

Joanna Zielińska¹

Włocławek

ORCID ID: 0000-0001-5325-8003

OPŁATA SANKCYJNA ZA PROWADZENIE REKLAMY ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN

NIEZGODNIE Z ART. 66 ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY (WE) NR 1107/2009 Z DNIA
21 PAŹDZIERNIKA 2009 R. DOTYCZĄCEGO WPROWADZANIA
DO OBROTU ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN

ABSTRACT

The penalty fee for advertising plant protection products contrary to Article 66 of Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market

The article analyzes the normative restrictions on the advertising of plant protection products addressed to the general public. The scale of sales of funds on the European market, including the Polish market, was presented. The main area of the author's interest was the specificity of the functioning of the organs controlling the widely understood marketing of the discussed preparations. To this end, the available case law on violations of Art. 75 sec. 1 of the Act on Plant Protection Products is analyzed in detail, which allows the imposition of a sanction fee for advertising activities contrary to Art. 66 sec. 1 of the Regulation of the European Parliament and of the Council of

¹ Radca prawny przy OIRP w Toruniu. Adres do kontaktu: jzielinska@jrprawnicy.pl.

21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC.

Keywords: plant protection products, advertising, European Union law

Słowa kluczowe: środki ochrony roślin, reklama, prawo unijne

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszego opracowania jest analiza unormowań dotyczących odpowiedzialności podmiotów wprowadzających do obrotu środki ochrony roślin za sprzeczną z przepisami reklamę tych produktów. Z uwagi na fakt, iż mamy do czynienia z substancjami w znacznej mierze toksycznymi dla zdrowia i życia ludzkiego, wskazane przepisy mają na celu zapewnienie, aby podmioty nabywające ww. produkty stosowały je z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa. Niewłaściwe zastosowanie może rodzić odpowiedzialność cywilną rolników², natomiast Kodeks wykroczeń przewiduje sankcje dla Skarbu Państwa lub właściciela lasu za niedopełnienie obowiązku ochrony lasu przed szkodnikami, tj. niezastosowanie środków ochrony roślin co do zasady³.

Spśród zagrożeń związanych z niewłaściwym stosowaniem środków wymienia się: zatrucia zwierząt, ludzi oraz środowiska, ryzyko wystąpienia pożarów, a nawet wystąpienie chorób nowotworowych czy zaburzeń reprodukcji⁴. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej toczą się rozmowy dotyczące sposobu na zmniejszenie zużycia m.in. pestycydów poprzez wprowadzenie opłat za ich stosowanie (Dania)⁵ czy też wprowadza się całkowity zakaz stosowania herbicydu glifosat w Luksemburgu (zakaz zniesiony po dwóch latach stosowania)⁶. Jednocześnie konieczne jest zapewnienie odpowiedniej polityki w zakresie stosowania środków ochrony roślin z uwagi na rosnące zapotrzebowanie ludności na wyżywienie oraz rozprzestrzenianie się szkodników za pośrednictwem transportu transgranicznego⁷.

Ustawa o środkach ochrony roślin⁸ w rozdziale 4 wskazuje na sytuacje, w których środki nie powinny być w ogóle stosowane (np. w odległości mniejszej od zbiorników i cieków wodnych niż szerokość strefy buforowej określonej w rozporządzeniu nr 547/2011⁹), oraz

2 S. Wieteska, *Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników a szkody spowodowane pestycydami*, „Finanse i Ubezpieczenia” 2016, nr 1, s. 753–764.

3 J. Lachowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX, Warszawa 2021, komentarz do art. 159.

4 J. Jurewicz i in., *Stosowane w Polsce środki ochrony roślin a ryzyko zaburzeń reprodukcji u osób pracujących w rolnictwie i w gospodarstwach ogrodniczych*, „Medycyna Pracy” 2004, nr 55 (3), s. 275.

5 M. Górski, [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024, cz. II.

6 L. Tostado, *Stosowanie pestycydów w UE. Szkodliwe dla ludzi i planety*, <https://pl.boell.org/pl/2024/02/20/stosowanie-pestycydow-w-ue-szkodliwe-dla-ludzi-i-planety> [dostęp: 15 lipca 2024 r.].

7 T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 34.

8 Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 630, dalej: u.ś.o.r.

9 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 547/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów w zakresie

warunki ich stosowania co do zasady (np. z uwzględnieniem okresu, w którym ludzie będą przebywać na obszarze objętym zabiegiem; art. 35 ust. 1 u.ś.o.r.). Natomiast w rozdziale 9 przewidziano sankcję za prowadzenie reklamy środków ochrony roślin bez zwrócenia uwagi nabywcy na zasady bezpieczeństwa związane z użytkowaniem tych produktów (art. 75 u.ś.o.r.). Ma ona zagwarantować, aby środki stosowane były wyłącznie przez podmioty, które posiadają odpowiednią wiedzę w tym zakresie. Na cele niniejszego opracowania analizie poddano orzecznictwo w zakresie art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. od momentu uchwalenia ustawy.

