Stanisław Witkowski*

DEFINICJA ARTYKUŁU ROLNO-SPOŻYWCZEGO ZAFALSZOWANEGO, ZAWARTA W ART. 3 PKT 10 USTAWY O JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO-SPOŻYWCZYCH – WYKŁADNIA I OCENA JEJ PRZYDATNOŚCI

1. Wstęp

Definicja „artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego” odgrywa istotną rolę w prawie żywnościowym. Jest ona nieodłącznie związana z wymierzaniem kar za działania mające na celu wprowadzenie do obrotu produktów żywnościowych złej jakości.

Autor w niniejszym artykule zamierza w pierwszej kolejności przeanalizować, czym jest artykuł rolno-spożywczy zafałszowany. W tym celu zostanie przeprowadzona wykładnia omawianej definicji przy wykorzystaniu zarówno samego brzmienia przepisu, w którym została ona zawarta, jak i orzecznictwa sądowego. Ponadto dokonana zostanie ocena przydatności tej instytucji prawnej przy odwołaniu się do celów jakie zostały jej postawione, analizy aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, oraz samego brzmienia przepisu, w którym została ona zawarta.

* Mgr Stanisław Witkowski – Asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk; radca prawny w Departamencie Prawnym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie. Wyrażone w niniejszym artykule koncepcje stanowią prywatny pogląd autora a nie odzwierciedlenie stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2. Geneza i cel art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych

Definicja „artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego” została wprowadzona do ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹ w 2008² r. Analogiczna definicja³ występowała już wtedy w art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴. Należy jednakże zauważyć, że pomiędzy obydwoma definicjami zachodzą bardzo istotne różnice⁵.

Przede wszystkim inny jest cel obydwu aktów prawnych, w których zawarte są powyższe definicje. Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych reguluje kwestie ogólnie pojętej jakości handlowej produktów rolno-spożywczych. Fakt ten trzeba odnieść do bardzo szerokiej definicji jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego⁶, która obejmuje swoim zakresem nie tylko takie aspekty produktu jak jego skład, masę, wielkość, właściwości organoleptyczne, fizykochemiczne, mikrobiologiczne, ale także opakowanie i sposób prezentacji. Tym samym zagadnienie jakości, którym interesuje się powyższa ustawa odnosi się do wszelkich jej aspektów. Odmienne ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia koncentruje się na bezpieczeństwie. Jak to określa art. 1 tej ustawy – określa ona wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z prawem europejskim⁷.

Powyższy cel jest widoczny także w obydwu porównywanych definicjach, co jest źródłem różnic pomiędzy nimi. W ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych towar jest uznany za zafałszowany jeśli są spełnione wymogi

¹ Ustawa z 21.12.2000 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.

² Zob. ustawa z 24.10.2008 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 214, poz. 1346.

³ Ma ona następujące brzmienie: „*środek spożywczy zafałszowany – środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany w sposób określony w art. 45 oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 50, 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:*
a) dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą,
b) odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego,
c) dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości,
d) 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 przez te działania na bezpieczeństwo środka spożywczego”

⁴ Ustawa z 25.8.2006 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵ Podobnie NSA w wyroku z 19.12.2012 r., sygn. akt II GSK 1823/11; NSA w wyroku z 23.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1537/11.

⁶ Zob. art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

⁷ Chodzi tutaj o rozporządzenie nr 178/2002.

zafałszowania zawarte w komentowanej definicji oraz wystąpienia istotnego naruszenia interesu konsumentów. Odmienne, regulacja występująca w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia oprócz spełniania przez produkt wymogów zafałszowania, wymaga także aby wprowadzone w środku spożywczym nieprawidłowości wpływały na jego bezpieczeństwo. Niewątpliwie bezpieczeństwo produktu jest tylko jednym z aspektów, które wpływają na interes konsumenta. Zasadne jest także stwierdzenie, że bezpieczeństwo środka spożywczego jest tym jego walorem, który decyduje o tym, że mamy do czynienia z istotnym interesem konsumenta.

Wprowadzenie analizowanej definicji do ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych zostało powiązane z przewidzianą w nowelizacji z 2008 r. odpowiedzialnością administracyjno-karną za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego⁸. Tym samym odpowiedzialność za ten delikt została poszerzona, nie ograniczając się już tylko do odpowiedzialności karnej, tak jak to przewidywała ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁹.

W konsekwencji można przyjąć, że wprowadzona w roku 2008 definicja ma walor nowatorski¹⁰. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy jej wprowadzenie miało na celu przewidzenie surowszej odpowiedzialności administracyjno-karnej w zakresie prawa żywnościowego¹¹. Podstawowym deliktem, również wprowadzonym w 2008 r., jest wprowadzenie do obrotu towaru nie odpowiadającego jakości handlowej, wynikającej z przepisów lub deklarowanej przez producenta¹². Wprowadzenie do obrotu towaru zafałszowanego jest niewątpliwie również wprowadzeniem do obrotu towaru nieodpowiadającego jakości handlowej, niemniej jest to kwalifikowany przypadek. Na pytanie, kiedy on ma miejsce ma właśnie nam odpowiedzieć definicja produktu zafałszowanego.

Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy z 2008 r. omawiane zastrzeżenie odpowiedzialności miało odnosić się do czynów, które wykraczają poza zakres zwykłych niedociągnięć, wskazując na stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹³. Praktyki te mają na celu wprowadzenie konsumenta w błąd poprzez sugerowanie, że ma do czynienia z produktem posiadającym wyższe walory organoleptyczne, czy też pochodzenie. Przy czym praktyki takie nie muszą mieć

⁸ Zob. art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości artykułów rolno-spożywczych.

⁹ Zob. art. 97 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

¹⁰ Nie ma ona swojego odpowiednika w prawie europejskim i jej wprowadzenie nie miało na celu implementacji ciężących na Polsce obowiązków wynikających z prawa unijnego – zob. J. Lipski, *Opinia prawna na temat nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 891 (opublikowana na stronach sejmowych).

¹¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw z 14.8.2008 r., druk sejmowy nr 891.

¹² Zob. art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

¹³ Zob. ustawa z 23.8.2007 r., Dz.U. Nr 171, poz. 1206.

wpływu na zdrowie i życie konsumenta¹⁴. Podczas prac sejmowych podkreślano, że wprowadzana regulacja ma ułatwić walkę z nieuczciwymi handlowcami lub producentami, „którzy świadomie wprowadzają konsumenta w błąd, oferując *de facto* produkt inny, niż sugeruje to np. nazwa tego produktu, wygląd lub oznakowanie dotyczące składu, pochodzenia, daty przydatności do spożycia, itp.”¹⁵ Rozumowanie to pozostaje w związku z celami prawa żywnościowego, które wyrażone zostały w prawie europejskim¹⁶.

3. Analiza poszczególnych elementów definicji artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego

Przedmiotem omawianej definicji jest produkt, a ściślej mówiąc artykuł rolno-spożywczy¹⁷. Tym samym z zakresu jej zainteresowania zostały wyłączone usługi. Powoduje to, że zakres regulacji ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest węższy niż ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

3.1. Niezgodność produktu z wymogami

Definicja produktu zafałszowanego składa się z dwóch elementów. Po pierwsze musi być to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych. Jakość handlowa poszczególnych produktów jest określona w innych aktach prawnych zarówno polskich jak i europejskich. Należy zwrócić uwagę na wymóg określania jakości handlowej w przepisach – tym samym została wyłączona możliwość uznania towaru za zafałszowany, jeśli jego niezgodność odnosi się tylko do jakości handlowej, która została zadeklarowana przez producenta¹⁸. Co do zasady ten

¹⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw z 14.8.2008 r., druk sejmowy nr 891.

