



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Zastępca**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**  
*Prof. UW dr hab. Marek ZUBIK*

Warszawa, 12/02/2008r.

**RPO-578928 - VI/08/JS/JSz**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Sz.P.**  
**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji**  
**i Konsumentów**  
**Marek Niechciał**  
**Pl. Powstańców Warszawy 1**  
**00-950 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie

Z informacji napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że na rynku dostępne są zabawki w postaci pistoletów strzelających małymi kulkami. Stosowanie i używanie ich przez dzieci prowadzi do bardzo niebezpiecznych sytuacji. Jednym z przykładów jest 6-letni chłopiec, który przyłożył sobie pistolet - zabawkę do oka. W efekcie wystrzału doszło u dziecka do urazu mającego postać wylewu krwi do gałki ocznej. Pistolety - zabawki są ogólnie dostępne, również w takich miejscach handlowych jak stragany i bazyry.

Praktyka taka nasuwa, zdaniem Rzecznika, duże wątpliwości co do jej zgodności z prawem oraz zasadami dotyczącymi ochrony konsumentów, odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, a zwłaszcza regulacji prawa unijnego i wspólnotowego.

Zgodnie z art. 449<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, kto wytwarza w zakresie swojej działalności gospodarczej produkt niebezpieczny, odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek przez ten produkt; produktem jest rzecz ruchoma, choćby została ona połączona z inną rzeczą zaś produkt uważany jest za niebezpieczny jeżeli nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu, przy czym o tym, czy produkt jest bezpieczny decydują okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a zwłaszcza sposób zaprezentowania go na rynku oraz podane konsumentowi informacje o właściwościach produktu. Jeżeli zaś nie wiadomo, kto jest producentem, wówczas, stosownie do postanowień art. 449<sup>5</sup> § 4, k.c., odpowiada ten, kto w zakresie swojej działalności gospodarczej zbył produkt niebezpieczny, chyba, że w ciągu miesiąca od daty zawiadomienia o szkodzie wskaże poszkodowanemu osobę i adres producenta, a w wypadku towaru importowanego - osobę i adres importera.

W świetle brzmienia wyżej powołanych przepisów, stwierdzić należy, iż pistolet - zabawka wystrzeliwujący pociski w postaci kulek, można uznać za produkt niebezpieczny. Naturalnie zabawka ta z założenia funkcjonuje w sposób wyżej opisany, a zatem można zdefiniować to jako normalne użycie produktu. Powstaje jednak problematyczna kwestia związana z dopuszczalnością i legalnością wprowadzania na rynek takich zabawek.

Wprowadzenie do obrotu niebezpiecznego towaru, który powoduje szkodę, stanowi tzw. czyn niedozwolony (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2002 r., V CKN 1112/2000, LEX nr 57216). Z wyżej powołanych przepisów wynika, iż cały proces zbywania produktu niebezpiecznego, na który składać się mogą produkcja, import oraz bezpośrednia sprzedaż dokonana na rzecz konsumenta, powinien być prowadzony uważnie i oceniany restrykcyjnie. Jak słusznie zauważa się w literaturze, pojęcie „niebezpieczny” jest pojęciem o szerszym znaczeniu w porównaniu z pojęciem „wadliwy”, zaś odpowiedzialność np. producenta będzie miała miejsce wówczas, gdy okaże się, iż producent znał niebezpieczeństwo związane ze swoim produktem, a mimo to wprowadził go do obrotu (zob. S. Sikorski, *O odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Prawo Spółek 2003/12/33). Jak wspomniano wyżej, odpowiedzialność może spoczywać również na innych podmiotach, jak importer lub bezpośredni sprzedawca danego produktu, przy czym decydujący będzie zawsze moment, w którym producent traci kontrolę nad produktem - wówczas jest on już wprowadzony do obrotu (zob. M. Jagielska, *Odpowiedzialność za produkt*, M. Prawn. 2000/8/495), a odpowiedzialność przechodzi na podmiot, który np. zbywa produkt w zakresie działania swojego przedsiębiorstwa.

