

# Funkcjonowanie nadzoru nad paczkowaniem produktów w Polsce

**Andrzej Czechowski**

Jak polska administracja miar dba o ochronę interesów konsumentów? Między innymi poprzez kontrole – badając ilość rzeczywistą towaru paczkowanego w stosunku do ilości deklarowanej na opakowaniu.

## Wprowadzenie

Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 roku „Prawo o miarach” (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 z późn. zm.), która reguluje zagadnienia związane z legalnymi jednostkami miar i państwowymi wzorcami jednostek miar oraz prawną kontrolą metrologiczną przyrządów pomiarowych, zostało powierzone przede wszystkim organom administracji miar, ale nie tylko. Do kontroli wykonywania przepisów ustawy „Prawo o miarach”, jak i Ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o towarach paczkowanych (Dz. U. Nr 91, poz. 740 z późn. zm.), uprawnione są także, w ramach swoich kompetencji, inne jednostki administracji publicznej, a w szczególności inspekcja handlowa, inspekcja sanitarna i urzędy górnicze. Organy administracji miar współdziałają w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przepisów wspomnianych ustaw z ww. jednostkami, co zapewnia spójność postępowań i działań kontrolnych. Jest to szczególnie ważne, gdy chodzi o paczkowanie produktów, bowiem użytkownikami (nabywcami – konsumentami) towarów paczkowanych są wszyscy obywatele, także przedsiębiorcy.

Początki uregulowania obszaru towarów paczkowanych w Europie sięgają połowy lat 70. ubiegłego stulecia. Niektóre dyrektywy Unii Europejskiej z tamtego okresu obowiązują do dziś, co świadczy o wysokiej stabilności przepisów prawa w zakresie towarów paczkowanych. W Polsce pierwszym aktem w tym zakresie było Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 3 kwietnia 1997 roku w prawie wymagań dotyczących kontroli ilościowej towarów paczkowanych (Dz. Urz. Miar i Probiernictwa z 1997 r. Nr 3, poz. 9).

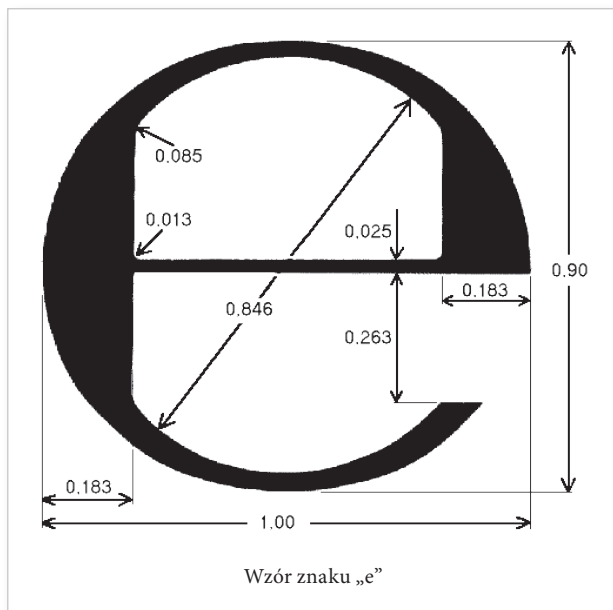
W ramach przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej uchwalono w dniu 6 września 2001 roku Ustawę o towarach paczkowanych (Dz. U. Nr 128, poz. 1409), która weszła w życie 1 stycznia 2003 roku. Przyjęto w niej zasadę kontroli rynkowej towarów paczko-

wanych przez wyspecjalizowane inspekcje. Natomiast stosowany przez paczkującego system kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego podlegał nadzorowi administracji miar jeszcze przed rozpoczęciem paczkowania. W praktyce ten system okazał się niewydolny i wymagał szybkiej zmiany. W dniu 19 lutego 2004 roku przyjęto stosowną nowelizację, która uprościła krajowy system nadzoru i kontroli towarów paczkowanych. Od tamtej pory ocena systemu kontroli wewnętrznej nie odbywa się w urzędzie, tylko dokonywana jest ex post, tj. w ramach kontroli planowych.

Kolejnym etapem zmian w zakresie towarów paczkowanych była konieczność dostosowania przepisów do postanowień dyrektywy 2007/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 roku ustanawiającej zasady dotyczące nominalnych ilości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywę Rady 75/106/EWG i 80/232/EWG oraz zmieniającej dyrektywę Rady 76/211/EWG (Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, str. 17-20). I tak w dniu 30 czerwca 2009 roku weszła w życie obecnie obowiązująca Ustawa o towarach paczkowanych.

