tych regulacjach prawnych, że dodatki do żywności nie mogą stanowić zagrożenia dla zdrowia konsumentów ani wprowadzać ich w błąd.

Informacje zamieszczone na opakowaniu/etykiecie produktu spożywczego mają znaczący wpływ na podejmowanie przez konsumentów decyzji o jego zakupie. Dla współczesnego odbiorcy oznakowanie żywności stanowi podstawowe źródło wiedzy o produkcie. Z etykiety konsument dowiadyuje się również o szczególnych właściwościach produktu (np. dotyczących jego składu, zastosowanych metod produkcji itp.). Generalna zasada prawa żywnościowego dotycząca zapewnienia konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienia jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd, została sformułowana w rozporządzeniu (WE) Nr 178/2002. Nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności upraszcza przepisy i ogranicza obciążenia administracyjne oraz wprowadza wymóg jasnego, zrozumiałego i czytelnego etykietowania środków spożywczych. Głównym celem tego rozporządzenia jest przede wszystkim umożliwienie konsumentom dokonywania świadomych i bezpiecznych wyborów poprzez dostarczanie pełnych i zgodnych z prawem informacji, a także zapewnienie harmonijnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wymagania zawarte w tym rozporządzeniu dotyczą wszystkich etapów łańcucha żywnościowego, podczas których informacje na temat żywności są przekazywane konsumentom. Najważniejsze zmiany wynikające z tej regulacji w stosunku do obowiązujących przepisów dotyczą m.in.:

- wprowadzenia wymagań mających na celu zwiększenie czytelności etykiet,
- obowiązkowego informowania o wartości odżywczej produktu,
- zamieszczania przejrzystych i pełnych informacji o alergenach,
- podawania kraju pochodzenia w przypadku mięsa wieprzowego, baraniego i koziego oraz drobiu.

Zwrócono również w nim m.in. uwagę na fakt, że informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności:

- a) co do właściwości środka spożywczego, w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji;

- b) przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada;
- c) przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych;
- d) przez sugerowanie wyglądem, opisem lub prezentacją graficzną, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie obecny lub zwykle stosowany w danym środku spożywym został zastąpiony innym komponentem lub innym składnikiem.

Przekazywane informacje, z uwzględnieniem aktualnego stanu wiedzy na temat żywienia, powinny być proste i zrozumiałe. Jak podkreślono w rozporządzeniu, podawanie informacji żywieniowych częściowo w głównym polu widzenia, zwanym powszechnie „przodem opakowania”, a częściowo z innej strony opakowania, na przykład „z tyłu opakowania”, mogłoby dezorientować konsumentów. Dlatego informacja o wartości odżywczej powinna znajdować się w tym samym polu widzenia. Dodatkowo, na zasadzie dobrowolności, najważniejsze elementy informacji żywieniowych można powtórzyć w głównym polu widzenia, by pomóc konsumentom łatwo dostrzec podstawowe informacje żywieniowe przy zakupie żywności. Swobodne dobieranie informacji, które można by powtarzać, mogłoby dezorientować konsumentów, konieczne jest zatem sprecyzowanie, które informacje można powtarzać.

Chociaż niektóre państwa członkowskie i organizacje z sektora spożywczego wprowadziły dodatkowe formy wyrażania lub prezentacji, które mogą pomóc konsumentom lepiej zrozumieć informację o wartości odżywczej, jednakże w całej UE brakuje wystarczających dowodów na temat zrozumienia i wykorzystywania przez przeciętnego konsumenta alternatywnych form wyrażania lub prezentacji informacji. Pożądane byłoby zapewnienie pewnego poziomu spójności w opracowywaniu dodatkowych form wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej. Należy zatem wspierać ciągłą wymianę informacji oraz dzielenie się informacjami na temat najlepszych praktyk i doświadczeń między państwami członkowskimi, a także między nimi a Komisją, oraz wspierać udział zainteresowanych stron w takich wymianach. Dlatego też w rozporządzeniu zezwala się na opracowanie różnych form wyrażania i prezentacji na podstawie kryteriów określonych w tym akcie prawnym oraz na zwrócenie się do Komisji Europejskiej o przygotowanie sprawozdania na temat stosowania tych form wyrażania i prezentacji, ich skutków dla rynku wewnętrznego oraz celowości dalszej harmonizacji.