2. Dane statystyczne

Działalność gospodarcza w zakresie obrotu środkami ochrony roślin i ich konfekcjonowania jest regulowana szeregiem przepisów, które dotyczą właściwie każdego jej etapu, począwszy od momentu rejestracji¹⁰ po badania poziomu pozostałości środków ochrony roślin w żywności¹¹. Przepisy wspólnotowe od 1991 r. regulują postępowanie w zakresie udzielania zezwoleń na obrót i stosowanie środków ochrony roślin, które przebiega dwuetapowo, począwszy od zatwierdzania przez Komisję Europejską poszczególnych substancji czynnych, a następnie wydawania zezwoleń dla konkretnych postaci handlowych w poszczególnych państwach członkowskich¹². Zgodnie z danymi Eurostatu w 2019 r. ilość sprzedanych pestycydów dla państw europejskich osiągnęła najniższy poziom od 2011 r. i wynosiła 333,418 t, podczas gdy w rekordowym 2016 r. wynosiła ponad 370 t¹³. Spośród wszystkich sprzedanych środków ponad 40% zawierało fungicydy, 33% herbicydy, a jedynie 13% insektycydy. Dla każdego z typów substancji czynnej najwyższy wzrost sprzedaży odnotowały Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy, które jednocześnie są głównymi producentami rolnymi w Unii Europejskiej. Dodatkowo państwa te reprezentują prawie 40% całego rynku pestycydów spośród państw członkowskich. Polska odnotowała wzrost sprzedaży pestycydów w porównaniu z 2011 r. w granicach 11%, natomiast Cypr aż w 101%¹⁴. Na terenie naszego kraju w 2019 r. sprzedano natomiast 6867,376 t fungicydów (środków grzybobójczych) i środków bakteriobójczych, 11 705,375 t niszczycieli

etykietowania środków ochrony roślin. Tekst mający znaczenie dla EOG, t.j. Dz.U. UE. L 2011 poz. 155 (rozporządzenie 547/2011).

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (t.j. Dz.U. UE.L z 2009 r. poz. 309), dalej: rozporządzenie 1107.

11 Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG (t.j. Dz.U. UE. L z 2005 r. poz. 70).

12 *Approval of active substances, safeners and synergists*, https://ec.europa.eu/food/plants/pesticides/approval-active-substances_en [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

13 *Sales of pesticides in the EU down by 6% in 2019*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210422-1> [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

14 *Ibidem*.

łętów i mchów, 2274,266 t insektycydów i akarycydów (środków roztoczebójczych), 23,612 t moluskocydów (środków mięczakobójczych), 2353,389 t regulatorów wzrostu, 579,203 t innych środków (atraktantów, repelentów). Należy w tym miejscu wskazać, iż aktualnie dopuszczonych do obrotu przez ministra właściwego ds. rolnictwa jest ponad 2,6 tys. środków ochrony roślin¹⁵.

Dla porównania zgodnie z najnowszym raportem Polska od kilku lat utrzymuje podobny poziom sprzedaży środków ochrony roślin (ok. 25 tys. t), natomiast zdecydowanym liderem w tym zakresie na rynku europejskim jest Hiszpania (w granicach 80 tys. t)¹⁶.

Możliwe oddziaływanie substancji zawartych w środkach ochrony roślin na otoczenie, w tym na zdrowie i życie ludzkie, powoduje, iż zarówno obrót, jak i ich stosowanie wymagają przestrzegania określonych procedur. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 35 u.ś.o.r., w którym wskazano, iż należy je stosować w sposób niestwarzający zagrożenia dla ludzi, zwierząt oraz środowiska. Ustawa wymaga również, by minister właściwy do spraw rolnictwa opracowywał krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego z ich stosowaniem (art. 47 u.ś.o.r.). Zadania te realizowane są również poprzez sprawowanie kontroli nad treścią materiałów reklamujących środki ochrony roślin.

Działania podejmowane w celu promowania produktów oddziaływujących na zdrowie i życie człowieka podlegają wielu ograniczeniom, choć nie są one dostrzegalne dla zwykłego konsumenta. Wśród przepisów regulujących powyższe kwestie należy wymienić choćby prawo farmaceutyczne, u.ś.o.r. czy ustawę z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych¹⁷. Pomimo iż część postanowień u.o.p.b. stosuje się do środków ochrony roślin, należy pamiętać, iż są to dwie odrębne grupy produktów (zakres zastosowania dotyczy klasyfikacji środków pod względem stwarzanego zagrożenia i konieczności odpowiedniego oznakowania i opakowania)¹⁸.

3. Wyniki przeprowadzonych kontroli

Nadzór nad wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin sprawowany jest przez wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa¹⁹ oraz Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa²⁰, wchodzących w skład Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W 2018 r. przeprowadzono łącznie 31 132 kontrole dotyczące obrotu środkami, ich stosowania, przeprowadzania szkoleń w zakresie doradztwa oraz dotyczące treści reklam i promocji²¹. Najczęstszymi uchybieniami wykrytymi

15 *Rejestr Środków Ochrony Roślin*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rejestr-rodkow-ochrony-roslin> [dostęp: 14 sierpnia 2023 r.].