## Podstawowe pojęcia

Ustawa o towarach paczkowanych określa m.in. zasady paczkowania produktów przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu w opakowaniach oraz oznaczania towarów paczkowanych znakiem „e”. Znak „e” o wysokości co najmniej 3 mm, może się pojawić obok ilości nominalnej nie mniejszej niż 5 g lub 5 ml i nie większej niż 10 kg lub 10 l. Podmiot paczkujący może na własną odpowiedzialność oznaczać towary paczkowane tym znakiem, jeżeli proces kontroli paczkowania produktów spełnia warunki określone w przepisach „Ustawy o towarach paczkowanych”, czyli jest to symboliczne oznaczenie zgodności towarów z wymaganiami ww. ustawy jak i odpowiednich dyrektyw UE.



Zakres przedmiotowy „Ustawy o towarach paczkowanych” został wyznaczony przez definicję towaru paczkowanego zawartą w art. 2 pkt 1 tejże ustawy. Za towar paczkowany należy uznać każdy produkt umieszczony w opakowaniu jednostkowym dowolnego rodzaju, którego ilość nominalna, jednakowa dla całej partii (odmierzona bez udziału nabywcy i nieprzekraczająca 50 kg lub 50 l) nie może zostać zmieniona bez naruszenia opakowania.

Podmioty, których Ustawa o towarach paczkowanych dotyczy, zdefiniowano w art. 2 pkt 6-10 ustawy i są to: paczkujący, zlecający paczkowanie, paczkujący na zlecenie, importer i sprowadzający. Wszystkie te podmioty podlegają obowiązkowemu zgłoszeniu faktu paczkowania lub importu (bądź sprowadzania) towarów paczkowanych do właściwych terytorialnie dyrektorów okręgowych urzędów miar. Od początku obowiązywania „Ustawy o towarach paczkowanych” organy administracji miar wykazywały bardzo duże zaangażowanie, aby uświadamić przedsiębiorców o nowych obowiązkach. W ramach współpracy poddano analizie bazy Służby Celnej, Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz wysłano informacje do grup producenckich, izb gospodarczych i sieci handlowych skupiających podmioty podlegające Ustawie o towarach paczkowanych. Obecnie zarejestrowanych jest około 5700 miejsc paczkowania i składowania towarów w Polsce.

Zgodnie z zapisami „Ustawy o towarach paczkowanych” paczkujący, zlecający paczkowanie, importer i sprowadzający odpowiedzialni są za to, aby towar paczkowany

spełniał wymagania określone w ustawie. W szczególności ponoszą oni odpowiedzialność za to, aby ilość rzeczywista odpowiadała ilości nominalnej podanej na opakowaniu. Kontroli dokonuje się przez zbadanie każdej sztuki towaru paczkowanego lub przez zbadanie próbki towaru paczkowanego, zgodnie z przyjętym dowolnym systemem kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego. A zatem podmiot paczkujący opracowując system kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego posiada dowolność jego wyboru, musi być jednak w pełni przekonany o jego prawidłowości, tzn. czy przyjęty przez niego system zapewnia skuteczność co najmniej taką jak metoda referencyjna (wskazana w ustawie).

### Metrologia towarów paczkowanych

Kryteria metrologiczne przyjęcia partii towaru paczkowanego są określone poprzez trzy zasady paczkowania produktów.

1. W kontrolowanej partii nie więcej niż 2 % towarów paczkowanych może mieć błąd ilości towaru paczkowanego co najwyżej dwukrotnie większy niż błąd  $T_1$  podany w tabeli.
2. W kontrolowanej partii nie może być towarów paczkowanych, których błąd ujemny przekracza dwukrotną wartość błędów  $T_1$  podanego w tabeli.
3. Średnia ilość rzeczywista towaru paczkowanego wyznaczona podczas kontroli partii towaru paczkowanego, w przypadku kontroli całej partii towarów, nie powinna być mniejsza niż ilość nominalna deklarowana na opakowaniu; natomiast w przypadku zastosowania statystycznej metody oceny partii, nie powinna być mniejsza niż tzw. wartość kwalifikująca, obliczona w sposób wskazany w ustawie zależny od rodzaju kontroli oraz odchylenia standardowego w badanej próbce o odpowiedniej licznosci.

Ustawa nie określa dodatniej wartości błędów ilości towaru paczkowanego (nadmiaru ilości towaru w opakowaniu), co jest oczywiste z punktu widzenia jej nadrzędnego celu, ochrony konsumenta.