¹⁵ D. Stankiewicz, *Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 891 (opublikowana na stronach sejmowych).

¹⁶ Zob. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz.EU 2002 Nr L 31/1.

¹⁷ Definicja artykułu rolno-spożywczego znajduje się w art. 3 pkt 1 ustawy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

¹⁸ W takiej sytuacji pozostaje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary z tytułu wprowadzenia do obrotu produktu nieodpowiadającego jakości handlowej, gdyż zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jakość handlowa może zostać także zadeklarowana przez producenta.

przejaw naruszenia jakości handlowej tj. niezgodność z przepisami dotyczącymi poszczególnych produktów występuje na etapie produkcji. Wtedy to powstają poszczególne elementy produktu tj. sam produkt w znaczeniu węższym, nieobejmującym opakowania, oraz ewentualnie jego opakowanie. Wszystkie te elementy poddane są przepisom dotyczącym jakości handlowej i to czy będą one wypełniały określone, dotyczące ich normy prawne leży w gestii producenta.

Do zafałszowania może też dojść na dalszych etapach łańcucha przedsiębiorców zanim produkt trafi do klienta finalnego. Temu aspektowi poświęcona jest druga część pierwszego elementu definicji, zgodnie z którą kryteria zafałszowania spełnia także produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości. Sformułowanie, że działanie polega na ukryciu rzeczywistego składu lub innych właściwości sygnalizuje, że mamy już tutaj do czynienia z produktem gotowym, posiadającym określony skład lub inne właściwości, co do których następnie podjęto próbę ich ukrycia. Wymóg, aby zmiany „zostały wprowadzone” wyklucza, zdaniem autora, z zakresu definicji produkty, które zmieniły się jak to ma miejsce w przypadku artykułu zepsutego¹⁹.

3.2. Naruszenie interesu konsumenta

Po drugie, powyżej omówione niezgodności lub zmiany muszą w istotny sposób naruszać interesy konsumentów. Jest to najtrudniejsza część definicji. O ile samo naruszenie interesów konsumentów jest przesłanką co do zasady nie rodzącą większych trudności, o tyle rozróżnienie na zwykłe i kwalifikowane, czyli istotne, naruszenie interesów jest już skomplikowane. Niestety w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych brak jest wyjaśnienia przede wszystkim czym jest interes konsumenta oraz w dalszej kolejności kiedy o tym interesie możemy mówić, że jest on istotny.

Ustawodawca nie wspomina też o jaki interes konsumenta chodzi – czy ma to być zagrożenie zdrowia i życia, uszczerbek majątkowy, czy też może narażenie konsumenta na niewygodę, niezadowolenie itp. W związku z tym pojawia się pytanie, czy chodzi tutaj o naruszenie jakiegokolwiek interesu konsumenta, czy też może istnieje ograniczenie tego pojęcia. W doktrynie wskazuje się, że interesem chronionym jest tylko interes ekonomiczny konsumenta, co ma stanowić przeciwwagę dla interesu w postaci bezpieczeństwa żywności²⁰. Autor nie podziela poglądu o ograniczeniu chronionego interesu konsumenta tylko do interesu eko-

¹⁹ Podobnie M. Taczanowski w odniesieniu do definicji środka spożywczego zafałszowanego zawartej w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia – zob. tenże, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 69.

²⁰ Zob. ibidem, s. 70. Podobnie M. Trempała, *Odpowiedzialność administracyjna sprzedawcy detalicznego za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 146.

nomicznego. Jak zresztą zostanie to przedstawione w dalszej części, odwołanie się do interesu ekonomicznego jest bardzo utrudnione jeśli wręcz nie niemożliwe dla celów wykładni definicji artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego.

W doktrynie²¹ zauważa się, że w zależności od aktu prawnego, interes konsumenta może mieć prawny oraz faktyczny charakter. W przypadku ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²² stwierdza się, że występujący w art. 3 ust. 1 interes konsumenta może być faktyczny i co za tym idzie również i prawny²³. Odmienne na gruncie art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumenta przyjmuje się, że chodzi już tylko o interes prawny²⁴.

Na gruncie definicji artykułu zafałszowanego autor stoi na stanowisku, że odwołuje się on zarówno do interesu prawnego jak i faktycznego konsumenta. Wniosek taki wypływa z konstrukcji samej definicji, która w pierwszej kolejności zawiera wymogi ściśle prawne jakie musi spełnić oceniany artykuł, aby móc być zakwalifikowany jako zafałszowany. W ten sposób nałożony został filtr na ewentualny zakres uznania organów administracji wymierzających karę. Istotne naruszenie interesu konsumenta jest dodatkowym elementem, który pozwala na powiązanie omawianej definicji z konsumentem i tym samym spełnienie głównego celu jej wprowadzenia do porządku prawnego polegającego na zapewnieniu ochrony konsumentowi. Podobny mechanizm występuje na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Odmienne, na gruncie art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dla uznania czynu za niedozwolony wystarczające jest samo naruszenie interesów konsumentów, co w przypadku uznania, że chodzi także o interes faktyczny, dałoby organom administracji bardzo duże uznanie.

W doktrynie²⁵ zwrócono uwagę, zdaniem autora słusznie, że niemożliwe i niecelowe jest określenie zamkniętego katalogu chronionych interesów konsumenta. Nie powinno jednakże ulegać wątpliwości, że na gruncie omawianej definicji chroniony jest taki interes konsumenta jak jego życie i zdrowie. Jak to już zostało wskazane powyżej, w tym zakresie omawiana definicja pokrywa się z tą zawartą w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁶. Konsument ma także interes w tym, aby towar, który kupuje był rzeczywiście tym towarem. Ten wymiar

²¹ M. Sieradzka, K. Kohutek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 597-598.

²² Zob. ustawa z 16.4.1993 r., Dz.U. z 2003 Nr 153, poz. 1503 ze zm.

²³ Zob. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 961.

²⁴ Zob. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. C. Banasiński, E. Piontek, Warszawa 2009, s. 28.

²⁵ M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 17, s. 791.

²⁶ Odmienne NSA w wyrokach z 6.2.2013 r., sygn. akt II GSK 2171/11; z 19.12.2012 r., sygn. akt II GSK 1823/11, w których przedstawiony został pogląd wskazujący, że definicja towaru zafałszowanego zawarta w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie ma nic wspólnego z tą zawartą w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Pogląd ten jest, zdaniem autora, błędny.

interesu konsumenta jest powiązany z przepisami, zawartymi głównie w prawie europejskim, które definiują poszczególne rodzaje artykułów rolno-spożywczych ze względu na ich skład, czy pochodzenie. Jakość nabywanego towaru może być określona nie tylko w przepisach, ale także wynikać z deklaracji producenta, zawartej w informacji przekazywanej konsumentowi razem z towarem. Jest ona zawarta przede wszystkim na etykiecie artykułu rolno-spożywczego i związany jest z nią następny interes konsumenta tj. jego prawo do rzetelnej i pełnej informacji o produkcie. Nie jest natomiast na potrzeby omawianej definicji przydatny interes ekonomiczny konsumenta, o czym będzie szerzej poniżej.