16 Statistics | Eurostat (europa.eu) [dostęp 14 sierpnia 2023 r.].

17 Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 24), dalej: u.p.b.

18 E. Traple, *Prawo reklamy i promocji*, LexisNexis 2007, s. 34.

19 Dalej: WIORIN.

20 Dalej: GIORIN.

21 *Informacja o wynikach kontroli. System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin*, Delegatura w Łodzi, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

w trakcie kontroli było stosowanie środków niezgodnie z wymaganiami zawartymi na etykiecie, nieprzechowywanie dokumentacji czy stosowanie środków w sposób stwarzający zagrożenie dla otoczenia. Jednym z największych zagrożeń związanych z wprowadzaniem środków na rynek jest sprzedaż fałszywych preparatów, która szacunkowo obejmuje nawet 10% wartości całej sprzedaży²² i może wynosić nawet 1,3 mld euro rocznie²³. O skali problemu może świadczyć fakt, iż coroczne edycje operacji Europolu „Silver Axe” przynoszą każdorazowo rezultaty w zakresie kolejnych aresztowań czy konfiskat tysięcy ton nielegalnych pestycydów na terenie ponad 30 krajów objętych działaniami²⁴. Wprowadzanie na rynek środków bez wymaganych zezwoleń i nadzoru nad składnikami w nich zawartymi (w tym sejfnerami czy synergetykami), poza oczywistymi stratami finansowymi, stwarza zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i środowiska. Najwyższy odsetek kontroli przeprowadzonych przez jednostki WIORIN-u dotyczyć będzie więc ustalenia legalności substancji zawartych w oferowanych środkach, przekraczania terminów ważności, sposobu przechowywania i pakowania czy fałszowania etykiet²⁵. Problemem jest również prowadzenie działań reklamowych dla sprzedaży nielegalnych środków ochrony roślin w Internecie.

Coraz częściej kontroli poddawany jest również sposób przeprowadzania reklamy środków ochrony roślin za pośrednictwem radia, telewizji, prasy, a coraz częściej także za pośrednictwem Internetu. Z danych za rok 2016 wynika, iż producenci i dystrybutorzy środków ochrony roślin przeznaczyci na reklamy prasowe w artykułach branżowych dla rolnictwa 84% wszystkich wydatków na reklamy środków, tj. kwotę 9,5 mln zł, natomiast 1,7 mln zł dla sadownictwa²⁶. W większości przypadków materiały reklamowe pojawiają się w ogólnodostępnych lub regionalnych tytułach, wciąż niedoceniane są magazyny wydawane przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (ok. 1% udziału w reklamach)²⁷. W przeliczeniu na cenę jednostkową reklamy czyniło to kwotę 8,6 tys. zł za reklamę w prasie rolniczej, 3,4 tys. zł w prasie sadowniczej oraz 980 zł w magazynach WODR-u²⁸.

W 2016 r. PIORIN nałożył łącznie 1080 kar grzywny, głównie za stosowanie środków niezgodnie z treścią etykiet (stosowanie na obszarach lub obiektach niebędących celem zabiegu czy wbrew limitom minimalnych odległości od określonych miejsc czy obiektów). Kolejno spośród wykroczeń wymienić można stwarzanie zagrożenia dla ludzi i zwierząt poprzez niewłaściwe stosowanie środków czy brak niezbędnych szkoleń²⁹.

22 Informacja o wynikach kontroli „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” (LLO.430.004.2019), s. 7, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

23 *Walka z nielegalnymi środkami ochrony roślin trwa*, 13 sierpnia 2020 r., <https://www.chemiaibiznes.com.pl/artykuly/walka-z-nielegalnymi-srodkami-ochrony-roslin-trwa> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

24 M. Snopkiewicz, *Przejęcie ponad 1200 ton nielegalnych pestycydów*, 7 lipca 2021 r., <https://foodfakty.pl/przejecie-ponad-1200-ton-nielegalnych-pestycydow> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

25 Informacja o wynikach kontroli „System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin” (LLO.430.004.2019), s. 37, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22046,vp,24713.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

26 <http://agromarketer.pl/wp/index.php/2018/02/01/wydatki-na-reklamy-prasowe-srodkow-ochrony-roslin-wkrotce-podsumowanie-roku/> [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

27 *Ibidem*.

28 *Ibidem*.

29 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy o środkach ochrony roślin z dnia 8 marca 2013 r.*, Warszawa 2016, s. 132.

Oplaty sankcyjne za sprzedaż bez wymaganego zezwolenia (art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy) oraz prowadzenie reklamy wbrew przepisom rozporządzenia (art. 75 ust. 1 pkt 1) nałożono natomiast łącznie w 26 przypadkach. Praktycznie wszystkie skargi dotyczące nałożenia opłaty sankcyjnej zostały oddalone, co podkreśla restrykcyjne podejście do prezentowanych medialnie treści.