W przypadku analizowanego w niniejszej sprawie produktu istnieje niebezpieczeństwo nie tylko dla dziecka - bezpośredniego posiadacza i użytkownika pistoletu. Zabawka ta bowiem, użyta w niewłaściwy sposób, może wyrządzić szkodę również innym osobom, jeżeli tylko znajdą się one w obszarze szkodliwego oddziaływania tego produktu, co skutkować będzie uznaniem również tych osób za poszkodowanych (por. C. Czech - Śmiałkowski, *O odpowiedzialności za produkt*, Radca Prawny 2002/1/51).

Problem występujący w niniejszej sprawie wskazuje również, iż dzieci są w stanie wykorzystywać zabawki w sposób nieprzemyślany i nieoczekiwany. Naturalnie wielu krytycznych sytuacji można uniknąć, gdy bawiące się dziecko poddane jest opiece dorosłych, ale w praktyce nie jest często możliwe roztoczenie i sprawowanie stałego nadzoru nad dzieckiem w takim stopniu, który chroniłby je przed potencjalnymi wypadkami. Najmłodsze dzieci nie mają świadomości nieprawidłowego użycia określonych produktów. Właściwe zachowania w kontakcie z określonymi wyrobami kształtują się bowiem wraz z wiekiem dziecka i zależą od stopnia jego rozwoju psychomotorycznego.

Aktem prawnym, który określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek jest ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, produktem bezpiecznym jest tylko taki produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym użytkowaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Przy analizie powyższej definicji, biorąc również pod uwagę, iż, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, producent jest zobowiązany wprowadzać na rynek wyłącznie produkty bezpieczne, można więc powziąć uzasadnioną wątpliwość co do legalności dystrybuowania przedmiotowych pistoletów - zabawek.

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów wprowadza, w art. 12 ust. 1, obowiązek współpracy producentów i dystrybutorów, w zakresie prowadzonej działalności, w celu uniknięcia lub eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkty przez nich dostarczane lub udostępniane. Organem sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów jest zaś, stosownie do art. 13 ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Inspekcji Handlowej. Na Prezesie UOKiK, jako organie nadzoru, spoczywa szereg obowiązków z tym związanych. W przypadku stwierdzenia, że produkt może stwarzać zagrożenie w określonych warunkach, organ nadzoru może, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, żądać oznakowania produktu odpowiednimi, wyraźnymi i zrozumiałymi sformułowanymi w języku polskim ostrzeżeniami o zagrożeniach, jakie produkt może stwarzać oraz uzależnić wprowadzanie produktu na rynek od wcześniejszego spełnienia ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa. W przypadku natomiast stwierdzenia, że produkt może stwarzać zagrożenie dla określonych kategorii konsumentów (w analizowanej sprawie - dzieci), organ nadzoru może, w drodze decyzji, nakazać ostrzeżenie tych konsumentów lub powiadomienie opinii publicznej o zagrożeniu, określając termin i formę ostrzeżenia lub powiadomienia. W sytuacji zaś, gdy organ nadzoru stwierdzi, że produkt nie jest bezpieczny, ma obowiązek nakazać wyeliminowanie zagrożeń stwarzanych przez produkt, natychmiastowe wycofanie produktu z rynku, jak również ma obowiązek ostrzeżenia konsumentów, określając termin i formę ostrzeżenia, a nawet wycofania produktu i jego zniszczenia.