Przy analizie występowania naruszenia interesu konsumenta oraz odpowiedzi na pytanie, czy interes ten jest istotny, ważne przyjęcie określonego modelu konsumenta. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia jednolitości wykładni omawianej definicji. Przywołanie i uczynienie jednym z jej bardzo ważnych elementów klauzuli generalnej jaką jest istotne naruszenie interesu konsumenta niesie ze sobą ryzyko nadmiernej uznaniowości organów stosujących prawo. Definicja przeciętnego konsumenta zawarta jest w art. 2 pkt 8 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Zakłada ona występowanie różnych modeli konsumenta, których cechy zdeterminowane są podatnością osób wchodzących do danej grupy na oddziaływanie, w tym wypadku, ocenianego produktu²⁷.

Starając się odpowiedzieć na pytanie, kiedy dana cecha artykułu rolno-spożywczego, czyli występująca w nim niezgodność lub wprowadzona zmiana, narusza w istotny sposób interes konsumenta, trzeba zwrócić uwagę na następującą okoliczność. Zafałszowanie produktu oraz interes konsumenta są dwiema różnymi kategoriami. Pierwsza z nich jest związana z jakością artykułu rolno-spożywczego, natomiast druga z nabywcą tego produktu. Z tego płynie wniosek, że nie każda niezgodność lub zmiana wprowadzona w produkcie skutkują naruszeniem interesu konsumenta i analogicznie nie każde naruszenie interesu konsumenta musi mieć swoje źródło w niezgodności lub zmianie cech produktu. Rozumowanie to dotyczy także istoty naruszenia – nie każda istotna niezgodność lub zmiana artykułu rolno-spożywczego musi skutkować istotnym naruszeniem interesu konsumenta oraz nawet niewielka niezgodność lub zmiana może być podstawą do uznania, że doszło do istotnego naruszenia interesu konsumenta. Konsekwentnie analiza, czy mamy do czynienia z artykułem rolno-spożywczym zafałszowanym nie może zakończyć się na ustaleniu istotności lub nie niezgodności lub zmiany cech produktu.

3.3. Ochrona życia i zdrowia

Omawiając poszczególne rodzaje interesów konsumenta wymienionych powyżej autor dochodzi do następujących wniosków. Wydaje się, że kwestia zdrowia i życia jest na tyle istotna, że każdorazowe działanie w stosunku do

²⁷ Zob. też M. Sieradzka, K. Kohutek, op.cit., s. 595.

artykułów rolno-spożywczych narażające te dwie wartości jest równocześnie istotnym naruszeniem interesów konsumenta. Wniosek taki wynika również z faktu, że naruszenie interesu konsumenta w postaci narażenia jego zdrowia i życia upodabnia analizowaną definicję do tej zawartej w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Skoro zaś dany produkt zostanie uznany za zafałszowany na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia to dziwne by było, gdyby taka sama kwalifikacja nie nastąpiła na gruncie ustawy o jakości artykułów rolno-spożywczych.

3.4. Interes konsumenta w nabyciu prawidłowego produktu

Następnym z omawianych interesów jest interes konsumenta, aby nabył on artykuł, który w rzeczywistości tym artykułem jest. Tak jak to zostało wspomniane powyżej, w odniesieniu do niektórych artykułów rolno-spożywczych zostały wprowadzone regulacje określające w precyzyjny sposób wymogi, jakim powinny odpowiadać te artykuły aby móc nosić swoją nazwę. Przykładem jest masło, co do którego wymagania zostały określone w prawie europejskim²⁸. Zgodnie z tymi przepisami produkt, który nie spełnia zawartych w nich wymogów nie może nosić nazwy *masło*, tym samym nazwa ta nabiera charakteru zastrzeżonego. Zdaniem autora niezgodność produktu lub wprowadzone do niego zmiany skutkujące występowaniem w obrocie artykułu noszącego nazwę zastrzeżoną, pomimo że nie spełnia on wymogów prawnych, aby taką nazwę nosić, może w istotny sposób naruszyć interesy konsumenta, niemniej nie można stwierdzić, że zawsze to ma miejsce. Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi nie jest jednakże możliwe bez analizy konkretnego stanu faktycznego leżącego u podstaw dokonywanej oceny, co nie wyklucza pewnych ogólnych wniosków przedstawionych poniżej.

W pierwszej kolejności konieczna jest, zdaniem autora, analiza jakie znaczenie z punktu widzenia konsumenta mają określone wymogi prawne przewidziane dla danego rodzaju artykułu rolno-spożywczego. Czy wszystkie są na tyle istotne, że ich niezachowanie może w pierwszej kolejności skutkować naruszeniem interesu konsumenta, a w drugiej kwalifikowaną postacią tego naruszenia. Rozumowanie to pozwoli pozostawić na boku dalszej analizy te niezgodności, które nie są istotne z punktu oceny zafałszowania danego produktu.

W przekonaniu autora istnieje korelacja pomiędzy istotną niezgodnością lub zmianą artykułu rolno-spożywczego a istotnym naruszeniem interesu konsumenta. Innymi słowy stwierdzenie istotnej niezgodności lub zmiany powinno co do zasady skutkować uznaniem danego artykułu za zafałszowany. Swoje stanowisko

²⁸ Zob. art. 78 oraz część VII załącznika nr VII do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r., ustawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007, Dz.Urz.UE 2013 Nr L 347/671.

autor opiera na tym, że chronionym interesem konsumenta jest prawo do uzyskania towaru o określonej jakości odpowiadającej oczekiwaniom danego konsumenta. Oczekiwania te należy, zdaniem autora, zrównać z wymogami prawnymi determinującymi jakość handlową produktu i w konsekwencji trzeba stwierdzić, że stopień odchyłu od wymogów odzwierciedla również stopień rozczarowania konsumenta. Rozumowanie to jednakże musi być zawsze zbadane z użyciem testu polegającego na odpowiedzi na pytanie, czy konsument wiedząc jaki jest rzeczywisty stan kupowanego przez niego produktu nie zmieniłby swojej decyzji odnośnie zakupu. Jeśli jego proces decyzyjny byłby taki sam to trudno jest mówić o zafałszowaniu produktu.

