

## Podstawy wspólnotowego systemu bezpieczeństwa żywności – ogólne wymogi i obowiązki w prawie żywnościowym

Michał Rudy

z Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

W poprzednim artykule zostały omówione ogólne zasady prawa żywnościowego (1). Zasady te określone zostały przepisami sekcji I rozdziału II rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (2). Rozporządzenie to oprócz zasad ogólnych prawa żywnościowego uwzględnia także ogólne wymogi tego prawa (rozdział II, sekcja IV) oraz ogólne obowiązki w handlu żywnością (rozdział II, sekcja III). Przedmiotowe wymogi i obowiązki już wcześniej były przyjęte w prawie poszczególnych państw członkowskich. Dokonując jednak zabiegu ich przeniesienia na poziom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, umieszczono je w kontekście wspólnotowego prawa żywnościowego. Tym samym zapewniono temu prawu podstawowe ramy porządkowe oraz stworzono zarys systemu bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej (3).

W ramach tego systemu ustawodawca wspólnotowy uregulował zasadnicze kwestie związane z:

- pojęciem żywności i paszy niebezpiecznej,
- przywozem żywności i pasz do Wspólnoty oraz jej wywozem,
- zdefiniowaniem zakresu odpowiedzialności/obowiązków podmiotów działających na rynku spożywczym lub pasz i rozróżnieniem ich od obowiązków państw członkowskich,
- zasadami monitorowania ruchu żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub pasz,
- wycofywaniem żywności i pasz z rynku,
- sposobem prezentacji żywności i pasz.

Podstawowa dyspozycja wspólnotowego systemu bezpieczeństwa żywności określona została w art. 14, ust. 1 rozporządzenia, w myśl którego żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadza-

ny na rynek oraz w art. 15, ust. 1, zgodnie z którym pasza, która jest niebezpieczna nie może być wprowadzana na rynek, ani podawana zwierzętom hodowlanym.

Zgodnie z rozporządzeniem środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny w dwóch przypadkach, jeżeli jest szkodliwy dla zdrowia lub jeżeli nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Jednocześnie rozporządzenie nie wprowadza katalogu sytuacji, który pozwałaby na jednoznaczne przypisanie danemu środkowi spożywczemu cech środka niebezpiecznego. W art. 14, ust. 2–5 zawarto jedynie ogólne kryteria, które należy brać pod uwagę przy ocenie tego faktu.

I tak podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia, należy mieć na względzie:

- prawdopodobieństwo natychmiastowych lub krótkotrwałych skutków spożycia żywności dla zdrowia, jak i ewentualnych skutków długofalowych oraz skutków dla następnych pokoleń,
- ewentualne skutki skumulowania toksyczności,
- szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

Z kolei podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi podstawowym kryterium oceny będzie fakt jego zanieczyszczenia, psucia się lub rozkładu.

Jednocześnie, stosowanie do art. 14, ust. 3 rozporządzenia, przy ocenie, iż środek spożywczy jest niebezpieczny, należy brać pod uwagę przede wszystkim zwykle warunki korzystania z żywności przez konsumenta oraz informacje kierowane do tego konsumenta. Do informacji takich zaliczymy zarówno dane wskazane wprost na etykiecie określonego produktu, jak i dane zwykle dostępne dla konsumenta, a dotyczące ewentualnych negatywnych skutków dla zdrowia w związku ze spożywaniem danego rodzaju żywności.

Pasza uznawana jest za niebezpieczną, jeżeli:

- ma negatywne skutki dla zdrowia ludzi lub zwierząt,
- powoduje się, iż spożywanie żywności uzyskanej ze zwierząt hodowlanych jest niebezpieczne dla ludzi.