Definicja reklamy

W zakresie reklamy najistotniejsze są postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 (zwane dalej rozporządzeniem)³⁰, które już w preambule wskazuje, że intencją wprowadzenia powyższych regulacji jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska „przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego”³¹. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 31 rozporządzenia 1107 reklama oznacza środki promocji sprzedaży lub stosowania środków ochrony roślin (skierowane do osób innych niż posiadacz zezwolenia, osoba wprowadzająca środek ochrony roślin do obrotu lub ich przedstawiciele) w drukowanych lub elektronicznych środkach przekazu³². W art. 66 rozporządzenia określono natomiast, jakie treści winny znajdować się w przekazie reklamowym, aby nie można było uznać ich za wprowadzające w błąd użytkowników czy ogółu społeczeństwa. Należy podkreślić, iż mowa jest o reklamie konkretnego produktu, mającej na celu zwiększenie jego sprzedaży. W przypadku środków ochrony roślin wprowadzono obowiązek dołączania do przekazu reklamowego treści określonych w art. 66. W rozporządzeniu nie różnicuje się treści ostrzeżenia w odniesieniu do poszczególnych środków przekazu, bez znaczenia jest więc forma stosowanej reklamy. Nie wskazuje się również czasu, w którym ma ona być wyświetlana czy odczytana. Przyjmuje się więc, iż odbiorca winien mieć możliwość zapoznania się z nią w sposób swobodny i niezakłócony³³. Zapewnić to może więc forma dostosowana do specyfiki reklamy, zapewniająca wyróżnienie informacji spośród pozostałych zawartych w reklamie. W materiałach PIORIN-u znajdujemy jednak informacje, iż w przypadku reklamy telewizyjnej określenia zawarte w ust. 1 winne być wypowiedziane na głos w trakcie transmisji. Niemniej wytyczne te nie znajdują uzasadnienia ani w treści przytoczonych regulacji³⁴, ani w poglądach Komisji Europejskiej³⁵.

Z uwagi na brak jednolitej definicji interdyscyplinarnej powstają wątpliwości interpretacyjne mające na celu ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z reklamą, rozumianą jako środek promocji sprzedaży danego produktu, czy jedynie informacją.

³⁰ Rozporządzenie 1107.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ R. Szczęsny, *Reklama farmaceutyczna i pokrewna*, wydanie 2009, Legalis.

³⁴ G. Kantecki, *Czy istnieje obowiązek wykorzystywania usług lektora w telewizyjnych reklamach środków ochrony roślin?*, <https://kantecki.pl/blog/czy-istnieje-obowiazek-wykorzystywania-uslug-lektora-w-telewizyjnych-reklamach-srodkow-ochrony-roslin/> [dostęp: 13 sierpnia 2023 r.].

³⁵ SANCO/12415/2013, rev. 6, 15 November 2015, Question and Answers, Regulation (EC) No 1107/2009 concerning the placing of plant protection product on the market, s. 22.

Należy podkreślić, że nie jest reklamą m.in. przekaz skierowany do dystrybutora, nadruk na upominkach czy przekaz ustny (chyba że wiąże się z nim przekazanie drukowanych materiałów reklamowych)³⁶. Tym samym każdy przekaz mający na celu promocję produktu, skierowany do użytkownika końcowego (ogółu społeczeństwa), na przewidzianym prawnie nośniku będzie stanowił reklamę w rozumieniu art. 66 rozporządzenia.

Próbę usystematyzowania pojęcia reklamy w zakresie środków ochrony roślin podjęto w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2022 r.³⁷, w którym wskazano, że „przez materiał reklamowy lub promocyjny rozumieć należy zbiór produktów, których zadaniem jest odpowiednia popularyzacja konkretnego artykułu. To nośniki tej reklamy, w tym również przekaz radiowy czy telewizyjny. W przypadku braku odrębnej definicji materiału reklamowego bądź promocyjnego na gruncie analizowanego rozporządzenia brak jest podstaw do uznania, że prawodawca, uchwalając to rozporządzenie, przewidział dla analizowanego wyrażenia szczególne znaczenie bez jego odrębnego zdefiniowania. Uwzględnić przy tym należy specyficzny cel ustanowienia obowiązków informacyjnych wynikających z art. 66 rozporządzenia, jakim jest zapewnienie pełnego bezpieczeństwa użytkowania środków ochrony roślin z punktu widzenia ochrony życia i zdrowia użytkowników”.

4. Analiza orzecznictwa w zakresie stosowania art. 66 rozporządzenia 1107

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r.³⁸ poddano analizie sytuację, w której podmiot dokonał zakupu spotów radiowych zawierających informację o sponsorowaniu przez siebie audycji zawierającej prognozę pogody, oznaczonej słownym znakiem towarowym, zarejestrowanym w Urzędzie Patentowym. Od formy sponsoringu reklamowego wymaga się, aby miała ona na celu promowanie własnej firmy, znaku towarowego, wizerunku lub produktów³⁹. Skarżąca spółka utrzymywała, iż tak miało to miejsce w jej przypadku. Jednakże zarówno organy, jak i sąd uznały, iż zamieszczenie w treści przekazu, iż sponsorem prognozy pogody jest producent konkretnego środka, miało na celu zwrócenie uwagi na dany produkt, a więc wykraczało poza ramy audycji sponsorowanej. Od przekazu reklamowego odróżnia ją fakt, iż jej przedmiotem jest wizerunek rynkowy przedsiębiorstwa i ogólne kojarzenie z nim pozytywnych wartości⁴⁰. Artykuł 17 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji⁴¹ wprost natomiast stanowi, iż „wskazanie sponsora i żaden element tego wskazania nie może bezpośrednio zachęcać do zakupu lub najmu towarów lub usług, zwłaszcza przez specjalne, promocyjne

36 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 132.