Doniosłą rolę w odniesieniu do produktów niebezpiecznych oraz podnoszenia świadomości społecznej w tym zakresie odgrywa obowiązek prowadzenia przez organ nadzoru rejestru produktów niebezpiecznych. Istotnym aktem prawnym w tym zakresie jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestru produktów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 87, poz. 814). W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, istnieją normy bezpieczeństwa odnoszące się do zabawek. Zauważyć należy, iż wielu producentów i sprzedawców zabawek wykazuje dbałość o bezpieczeństwo dzieci - konsumentów, funkcjonuje państwowy nadzór nad rynkiem zabawek. Niestety, mimo podejmowanych licznych akcji edukacyjnych oraz szerokiego nadzoru nad rynkiem produktów dla dzieci ze strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Państwowej Inspekcji Handlowej, na rynku pojawiają się jednak zabawki, które mogą spowodować lub przynajmniej przyczynić się do narażenia dzieci na wypadki i urazy. Problem ten dotyczy zarówno zabawek posiadających wymagane przepisami oznaczenia, jak i tych, które są zbywane z naruszeniem przepisów lub poza oficjalną siecią handlową. Jak wskazują badania, które zostały ostatnio przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Handlową na zlecenie UOKiK, znaczna część (prawie 35%) zabawek wprowadzanych na polski rynek, może być niebezpieczna dla dzieci; wykryto wady konstrukcyjne, zakwestionowano niedbały sposób wykonania zabawek, a także brak realizacji obowiązku polegającego na podawaniu rzetelnej informacji o nabywanym produkcie.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa stanowi priorytet na obszarze jednolitego rynku Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera przepisów merytorycznych dotyczących ochrony konsumentów - w 1958 r. uważano bowiem, że rynek sam powinien dostatecznie chronić ich interesy. Aktualnie polityka konsumencka we Wspólnocie Europejskiej opiera się na kilku fundamentalnych zasadach spośród których najistotniejszą w niniejszej sprawie jest zasada bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Oznacza ona, że na rynku mogą znajdować się wyłącznie produkty i usługi niezagrażające życiu i zdrowiu konsumentów. W szczególności chodzi tu o określenie wymogów bezpieczeństwa i właściwe informowanie konsumentów o możliwym ryzyku wynikającym z użytkowania produktów lub usług. W celu realizacji powyższej zasady stworzono m.in. dyrektywę o ogólnym bezpieczeństwie produktu, 92/59/EWG z dnia 29 czerwca 1992 r.

Aby zapewnić szybką wymianę informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską na temat produktów stwarzających zagrożenie oraz środków podjętych w danych kraju, w celu wykluczenia lub ograniczenia wprowadzania ich na rynek oraz ewentualnego użytkowania, utworzony został, na mocy Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, system RAPEX (Rapid Alert

System for Non - Food Products). Funkcjonowanie systemu RAPEX uregulowane jest Decyzją Komisji z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące zarządzania Wspólnotowym Systemem Szybkiego Informowania (RAPEX) oraz zgłoszeń składanych zgodnie z art. 11 dyrektywy 2001/95/WE (notyfikowanej jako dokument nr C(2004) 1676; Dz. U. UE. K04. 151. 86). Stosownie do wspomnianej Decyzji, tzw. krajowe punkty kontaktowe są zobowiązane do powiadamiania Komisji tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu 10 dni po podjęciu przez właściwe władze decyzji lub postanowienia o przyjęciu środków odnoszących się do produktów stanowiących poważne zagrożenie. Państwa Członkowskie powinny również zapewnić, aby na poziomie krajowym istniały systemy, dzięki którym ich władze krajowe, regionalne lub lokalne będą świadome swojej odpowiedzialności oraz działań, jakie powinny podjąć w celu poinformowania innych służb, jeżeli pojawi się problem na ich obszarze. Dodać należy, iż w systemie tym najczęściej odnotowywanymi produktami są zabawki.

Doniosłe znaczenie dla analizowanego problemu ma również Decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zgłaszania przez producentów i dystrybutorów właściwym władzom Państw Członkowskich produktów stanowiących zagrożenie dla konsumenta zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/05/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (notyfikowanej jako dokument nr K(2004) 4772; Dz. U. UE. L04. 381. 63). W myśl owych wytycznych, producenci i dystrybutorzy muszą m.in. poinformować właściwe władze Państwa Członkowskiego, jeżeli produkt, który wprowadzili na rynek, stanowi zagrożenie dla konsumentów będąc „niezgodnym z ogólnym wymogiem bezpieczeństwa”, albowiem producenci są zobowiązani do wprowadzania na rynek tylko „bezpiecznych” produktów.

Niezwykle istotnym elementem funkcjonowania systemu ochrony konsumentów jest rejestr wypadków konsumenckich Unii Europejskiej, w którym zbierane są informacje dotyczące zgonów i obrażeń ciała powstałych w wyniku używania różnych produktów przeznaczonych dla dzieci. W Wielkiej Brytanii, według danych organizacji The Children Accident Prevention Trust, corocznie ponad 35 tysięcy dzieci poniżej piętnastego roku życia trafia do szpitala z powodu urazów powstałych w trakcie używania zabawek, przy czym większość wypadków następuje wśród dzieci będących w przedziale wiekowym od 1 do 3 roku życia. Według tego samego źródła zabawki wyrzucające przedmioty, jak karabinki, łuki, pistoleciki, proce i in., powodują corocznie ponad 1000 wypadków. Jasnym jest, iż zabawki, które wystrzelują pociski lub zabawki podobne do pocisków, mogą spowodować duże urazy, przede wszystkim uszkodzenia narządu wzroku.

