

Koniec z surową karą bez winy



DR AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

Centrum Prawa Żywnościowego
A. Szymeczka-Wesołowska,
D. Szostek



Nowe unijne regulacje dotyczące odpowiedzialności podmiotów łańcucha żywnościowego wyłączą automatyzm karania sprzedawców za błędy na etykietach towarów

Czy słuszne jest, by sprzedawcy żywności odpowiadali za nieprawidłowości w oznakowaniu sprzedawanej przez siebie żywności? Dla większości konsumentów twierdząca odpowiedź na to pytanie będzie raczej oczywista. Dla sprzedawców i sklepikarzy – zwłaszcza tych mniejszych – już niekoniecznie, i nie bez powodu. W myśl art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych sankcją za wprowadzenie do obrotu zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego może być kara pieniężna w wysokości nawet do 10 proc. przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Oczywiście w ramach wymierzania kary organ urzędowej kontroli żywności uwzględni stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, zakres naruszenia, tzw. recydywę oraz wielkość obrotów. Od czynników tych zależy jednak tylko wysokość kary. Niezmiennym pozostaje zaś fakt, że w przypadku znalezienia na półce sklepowej żle oznakowanego masła, czy pieczywa, bez względu na to, czy jest to półka w sieci w centrum handlowym czy w osiedlowym sklepiku, organ jakąś karę wymierzyć musi.

Potwierdza to ugruntowane już orzecznictwo polskich sądów administracyjnych. Zgodnie z nim: „Przepis art. 40 a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości nie uzależnia nałożenia kary od stwierdzenia winy po stronie dystrybutora we wprowadzeniu do obrotu zafałszowanego artykułu (...). Przepis ten stanowi proste rozwiązanie – niewymagające dodatkowych założeń i wykładni, nakazujące (podlega karze pieniężnej) organom właściwym wymierzyć karę podmiotowi, który wprowadza (bez znaczenia, czy świadomie, czy nieświadomie) do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 sierpnia 2010 r., sygn. VI SA/Wa 894/10).

Stanowisko to podzielił także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,



Nadane organom urzędowej kontroli żywności luz decyzyjny i kompetencje śledcze oraz widełkowe określenie wysokości kar powodują tak istotną bliskość z prawem karnym, że trudno opierać te sankcje jedynie na samym stwierdzeniu niezgodności z przepisami

który zalegalizował możliwość nakładania na dystrybutorów grzywny administracyjnej, w sytuacji gdy ograniczają się tylko do wprowadzenia na rynek produktu w postaci, w jakiej został on im dostarczony przez producenta. Orzeczenie to zapadło przy okazji sprzedaży przez sieć Lidl Italia sprowadzonego z Niemiec likieru ziołowego o zawartości alkoholu niższej niż deklarowana na etykiecie przez producenta. Sieć broniła się, twierdząc, że nie może być obciążona odpowiedzialnością za kwestionowane naruszenie, bowiem nie jest wytwórcą, lecz jej działalność ogranicza się jedynie do dystrybucji spornego produktu w należącej do niej punktach sprzedaży.

Trybunału nie przekonały te argumenty. Nie przychylił się także do opinii rzecznika generalnego, który argumentował, że odpowiedzialność podmiotów zaangażowanych w proces produkcji i dystrybucji żywności powinna mieć miejsce tylko pod warunkiem, że osoby te faktycznie mają możliwość skontrolowania prawdziwości danych zawartych na etykiecie. Na sądzie krajowym powinien zaś spoczywać obowiązek ustalenia odpowiednich okoliczności faktycznych, czyli oceny, czy dany sprzedawca taką możliwość rzeczywiście dysponował. Odmienna opinia TSUE sprawiła jednak, że odpowiedzialnymi za poprawne oznakowanie są wszyscy – zarówno producenci, jak i sprzedawcy.