Ponadto w rozporządzeniu (UE) Nr 1169/2011 określono wymagania dotyczące zamieszczania przejrzystych i pełnych informacji o alergenach. Niektóre bowiem składniki lub inne substancje lub produkty (takie jak substancje pomocnicze w przetwórstwie) stosowane w produkcji środków spożywczych i pozostające w nich po zakończeniu procesu produkcyjnego mogą powodować alergie lub reakcje nietolerancji, przy czym niektóre z tych alergii lub reakcji nietolerancji stanowią zagrożenie dla zdrowia osób, u których występują. Ważne jest, aby podawać informacje dotyczące obecności dodatków do żywności, substan-

cji pomocniczych w przetwórstwie i innych substancji lub produktów, w których przypadku naukowo dowiedziono, że mogą powodować alergie lub reakcje nietolerancji, aby umożliwić konsumentom, szczególnie osobom cierpiącym na alergie lub nietolerancje pokarmowe, dokonywanie świadomych, bezpiecznych dla nich wyborów.

Ponadto istotnym aktem prawnym, który wyznacza kierunki zmian na rynku żywności w zakresie przekazywania dobrowolnych informacji o żywności jest również rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności. Określa ono dobrowolne zamieszczanie oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych. Rozporządzenie to dotyczy etykietowania i reklamy żywności oraz marek i znaków towarowych, które mogą być odbierane jako informacje żywieniowe lub zdrowotne². Ma ono zastosowanie do wszelkich oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych przedstawianych w przekazach o charakterze komercyjnym, w tym w reklamie żywności. Celem tego rozporządzenia jest m.in. zapewnienie skutecznej ochrony konsumentów przed błędnymi informacjami umieszczanymi dodatkowo przez przedsiębiorców (poza informacjami obligatoryjnymi zawartymi w prawie unijnym) na etykietach czy też w reklamie żywności, a także zapewnienie bardziej uczciwej konkurencji w zakresie produkcji żywności. Rozporządzenie to ustala zharmonizowane zasady dotyczące stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych oraz zapewnia wysoki poziom ochrony konsumenta. Stanowi ono gwarancję, że każde oświadczenie umieszczone na etykietach żywności w Unii Europejskiej jest zrozumiałe, dokładne i potwierdzone naukowo, pozwalając konsumentom na dokonywanie świadomych i celowych wyborów żywieniowych. Celem rozporządzenia jest także zagwarantowanie uczciwej konkurencji oraz promocja i ochrona innowacyjności w przemyśle spożywczym. W rozporządzeniu tym zdefiniowano „oświadczenie”, jako każdy komunikat lub przedstawienie, które nie są obowiązkowe, łącznie z przedstawieniem obrazowym, graficznym lub symbolicznym w jakiegokolwiek formie, które stwierdza, sugeruje, lub daje do zrozumienia, że żywność ma szczególne właściwości. Zdefiniowano również „oświadczenie żywieniowe” jako każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że dana żywność ma szczególne właściwości odżywcze ze względu na: energię, której dostarcza, dostarcza w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, nie dostarcza, lub ze względu na substancje odżywcze lub inne substancje, które zawiera, lub których nie zawiera, albo które zawiera w zmniejszonej lub zwiększonej ilości. W rozporządzeniu tym zamieszczony został wykaz oświadczeń żywieniowych i zasady ich stosowania. Producenci nie mogą dowolnie umieszczać takich informacji na opakowaniach swoich produktów bądź wykorzystywać ich w reklamie. Dozwolone jest posługiwanie się tylko tymi oświadczeniami żywieniowymi, które zostały wymienione w wykazie oświadczeń żywieniowych stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia.

