

Warszawa, 2014-02-26



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

...BIBNET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 27.02.2014r.

nr. 812 podpis. M. Pałec

RR.jn/ap/0700-7/14(99 - 661)

y. Głuchwa W. Al
SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
wpłynęło dn. 28.02.14
nr. 1221 podpis. M.

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku!

W odpowiedzi na oświadczenie Pana Senatora Andrzeja Pająka złożone podczas 48 posiedzenia Senatu RP w dniu 30 stycznia br., załączone przy piśmie znak: BPS/043-48-2075/14 z dnia 4 lutego br., w sprawie stosowania prawa przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych niniejszym przekazuję Panu Marszałkowi odpowiedź odnośnie do zagadnień przedstawionych w ww. oświadczeniu.

Odnosząc się do poszczególnych wątpliwości zawartych w oświadczeniu pragnę zaznaczyć, że w myśl art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *bezpieczeństwie żywności i żywienia* (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.), ustawy tej nie stosuje się do artykułów rolno-spożywczych w zakresie jakości handlowej tych artykułów określonej przepisami ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o *jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.), jednakże art. 6 ust. 2 ustawy o *jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych* wskazuje, że do znakowania artykułów rolno-spożywczych stosuje się odpowiednio wymagania określone w art. 45 ust. 2, art. 46 ust. 1 pkt 1 i art. 48 ust. 1 ustawy o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

Jak wynika z powyższego art. 6 ust. 2 ustawy o *jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ust. 3 ustawy o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

Stosownie do przepisu art. 45 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, należy wskazać, że zgodnie z jego treścią oznakowanie środka spożywczego obejmuje wszelkie informacje w postaci napisów i innych oznaczeń, w tym znaki towarowe, nazwy handlowe, elementy graficzne i symbole, dotyczące środka spożywczego i umieszczone na opakowaniu, etykiecie, obwolucie, ulotce, zawieszce oraz w dokumentach, które są dołączone do tego środka spożywczego lub odnoszą się do niego. Tym samym producent jest zobowiązany do zapewnienia jakości towaru zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego. Wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze zarówno na opakowaniach i etykietach, w dokumentach, które są dołączone do tych artykułów (towarzyszą produktowi), jak również odnoszą się do nich muszą zawierać rzetelne, prawidłowe informacje dotyczące cech jakościowych tych artykułów.

W odniesieniu do powyższego można wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 22.11.2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 1926/11, stwierdził, iż: „Użyte w powyższym przepisie sformułowanie (...) oraz w dokumentach, które są dołączone do tego środka spożywczego lub odnoszą się do niego”, w ocenie Sądu, oznacza przede wszystkim te dokumenty, które charakteryzują dany środek spożywczy, a więc niejako "dodatkowo" go opisują. Taka interpretacja wynika z konstrukcji tego przepisu, który dotyczy "oznakowania" środka spożywczego. Inaczej mówiąc, chodzi o to, aby tzw. "przeciętny konsument" miał jak najwięcej informacji na temat danego środka spożywczego. Powyższe nie oznacza jednak, że załączone do "produktu" dokumenty rachunkowe, tak jak w omawianym przypadku – faktury VAT - mogą inaczej charakteryzować ("nazywać") artykuł niż to wynika z oznakowania środka spożywczego. Pomijając, że w takiej sytuacji doszłoby do paradoksalnej sytuacji w obrocie handlowym (tj. sprzedaży "innego" artykułu spożywczego niż wynika to z dokumentów handlowych), to przede wszystkim wskazać trzeba, że stanowi to naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 u.j.h.a.r.s., gdyż nazwa artykułu będącego środkiem spożywczym uwidoczniona w dokumencie księgowym nie odpowiada nazwie ustalonej dla danego rodzaju środka spożywczego.

Skarżąca stara się zminimalizować, a wręcz zakwestionować możliwość wprowadzenia w błąd konsumenta wywodząc, że dane zawarte na fakturach VAT "wystawione zostały innym przedsiębiorcom wyłącznie dla celów zaksięgowania" i tym samym nie są kierowane do konsumentów. Takiego stanowiska Sąd nie może zaakceptować. Wbrew twierdzeniom Skarżącej, faktury VAT nie służą jedynie "dla