Umieszczenie w rozporządzeniu nr 178/2002 jedynie ogólnych kryteriów w zakresie uznawania żywności lub pasz za niebezpieczne oznacza, iż poszczególne przypadki należy rozpatrywać indywidualnie oraz, że zasadnicze znaczenie przy ich ocenie będą miały szczegółowe przepisy prawa żywnościowego (w tym ustawodawstwo i instrukcje krajowe), doktryna i orzecznictwo wykształcone w związku z ich stosowaniem, ogólna wiedza lekarsko-weterynaryjna lub z zakresu technologii produkcji, jak również najnowsze badania naukowe z dziedziny higieny żywności lub pasz. Przydatne może być również odwołanie się do norm spoza zakresu prawa żywnościowego. Przykładowo, zgodnie z przywołanym już art. 14, ust. 3 rozporządzenia, podczas podejmowania decyzji, iż dany środek spożywczy jest niebezpieczny, powinno się wziąć po uwagę zwykle warunki korzystania z żywności przez konsumenta oraz wykorzystywanie jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, jak również informacje przeznaczone dla konsumenta. Przy interpretowaniu tego ogólnego kryterium pomocne może być przyjrzenie się praktyce stosowania art. 449, § 3 polskiego Kodeksu cywilnego. W myśl tego przepisu za niebezpieczny uznaje się produkt nie zapewniający bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu. O tym zaś, czy produkt jest bezpieczny, decydują okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a zwłaszcza sposób zaprezentowania go na rynku oraz podane konsumentowi informacje o jego właściwościach. Doktryna i orzecznictwo związane z przedmiotowymi normami nie jest jeszcze szczególnie rozbudowana. Jednak już w jednym z pierwszych rozstrzygnięć zapadłych przed sądem, wskazano na szeroko pojęty obowiązek producenta w zakresie ostrzegania o niebezpieczeństwach związanych z użytkowaniem produktu wprowadzonego do obrotu (4).

Jednocześnie rozporządzenie nr 178/2002 przyjmuje generalne założenie, że żywność lub pasza zgodna ze wszystkimi przepisami wspólnotowego prawa żywnościowego jest uważana za bezpieczną. Założenie to nie oznacza jednak braku możliwości wycofania żywności lub paszy z rynku, jeżeli pomimo tej zgodności okaże się, że taka żywność lub pasza nie jest bezpieczna. Podstawę prawną do takiego działania daje w stosunku do żywności norma art. 14, ust. 8 rozporządzenia, zaś w przypadku pasz art. 15, ust. 5. Rozwiązanie to po-

dyktowane jest świadomością, iż system bezpieczeństwa żywności nie jest wolny od luk i błędów (5), zaś „uszczelnienie” przez organy administracji publicznej jest możliwe tylko dzięki odpowiednio skonstruowanej normie ogólnej, która znajdzie zastosowanie w sytuacjach bezpośrednio nie przewidzianych przez prawodawcę.

Kolejnym elementem systemu bezpieczeństwa żywności, wynikającym z norm rozporządzenia nr 178/2002, jest założenie, że bezpieczne pasze oraz bezpieczna i zdrowa żywność powinny być przedmiotem swobodnego obrotu, pomiędzy Unią Europejską a krajami do niej nie należącymi. Jak wskazano bowiem w preambule do rozporządzenia, reguły wynikające z ochrony zdrowia publicznego są stosowane przez Wspólnotę w sposób niedyskryminujący – bez znaczenia czy podmiot prowadzi handel żywnością lub paszami w ramach rynku wewnętrznego Wspólnoty, czy też w skali międzynarodowej. Inaczej mówiąc, Wspólnota wskazuje, iż gwarantować będzie taki sam poziom bezpieczeństwa swoich produktów, niezależnie od tego, czy będą one przeznaczone do wprowadzenia na jej rynek wewnętrzny, czy też do wywozu do krajów do niej nie należących (państw trzecich). Jednocześnie państwa trzecie wysyłające swoje produkty na teren Wspólnoty powinny również dać gwarancję, iż spełniają one wszystkie wymogi europejskiego systemu bezpieczeństwa żywności.

Stosownie do wyżej wskazanego założenia żywność i pasze wywożone ze Wspólnoty lub ponownie wywożone ze Wspólnoty do państw trzecich muszą spełniać wszystkie wymogi ustanowione we wspólnotowym prawie żywnościowym lub w odpowiednich przepisach kraju przeznaczenia<sup>1</sup>. Wyjątek od tej zasady może być poczyniony tylko w sytuacji, gdy właściwe władze kraju przeznaczenia wyrażą na takie postępowanie jednoznacznie zgodę. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wyrażenie takiej zgody powinno nastąpić dopiero po przekazaniu przez państwo członkowskie Unii pełnych informacji o okolicznościach i przyczynach, dla których żywność lub pasze nie mogą być wprowadzone na rynek wspólnotowy. Ponadto wyjątek ten nigdy nie może dotyczyć żywności szkodliwej dla zdrowia lub paszy niebezpiecznej.