Metoda referencyjna opisana w ustawie o towarach paczkowanych jest metodą statystyczną kontroli towarów, stosowaną przez organy kontroli w celu stwierdzenia poprawności procesu paczkowania produktów. W ustawie określono parametry dwóch rodzajów kontroli: nieniszczącej i niszczącej. Kontrola nieniszcząca jest kontrolą wrywkową dwustopniową, natomiast kontrola niszcząca jest kontrolą wrywkową jednostopniową. W zależności od licznosci partii towarów badana jest odpowiednia

Tabela: Ujemna wartość błędu ilości towaru paczkowanego

Ilość nominalna towaru paczkowanego $Q_n$ wyrażona w g lub ml	Ujemna wartość błędu ilości towaru paczkowanego ( $T_1$ ) wyrażona	
	w procentach $Q_n$	w g lub ml
od 0 do 50	9	–
od 50 do 100	–	4,5
od 100 do 200	4,5	–
od 200 do 300	–	9
od 300 do 500	3	–
od 500 do 1000	–	15
od 1000 do 10 000	1,5	–
od 10 000 do 15 000	–	150
od 15 000 do 50 000	1	–

próbka. Kryteria przyjęcia i odrzucenia partii są wskazane precyzyjnie w ustawie poprzez określenie liczby towarów wadliwych kwalifikujących i dyskwalifikujących partię.

Błąd pomiaru podczas wyznaczania ilości rzeczywistej towaru paczkowanego nie powinien przekraczać 20 % dopuszczalnej ujemnej wartości błędu ilości towaru paczkowanego ( $T_1$ ) podanej w tabeli. Ilość rzeczywistą towaru paczkowanego, wyrażoną w jednostkach masy, wyznacza się bezpośrednio przez pomiar masy. Natomiast ilość rzeczywistą towaru paczkowanego, wyrażoną w jednostkach objętości, wyznacza się w zależności od właściwości produktu: bezpośrednio przez pomiar objętości lub pośrednio przez pomiar masy i gęstości. W tym drugim przypadku duża liczba metod pomiarowych oraz stosowanych przyrządów pomiarowych powoduje wiele problemów. Dlatego głównie podczas kontroli poszczególnych jed-

nostek ich pracownicy otrzymują wiele cennych informacji, związanych z praktycznym stosowaniem zapisów „Ustawy o towarach paczkowanych”, co ułatwia podmiotom paczkującym odpowiednią i zgodną z obowiązującymi przepisami organizację systemu kontroli wewnętrznej, a także buduje wizję „przyjaznego” nadzoru. Dodatkowo potrzebne informacje można znaleźć na stronie internetowej Głównego Urzędu Miar ([www.gum.gov.pl](http://www.gum.gov.pl) w linku *Towary Paczkowane*).

W tym miejscu należy wspomnieć, że dla niektórych towarów paczkowanych konieczne było wypracowanie razem z instytutami naukowymi lub szkołami wyższymi specyficznych metod pomiarowych. I tak kontrola ilości lodów wyrażonych w jednostkach objętości wykonywana jest metodą „piknometru cylindrycznego”, w oparciu o ekspertyzę sporządzoną przez dr. inż. Antoniego Plutę z Zakładu Biotechnologii Mleka na Wydziale Technologii Żywności Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Natomiast w przypadku piwa i innych napojów gazowanych administracja miar stosuje metodę pośrednią, przez pomiar masy i gęstości piwa odgazowanego opracowaną w Zakładzie Technologii Piwa i Słodu, Instytutu Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego w Warszawie przez dr. inż. Elżbietę Bacę.

### Kompetencje i współpraca organów nadzoru

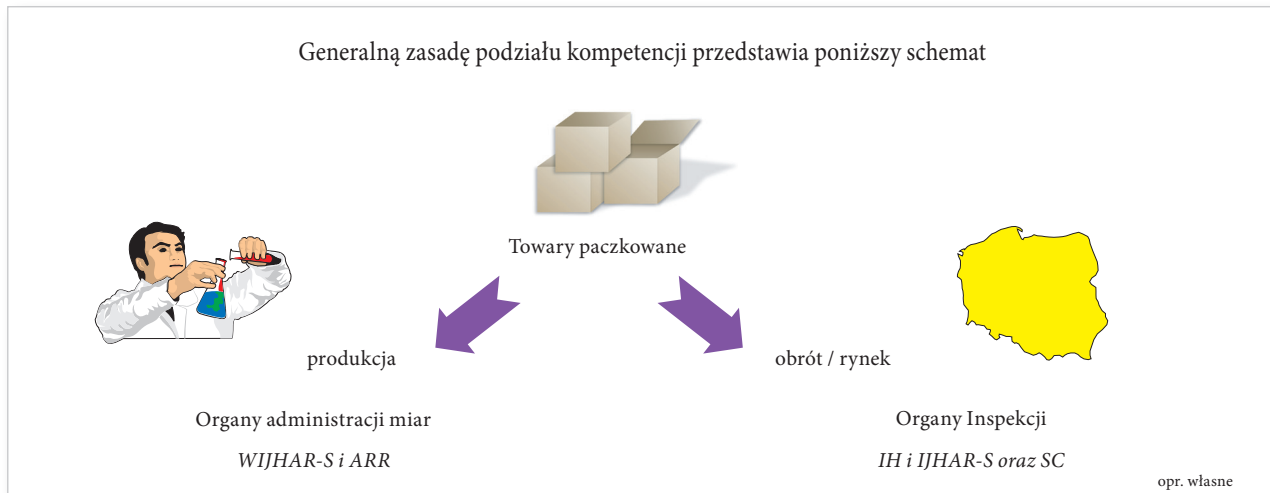
Zgodnie z art. 4 ust. 1 „Ustawy o towarach paczkowanych” nadzorowi organów administracji miar podlega paczkowanie produktów, a w szczególności stosowany przez paczkującego system kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego. Nadzór ten administracja miar sprawuje na warunkach i w trybie określonym w ustawie „Prawo o miarach”. Do zadań dyrektorów okręgo-