celów księgowania", ale stanowią dowód określonej operacji gospodarczej. Nie można więc wykluczyć, że konsument (w przypadku powzięcia jakichkolwiek wątpliwości co do rodzaju lub nazwy sprzedawanego produktu) zażąda okazania dokumentu handlowego potwierdzającego, że kupowany artykuł spożywczy jest tym, który wynika z jego oznakowania. Dlatego też w art. 17 rozporządzenia (WE) Nr 178/2001 jednoznacznie wskazano, że 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 oraz kontrolowania przestrzegania tych wymogów. Przekładając ten przepis na praktykę obrotu gospodarczego oraz grunt rozstrzyganej sprawy, zdaniem Sądu, Skarżąca powinna na każdym etapie, począwszy od zakupu środka spożywczego od producenta, poprzez jego przechowywanie, transport, składowanie, dystrybucję czy też sprzedaż "konsumentowi finalnemu", stosować prawidłową nazwę handlową w stosunku do przedmiotowego artykułu, w tym i dowodach sprzedaży, czyli w omawianym przypadku – fakturach VAT. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że na każdym z wymienionych wcześniej etapów obrotu takim środkiem spożywczym mogło by dojść do zafałszowania artykułu spożywczego poprzez zmianę jego nazwy w wyniku załączonych dokumentów rachunkowych, które nie odpowiadają rzeczywistej nazwie środka spożywczego."

Również w wyroku z dnia 23.01.2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2194/11, WSA w Warszawie wskazał, że: „[...] brak zamieszczenia informacji o zawartości poszczególnych składników produktu na jego etykiecie, w sytuacji kiedy wartość ta została zadeklarowana przez producenta w innym dokumencie dotyczącym przedmiotowego wyrobu, nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku zapewnienia wytwarzanym przez niego produktom cech jakościowych zgodnie z deklaracją jakościową. Przy czym, organ prawidłowo uznał, że stanowi ją nie tylko etykieta, ale również wszelkie dokumenty towarzyszące. Jest bowiem zasadą, że konsument ma niezaprzeczone prawo do nabywania produktów pełnowartościowych, których rzeczywista jakość handlowa jest dokładnym odzwierciedleniem jakości handlowej deklarowanej przez producenta.

Ma rację organ administracji, że okoliczność, iż prawo żywnościowe nie wskazuje granicznych wartości w stosunku do zawartości wody w produktach spożywczych - nie usprawiedliwia produkcji żywności niezgodnej z deklaracją producenta. Skoro w

dokumentacji wewnętrznej dotyczącej [...] jednoznacznie określono, iż zawartość wody powinna wynosić 3 %, a więc producent powinien dochować należytej staranności w tym zakresie w taki sposób, by produkt końcowy posiadał jakość handlową zgodną z prawem żywnościowym oraz dokumentami zakładowymi.”

Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego pobierania próbek należy podkreślić, że przepisy § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków pobierania próbek artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. 59, poz. 526 z późn.zm.) wskazują, że pobieranie próbek artykułów rolno-spożywczych innych niż głęboko mrożone środki spożywcze odbywa się zgodnie z dokumentami normalizacyjnymi. Stąd też należy przyjąć, że w przypadku braku w dokumentach normalizacyjnych szczegółowych wymagań określających sposób pobierania próbek, w tym utworzenia średnich próbek laboratoryjnych przeznaczonych do badań laboratoryjnych oraz do badań porównawczych wytyczne takie określone zostały odpowiednio w § 2 i § 4 omawianego rozporządzenia.

Omawiając zagadnienie dotyczące warunków, jakim musi odpowiadać laboratorium wykonujące analizę próbek pobranych w ramach kontroli urzędowych, pragnę wskazać, że zostały one ustalone w rozporządzeniu (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 (Dz. U. L 191 z 30.04.2004 r., str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. Polskie wydanie specjalne: rozdz. 03 t. 45 str. 200 – 251, z późn. zm.).

Zgodnie z postanowieniami art. 12 rozporządzenia (WE) nr 882/2004, właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzać analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych. Laboratoria te muszą funkcjonować, podlegać ocenie i być akredytowane zgodnie z normami europejskimi dotyczącymi akredytacji laboratoriów badawczych, przy czym akredytacja i ocena laboratoriów badawczych może odnosić się do pojedynczych badań i zestawów badań (art. 12 ust. 3 rozporządzenia).

Jak wynika z powyższego wymagane jest, aby laboratoria posiadały akredytację zgodnie z normą PN EN ISO/IEC 17025, natomiast nie ma bezwzględnego wymogu akredytacji wszystkich metod, które są stosowane w laboratorium.

Normą Europejską bezwzględnie obowiązującą zgodnie z ww. przepisem, przy wyznaczaniu laboratoriów badawczych jest PN-EN ISO/IEC 17025 *Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcowych*.

Laboratoria Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych spełniają wymagania zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004, tj. posiadają akredytację zgodnie z normą PN EN ISO/IEC 17025.

Zgodnie z art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych badania laboratoryjne związane z kontrolą jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych, o których mowa w art. 17 przeprowadza się w laboratoriach Inspekcji.