Jednocześnie w myśl art. 11 rozporządzenia, żywność i pasze przywożone na terytorium Unii Europejskiej powinny być zgodne ze wszystkimi wymogami prawa żywnościowego lub warunkami uznanymi przez Wspólnotę za przynajmniej im odpowiadające, bądź w przypadku, gdy ist-

nieją konkretne umowy między Wspólnotą a krajem wywozu, być zgodne z wymogami zawartymi w tych umowach.

Rozporządzenie nr 178/2002 uznaje także zasadę, iż ochrona zdrowia publicznego w zakresie bezpieczeństwa żywności powinna opierać się na dwóch podstawowych filarach. Pierwszy związany jest z obowiązkiem i odpowiedzialnością podmiotów działających na rynku spożywczym oraz pasz za wypełnienie wszystkich rygorów prawa żywnościowego, a tym samym za właściwą jakość zdrowotną produktu. Drugi filar wiąże się z prowadzeniem urzędowych kontroli mających na celu weryfikację działalności przedsiębiorstw sektora spożywczego pod kątem zgodności z prawem.

Art. 17, ust. 1 rozporządzenia stanowi „Podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji, w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów.” Analiza tego przepisu prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze w myśl art. 17, ust. 1 rozporządzenia podmioty działające na rynku spożywczym lub pasz muszą zapewnić, że uzyskana żywność lub pasza będą zgodne z wymogami prawa żywnościowego oraz że rygory tego prawa będą przestrzegane na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Tym samym na podmioty te nałożona została główna odpowiedzialność prawna za zapewnienie zgodności danego produktu z wymaganiami prawa żywnościowego, a w szczególności za jego bezpieczeństwo. Odpowiedzialność ta zamyka się w klasycznych zasadach odpowiedzialności, w myśl których dana osoba ponosi konsekwencje działania lub zaniechania podlegającego bezpośrednio jej kontroli (6). Norma art. 17, ust. 1 koresponduje w tym względzie z art. 449 ust. 1 polskiego Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem każdy kto wytwarza w zakresie swojej działalności gospodarczej (producent) produkt niebezpieczny, odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek przez ten produkt.

Po drugie, na mocy art. 17, ust. 1, na podmioty działające na rynku spożywczym i pasz nałożony został obowiązek aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu wymagań prawa żywnościowego. W tym celu podmioty te powinny prowadzić własne kontrole przestrzegania wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w związku z normą art. 17, ust. 1 państwa członkowskie otrzymały zakaz utrzymywania lub uchwalania takich przepisów krajowych, które mogłyby uchylać odpowiedzialność prawną podmiotów działających na rynku spożywczym. Inaczej mówiąc „uplasowanie »pierwszej« odpowiedzialności (...) za bezpieczeństwo produktu po stronie przedsiębiorcy tworzy barierę dla tworzenia przepisów, które zwalniałyby przedsiębiorców z tego rodzaju odpowiedzialności” (7).

Równocześnie w art. 17, ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 prawodawca wspólnotowy nałożył na właściwe instytucje państw członkowskich obowiązek prowadzenia nadzoru urzędowego w celu sprawdzenia czy przepisy prawa żywnościowego są wyczerpująco i skutecznie egzekwowane. Zakres kompetencji organów administracji publicznej w zakresie tego nadzoru został rozciągnięty na całość wymagań wynikających z prawa żywnościowego, w tym na wszystkie etapy pozyskiwania i wykorzystywania pasz oraz na zasady ochrony zdrowia zwierząt i ich dobrostanu. Należy przy tym zauważyć, stosownie do wyżej poczynionych uwag, iż wykonywanie nadzoru urzędowego nie wpływa na pierwotną odpowiedzialność prawną podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa paszowe lub żywnościowe, w tym na jakąkolwiek odpowiedzialność cywilną lub karną wynikającą z naruszenia ich obowiązków.