Oświadczenie zdrowotne z kolei, to każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników, a zdrowiem; natomiast „oświadczenie o zmniejszaniu ryzyka

² Produkty opatrzone znakami towarowymi lub markami istniejącymi przed dniem 1 stycznia 2005 r., które nie są zgodne z niniejszym rozporządzeniem, mogą pozostawać w obrocie rynkowym do dnia 19 stycznia 2022 r.

choroby” – oznacza każde oświadczenie zdrowotne, stwierdzające, sugerujące lub dające do zrozumienia, że spożycie danej kategorii żywności, danej żywności lub jednego z jego składników znacząco zmniejsza jakiś czynnik ryzyka w rozwoju choroby dotykającej ludzi. W rozporządzeniu tym zawarto ogólne zasady umieszczania poszczególnych oświadczeń, restrykcje związane ze stosowaniem oświadczeń oraz ogólne i specyficzne wymagania dotyczące oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych. W pracach związanych z procedurą akceptacji tych oświadczeń uczestniczy Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)³. Wprowadzanie lub odmowa oświadczeń jest publikowana w rozporządzeniach Komisji Europejskiej. Ponadto w celach informacyjnych jest prowadzony oraz regularnie aktualizowany przez Komisję Europejską, Wspólnotowy Rejestr Oświadczeń Żywieniowych i Zdrowotnych dotyczących żywności⁴.

Podkreślić jednak należy, że wymogi dotyczące znakowania są bardzo szczegółowe i czasami przysparzają przedsiębiorcom trudności w ich właściwym zastosowaniu, co potwierdzają wyniki działań organów urzędowej kontroli żywności. Ponadto przepisy unijne i krajowe nakładają nie tylko ogólne wymagania dotyczące znakowania, ale również wprowadzają dodatkowe obowiązki w zakresie poszczególnych grup produktów.

Istotne jest, że prawo polskie w zakresie bezpieczeństwa żywności wiąże się z wykonywaniem rozporządzeń unijnych, transpozycją prawa unijnego poprzez implementację dyrektyw. Warto zwrócić uwagę, że nowe podejście do szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywności zostało zawarte w polskiej ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵, która zawiera wiele rozporządzeń unijnych i dokonuje transpozycji wielu dyrektyw.

Wytwarzanie, ochrona i promocja żywności wysokiej jakości odgrywają w państwach Unii Europejskiej coraz bardziej znaczącą rolę. Jednym z podstawowych sposobów realizacji polityki jakości w UE jest wyróżnianie znakami potwierdzającymi wysoką jakość wyrobów rolno-spożywczych pochodzących z konkretnych regionów, jak też charakteryzujących się tradycyjną metodą produkcji. System ochrony i promocji wyrobów regionalnych i tradycyjnych jest jednym z najważniejszych czynników wpływających m.in. na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Za sprawą systemu ochrony i promocji produktów regionalnych i tradycyjnych chroni się także dziedzictwo kulturowe wsi, co w dużym stopniu przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności terenów wiejskich i rozwoju agroturystyki i turystyki wiejskiej oraz możliwości wykorzystania tego rodzaju produktów w promocji regionów oraz gastronomii. Identyfikację i wybór poszczególnych wyrobów ułatwiają oznaczenia geograficzne, nazwy pochodzenia oraz gwarantowane tradycyjne specjalności⁶. Zagadnienia związane z ochroną produktów regionalnych i wytwarzanych tradycyjnymi metodami określone zostało w prawie Unii Europejskiej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Celem niniejszego rozporządzenia jest wspieranie producentów

³ Por. szerzej: <http://www.eufic.org/article/pl/artid/Food-labelling-nutrition-health-claims/>

⁴ Por. szerzej: <http://ec.europa.eu/nuhclaims/>

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późn. zm.

⁶ Por. szerzej: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Jakosc-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/>

produktów rolnych i środków spożywczych w informowaniu kupujących i konsumentów o cechach produktów i środków spożywczych i związanej z nimi produkcji rolnej, żeby tym samym zapewnić:

- a) „uczciwą konkurencję – rolnikom i producentom produktów rolnych i środków spożywczych mających cechy i właściwości stanowiące wartość dodaną;
- b) dostęp konsumentów do wiarygodnych informacji na temat tych produktów;
- c) przestrzeganie praw własności intelektualnej; oraz
- d) integralność rynku wewnętrznego”.