Należy podkreślić że akredytacja to postępowanie, w którym upoważniona jednostka wydaje formalne potwierdzenie, w którym oświadcza, że organizacja lub osoba są kompetentne do wykonywania określonych zadań. W Polsce upoważnioną jednostką akredytującą jest Polskie Centrum Akredytacji (zwane dalej PCA) prowadzące akredytację jednostek certyfikujących, kontrolnych, laboratoriów badawczych i wzorcujących prowadzących oceny zgodności i weryfikacje na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jednolity Dz. U. 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.).

Akredytowane laboratoria GIJHARS są w pełni uprawnione do przeprowadzania analizy próbek pobranych w trakcie urzędowych kontroli. Wprowadzony system zarządzania jakością odnosi się nie tylko do akredytowanych metodyk lecz obejmuje wszystkie metodyki na podstawie których prowadzone są badania. Tym samym wdrożony system zarządzania jakością pozwala zapewnić właściwą jakość wyników badań.

Laboratoria prowadzą stały monitoring systemu zarządzania poprzez audyty wewnętrzne oraz zewnętrzne prowadzone przez jednostkę akredytacyjną. Laboratoria stosują metodyki badań opublikowane w normach międzynarodowych, regionalnych lub krajowych oraz w aktach wyższego rzędu tj. w rozporządzeniach krajowych i wspólnotowych. Wszystkie metodyki badawcze stosowane w laboratorium są poddawane sprawdzeniu, biegłość analityczna jest weryfikowana poprzez udział w badaniach międzylaboratoryjnych krajowych i międzynarodowych.

Należy podkreślić, że WSA w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 22.11.2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 1926/11, stwierdził, że: „Stosownie do art. 78 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a także przepisów rozporządzenia (WE)

Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. UL. 191 s. 1 z 30 kwietnia 2004 r. ze zm.) istnieje obowiązek wykonywania badań laboratoryjnych w ramach urzędowej kontroli żywności wyłącznie przez laboratoria akredytowane. Obowiązku takiego jednak nie wprowadzono w odniesieniu do metod badania. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, iż badania należy prowadzić wyłącznie metodami akredytowanymi.

Warunki, jakim musi odpowiadać laboratorium wykonujące analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych zostały ustalone w rozporządzeniu (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 (Dz. U. L 191 z 28 maja 2004 r., str. 1, Dz. U. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3 tom 45). Zgodnie z postanowieniami art. 12 rozporządzenia (WE) nr 882/2004, właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzać analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych.

Laboratoria te muszą funkcjonować, podlegać ocenie i być akredytowane zgodnie z normami europejskimi dotyczącymi akredytacji laboratoriów badawczych, przy czym akredytacja i ocena laboratoriów badawczych może odnosić się do pojedynczych badań i zestawów badań (art. 12 ust. 3 rozporządzenia)”.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przestrzega postanowień rozporządzenia (WE) nr 882/2004. Zgodnie z postanowieniami art. 12 rozporządzenia (WE) nr 882/2004, właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzać analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych. Tym samym w art. 32 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych zostały wyznaczone laboratoria, które wykonują badania związane z kontrolą jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Przedstawiając informacje odnoszące się do reguł przeprowadzania kontroli bez zapowiedzi pragnę nadmienić, że zadania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zostały określone w art. 17 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, z

późn. zm.), stosownie do wymagań art. 27a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Przepis art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje, że kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych

Ponadto przepis art. 79 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy określa, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (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 (Dz. Urz. WE L 165 z 30.4.2004, s. 1, z późn. zm.), kontrole urzędowe przeprowadzane są bez wcześniejszego uprzedzenia, z wyjątkiem takich przypadków jak audyt, w których jest konieczne uprzednie zawiadomienie podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe. Kontrole urzędowe mogą być również przeprowadzane ad hoc.

Stąd też zgodnie z art. 27a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych do kontroli działalności gospodarczej stosuje przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Kontrole urzędowe artykułów rolno-spożywczych zgodnie z treścią z art. 77 ust. 1 oraz art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 są przeprowadzane bez wcześniejszego uprzedzenia.

Powyższego wyłączenia nie stosuje się do kontroli innych niż kontrola urzędowa artykułów rolno-spożywczych. Przykładem kontroli, w których organ zawiadamia przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, są kontrole prawidłowości wprowadzania do obrotu nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin, przeprowadzane przez IJHARS w ramach innych zadań określonych w przepisach odrębnych.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia dodatkowo pragnę podkreślić, że w przypadku zastrzeżeń przedsiębiorców dotyczących decyzji wydawanych przez wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przysługuje im prawo do wniesienia odwołania do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a w dalszej kolejności zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego.

Z poważaniem
Zm. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PODSEKRETARZ STANU
Tadeusz Nalewajk