37 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2022 r., I OSK 23/21, LEX nr 3334967.

38 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

39 D. Ossowska-Salamonowicz, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, LexisNexis 2021, s. 50.

40 J. Adamczyk, *Prawo reklamy i promocji*, red. E. Traple, LexisNexis 2007, rozdział VII.

41 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 z późn. zm.), dalej: u.r.t.

do nich odniesienie”. Tym samym doszło do naruszenia art. 4 pkt 18 u.r.t. w zakresie formy audycji sponsorowanej oraz art. 66 rozporządzenia 1107.

Najważniejszym przepisem prawnym z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest art. 66 rozporządzenia 1107. W przepisie tym zawiera się przede wszystkim informacja, iż reklamowane mogą być jedynie środki, które uzyskały zezwolenie na wprowadzenie do obrotu. W orzeczeniu z dnia 29 października 2014 r.⁴² wnoszący skargę zlecił publikacje prasowe informujące, iż planuje poszerzyć ofertę o nowy preparat. Na moment pojawienia się publikacji środek nie znajdował się w jego ofercie, nie posiadał zezwolenia, by stać się przedmiotem obrotu, co więcej, ostatecznie nie uzyskał zezwolenia na ten cel. Z tego faktu również wywiedziono zarzuty w skardze do sądu, uznając, iż publikacje nie wypełniały definicji reklamy. Sąd jednakże zważył, że całokształt przekazu był bezsprzecznie nacechowany na promocję nowego środka o znanej odbiorcom substancji czynnej⁴³. Skarżąca próbowała wykazywać, że reklama nie wprowadzała odbiorców w błąd, gdyż brak preparatu w obrocie gospodarczym nie powodował dla nich żadnego zagrożenia. Tym samym doszło do naruszenia art. 66 rozporządzenia 1107. Podobnie w orzeczeniu z dnia 17 marca 2021 r. publikowane reklamy dotyczyły środka, którego zezwolenie obowiązywało od kwietnia 2016 r. do kwietnia 2019 r.⁴⁴ Tymczasem post promocyjny wyświetlał się na profilu Facebook od maja 2018 r. do marca 2020 r., a więc częściowo po wycofaniu preparatu z produkcji. Na tej podstawie skarżąca spółka wywodziła, iż nie doszło do publikacji reklamy, gdyż środek nie był dostępny w sprzedaży. Sąd również w tym przypadku utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, przyjmując, że doszło do naruszenia zasad reklamowania środków ochrony roślin. Powyższe wątpliwości zostały również dostrzeżone w literaturze przedmiotu. Grzegorz Kantecki zauważa, iż stosowanie reklamy *off label use* obejmującej przygotowania przed wprowadzeniem do obrotu nie może być jednoznacznie zakazane jako dotyczące środka, który nie uzyskał zezwolenia na wprowadzenie do obrotu⁴⁵. Przyjmuje się, że przy zachowaniu wymogów z rozporządzenia 1107 możliwe jest prowadzenie działań promujących sprzedaż preparatów mających się pojawić w ofercie. Warunkiem jest jednak, aby w treści reklamy zawrzeć informację o tym fakcie, tak by nie wprowadzać odbiorców w błąd co do oferowanych produktów.

Najczęstszym naruszeniem popełnianym przez podmioty, które dokonują sprzedaży środków, jest niezamieszczanie w sposób czytelny i wyraźny w obrębie form reklamowych informacji określonych w ust. 1 art. 66 rozporządzenia 1107, tj.: „Ze środków ochrony roślin należy korzystać z zachowaniem bezpieczeństwa. Przed każdym użyciem przeczytaj informacje zamieszczone w etykiecie i informacje dotyczące produktu”. Powyższe rozpatrywane jest w połączeniu z ust. 6 tego artykułu, który stanowi, że materiały reklamowe winny zwracać uwagę na zwroty i symbole ostrzegawcze, które zamieszczone są w etykietach. Przyjmuje się, że nie muszą być one powtórzone w reklamie poprzez np. użycie fragmentu etykiety, a jedynie wskazanie na konieczność zapoznania się z nimi w zakresie norm bezpieczeństwa. W orzecznictwie znajdujemy szereg przykładów nieprawidłowego

42 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

43 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r., IV SA/Wa 2746/20, LEX nr 3176710.