Kolejnym istotnym elementem w systemie bezpieczeństwa żywności, ustanowionym przez przepisy rozporządzenia nr 178/2002, jest obowiązek zapewnienia możliwości monitorowania (identyfikowalności) ruchu żywności lub pasz – w ramach całego łańcucha produkcji. Obowiązek ten nie jest kompletnie nową instytucją na gruncie prawa żywnościowego. Jednakże po raz pierwszy we wspólnotowym akcie prawnym został on nałożony na wszystkie podmioty działających na rynku spożywczym i pasz oraz, w związku z wyraźnie określonym zakresem identyfikacji, dokładnie zdefiniowany.

Możliwość przesłedzenia pochodzenia i transferu produktu ułatwia jego wycofanie z rynku i ma podstawowe znaczenie w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie monitorowanie przyczynia się do zapewnienia zasad uczciwego handlu między podmiotami gospodarczymi a konsumentami oraz rzetelności informacji dostarczanej konsumentowi żywności.

Jak wskazano powyżej, obowiązek wdrożenia odpowiedniego systemu monitorowania ruchu żywności i pasz dotyczy

<sup>1</sup> Państwa trzecie ustanawiają własne przepisy wyznaczające odpowiedni poziom ochrony konsumenta. Często mogą one różnić się od zasad przyjętych we wspólnotowym systemie bezpieczeństwa żywności. W takim przypadku podmioty zamierzające wywieźć swoje produkty zobowiązanie są spełnić wymogi określone przez państwo przeznaczenia.

wszystkich podmiotów działających na rynku. Art. 3, pkt 2 i 5 rozporządzenia nr 178/2002 określa podmioty działające na rynku spożywczym lub pasz jako „prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności i pasz”. W zakres tej definicji wchodzi także podmioty zajmujące się transportem i przechowywaniem produktów, jako podejmujące działania związane z dystrybucją żywności lub pasz, i tym samym podlegające obowiązkom prowadzenia monitorowania.

Zasady monitorowania wskazane zostały w art. 18 rozporządzenia nr 178/2002. Zgodnie z przepisami tego artykułu, podmioty działające na rynku powinny zapewnić możliwość monitorowania żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub pasz. W tym celu podmioty te powinny utworzyć systemy i procedury umożliwiające przekazanie takich informacji na żądanie właściwych władz. Rozporządzenie nie wskazuje obligatoryjnych elementów takich systemów czy procedur. Jednakże samo użycie przez prawodawcę wspólnotowego terminów „system” i „procedura” sugeruje konieczność wdrożenia takich rozwiązań, które będą tworzyły pewną zorganizowaną całość.

Kwestią podstawową w zakresie monitorowania żywności i pasz jest zapewnienie zdolności identyfikacji bezpośredniego dostawcy oraz bezpośredniego odbiorcy produktów. Podejście to nazywane jest systemem „krok wstecz-krok naprzód” (8). Zgodnie z tym systemem podmiot działający na rynku powinien być w stanie zidentyfikować każdą osobę, od której otrzymał żywność, zwierzę, paszę lub surowiec. Osobą tą może być osoba fizyczna (na przykład rolnik lub myśliwy), osoba prawna albo też jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej. Podmiot działający na rynku ma równocześnie obowiązek identyfikować te podmioty, którym dostarcza swoje produkty. Wyjątek w tym względzie stanowią konsumenci końcowi (9), których identyfikacja z uwagi na ich dużą liczbę (np. klienci stoiska rybnego w sklepie wielkopowierzchniowym) i tak najczęściej nie byłaby możliwa.

Jednocześnie podmioty działające na rynku spożywczym lub pasz powinny wdrożyć systemy i procedury dające możliwość ustalania, które produkty pochodzą od których dostawców (identyfikacja dostawca–produkt) oraz, które produkty zostały dostarczone do których klientów (identyfikacja klient–produkt; 10).