Należy podkreślić, że ochrona konsumentów, zapewnienie im realnych możliwości dochodzenia swych praw oraz zwalczanie i zapobieganie nieuczciwym praktykom rynkowym są regulowane ustawą z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁷, zgodnie z którą:

- 1) Praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta: przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.
- 2) Za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się w szczególności: praktykę rynkową wprowadzającą w błąd, agresywną praktykę rynkową, stosowanie sprzecznego z prawem kodeksu dobrych praktyk, jeżeli działania te spełniają przesłanki określone w ust. 1.

Ustawa ta zawiera szczegółowy katalog praktyk nieuczciwych (tzw. praktyki rynkowe wprowadzające w błąd oraz agresywne praktyki rynkowe). Do tych praktyk zaliczono m.in.: rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji lub ich zatajenie, przekazanie ważnych informacji w sposób niejasny bądź wieloznaczny oraz wprowadzenie w błąd. Istnienie tej ustawy powinno zwiększyć bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów, a także ułatwić im również dochodzenie roszczeń podczas zawierania umów. Te nieuczciwe praktyki rynkowe mogą być uznane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako praktyki naruszające zbiorowe interesów konsumentów, w przypadku których może on m.in. wszczynać postępowanie administracyjne i wydawać decyzje w tej kwestii.

Producenci, dystrybutorzy oraz importerzy sektora żywnościowego zobowiązani są do przestrzegania wielu wymogów nakładanych zarówno przez przepisy prawa unijnego, jak i krajowego. Ponoszą oni pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności, którą produkują, transportują, przechowują i sprzedają. Jeżeli wymogi te nie są spełnione, produkt może być uznany, zgodnie z rozporządzeniem (WE) Nr 178/2012, np. za środek spożywczy zafałszowany lub szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka. Również w rozporządzeniu (WE) Nr 852/2004 uwzględniono, że główna odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności spoczywa na przedsiębiorstwie sektora spożywczego. Ponadto podkreślono w nim, że niezbędne jest także zapewnienie bezpieczeństwa żywności w ramach całego łańcucha produkcji żywności, począwszy od produkcji podstawowej, ogólne zastosowanie procedur opartych na zasadach HACCP, wraz z zastosowaniem dobrej praktyki higieny (Kołóżyn-Krajewska 2010, s. 126).

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206.

Obecnie funkcjonuje kompleksowe podejście do problematyki bezpieczeństwa żywności, nie tylko z punktu widzenia łańcucha żywnościowego, uwzględniającego podejście „od pola do stołu” i związane z tym wymagania w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego, a także ochronę ekonomicznych interesów konsumentów żywności, ale również mające na uwadze poziom wiedzy konsumentów i innych uczestników łańcucha żywnościowego w zakresie bezpieczeństwa żywności w Polsce, jak i rozwiązania instytucjonalne (Ozimek 2006). Jednakże struktura urzędowej kontroli żywności jest poddawana krytyce. Kompetencje poszczególnych inspekcji bowiem nakładają się, niejednokrotnie kontrole krzyżują, przez co są dolegliwe dla przedsiębiorców. Zarzuca się także, że inspekcje podlegają różnym organom (Państwowa Inspekcja Sanitarna – ministrowi zdrowia, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa – ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi, a Inspekcja Handlowa – prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), przez co brak jest niekiedy ich przejrzystości działania. W przypadku stwierdzenia niezgodności, organy administracji publicznej mogą nałożyć często bardzo dotkliwe sankcje na podmiot kontrolowany. Mogą to być zarówno kary pieniężne (np. nawet do 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary), jak i określone zakazy lub nakazy (np. zakaz wprowadzania żywności do obrotu, nakaz zniszczenia produktu na koszt jego posiadacza). Osoby odpowiedzialne mogą zostać pociągnięte także do odpowiedzialności karnej. W przypadku zaś szkody, z pozwem o odszkodowanie mogą wystąpić także sami konsumenci na zasadzie odpowiedzialności cywilnej.