45 P. Derlikowski, G. Kantecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 132.

formułowania treści reklamowych. Wskazać można tutaj sformułowania w treści postów na portalu Facebook: „!!! Skuteczność od lat!!!”, „[...] to pierwszy produkt wyprodukowany przez naszą firmę w formulacji [...]. Odznaczając się wysoką skutecznością, łatwością aplikacji jest obecnie najczęściej wybieranym przez Was insektycydem w naszej ofercie. Zwalcza szkodniki ssące i gryzące w uprawach jabłoni, gruszy, czereśni, śliwy oraz w rzepaku ozimym. Produkt dostępny u naszych dystrybutorów”⁴⁶. W kolejnym publikacja reklamowa miała miejsce na łamach miesięcznika prasowego i zawierała informację o substancji czynnej wchodzącej w skład produktu (kaptan 800 g), dane i nazwę producenta. W treści zamieszczono również hasło reklamowe dotyczące konkretnego środka⁴⁷. Jak wcześniej wspomniano, ostatecznie preparat nie uzyskał zezwolenia na obrót. W obu przypadkach uznano, iż publikowana treść miała charakter reklamy i nie zawierała wymaganych prawem sformułowań. Ostatecznie w obu postępowaniach nałożono opłaty sankcyjne w wymiarze minimalnym, a więc 5 tys. zł, które zostały utrzymane przez sąd administracyjny.

Sankcje, jakie wynikają z niestosowania się do obowiązków określonych w rozporządzeniu 1107, mają ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa podmiotów i osób stosujących środki ochrony roślin w praktyce. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2021 r.⁴⁸ podkreślono konieczność ingerowania w obrót środkami ochrony roślin, jak i prowadzenie reklamy tych produktów przez organy państwowe. We wskazanym wyroku utrzymano w mocy sankcję w wysokości 500 tys. zł za prowadzenie reklamy w formie spotów telewizyjnych bez informacji o konieczności zwrócenia uwagi na stosowne zwroty i symbole ostrzegawcze umieszczone na etykiecie.

5. Wymiar opłaty sankcyjnej

Dla zobrazowania skali problemu należy przyrzeć się postępowaniom, w których nałożono maksymalne określone ustawowo opłaty lub zbliżone. W wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. sąd co prawda uchylił zaskarżone decyzje i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, niemniej zgodził się z organami, iż doszło do naruszenia art. 75 ust. 1 ustawy. Skarżąca zleciła emisję 122 radiowych spotów reklamowych, każdego o długości 8 sekund, emitowanych przed audycją zawierającą prognozę pogody. Publikacja miała się odbywać w trakcie dwóch kolejnych miesięcy w 2018 r. Organy podtrzymały decyzję o nałożeniu sankcji w wysokości 500 tys. zł, przyjmując koszt emisji jednego spotu na kwotę 7074,10 zł. Kwestia ustalenia wysokości opłaty w niniejszym postępowaniu została omówiona poniżej⁴⁹. Natomiast w orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 2018 r.⁵⁰ sąd utrzymał w mocy decyzję o nałożeniu opłaty w wysokości 180 502,50 zł za emisję spotów radiowych w okresie od 6 do 14 kwietnia 2014 r. Tutaj również nie zawierały one informacji

46 *Ibidem*, s. 132.

47 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Wa 1627/14, LEX nr 1765877.

48 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2021 r., IV SA/Wa 1064/21, LEX nr 3309623.

49 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 3357/17, LEX nr 2780190.

o konieczności zwrócenia uwagi na wymagane przepisami zwroty i symbole ostrzegawcze ani na potencjalne zagrożenia wynikające z niewłaściwego zastosowania. W treści zawarto natomiast: „X poleca [...] skuteczne środki do zwalczania w zbożach w rewelacyjnej cenie” oraz „X poleca doskonały do zwalczania chwastów w kukurydzy i ziemniaku – w rewelacyjnej cenie”. Bezsprzecznie więc miał miejsce przekaz reklamowy dotyczący konkretnego środka ochrony roślin, który wbrew treści przepisów nie zawierał wymaganych zwrotów i mógł wprowadzać w błąd odbiorców.

W kolejnym orzeczeniu sąd uchylił decyzje GIORIN-u ustalające łączną wysokość opłat sankcyjnych z art. 75 ust. 1 ustawy na kwotę 688 372,24 zł (łącznie 13 decyzji)⁵¹. Postępowania organów dotyczyły publikowanych w latach 2014–2016 reklam za pośrednictwem czasopism, ulotek reklamowych i informacji na stronach internetowych. Żaden z przypadków nie zawierał wymaganych w rozporządzeniu 1107 zapisów, co zdaniem organów oznaczało konieczność nałożenia opłat sankcyjnych.