Od reguły zrównania oczekiwań określonej grupy docelowej konsumentów z wymogami zawartymi w przepisach o jakości handlowej mogą wystąpić wyjątki. Nie można wykluczyć sytuacji, w których oczekiwania określonej grupy docelowej konsumentów nie będą się pokrywały z normatywnym uregulowaniem jakości handlowej danego artykułu rolno-spożywczego. Może to być przykładowo wynikiem specyficznego charakteru grupy docelowej konsumentów, czy zbyt krótkim okresem, który upłynął od momentu wprowadzenia w życie przepisów regulujących jakość handlową danego produktu. Zdaniem autora taki wyjątek mógł²⁹ mieć miejsce w stanie faktycznym leżącym u podstaw dwóch wyroków NSA, obydwu wydanych w dniu 6.3.2013 r. (II GSK 2146/11 oraz II GSK 1965/11). W sprawach tych zakwestionowano produkty winopochodne, w których oznaczeniu znalazło się słowo wino, pomimo że nie spełniały one normatywnych wymogów, aby móc je w ten sposób nazwać. NSA doszedł do wniosku, że są to produkty zafałszowane. Niemniej w rozważaniach zabrakło analizy, która pozwoliłaby odpowiedzieć na pytanie jaka jest grupa docelowa tego produktu. Miało to znaczenie kluczowe, gdyż mogło się okazać, że głównymi konsumentami tego typu napojów są osoby, dla których podstawowym motywem zakupu takich produktów jest ich niska cena oraz fakt, że są to napoje alkoholowe, a nie ich wykwintny smak, pochodzenie, czy wiek. Dodatkowo osoby te dosyć często dokonują zakupu i konsumpcji powyższych artykułów. W przypadku takiej grupy trudno byłoby uznać, że oczekiwania jej członków mogłyby zostać w istotny sposób zawiedzione przez użycie na etykiecie nazwy *wino*. Co za tym idzie mogłoby nie wystąpić istotne naruszenie interesu konsumentów i konsekwentnie brak byłoby podstaw do uznania produktu za zafałszowany.

Korelacja pomiędzy stopniem niezgodności lub zmiany jakości produktu a stopniem naruszenia interesu konsumenta nie zawsze musi wystąpić. Wyjątkiem jest sytuacja, w której konsument nabywając towar o określonej w przepisach jakości handlowej jest równocześnie informowany o tym, że produkt ten jakości tej

²⁹ Autor nie ma możliwości jednoznacznej oceny tych orzeczeń, gdyż dysponuje tylko uzasadnieniami wyroków, które jeszcze dodatkowo pozbawione zostały informacji pozwalających na identyfikację produktu.

nie spełnia. Tym samym nie można stwierdzić, że poziom oczekiwań racjonalnego konsumenta jest równoznaczny z poziomem jakości handlowej analizowanego produktu. Oczekiwanie konsumenta jest powiązane z posiadaną przez niego informacją. Skoro wie on, że artykuł nie spełnia określonych wymogów, to nabywając go, godzi się na to i trudno jest tutaj mówić w ogóle o naruszeniu interesu konsumenta.

W dotychczasowym orzecznictwie³⁰ uznano następujące artykuły rolno-spożywcze za zafałszowane, w sytuacji istnienia przepisów określających wymogi jakie te artykuły powinny spełniać:

– masło³¹ – głównym zarzutem formułowanym w badanych orzeczeniach³² była zbyt duża zawartość tłuszczów innych niż tłuszcze mleczne (rozbieżność wynosiła kilkadziesiąt procent). Dodatkowo w dwóch sprawach³³ stwierdzono zbyt dużą zawartość wody (ok. jednego procenta). Zdaniem autora przekroczenie zawartości tłuszczów innych niż mleczne o kilkadziesiąt procent stanowi znaczną niezgodność produktu z przepisami o jakości. Biorąc pod uwagę oczekiwania konsumentów, dla których masło jest produktem mlekopochodnym może to świadczyć o istotnym naruszeniu ich interesów. Konsekwentnie kwalifikacja produktu jako zafałszowanego była, zdaniem autora, prawidłowa. Wątpliwości budzi jednakże interpretacja wyniku badania zawartości wody, gdzie niezgodność wynosiła ok. 1 procenta. W uzasadnieniu obydwu wyroków NSA zabrakło jakiegokolwiek

³⁰ Przedmiotem analizy autor uczynił przede wszystkim orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako ostatecznej i najważniejszej instancji w toku postępowania administracyjnego, z którym przede wszystkim związane jest zastosowanie definicji artykułu zafałszowanego. W pierwszej kolejności przejrane zostały orzeczenia, w których został przywołany art. 40a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Przyjmując to kryterium autor kierował się tym, że zastosowanie definicji produktu zafałszowanego pozostaje w ścisłym związku z karą administracyjną nakładaną za wprowadzenie takiego produktu do obrotu. Od decyzji nakładającej karę służy w dalszej kolejności skarga do sądu administracyjnego i w ten sposób przepis definiujący artykuł rolno-spożywczy zafałszowany podlega analizie orzeczniczej. Na gruncie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych brak jest innych mechanizmów pozwalających na taką analizę. W dalszej kolejności wzięto pod uwagę te orzeczenia, w których przywołano powyższą ustawę jako również użyto w treści słowa *zafałszowany* przy uwzględnieniu jego odmiany. Na koniec przeanalizowano orzeczenia, które zawierały odniesienie do art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, który zawiera definicję artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego.

³¹ Jakość handlowa masła jest uregulowana w art. 78 oraz części VII załącznika nr VII do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r., ustawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007, Dz.Urz.UE 2013 Nr L 347/671. Zgodnie z nią masło musi zawierać w swoim składzie od 80% do 90% tłuszczu mlecznego, nie więcej niż 16% wody i nie więcej niż 2% suchej masy beztłuszczowej mleka.

³² Zob. wyrok NSA z 26.11.2013 r., sygn. akt II GSK 1174/12; z 6.2.2013 r., sygn. akt II GSK 2171/11; z 19.12.2012 r., sygn. akt II GSK 1823/11; z 23.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1537/11; z 4.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1339/11.

³³ Zob. wyrok NSA z 23.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1537/11; z 4.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1339/11.

analizy w tym względzie, a można mieć poważne wątpliwości, czy tak nieznaczna niezgodność mogłaby być w ogóle przez konsumentów zauważona. Jeśli nie, to nie można mówić o istotnym naruszeniu ich interesów. Oczywiście wniosek ten nie może zmienić całościowej kwalifikacji produktu jako zafałszowanego ze względu na powyżej wskazaną niezgodność w zakresie innych tłuszczów. Zafałszowanie jest niewątpliwie cechą całego produktu, a nie tylko określonego jego parametru. Niemniej wniosek, że niektóre z przekroczonych wymogów nie spełniają kryterium zafałszowania, mógł mieć wpływ na wymiar kary wymierzonej w sprawie za wprowadzenie do obrotu artykułu zafałszowanego³⁴.

– wino³⁵ – użycie ten nazwy w stosunku do napojów winopochodnych – zagadnienie to zostało omówione powyżej.

– ser topiony³⁶ – w analizowanej sprawie³⁷ za zafałszowany uznano produkt zawierający tłuszcze obce oraz sterole roślinne. Wynik badania współczynnika S³⁸ wyniósł 89,7 podczas gdy dopuszczalna norma jest w zakresie od 95,68 do 104,32. Jak widać odchył był raczej niewielki wynosząc 5,98, co rodzi wątpliwość³⁹ w zakresie kwalifikacji zakwestionowanego produktu jako zafałszowany ze względu na brak istotnego naruszenia interesów konsumenta. Niestety w analizowanym orzeczeniu brak jest analizy tego zagadnienia. Sąd uznał, że drobna niezgodność nie może skutkować brakiem sankcji administracyjnej. Takie uzasadnienie jest o tyle nieprawidłowe, że sąd zdaje się zapominać, że brak zafałszowania wcale nie skutkuje brakiem sankcji, gdyż wtedy taki artykuł można uznać jako nieodpowiadający jakości handlowej i z tego tytułu nałożyć na przedsiębiorcę karę.