Kolejną kwestią jest zakres informacji zbieranych i przechowywanych w ramach systemu monitorowania ruchu żywności lub pasz. Art. 18 nie precyzuje, jakiego typu dane powinny być przechowywane przez podmioty działające na rynku. Pewne wskazówki w tym względzie zostały jednak udzielone we wnioskach Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt. Komitet ten dzieli informacje podlegające rejestracji na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje dane, których przechowywanie jest obowiązkowe. Należą do nich:

- nazwa i adres dostawcy oraz rodzaj dostarczonego przez niego produktu,
- nazwa i adres odbiorcy oraz rodzaj dostarczonego mu produktu,
- data dokonania transakcji/dostawy.

Drużga kategoria wiąże się z dodatkowymi informacjami, których rejestrowanie jest rekomendowane, lecz nie obligatoryjne. Do informacji tych zaliczymy:

- wielkość lub ilość produktów będących przedmiotem transakcji/dostawy,
- numer partii, jeśli dotyczy,
- szczegółowy opis produktu (np. opakowany bądź luzem, mięso świeże/przetworzony mięsny, produkt w stanie surowym bądź przetworzonym).

Kolejnym obowiązkiem podmiotów działających na rynku spożywczym lub pasz jest wprowadzenie takich rozwiązań, dzięki którym będą one w stanie dostarczyć, na żądanie właściwych władz, niezbędnych danych z systemu monitorowania. Podstawowe znaczenie w tym względzie ma czas potrzebny do przekazania szybkiej i precyzyjnej informacji. Dlatego też przynajmniej informacje zaliczane do pierwszej z wyżej wymienionych kategorii danych powinny być natychmiast dostępne dla organów administracji publicznej. Tylko takie rozwiązanie pozwala na szybkie wycofanie z rynku żywności lub paszy niebezpiecznej albo podanie odpowiednich informacji o zagrożeniu do wiadomości publicznej.

Na zakończenie rozważań odnoszących się do zasad monitorowania w zakresie bezpieczeństwa żywności należy zwrócić uwagę, że dla niektórych sektorów spożywczych stworzone zostały pewne regulacje szczegółowe, które mogą zawierać normy dotyczące zasad identyfikacji produktów, prowadzenia rejestrów i dokumentacji handlowej oraz przesyłania dokumentów towarzyszących transakcjom. Przykładowo na gruncie prawa weterynaryjnego przyjęte zostały przepisy wprowadzające dokumentację, która powinna towarzyszyć zwierzętom oraz produktom pochodze-

nia zwierzęcego, znajdującym się w obrocie (świadczenia weterynaryjne oraz weterynaryjne dokumenty identyfikacyjne). Dokumenty te mogą być wykorzystywane na potrzeby przyjętego przez przedsiębiorcę systemu monitorowania przepływu żywności, a tym samym do spełnienia wymogów określonych w art. 18 rozporządzenia 178/2002. Umożliwiają one bowiem lepszą identyfikację dostawców i bezpośrednich odbiorców produktów na poszczególnych etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Z odpowiedzialnością podmiotów działających na rynku spożywczym lub pasz za zapewnienie zgodności danego produktu z wymaganiami prawa żywnościowego związany jest obowiązek wycofania produktu niebezpiecznego z rynku. Regulacje dotyczące tego obowiązku określone zostały w art. 19 i 20 rozporządzenia nr 178/2002. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli w wyniku kontroli wewnętrznych lub z uwagi na otrzymanie innych informacji, podmiot działający na rynku spożywczym lub pasz stwierdzi, że produkt przez niego przywożony, wyprodukowany, przetworzony, wytworzony lub rozprowadzany nie jest zgodny z wymogami z zakresu bezpieczeństwa żywności, powinien natychmiast rozpocząć postępowanie w celu jego wycofania z rynku<sup>2</sup> oraz powiadomić o tym fakcie właściwe organy administracji publicznej.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż normy określone w art. 19 i 20 rozporządzenia nr 178/2002 dotyczą sytuacji, w której produkt został wprowadzony na rynek i przestał znajdować się pod bezpośrednią kontrolą początkowego podmiotu działającego na rynku spożywczym lub pasz. Wniosek taki wypływa ze sformułowania „wycofanie z rynku”, użytego w wyżej wymienionych przepisach. Oznacza ono, że powyższe zasady nie będą miały zastosowania w stosunku do produktu niebezpiecznego, który w dalszym ciągu znajduje się pod kontrolą podmiotu działającego na rynku, zaś podmiot ten będzie mógł zabezpieczyć taki produkt, stosując mniej sformalizowane procedury postępowania.