Powyższe potwierdza, iż w świetle art. 66 rozporządzenia 1107 nie ma znaczenia nośnik reklamowy (tj. audycja radiowa, wersja drukowana, elektroniczna). Celem omawianych przepisów było zapewnienie, by reklamy nie wprowadzały w błąd użytkowników poprzez jasne określenie zasad publikacji⁵². Przepisy art. 66 ust. 1 i 6 rozporządzenia 1107 należy rozpatrywać łącznie, gdyż odnoszą się właściwie do tożsamych obowiązków i mają względem siebie charakter uzupełniający. Nie wystarczy zwrócenie uwagi potencjalnego odbiorcy na konieczność zapoznania się z treścią etykiety reklamowanego środka, lecz konieczne jest podkreślenie, że zawiera ona zwroty i symbole ostrzegawcze, które pozwolą na stosowanie go w sposób bezpieczny. Nie zapewnia wypełnienia powyższego obowiązku wykazanie konieczności zapoznania się z treścią etykiety, bez podkreślenia, o które jej elementy chodzi. Na poparcie tego stanowiska organ powołał treść dokumentu Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO)⁵³, która poddała analizie wyrażenie „zwroty i symbole ostrzegawcze” z art. 66 ust. 6 rozporządzenia 1107. W przedstawionym dokumencie podkreślono z całą stanowczością, iż nie ma konieczności kopiowania symboli i zamieszczania ich w treści reklamy, istotne jest, aby zawierała ona zalecenie, by stosować środki ochrony roślin z zachowaniem bezpieczeństwa i przed każdym użyciem zapoznać się z informacjami zamieszczonymi na etykiecie. Zasady oznakowania etykiet środków ochrony roślin określone zostały również w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin⁵⁴.

Za naruszenie wskazanych uregulowań przewidziano w art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. opłatę sankcyjną w wysokości od 5 tys. zł do 500 tys. zł, stosownie do przeciętnego kosztu emisji, publikacji lub dystrybucji takiej reklamy. Opłata wnoszona jest na rachunek wojewódzkiego

51 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2419/19, LEX nr 3078814.

52 Art. 43 i 44 preambuły rozporządzenia 1107.

53 Question and Answers Regulation (EC) no 1107/2009 concerning the placing of plant protection product on the market, SANCO/12415/2013, Rev. 6, z dnia 15 listopada 2015 r., https://ec.europa.eu/food/system/files/2016-10/pesticides_legis_qanda_regulation_1107-2009.pdf [dostęp: 12 sierpnia 2023 r.].

54 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, (tj. Dz.Urz. UE L z 2008 r. poz. 353).

inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa. Jest to zasadniczo jedyny przepis u.ś.o.r. odnoszący się do zastosowania reklam w dystrybucji środków. Organy kontrolujące nie mogą uznać uchybienia treści art. 66 rozporządzenia za znikome, gdyż może ono powodować zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Ustawa nie przewiduje możliwości odstąpienia od sankcjonowania tego typu naruszeń i to właśnie fakt jego wystąpienia jest wystarczającą przesłanką do nałożenia kary pieniężnej⁵⁵.

Ustalony wymiar opłaty stanowił również jeden z głównych zarzutów w skargach kierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych na decyzje GIORIN-u. Skarżący praktycznie w każdym z omawianych przypadków upatrywali możliwości zmniejszenia orzeczonej opłaty, odnosząc ją do faktycznie poniesionych przez siebie kosztów materiałów reklamowych, które w przeciwieństwie do ustalonych przez organy zawierały indywidualne rabaty. Zagadnienie to rozpatrywane było w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r. dotyczącym reklamy na portalu Facebook⁵⁶. Organy GIORIN-u uzyskały informację, iż koszt tożsamej reklamy wynosi 5097,33 zł, niemniej zastosowały minimalny wymiar opłaty, tj. 5 tys. zł. Na skutek skargi do sądu utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję i podtrzymano wysokość opłaty z uwagi na zakaz orzekania na niekorzyść skarżącej.

W orzeczeniu z dnia 8 lipca 2020 r. dotyczącym emisji 122 spotów radiowych⁵⁷ organ ustalił przeciętny koszt emisji jednego z nich na 7074,10 zł. Ustalona łącznie kwota przewyższała maksymalną wysokość opłaty, stąd zastosowano ją w najwyższym możliwym wymiarze. Skarżąca podnosiła, iż faktyczny koszt, jaki poniosła w związku z emisją, wyniósł 62 tys. zł i na tej wysokości winna być ustalona opłata. Sąd powziął wątpliwość co do ustalenia jej wysokości. W materiale dowodowym znajdowały się sprzeczne wyceny dotyczące emisji spotów radiowych, na kwoty 1 tys. zł i 7074,10 zł za jeden spot, pochodzące z tej samej rozgłośni, udzielone w odpowiedzi na tożsame zapytania. Zachodziła więc konieczność ponownego ustalenia wysokości opłaty, co skłoniło sąd do uchylenia powyższego rozstrzygnięcia. W orzeczeniu z dnia 6 lutego 2020 r. sąd, uchylając decyzje określające łączny wymiar opłat na 688 372,24 zł, również dostrzegł nieprawidłowości w zakresie ustalenia wysokości sankcji i brak rzetelnego uzasadnienia dla zastosowanych stawek⁵⁸.