³⁴ Zgodnie bowiem z art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jednym z kryteriów służących do ustalenia wysokości kary jest stopień szkodliwości czynu.

³⁵ Jakość handlowa wina jest uregulowana w art. 78 oraz części II załącznika nr VII do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r., ustawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007, Dz.Urz.UE 2013 Nr L 347/671). Zgodnie z nią wino oznacza produkt otrzymywany wyłącznie w drodze całkowitej lub częściowej fermentacji alkoholowej świeżych winogron, rozgniatanych lub nie lub moszczu winogronowego.

³⁶ Jakość handlowa sera jest w art. 78 oraz w części III załącznika VII do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17.12.2013 r., ustawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007, Dz.Urz.UE 2013 Nr L 347/671. Zgodnie z nimi nazwa ser zastrzeżona została jedynie dla przetworów mlecznych, co wyklucza obecność innych składników.

³⁷ Zob. wyrok WSA z 3.6.2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 460/13.

³⁸ Zob. pkt 9 Załącznika XX do rozporządzenia 273/2008, Dz.Urz.UE 2008 Nr L 88/1.

³⁹ Autor nie jest w stanie wypowiedzieć się jednoznacznie odnośnie istotności niezgodności badanego produktu, gdyż wymagana jest do tego wiedza specjalistyczna spoza zakresu dziedziny prawa, tak aby móc być w stanie odpowiedzieć na pytanie jaka jest rola współczynnika S w określeniu właściwości artykułu rolno-spożywczego.

3.5. Interes konsumenta w uzyskaniu rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o produkcie

Konsument ma też prawo do rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o produkcie. W doktrynie⁴⁰ podkreśla się, że jest to fundamentalne prawo każdego konsumenta umożliwiające mu swobodną ocenę i wybór najkorzystniejszej z ofert. W ten sposób dąży się do zapewnienia równowagi pomiędzy profesjonalnym uczestnikiem a konsumentem⁴¹.

W sposób oczywisty na potrzeby niniejszych rozważań trzeba uznać, że przedmiotem analizy jest tylko prawo konsumenta do informacji dotyczącej produktu, która stanowi jeden z elementów jakości handlowej tego artykułu rolno-spożywczego. Tym samym poza zakresem zainteresowania pozostają inne aspekty prawa konsumenta do informacji⁴². Podejście to wynika z dwóch powodów. Po pierwsze towar zafałszowany jest jednocześnie towarem nie spełniającym wymogów jakości handlowej. Z kolei jakością handlową są szeroko ujęte cechy produktu⁴³. Konsekwentnie jeśli naruszone jest prawo konsumenta do informacji, które równocześnie nie stanowi naruszenia przepisów o jakości handlowej, to produkt, z którym związane jest to naruszenie, nie może być uznany za zafałszowany. Po drugie, zafałszowanie jest cechą ściśle związaną z produktem, dlatego też i w tym aspekcie trzeba rozważać prawo konsumenta do informacji jako prawo do informacji o produkcie.

Prawo konsumenta do informacji, zdaniem autora, może zostać naruszone przez przedsiębiorcę w obydwu formach, o których jest mowa w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tj. przez podanie konsumentowi informacji nieprawdziwej lub też nieprzekazanie mu tej informacji w ogóle. Odmienne jednakże niż w przypadku ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, w przypadku zafałszowania nie jest potrzebne, zdaniem autora, wystąpienie skutku lub jego potencjalnej możliwości, w postaci podjęcia przez konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Nie wyklucza to jednakże możliwości, iż zagrożenie potencjalnym skutkiem może być jednym z argumentów wskazujących na istotne naruszenie interesów konsumentów.

Źródłem obowiązku informacyjnego spoczywającego na przedsiębiorcach są przepisy prawa zarówno polskiego jak i europejskiego. Należy jednakże wskazać, że istnienie określonego przepisu nie jest warunkiem koniecznym dla uznania, że przedsiębiorca naruszył interes konsumenta. Taka sytuacja może też mieć

⁴⁰ Zob. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 21.

⁴¹ Zob. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 970.

⁴² Więcej na temat prawa konsumenta do informacji – zob. M. Sieradzka, K. Kohutek, op.cit., s. 615-627.

⁴³ Taki wniosek wynika wprost z definicji jakości handlowej ujętej w art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Zgodnie z nią jakością handlową są „cechy artykułu rolno-spożywczego”.

miejsce, kiedy przedsiębiorca udzielając konsumentowi informacji niewymaganej przez przepisy prawa, wprowadza go jednocześnie w błąd. Informacja ta może być zawarta szczególnie na etykiecie produktu lub jego opakowaniu.

Rozróżnienie zwykłego naruszenia prawa konsumenta do informacji od kwalifikowanej postaci takiego przypadku jest trudne i uzależnione, zdaniem autora, od konkretnie rozpatrywanej sprawy. Niemniej, w opinii autora, pomocne może być odwołanie się do skutków jakie w działaniu przeciętnego konsumenta może wywołać przekazanie mu błędnej informacji lub jej brak. Działanie to należy ująć w szeroki sposób i nie może być one ograniczone tylko do decyzji odnoszącej się do zawarcia umowy zakupu danego produktu. Konsument może też w nieodpowiedni sposób przechowywać produkt, nieprawidłowo go przygotować, czy też zbyt długo go przechowywać przed spożyciem. Podane sytuacje mają charakter przykładowy i nie stanowią one wyczerpującego wyliczenia. Mechanizm polegający na odwołaniu się do skutków w działaniu konsumenta pozwala na ocenę istotności naruszenia poprzez analizę waloru tych skutków dla przeciętnego konsumenta. Tym samym jeśli działanie i jego skutki podjęte na podstawie błędnej informacji lub jej braku ma istotny charakter dla konsumenta to taka nieprawidłowość produktu powinna świadczyć o jego zafałszowaniu. Przykładem może być decyzja konsumenta o zakupie produktu, którego by nie zakupił gdyby posiadał pełną informację o tym produkcie lub zbyt długie przechowywanie produktu grożące jego zepsuciem.

W orzecznictwie następujące przypadki uznania produktu za zafałszowany związane były z przekazaniem konsumentowi błędnej lub niepełnej informacji:

- oznaczenie produktu datą minimalnej trwałości przedłużającą ten okres w stosunku do dopuszczalnej daty przydatności wynikającej z przepisów⁴⁴. Analizując charakter błędu zawarty w przekazanej informacji należy dojść do wniosku, że mógł mieć on realny wpływ na zachowanie konsumenta polegające na zbyt długim przechowywaniu zakupionych jajek przed spożyciem. Tym samym, w ocenie autora, sądy prawidłowo uznały ten delikt za zafałszowanie. Niemniej w jednej z analizowanych spraw⁴⁵, stwierdzono także inne niezgodności oferowanych towarów tj. podanie na produkcie danych identyfikujących przedsiębiorcę niezgodnie z nazwą podaną w KRS, określenie daty przydatności niezgodnie z szablonem wynikającym z rozporządzenia w sprawie znakowania środków spożywczych⁴⁶ oraz określenie warunków przechowywania produktu niezgodnie z deklarowaną przez producenta normą – zamiast od -1 do 2 stopni było od -1 do 4 stopni. Analizując pierwszą z tych

⁴⁴ Zob. wyrok WSA z 7.9.2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 1350/11 i utrzymujący go w mocy wyrok NSA z 19.4.2013 r., sygn. akt II GSK 221/12. Także wyrok WSA z 1.3.2011 r., sygn. akt VI Sa/Wa 2372/10 utrzymany przez NSA wyrokiem z 17.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1491/11.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA z 1.3.2011 r., sygn. akt VI Sa/Wa 2372/10 utrzymany przez NSA wyrokiem z 17.10.2012 r., sygn. akt II GSK 1491/11.