Ocena aktualnej sytuacji prawnej w zakresie ochrony bezpieczeństwa dzieci jako konsumentów, utrudniona jest niewątpliwie przez brak możliwości wiarygodnego potwierdzenia, że system tzw. monitoringu wypadków konsumenckich został w Polsce należycie zorganizowany i

wdrożony. W omawianym zakresie istotny jest fakt obowiązywania Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych (Dz. U. Nr 87, poz. 815). Rozporządzenie to przewiduje możliwość pozyskiwania szerokiego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia produktu mającego związek z wypadkiem konsumenckim, okoliczności zdarzenia, skutków zdrowotnych oraz wnioskowania o przyczynach zależnych i niezależnych od osoby poszkodowanej. Krajowy system monitorowania wypadków konsumenckich obejmuje dane o wypadkach konsumenckich pochodzące z wybranych zakładów opieki zdrowotnej, określanych mianem placówek terenowych, działających w tym zakresie na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Administrator systemu, jeżeli okoliczności wypadku konsumenckiego wskazywałyby na konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu usunięcia zagrożeń bezpieczeństwa związanych z produktem, ma obowiązek przekazania Prezesowi UOKiK danych na temat wypadku oraz propozycji odpowiednich działań. Stosownie do § 5 Rozporządzenia, administrator systemu ma nadto obowiązek sporządzania raz na kwartał opracowania zbiorczego danych o wypadkach konsumenckich zawierającego analizę ich okoliczności i przyczyn oraz wnioski dotyczące przeciwdziałania tym wypadkom, a następnie przekazania tego opracowania ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie do dwudziestego dnia miesiąca następującego po kwartale objętym opracowaniem; zgodnie zaś z § 6 Rozporządzenia, administrator sporządza roczny zbiorczy raport na temat wypadków konsumenckich i składa go ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do dnia 31 marca roku następnego.

Reasumując, system monitorowania wypadków konsumenckich powinien odgrywać istotną rolę prewencyjną między innymi poprzez ukierunkowywanie planów kontroli prowadzonych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednym z kierunków takich działań zapobiegawczych powinno być wytwarzanie, przetwarzanie oraz wprowadzanie do obrotu zabawek w taki sposób, aby potencjalna możliwość obrażeń odniesionych przez dzieci podczas użytkowania tych produktów była zniwelowana, a przynajmniej zminimalizowana. Przed projektantami zabawek należy stawiać wymagania w zakresie analizy aspektów bezpieczeństwa podczas tworzenia nowego produktu, producenci muszą być świadomi, iż stosują właściwe materiały i technologie, obie wymienione grupy powinny, wspólnie z dystrybutorami zabawek, zadbać o uświadamianie klientom wszystkich możliwych sytuacji mogących mieć postać zagrożenia dla bezpieczeństwa dzieci.

Powyższe obowiązki mogą zostać wypełnione, jeżeli wraz z zakupionym produktem konsument będzie otrzymywał odpowiednie materiały informacyjne i ostrzegające. Wszystkie zabawki będące przedmiotem obrotu na rynkach państw członkowskich Unii Europejskiej powinny posiadać znak CE. Ponieważ jednak nie stanowi to pełnej gwarancji jakości i bezpieczeństwa, konieczne jest również, aby zabawki dostępne na rynku krajowym odpowiadały normie PN - EN 71. Tylko takie oznakowanie, umieszczone na samej zabawce lub jej opakowaniu, wskazuje bowiem, iż została ona wyprodukowana zgodnie z normami bezpieczeństwa.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności o udzielenie udokumentowanych informacji na temat praktycznego funkcjonowania w Polsce systemu monitorowania wypadków konsumenckich, a także o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań ukierunkowanych na wprowadzenie obowiązku oznaczania znakiem zgodności PN - EN 71 zabawek sprzedawanych na rynku polskim.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

***prof. UW dr hab. Marek Zubik***