W postępowaniu zakończonym orzeczeniem z dnia 9 kwietnia 2018 r.⁵⁹ organy ustaliły, iż koszt reklam radiowych zleconych przez stronę wynosił 146 750 zł netto (tj. 180 502,50 zł brutto) i właśnie w takiej wysokości określono opłatę sankcyjną. Skarżąca natomiast podnosiła, iż rzeczywisty koszt emisji wyniósł 44 025 zł, a więc nałożona opłata jest nieproporcjonalnie wysoka. Sąd utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

W zakresie ustalania wysokości opłaty sankcyjnej sądy stoją na stanowisku, iż „przeciętny koszt emisji, publikacji lub dystrybucji reklamy” nie może odnosić się do kosztów faktycznie poniesionych przez strony, uwzględniających uzyskane przez nich rabaty. W wyżej wymienionym zakresie orzecznictwo zdaje się być spójne, powyższe koszty to

55 Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2606/19, CBOSA, LEX nr 3030409.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2021 r., IV SA/Wa 2746/20, LEX nr 3176710.

57 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r., SA/Wa 496/20, LEX 3099728.

58 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2419/19, LEX nr 3078814.

59 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 3357/17, LEX nr 2780190.

kwoty wskazane w cenniku lub zaproponowane w ofercie dla reklamy odpowiadającej zakresem tej, która została uznana za naruszającą zapisy ustawy. Organ nie ma obowiązku ustalania kwot, które zostały faktycznie poniesione, ani badania ewentualnych rabatów udzielonych stronie.

6. Wnioski

Podsumowując zebrane powyżej informacje, należy wskazać, iż materia związana z reklamowaniem środków ochrony roślin pomimo swojej wagi nie jest tematem wielu opracowań. Wprowadzenie wskazanych obostrzeń ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, które winno być również propagowane wśród dystrybutorów jako podmiotów kierujących swoją ofertę do odbiorcy końcowego.

Z dostępnego orzecznictwa wynika, iż stwierdzenie naruszenia art. 75 ust. 1 u.ś.o.r. obliguje organ do nałożenia opłaty sankcyjnej w wysokości określonej w przepisie (z uwzględnieniem przeciętnego kosztu emisji czy publikacji). Dochodzi do niego w momencie, gdy strona publikuje przekaz reklamowy spełniający warunki z art. 3 pkt 31 rozporządzenia 1107 bez wskazania w nim sformułowań zwracających uwagę na konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków użytkowania środków.

W zakresie podnoszonych przez skarżących argumentów wskazać należy odmienną interpretację definicji reklamy, która ich zdaniem powoduje powstanie obowiązku zamieszczenia w jej treści zasad bezpieczeństwa oraz sposób ustalania opłaty za emisję przekazu, gdyż określona w ustawie może być wielokrotnie wyższa niż ta faktycznie poniesiona przez dystrybutorów. Z uwagi na specyfikę produktów najczęstszymi kanałami przekazu są lokalne audycje radiowe, gazety oraz reklamy na Facebooku. Te nieprawidłowo sformułowane to najczęściej np. reklama radiowa zawierająca informację o wydarzeniu kulturalnym ze wskazaniem, że sponsorem jest dystrybutor danego środka ochrony roślin. Nie sposób jednak uznać, że dla lokalnej społeczności jest to jednoznacznie określone miejsce, gdzie można zakupić dany produkt. Podobnie krótka informacja o udzielonym rabacie na dany produkt zamieszczona w poście na portalu Facebook, nie zawierająca ustalonych zasad bezpiecznego stosowania, powoduje konieczność nałożenia kary za niezgodną z prawem reklamę środków ochrony roślin. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości odstąpienia od nałożenia sankcji czy miarkowania jej wysokości. W oparciu o powyższe należy wskazać, iż pomimo niewielkiej ilości orzeczeń stanowisko sądów w tym zakresie jest jednolite i niekorzystne dla skarżących.

Bibliografia

- Adamczyk J., [w:] *Prawo reklamy i promocji*, red. E. Traple, LexisNexis 2007.
- Derlikowski P., Kantecki G., *Komentarz do ustawy o środkach ochrony roślin z dnia 8 marca 2013 r.*, Warszawa 2016.
- Górski M., [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024.
- Jurewicz J. i in., *Stosowane w Polsce środki ochrony roślin a ryzyko zaburzeń reprodukcji u osób pracujących w rolnictwie i w gospodarstwach ogrodniczych*, „Medycyna Pracy” 2004, nr 55 (3).
- Lachowski J., *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Snopkiewicz M., *Przejęcie ponad 1200 ton nielegalnych pestycydów*, <https://foodfakty.pl/przejecie-ponad-1200-ton-nielegalnych-pestycydow>.
- Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020.
- Szczęśny R., *Reklama farmaceutyczna i pokrewna*, 2009.
- Ossowska-Salamonowicz D., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, LexisNexis 2021.
- Walka z nielegalnymi środkami ochrony roślin trwa*, <https://www.chemiaibiznes.com.pl/artykuly/walka-z-nielegalnymi-srodkami-ochrony-roslin-trwa>.
- Wieteska S., *Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników a szkody spowodowane pestycydami*, „Finanse i Ubezpieczenia” 2016, nr 1.