Podmioty działające na rynku powinny dopełnić także obowiązku powiadamiania właściwych władz o konieczności wycofania produktu z rynku oraz o podjętych w tym względzie działaniach. Powiadomienie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia nadzoru sprawowanego przez organy administracji publicznej nad rynkiem spożywczym i pasz. Umożliwia bowiem właściwym władzom następcze spraw-

<sup>2</sup> Pomocne przy interpretowaniu pojęcia wycofania będzie odwołanie się do definicji określonej w dyrektywie (WE) 2001/95 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zgodnie z którą „wycofanie oznacza środek mający na celu zapobieżenie dystrybucji, prezentacji czy oferowaniu konsumentowi niebezpiecznego produktu”.

zenie, czy podmioty poddane ich kontroli podjęły stosowne środki w celu przeciwdziałania zagrożeniu spowodowanemu przez produkt.

Obowiązek przekazania odpowiednich informacji do organów administracji publicznej dotyczy także sytuacji, w których nie ma jeszcze całkowitej pewności odnośnie do szkodliwości danego produktu. Stosownie do art. 19, ust. 3, zd. 1 oraz art. 20, ust. 3, zd. 1 wystarczającą przesłanką powstania tego obowiązku jest bowiem samo podejrzenie istniejącego zagrożenia. Rozwiązane to związane jest z zasadą ogólną prawa żywnościowego, o której mowa w art. 7 rozporządzenia nr 178/2002 (zasada analizy ryzyka), a w szczególności z przyjętą na podstawie tej zasady regułą „better safe than sorry”. Ponadto kwestią mającą zasadnicze znaczenie dla ochrony zdrowia publicznego jest czas, jaki upłynął od chwili rozpoznania zagrożenia do momentu podjęcia czynności przez organy administracji publicznej. Skrócenie tego okresu może mieć bowiem olbrzymi wpływ na skuteczność środków administracyjnych zastosowanych na podstawie prawa żywnościowego.

Podmioty działające na rynku powinny ponadto współpracować z władzami w celu uniknięcia bądź ograniczenia zagrożenia spowodowanego przez środek spożywczy lub paszę. Współpracę tę należy pojmować w jak najszerszym znaczeniu. Oznacza to, iż może ona obejmować zarówno konsultacje merytoryczne, na przykład jeżeli istnieje niepewność naukowa, co do pojawiającego się zagrożenia, jak i prawne – w przypadku pytań czy wątpliwości, co do sposobu spełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawa żywnościowego.

Przepisy rozporządzenia nr 178/2002 wskazują jednocześnie na konieczność współpracy pomiędzy samymi podmiotami łańcucha żywnościowego, w tym z podmiotami odpowiedzialnymi za handel detaliczny lub działalność związaną z dystrybucją. Te ostatnie w granicach swojej działalności powinny także rozpocząć postępowanie mające na celu wycofanie z rynku produktów niezgodnych z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności. Współpraca ta jest konieczna w celu umożliwienia sprawnego wycofania z rynku niebezpiecznych środków spożywczych lub pasz.

Po stronie podmiotów działających na rynku spożywczych lub pasz istnieje także obowiązek wyczerpującego poinformowania konsumentów lub użytkowników paszy o przyczynie wycofania produktu lub partii produktu z rynku, w sytuacji gdy produkt ten mógł już dotrzeć do konsumenta (użytkownika). W takim przypadku pod-

miot działający na rynku spożywczych lub pasz powinien podjąć środki zmierzające do odebrania od konsumentów (użytkowników) produktów już im dostarczonych, jeżeli inne działania „nie byłyby wystarczające do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia”.