Ciekawego porównania użył w tym kontekście jeden z komentatorów, który porównał prawo żywnościowe do prawa karnego. Zauważył, że na gruncie prawa karnego odpowiada i złodziej, i paser. Podobnie w prawie żywnościowym – odpowiada zarówno ten, kto wyprodukował i oznakował towar niezgodnie z przepisami, jak i ten, kto oferował go do sprzedaży. Warto jednak zwrócić uwagę na jedną istotną różnicę. W przypadku paserstwa warunkiem odpowiedzialności pasera jest jego świadomość (wiedza), że rzecz, którą nabywa i pomaga w jej zbyciu, jest – mówiąc w uproszczeniu – nielegalna, albo przynajmniej fakt, że możliwość jej nielegalnego charakteru paser przewidywał i na to się godził. W przypadku dystrybutora żywności okoliczności te nie mają znaczenia (przynajmniej dla samego nałożenia kary).

Oczywiście odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna rządzą się różnymi prawami. Warto jednak pamiętać, że sam Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje w tym zakresie jednoznacznego stanowiska. W niektórych orzeczeniach opowiada się za przyjęciem w odniesieniu do kar administracyjnych koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, tj. „opartej na przeważnie obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej, który sam w sobie uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w warunkach danego rodzaju” (orzeczenie z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04). Wskazywałoby to, że konstytucyjne gwarancje dotyczące odpowiedzialności karnej (w tym zwłaszcza zasada, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu – tak art. 42 ust. 3 konstytucji) nie mają, w ocenie trybunału, zastosowania do kar administracyjnych.

Z drugiej jednak strony pojawiają się orzeczenia, w których TK stwierdza, że „konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonującym dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji”, oraz, że „w odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi



Już dziś można przewidywać, że od grudnia 2014 r., czyli pod rządami rozporządzenia nr 1169/2011, zmieni się sposób oceny odpowiedzialności drobnych sprzedawców żywności, a warunkiem nałożenia kary będzie wina

bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego” (orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93).

Ten ostatni pogląd podziela także część doktryny, dodając, że funkcje administracyjnych kar pieniężnych zbliżają się coraz mocniej do funkcji odpowiedzialności karnej, a nadany organom urzędowej kontroli żywności luz decyzyjny, kompetencje śledcze oraz jedynie widełkowe określenie wysokości kar powodują tak istotną bliskość z prawem karnym, że trudno opierać te kary jedynie na samym stwierdzeniu niezgod-

Konferencja

Kwestie znakowania żywności i odpowiedzialności za naruszenia obowiązujących przepisów były motywy przewodnim niedawnej konferencji „Prawo żywnościowe bliżej przedsiębiorcy”, zorganizowanej przez Centrum Prawa Żywnościowego i kancelarię DLA Piper. Patronem medialnym wydarzenia był Prawniki DGP.

ności z przepisami (tak M. Syska w: A. Szymeczka-Wesołowska (red.), „Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz”, Warszawa 2013, s. 1078).

Co ciekawe, bardziej liberalny kierunek odpowiedzialności zdaje się przyjmować także prawodawca unijny. W nowym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności – które od grudnia 2014 r. będzie podstawowym w całej Unii Europejskiej aktem prawnym regulującym znakowanie żywności – postanowiono wyjaśnić m.in. zakres i zasady odpowiedzialności podmiotów działających na rynku spożywczym za niezgodne z przepisami oznakowanie.

W art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia nałożono odpowiedzialność na każdego, pod którą nazwą lub firmą środek spożywczy jest wprowadzany do obrotu. Oznacza to, że odpowiedzialność co do zasady ponosić będzie ten, kto się pod produktem „podpisuje” (np. sam producent, sieć handlowa, która sprzedaje produkty swoich dostawców pod tzw. marką własną, importer). Kluczowe znaczenie w analizowanym tutaj kontekście ma jednak ustęp 3 tego artykułu, zgodnie z którym: „Podmioty działające na rynku spożywczym, które nie mają wpływu na informacje na temat żywności, nie mogą dostarczać żywności, o której wiedzą lub w stosunku do której mają podejrzenia – w oparciu o informacje posiadane w ramach działalności zawodowej – że jest niezgodna z mającym zastosowanie prawem dotyczącym informacji na temat żywności oraz z wymogami odpowiednich przepisów krajowych”.

Wnosić z tego można – a contrario – że w myśl nowego rozporządzenia nie powinna być penalizowana sprzedaż błędnie oznakowanej żywności, jeśli podmiot ją sprzedający nie miał wpływu na kształtowanie informacji podanych na etykiecie oraz o tej nieprawidłowości nie wiedział lub nie miał podejrzeń, przy uwzględnieniu standardu staranności, jaki obowiązuje w ramach tego rodzaju działalności zawodowej.