Piknometr do lodów

fot. arch. własne

Generalną zasadę podziału kompetencji przedstawia poniższy schemat



wych urzędów miar należą: rejestracja zgłoszeń podmiotów paczkujących oraz wykonywanie kontroli doraźnych i planowych. Natomiast naczelnicy obwodowych urzędów miar wykonują wyłącznie kontrole doraźne.

Dodatkowo zgodnie z art. 5 teże ustawy, towary paczkowane znajdujące się w obrocie lub przeznaczone do wprowadzenia do obrotu podlegają kontroli Inspekcji Handlowej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcji Farmaceutycznej. Generalnie organy administracji miar i organy wyspecjalizowanych inspekcji są odpowiedzialne za zorganizowanie i funkcjonowanie krajowego systemu nadzoru nad towarami paczkowanymi. Linia podziału kompetencji między Prezesem Głównego Urzędu Miar a Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jest wyznaczona pojęciami „ilość” i „jakość” towarów paczkowanych. Natomiast wszystkie towary paczkowane, zarówno żywnościowe, jak i nieżywnościowe znajdujące się na rynku, kontrolowane są przez organy inspekcji handlowej, podlegające Departamentowi Inspekcji Handlowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W przypadku produktów leczniczych podpisano porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Farmaceutycznym a Prezesem GUM. W ramach współpracy funkcjonuje wymiana informacji o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach oraz elektronicznych baz zarejestrowanych podmiotów paczkujących.

W tym miejscu nie można zapomnieć o roli jaką odgrywa w tym systemie Prezes Głównego Urzędu Miar. Poza ogólnymi obowiązkami wynikającymi z ustawy „Prawo o miarach”, gdzie sprawuje on nadzór i kontrolę prawidłowości wykonywania przez dyrektorów okręgowych urzędów miar i naczelników obwodowych urzędów miar zadań należących do ich zakresu działania, wykony-

wana jest także koordynacja prac dotyczących towarów paczkowanych, co zapewnia jednolitość orzeczeń wydawanych w ramach przeprowadzanych kontroli planowych i doraźnych u paczkujących.

Każda z tych instytucji w sposób bezpośredni lub pośredni, wykonując powierzone jej obowiązki, przyczynia się do wzmocnienia ochrony konsumentów, a zacieśnienie wzajemnej współpracy jest kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania systemu nadzoru nad paczkowaniem produktów.

## Podsumowanie

Na zakończenie warto zauważyć, że z kontrolami przeprowadzanymi zgodnie z „Ustawą o towarach paczkowanych” wiąże się dla kontrolowanego niewielka uciążliwość ze strony organów administracji miar. Kontrole te są generalnie kilkugodzinne i odbywają się praktycznie w magazynie wyrobów gotowych, gdzie skupiają się na metrologicznych badaniach partii dopuszczonej przez kontrolowanego do obrotu. Ponadto, co szczególnie podkreślają przedsiębiorcy, pozytywna ocena systemu kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego wykonana przez organy administracji miar podczas kontroli jest swoistym zatwierdzeniem procedur wdrożonych przez producenta i gwarantuje, że ilość rzeczywista towaru paczkowanego odpowiada ilości nominalnej deklarowanej na opakowaniu. Natomiast kontrole przeprowadzone przez inspektorów organów administracji miar, które ujawniły nieprawidłowości w procesie paczkowania towarów, a co za tym idzie ich eliminacja u podmiotów paczkujących, daje poczucie konsumentom, że zakupiony towar jest zgodny z deklaracją ilościową producenta.