Ostatnim elementem europejskiego systemu bezpieczeństwa żywności, uregulowanym w rozporządzeniu nr 178/2002, są zasady dotyczące prezentacji i reklamy żywności oraz pasz. Odpowiednie unormowania w tym względzie wskazane zostały w art. 16 rozporządzenia, zgodnie z którym etykietowanie, reklama i prezentacja żywności lub pasz nie może wprowadzać konsumentów (użytkowników pasz<sup>3</sup>) w błąd.

Regulacja art. 16 stanowi rozwinięcie jednej z zasad ogólnych prawa żywnościowego, a mianowicie zasady ochrony interesów konsumenta. Zgodnie z zasadą ochrony interesów konsumenta przestrzeganie przez podmioty działające na rynku wszystkich reguł prawa żywnościowego powinno przyczynić się do dokonywania przez konsumentów lub użytkowników pasz świadomego wyboru związanego ze spożywaną przez nich żywnością lub użytkownikami w hodowli środkami żywienia zwierząt. Złamanie tej zasady następuje w sytuacji, gdy po stronie konsumenta lub użytkownika, w wyniku prezentacji lub reklamy, powstanie przekonanie niezgodne z rzeczywistymi cechami oferowanego produktu. W sytuacji takiej konsument ma ograniczoną swobodę oceny produktu oraz powzięcia i wyrażenia swojej decyzji, a tym samym narażony zostaje na podjęcie decyzji opartej na fałszywych przesłankach lub nie chcianej (9).

Marketingowe metody etykietowania, reklamy lub prezentacji produktu, za pomocą których konsument lub użytkownik produktu może zostać wprowadzony w błąd, są bardzo bogate. W celu przeciwdziałania takim nieprzyjaznym konsumentowi praktykom prawodawca wspólnotowy ustalił również szeroki zakres przedmiotowy art. 16 rozporządzenia nr 178/2002. Stosownie do tego przepisu wprowadzenie konsumenta w błąd może nastąpić za pomocą takich elementów prezentacji produktu, jak jego kształt lub wygląd (na przykład produktowi, który nie jest oscypkiem nadawany jest jego charakterystyczny dwustozkowy kształt, wraz z wypukłymi oraz wklęsłymi wzorami w środkowej części), sposób opakowania (użycie w stosunku do zwykłego produktu opakowania, które sugeruje, iż jest to produkt specjalnego przeznaczenia żywieniowego), czy też sposób ułożenia i miejsce wystawienia produktu

(prezentacja margaryny na terenie hali, w części przeznaczonej dla masła, i w ten sposób oznakowanej). Powyższe wyliczenie elementów prezentacji nie jest zresztą katalogiem zamkniętym. Świadczy o tym użyte w art. 16 wyrażenie „oraz informacji udostępnionych na ich temat w jakikolwiek sposób”. Informacje takie mogą być przekazane konsumentowi lub użytkownikowi także w formie reklamy telewizyjnej, ulotki dołączonej do produktu, czy też przekazane przez osobę zachęcającą do kupna danego produktu w sklepie wielkopowierzchniowym.

## Piśmiennictwo

1. Rudy M.: Zasady ogólne prawa żywnościowego. *Życie wet.* 2006, **81**, 585–587.
2. Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s.1.
3. Korzycka-Iwanow M.: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*. Warszawa 2005, s. 108.
4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 listopada 2000 r., I ACa 340/2000, OSA 2001/6, poz. 33, s. 43.
5. Korzycka-Iwanow M.: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*. Warszawa 2005, s. 112.
6. Wskazówki do interpretowania przepisów art. 11, 12, 17, 18, 19 oraz 20 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. *Wnioski Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt*, 2004, s. 5.
7. Korzycka-Iwanow M.: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*. Warszawa 2005, s. 114.
8. Wskazówki do interpretowania przepisów art. 11, 12, 17, 18, 19 oraz 20 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. *Wnioski Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt*, 2004, s. 8.
9. Łętowska E.: *Prawo umów konsumenckich*. C.H. Beck 2002.

Mgr M. Rudy, Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

<sup>3</sup> Co prawda, art. 16 posługuje się pojęciem konsumenta, biorąc jednak pod uwagę, iż ma on zastosowanie także w stosunku do pasz. Nie ma żadnych wątpliwości, iż w tym kontekście odnosi się on do użytkowników pasz (rolników), a nie do konsumentów.