⁴⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10.7.2007 r., Dz.U z 2014, poz. 774.

niezgodności należałoby zweryfikować, czy błędna informacja miałaby jakiejkolwiek konsekwencje dla konsumenta np. w postaci utrudnienia reklamowania towaru, czy dochodzenia szkody ze względu na niemożliwość ustalenia przedsiębiorcy tylko na podstawie danych podanych na produkcie. Tylko w przypadku, gdyby powyższe konsekwencje wystąpiły można by było mówić ewentualnie o towarze zafałszowanym. Drugiej niezgodności nie można uznać za istotą. W przypadku trzeciej również należałoby się zastanowić nad konsekwencjami, które mogłaby ona wywołać u konsumenta oraz odpowiedzieć na pytanie, czy miałyby one charakter istotny. Niestety w uzasadnieniu orzeczeń brak jest jakiejkolwiek analizy na ten temat. Zdaniem autora sąd powinien zająć się tymi zagadnieniami, gdyż mogły one skutkować koniecznością korekty wysokości nałożonej na przedsiębiorcę kary, gdyby okazało się, że część postanowionych ich produktom zarzutów nie ma charakteru kwalifikującego te produkty jako zafałszowane.

- podanie błędnej informacji dotyczącej pochodzenia piwa przez nawiązanie do historycznego miejsca produkcji piwa, pomimo że w rzeczywistości oceniany towar był wytwarzany gdzie indziej⁴⁷. Biorąc pod uwagę okoliczność, że taki błąd mógł wpłynąć na decyzję konsumenta o zakupie artykułu, ocenę dokonaną przez sąd należy uznać za prawidłową.

- nazwanie produktu „pasztet z dzika” oraz „pasztet z królika” przy jednoczesnym niewielkim udziale tych składników w produkcie (na poziomie 20%) oraz braku możliwości weryfikacji prawdziwego składu produktu ze względu na nieprawdziwe informacje zawarte w składzie produktu⁴⁸. Autor uważa, że ocena dokonana przez sąd była prawidłowa, gdyż tak przedstawiona informacja mogła wpłynąć na decyzję konsumenta o zakupie.

- dodanie do wyrobu mięsa drobiowego, które nie było uwidocznione na informacji podawanej na etykiecie⁴⁹. Omawiana niezgodność rzeczywiście może mieć kluczowe znaczenie dla sprawy ze względu na okoliczność, że nabywany towar ma inne właściwości niż te, o których informowany jest nabywca. Odpowiadając na pytanie, czy w powyższej sprawie doszło do zafałszowania trzeba, zdaniem autora, sprawdzić ilość dodanego mięsa drobiowego, analizując poprzez ten pryzmat, czy gdyby konsument wiedział o tym dodatku, to czy zmieniłby swoją decyzję odnośnie zakupu. Pomocna może być odpowiedź na pytanie, czy produkt z określonym dodatkiem mięsa drobiowego nadal jest tym produktem, którego nazwa widnieje na etykiecie, czy może należałoby ją zweryfikować ze względu na występujące w produkcie mięso drobiowe. W rozpatrywanych sprawach producent dodał do wyrobu 31% mięsa drobiowego⁵⁰ w pierwszej sprawie oraz w drugiej w zależności

⁴⁷ Zob. wyrok WSA z 27.9.2013 r., sygn. akt VI Sa/Wa 1318/13.

⁴⁸ Zob. wyrok WSA z 6.2.2013 r., sygn. akt VI Sa/Wa 2221/12.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z 6.2.2014 r., sygn. akt II GSK 1654/12. Zob. też wyrok NSA z 21.11.2013 r., sygn. akt II GSK 1187/12 oraz wcześniejszy w sprawie wyrok WSA w Warszawie z 29.2.2012 r., sygn. akt VI Wa/Sa 2392/11.

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z 6.2.2014 r., sygn. akt II GSK 1654/12.

od produktu – 6% i 17%⁵¹. Zdaniem autora, 31% jest ilością na tyle dużą, że może to mieć wpływ na decyzję potencjalnego nabywcy. Niemniej kompletna analiza nie jest możliwa bez informacji, o jakim produkcie jest mowa w sprawie⁵². Podobnie można też rozumować w przypadku dodatku na poziomie 17%. Trzeba mieć jednakże poważne wątpliwości, czy dodatek w wysokości 6% mógł mieć wpływ na decyzję konsumenta i czy w rzeczywistości była to niezgodność istotna, co przesądza o zafałszowaniu towaru. Niestety w drugiej z omawianych spraw, pomimo że przedmiotem kontroli były 4 produkty to sąd całościowo rozpatrzył sprawę nie badając zarzutu zafałszowania w odniesieniu do każdego z artykułów z osobna. Dodatkowo należy wskazać na brak analizy całościowej. Rozumowanie sądu polegało na wskazaniu nieprawidłowości i wniosku, że są to produkty zafałszowane. Sąd nie wyjaśnił jednakże dlaczego tak uważa⁵³.

– nie podanie na etykiecie produktu szeregu substancji dodatkowych, składników alergennych, niektórych procesów technologicznych zastosowanych przy produkcji, podanie informacji o składnikach, które nie występowały w produkcie⁵⁴. Zdaniem autora brak informacji o składnikach dodatkowych, w szczególności mających charakter alergenny może mieć wpływ na decyzję konsumenta odnośnie zakupu produktu. Taki sam wniosek jest uzasadniony w odniesieniu do procesów technologicznych, aczkolwiek istotne jest zbadanie o jakie procesy tutaj chodzi i czy świadomość przeciętnego konsumenta pozwala mu na zrozumienie różnic pomiędzy tymi procesami, ich wpływu na jakość nabywanego artykułu itp. Tylko w sytuacji jeśli może on zrozumieć znaczenie tych procesów dla jakości produktu można mówić o wpływie braku takich informacji na jego decyzję. Podanie w wykazie informacji o składnikach, które nie występowały w produkcie, wymaga zbadania jaki jest wpływ tych składników na jakość produktów w postrzeganiu przez przeciętnego konsumenta. Jeśli wpływ ten jest negatywny to konsument takiego produktu raczej nie kupi. Konsekwentnie, choć umieszczenie takich składników na etykiecie może mieć wpływ na decyzję konsumenta, to trudno jest traktować taką decyzję o braku zakupu jako naruszającą interes konsumenta. Dlatego też w takiej sytuacji trudno jest mówić o zafałszowaniu produktu. Natomiast jeśli występowanie analizowanych składników polepsza jakość produktu, to wywołany przez taką informację skutek w postaci potencjalnej możliwości nabycia artykułu przez konsumenta, może świadczyć o zafałszowaniu produktu.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z 21.11.2013 r., sygn. akt II GSK 1187/12 oraz wcześniejszy w sprawie wyrok WSA w Warszawie z 29.2.2012 r., sygn. akt VI WA/Sa 2392/11.