Ponadto należy mieć na uwadze, że prawo ulega ciągłym zmianom, w tym także w zakresie kontroli żywności. Komisja Europejska przyjęła w maju 2013 r. pakiet środków służących skuteczniejszemu egzekwowaniu norm zdrowia i bezpieczeństwa rynku rolno-spożywczego, których wejście w życie zapowiadane jest na rok 2016. Ograniczona zostanie liczba aktów prawnych regulujących zasady produkcji, handlu i przechowywania żywności i upraszcza procedury z tym związane. Obecny zbiór przepisów UE w tym zakresie bowiem liczy 70 aktów prawnych, a pakiet reform ma zmniejszyć tę liczbę do 5 aktów prawnych, a także ograniczyć biurokrację w procedurach dotyczących rolników, hodowców i podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (producentów, przetwórców i dystrybutorów), aby ułatwić im prowadzenie działalności. Z kolei konsumenci skorzystają z tych zmian, bowiem powinien być skuteczniejszy i bardziej przejrzysty system kontroli żywności, co będzie miało znaczący wpływ na poziom bezpieczeństwa oferowanej żywności⁸.

Podsumowanie

Przyjęcie w ostatniej dekadzie przepisów prawa w Unii Europejskiej w formie rozporządzeń w zakresie: bezpieczeństwa żywności, higieny żywności, urzędowej kontroli żywności, dodatków do żywności, przekazywania konsumentom informacji o żywności, tworzy nową sytuację w sferze obowiązywania i stosowania ujednoliconego systemu bezpieczeń-

⁸ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/717989,unia-zapowiada-rewolucyjne-zmiany-w-kontroli-zywnosci-od-2016-r.html#>

stwa żywności, obejmującego zarówno obszar bezpieczeństwa zdrowotnego, jak również ochronę interesów ekonomicznych konsumentów na terytorium całej Unii Europejskiej. Zmiany tych regulacji prawnych, które miały miejsce w ostatnim dziesięcioleciu:

- przyczyniają się do zwiększonego poziomu ochrony konsumentów na rynku żywności,
- wyznaczają nowe wyzwania dla producentów żywności, niekiedy stwarzając trudności interpretacyjne prawa,
- wskazują na konieczność prowadzenia działań edukacyjnych wśród wszystkich uczestników łańcucha żywnościowego.

Bibliografia

- Kołożyn-Krajewska D. (2010), *Dobra Praktyka Higieniczna GHP*, (w:) Kołożyn-Krajewska D., Sikora T., *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa.
- Korzycka-Iwanow M. (2005), *Prawo żywnościowe*, (w:) Stelmachowski A. (red.), *Prawo rolne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Ozimek I. (2006), *Bezpieczeństwo żywności w aspekcie ochrony konsumenta w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- 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.
- Rozporządzenie (WE) Nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1169/2011 z dnia 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.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późn. zm.).
- Taczanowski M. (2009), *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Consumer Protection in the Food Market in the Light of Changing Regulations

Summary

Consumer protection in the food market constitutes an important activity in the European Union. The paper presents the main changes in the regulatory environment in the European Union and in Poland in the field of consumer protection in the food market, which occurred over the past 10 years. These changes include both the area of health security and the protection of consumers' economic interests. The European Union's efforts to develop the EU law in the regulations what ensures

a consistent approach to business obligations in each Member State and helps to ensure equal competitive conditions should be emphasised. Among the analysed regulations, much of the legislation aims to ensure a reliable consumers information about food.

Key words: food consumer, consumer protection, regulations.

JEL codes: D18

Защита потребителей на рынке продуктов питания в свете изменяющихся правовых положений

Резюме

В работе представлены самые важные изменения в правовых положениях в Европейском Союзе и в Польше в области защиты потребителей на рынке продуктов питания, которые произошли в последние 10 лет. Эти изменения охватывают собой как область безопасности с точки зрения здравоохранения, так и защиту экономических интересов потребителей. Следует подчеркнуть действия Европейского Союза, направленные на развитие союзного законодательства, касающегося распоряжений, что гарантирует единый подход предприятий к обязанностям в каждом государстве-члене ЕС, а также способствует обеспечению одинаковых условий конкуренции. В числе анализируемых правовых регулировок значительное количество правовых актов направлено на добросовестное информирование потребителей о продуктах питания.

Ключевые слова: потребитель продуктов питания, защита потребителя, правовое урегулирование.

Коды JEL: D18

Artykuł nadesłany do redakcji w lipcu 2013 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

Irena Ozimek

ul. Nowoursynowska 159c

02-776 Warszawa

e-mail: irena_ozimek@sggw.pl