Tak rysuje się sama zasada. Praktyka zaś pokaże, co de facto rozumieć powinniśmy pod pojęciem „wpływu na informację na temat żywności” (na ile np. wpływ ten będzie determinowany zasobami finansowymi sprzedawcy, polityką zarządzania jakością, prawem kontroli dostawców itd.) i jaki powinien być standard staranności obowiązujący sprzedawców i dystrybutorów żywności (np. kiedy sprzedawca powinien pobierać próbki i przeprowadzać badania).

Już dziś jednak przewidywać można, że od grudnia 2014 r. (tj. z momentem rozpoczęcia obowiązywania rozporządzenia nr 1169/2011) zmieni się optyka oceniająca odpowiedzialności tych podmiotów. Nowe przepisy wydają się wyznaczać, by organ uwzględnił winę nie tylko w momencie miarkowania kary, ale od wystąpienia winy powinien uzależnić samo jej nałożenie.

Nie oznacza to oczywiście, że zmniejszy się ochrona konsumenta i proceder nieprawidłowego oznakowania pozostanie bezkarny. Pamiętać przecież musimy, że organ kontroli w momencie stwierdzenia niezgodnego z prawem oznakowania u sprzedawcy zawiadamia o tym organ właściwy do kontrolowania producenta. Przy założeniu zatem, że system urzędowej kontroli żywności działa w sposób sprawny, w taki czy inny sposób ktoś odpowiedzialność poniesie, a sprzeczną z przepisami, wprowadzającą w błąd konsumenta etykieta zostanie z obrotu wycofana.

ustrój sądów prezydencki projekt

Sąd to nie fabryka gwoździ

Prezydent wykonał gest dobrej woli. Teraz trzeba się nad jego projektem krytycznie pochylić



WALDEMAR ŻUREK

sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, członek Krajowej Rady Sądowictwa

Prezydent zawetował obywatelską ustawę i przedstawił własny projekt dotyczący siatki sądownictwa. Czy ta propozycja rozwiąże problemy, które pojawiły się po wejściu w życie reformy Gowina? Na pytanie zasługuje to, że prezydent nie ograniczył się do weta, lecz wykonał gest dobrej woli i zaproponował coś w zamian. W dodatku starał się znaleźć bardziej racjonalne i obiektywne niż liczba etatów sędziowskich, kryteria dla tworzenia i znoszenia sądów.

Ale... Projekt ma wiele wad, powieła niektóre błędy styczniowej „reformy”, widać, że pisały go osoby, które nie orientują się w realiach funkcjonowania sądów i ich strukturze, dlatego trzeba się nad tym dokumentem krytycznie pochylić i zacząć spokojnie rozmawiać.

Podstawowy zarzut? Zapis o przesłankach dla tworzenia sądu – owe minimum 7 tys. wpływających spraw i 60 tys. mieszkańców – jest tak skonstruowany, że teoretycznie na jego podstawie można by powołać tylko jeden sąd dla całego kraju, albo np. po jednym sądzie na każde województwo, a chyba jednak nie o to autorom chodziło. Poza tym myśląc o małych sądach, zupełnie zapomniano o tych wielkomięjskich. Kraków ma cztery sądy rejonowe, ale przecież jest jedną gminą. Trzymając się literalnie kryterium, o którym przed chwilą wspominałem, można by utworzyć jeden ogromny, kompletnie niesteroidalny molołch sądowy dla całego miasta, z kilkuset etatami sędziowskimi. Kolejnym niedopatrzeniem jest lakoniczne określenie kategorii spraw, które mamy brać

pod uwagę, licząc obciążenie danego sądu. W projekcie jest mowa o sprawach „cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich”. A co ze sprawami gospodarczymi, z zakresu prawa pracy, wieczystoksięgowymi? Czy w sprawach karnych mieszczą się też te przed sądami penitencjarnymi, a do cywilnych zaliczamy upadłościowe? Ta ustawa tego nie definiuje.