⁵² Ta informacja nie jest dostępna w internetowej bazie danych orzeczeń sądów administracyjnych.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.2.2012 r., sygn. akt VI WA/Sa 2392/11. W uzasadnieniu późniejszego wyroku NSA w tej samej sprawie brak jest jakichkolwiek rozważań w tej kwestii, co jednakże jest skutkiem określonego zakresu zaskarżenia wyroku WSA.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z 21.11.2013 r., sygn. akt II GSK 1187/12 oraz wcześniejszy w sprawie wyrok WSA w Warszawie z 29.2.2012 r., sygn. akt VI WA/Sa 2392/11.

3.6. Interes ekonomiczny konsumenta

W przypadku naruszenia interesu ekonomicznego konsumenta nie można już tak jednoznacznie odpowiedzieć, czy ma ono charakter kwalifikowany. Wiąże się ono z powstaniem uszczerbku w majątku konsumenta, który występuje zwykle w przypadku zakupu niepełnowartościowego produktu. Uszczerbek ten można z reguły precyzyjnie określić, gdyż jest on ceną zapłaconą przez konsumenta lub jej częścią w przypadku, gdy towar jest tylko niepełnowartościowy. Trudniejsza jest sytuacja, gdy zakup wadliwego towaru może spowodować inne materialne straty po stronie konsumenta.

W związku z tym pojawia się pytanie, czy możliwe jest określenie stopnia naruszenia interesu konsumenta tj. istotne lub nieistotne, poprzez odniesienie się do poniesionej przez niego konkretnej szkody majątkowej i poprzez ten pryzmat zakwalifikowanie danego produktu jako zafałszowany. Zdaniem autora jest to jeśli nie niemożliwe to na pewno bardzo trudne. Konkluzja ta oparta jest na następującym rozumowaniu. Jak to zostało wskazane powyżej zafałszowanie towaru i interes konsumenta są dwiema różnymi kategoriami. Łącząca je cena jest wartością zmienną dla danego produktu zależną od miejsca sprzedaży, ogniwa obrotu (producent, hurtownik, detalista) itp. W związku z tym poszukiwanie stałej zależności pomiędzy interesem ekonomicznym konsumenta i jego natężeniem, a cechą produktu, jaką jest zafałszowanie, jest niecelowe. Odmienne rozumowanie mogłoby doprowadzić do absurdalnych wniosków, że:

- jeden i ten sam produkt jest zafałszowany u sprzedawcy finalnego, gdzie co do zasady jego cena jest najwyższa, ale u producenta już nie. Podobne rozumowanie można odnieść też do tego samego szczebla obrotu ze względu na stosowanie różnych marż handlowych,
- produkty droższe, w przypadku niezgodności z jakością handlową, są zawsze zafałszowane, niezależnie od rodzaju niezgodności, natomiast produkty tańsze nigdy nie są zafałszowane.

3.7. Przykłady zafałszowania zawarte w definicji

Ostatnim elementem omawianej definicji są przykłady, wskazujące kiedy mamy do czynienia z towarem zafałszowanym, przy czym mają one oczywiście charakter niewyczerpujący ze względu na użycie sformułowania „w szczególności”. Pierwszy z podanych przez ustawodawcę przykładów jest podobny do pierwszej części definicji, mówiącej o produkcie, który został poddany zmianom. Tym samym aktualny pozostaje wniosek, że pierwszy przykład odnosi się do działań podjętych już na gotowym produkcie. Działania te muszą doprowadzić do zmiany lub ukrycia rzeczywistego składu produktu lub też nadania mu wyglądu produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej. O ile ukrycie rzeczywistego składu produktu lub nadanie mu wyglądu sugerującego, że jest zgodny z przepisami nie

powinno budzić wątpliwości, o tyle dziwi, że definicja obejmuje także produkty, w których dokonano zmian ich rzeczywistego składu. Czyżby oznaczało to, że ustawodawca zakazał dokonywania jakichkolwiek zmian w składzie produktu już po jego wyprodukowaniu? Wydaje się, że wniosek ten jest nieprawidłowy. Raczej należałoby przyjąć, że z dokonaniem zmiany składu nie zmieniono oznakowania produktu, wprowadzając tym samym konsumenta w błąd.

Drugi z przykładów uznaje za produkt zafałszowany taki, w którego oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych lub też podano nazwę niezgodną z prawdą. Przepisy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych zastrzegają niektóre nazwy dla określonych kategorii produktów – przykładowo, czy to o określonym składzie np. masło, czy też pochodzących z określonego rejonu np. ser feta⁵⁵. Komentowany przepis uznaje za artykuły zafałszowane te, które pomimo użycia zastrzeżonej nazwy nie spełniają w rzeczywistości kryterium wymaganych dla produktów o określonej nazwie. Dodatkowo kryterium zafałszowania spełniają produkty, którym nadano nazwę niezgodną z prawdą np. chleb razowy dla określenia chleba pszennego.

W trzecim przypadku mowa jest o produktach, w oznakowaniu których podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej.

Jak wynika z powyższej prezentacji ustawodawca w podanych przykładach skoncentrował się na delikcie polegającym na wprowadzeniu konsumenta w błąd. Różnica polega tylko na informacji, której owo wprowadzenie w błąd polega. Należy w związku z tym zadać pytanie, czy w każdym z omawianych powyżej przypadków należy przyjąć, że mamy do czynienia z produktem zafałszowanym. Zdaniem autora tak nie jest. Przytoczone powyżej przykłady mają na celu uściślenie i ułatwienie interpretacji definicji produktu zafałszowanego. Oznacza to, że również i te przykłady podlegają ogólnym kryteriom artykułu zafałszowanego. Wniosek ten ma istotne znaczenie, gdyż zawęża ich przedmiotowy zakres. Pierwszym ograniczeniem jest wymóg, aby zarzucane nieprawidłowości w istotny sposób naruszały interesy konsumenta. Przypadki, w których do takiego naruszenia nie dojdzie nie mogą być zakwalifikowane jako zafałszowanie, tylko jako niezgodność z wymogami jakości handlowej. Następne ograniczenia wynikają z konfrontacji zakresu przedmiotowego omawianej definicji – chodzi tutaj o jej pierwszy element, z zakresem przedmiotowym poszczególnych przykładów. Przy bliższej analizie okazuje się, że wykraczają one poza zakres przedmiotowy pierwszego z elementów definicji. Uwaga ta dotyczy przykładu drugiego i trzeciego. Badając drugi z przykładów

⁵⁵ Nazwa ser feta jest zastrzeżona dla produktów pochodzących z Grecji, co zostało zarejestrowane w unijnej bazie DOOR dla chronionych środków spożywczych (nr sprawy – EL/PDO/0017/0427).

trzeba zwrócić uwagę, że dotyczy on głównie etapu produkcji, gdzie dochodzi do oznaczenia nowopowstałego produktu. Zgodnie z pierwszym elementem definicji, niezgodność na tym etapie może być tylko niezgodnością z przepisami dotyczącymi jakości handlowej, z wyłączeniem niezgodności z deklaracją producenta. Z kolei przykład drugi mówi m.in. o oznakowaniu niezgodnym z prawdą, co wykracza poza pierwszy element definicji, chyba że przyjmiemy, że niezgodność z prawdą powstała na skutek wprowadzonych w produkcie późniejszych zmian. Temu jednakże jest bardziej poświęcony pierwszy przykładów zawartych w omawianej definicji.

Z analogicznym dylematem mamy do czynienia w przypadku trzeciego z przykładów. Co do zasady odnosi się on również do etapu produkcji⁵⁶. Tym samym niezgodności, o których w nim mowa mogą być tylko niezgodnościami z przepisami o jakości handlowej, a nie z deklaracją producenta. Dlatego omawiany przykład jest dosyć mocno ograniczony w swoim zakresie przedmiotowym, gdyż większość przypadków, w których mógłby mieć zastosowanie dotyczy sytuacji niezgodności z deklaracją producenta.

4. Wnioski

Instytucja artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego została wprowadzona do porządku prawnego 6 lat temu, co pozwala na wyciągnięcie pierwszych wniosków dotyczących jej funkcjonowania.

Przedstawione powyżej rozważania pokazały na istotne problemy związane z samą konstrukcją definicji. Podstawowym aspektem jest, zdaniem autora, wądliwa nazwa omawianej instytucji. Użycie określenia *zafałszowany* jest w sposób nieunikniony powiązane z sugestią, że instytucja ta i wynikająca z niej odpowiedzialność karno-administracyjna powiązane są z intencjonalnym działaniem lub zaniechaniem nakierowanym na zafałszowanie, czyli wprowadzenie w błąd. Takie rozumienie tej instytucji wynika zarówno z uzasadnienia projektu ustawy jak i z opinii przygotowanych w toku postępowania legislacyjnego. Praktyka poszła w zupełnie innym kierunku. Ze względu na obiektywny charakter odpowiedzialności karno-administracyjnej⁵⁷, w toku postępowania związanego z wymierzeniem kary za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, okoliczność intencjonalnego działania sprawcy nie odgrywa większej roli, a na-

⁵⁶ Można jednakże wskazać wyjątki od tej zasady – przykładem jest ilość glazury na mrożonej rybie. Jest ona podawana w procentach, przy czym o jej ilości decyduje producent. Istnieje jednakże możliwość późniejszych zmian, gdy produkt jest przechowywany w nieodpowiedni sposób, za co odpowiedzialność może ponosić także dystrybutor lub detalista.

⁵⁷ Stopień zobiektywizowania odpowiedzialności karno-administracyjnej do którego doszło orzecznictwo sądowoadministracyjne na gruncie prawa żywnościowego jest bardzo dyskusyjny i wymagający osobnego opracowania ze względu na zgodność ze standardami wynikającymi z Konwencji oraz prawa europejskiego. Na łamach niniejszego artykułu nie ma na to niestety miejsca.

wet bardzo często w ogóle ona nie występuje. Dotyczy to przypadków, kiedy kara wymierzana jest podmiotowi, który ze względu na prowadzoną działalność nie ponosi żadnej odpowiedzialności za zafałszowany charakter produktu. Jego delikt polega na posiadaniu wadliwego produktu. Przykładem są kary nakładane na sprzedawców detalicznych za wady produktów, które mogą powstać jedynie na etapie produkcji.

Następnym problemem jest oparcie omawianej definicji na *istotnym naruszeniu interesu konsumenta*. Jak to zostało wskazane powyżej jest to praktycznie jedyny element pozwalający na odróżnienie towaru zafałszowanego od tego, który nie spełnia wymogów jakości handlowej. Ustalenie z kolei granicy pomiędzy zwykłym naruszeniem interesu konsumenta, a istotnym w odniesieniu do mającego ten interes naruszyć artykułu rolno-spożywczego jest bardzo skomplikowane. Wskazuje na to wynik badania orzecznictwa. NSA w żadnym z przejranych wyroków nie dokonał analizy, której celem byłoby odpowiedzenie na pytanie, w jaki sposób rozróżnić naruszenie interesu konsumentów oraz istotne naruszenie tego interesu. Można stwierdzić, że zagadnienie istotności naruszenia interesów konsumenta nie było w ogóle przedmiotem badania. NSA, bazując na rozpatrywanym stanie faktycznym, dokonywał *casu ad casum* oceny, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem zafałszowania. Równolegle nie przedstawił żadnej argumentacji na poparcie swojego stanowiska. Zabrakło też dociekań, czy rzeczywiście w analizowanych przypadkach było to zafałszowanie, czy też tylko niezgodność z wymogami jakości handlowej. Co istotne, stanowisko NSA praktycznie we wszystkich przypadkach stanowi powtórzenie stanowiska organów administracji, które wymierzyły karę⁵⁸.

Ostatnią kwestią, również opisaną powyżej, jest ograniczenie wad produktu występujących na etapie produkcji tylko do tych, które stanowią również niezgodność z przepisami. Taka sytuacja jest najprawdopodobniej skutkiem przeoczenia przy redakcji przepisu definiującego artykuł rolno-spożywczy zafałszowany. Niemniej eliminacja tej nieprawidłowości poprzez wykładnię rozszerzającą budzi bardzo duże wątpliwości, ze względu na okoliczność, że przepis ten jest ściśle powiązany z karno-administracyjną odpowiedzialnością, co raczej wyklucza dokonywanie wykładni rozszerzającej zakres odpowiedzialności. Tym samym rekomendowana jest zmiana brzmienia komentowanego artykułu.

⁵⁸ Co ciekawe w jednej sprawie NSA uznał produkt za zafałszowany, pomimo że postępowanie dotyczyło wymierzenia kary z wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego niezgodnego z wymogami jakości handlowej – zob. wyrok NSA z 4.6.2013 r., sygn. akt II GSK 105/12.

Definition of *fake agro-food product* in art. 3 point 10 of the Law on Commercial Quality of Agro-food Articles – interpretation and assessment

Definition of fake agro-food article was introduced into legal system in 2008. It was adopted to differentiate offenses in food law for the ones less important (lack of concordance with rules of commercial quality) and the more important ones being a result of intentional activity of mainly producers to cheat consumers by selling them products of lower quality than they should be (fake agro-food products). Together with the adoption of the new definition the Law on Commercial Quality of Agro-food products was also supplemented with regulations providing administrative liability for marketing products not fulfilling requirements of commercial quality and fake products.

The construction of the definition shows two main components – the proper definition and examples. The analysis of the proper definition demonstrate that the only element that differentiates products not fulfilling commercial activity and the fake ones is glaring violation of consumer's interest. This makes an application of the definition very complicated as it is difficult to find a proper relationship between quality of product and consumer's interest that would enable to distinguish between glaring and normal violation of consumer interest.

The research demonstrated that the following types of consumer's interest could be useful for the proper application of the definition – protection of consumers live and health, interest in purchasing appropriate product, interest in obtaining full and true information about product. The list is not exhaustive. Consumer's economical interest does not belong to it as the analysis showed. Unfortunately jurisprudence was useless as there was not a single judgment found in which court would present exhaustive analysis how to distinguish between normal and glaring violation of consumer's interest.

The result of the research allowed formulating critical remarks showing far going shortcomings of the definition. Initial assumptions connected with punishing intentional faking of products were not realized as the practice of administrative liability allows imposing a penalty without any intention present. Secondly the definition appeared to be complicated for jurisprudence and in practice the opinions expressed by the judges are simply a copy of arguments used in assessed administrative decisions.