Nie wiadomo też, co nazywamy „sprawą wpływającą”. To kolejne poważne niedopatrzenie. My, Polacy, jesteśmy mistrzami w lawirowaniu między przepisami, nauczyły nas tego lata zabiorów, a potem komunizmu. Wyobraźmy sobie sytuację, że oto burmistrz jakiejś miejscowości, chcąc uratować sąd lub powalczyc o jego utworzenie, zwraca się do mieszkańców: „Proszę państwa, musimy zwiększyć liczbę wpływających spraw”. W efekcie np. wszyscy mężowie wnoszą przeciwko swoim żonom pozwy o zwrot pożyczki. Później nie opłacają tych pozwołów, więc sąd je zwraca, ale wszystko będzie zarejestrowane w reperiach jako sprawy załatwione. Da się wygenerować 5 tys. takich spraw w ciągu roku? Spokojnie. I statystyki poszybują. Obywatela są sprytni, potrafili się zorganizować w kwestii ACTA, będą walczyli w sprawie dużo im bliższej i ważniejszej, jaką jest realny dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Powiedział pan, że projekt powieła błędy reformy ministra Gowina. Bo znów tak naprawdę zapewniła ministrowi sprawiedliwości swobodę w tworzeniu i znoszeniu sądów w drodze rozporządzenia. Mamy sformułowania, że sąd rejonowy „tworzy się”, ale też, że ów sąd „może być utworzony”, czyli takie stania sądów w rozroku. Szczególnie problematyczny jest art. 4 projektu, w którym jest mowa o przeniesieniu sądziego bez jego zgody w sytuacji, gdy dojdzie do zmiany struktury sądu. Podobny zapis już poprzednio wzbudził wątpliwości Sądu Najwyższego, który zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego – jest tak skonstruowany, że teoretycznie na jego podstawie można by powołać tylko jeden sąd dla całego kraju, albo np. po jednym sądzie na każde województwo, a chyba jednak nie o to autorom chodziło. Poza tym myśląc o małych sądach, zupełnie zapomniano o tych wielkomięjskich. Kraków ma cztery sądy rejonowe, ale przecież jest jedną gminą. Trzymając się literalnie kryterium, o którym przed chwilą wspominałem, można by utworzyć jeden ogromny, kompletnie niesteroidalny molołch sądowy dla całego miasta, z kilkuset etatami sędziowskimi. Kolejnym niedopatrzeniem jest lakoniczne określenie kategorii spraw, które mamy brać

pod uwagę, licząc obciążenie danego sądu. W projekcie jest mowa o sprawach „cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich”. A co ze sprawami gospodarczymi, z zakresu prawa pracy, wieczystoksięgowymi? Czy w sprawach karnych mieszczą się też te przed sądami penitencjarnymi, a do cywilnych zaliczamy upadłościowe? Ta ustawa tego nie definiuje.

Tylko ta „ekonomia postępowania” nie brzmi dobrze. Poprzedni minister sprawiedliwości lubował się w podkreślaniu, że sądownictwo potrzebuje menedżerskiego stylu zarządzania. Jestem całym sercem za tym, by sądy były zinfrastrukturalizowane i zarządzane według najnowocześniejszych metod – ale takich, które sprawniej działają w ramach wymiarowania sprawiedliwości. Sąd jest elementem władzy państwowej i zarzem instytucją pełniącą funkcję usługową wobec obywateli, a nie fabryką gwoździ, która ma przynosić dochód. W kwestii nakładów na sądy i oszczędności, jakie rzekomo miała zapewnić reorganizacja małych jednostek, narosło wiele mitów. Jakoś zapomniano, że jak się np. w miejsce dwóch małych sądów tworzy jeden duży, to trzeba też powołać dyrektora sądu i zapłacić mu dyrektorską pensję, trzeba przynieść do macierzystej placówki sekcję wykonania orzeczeń, całą dotychczasową księgowość i kadry, przewieźć akta, na to wszystko potrzebna jest powierzchnia biurowa, której wynajęcie i dostosowanie do potrzeb sądu w większym mieście kosztuje dużo więcej niż w małej miejscowości. Sam słyzałem, jak minister Gowin mówił o limuzynach, które stracą prezisi zlikwidowanych sądów rejonowych. Otóż nie spotkałem się jeszcze z sytuacją, by którykolwiek prezes sądu rejonowego miał do dyspozycji służbowy samochód. Bzdura! Były też twierdzenia, że zaoszczędzimy na funkcyjnych dodatkach prezesów, bo każdy z tych prezesów był jednocześnie przewodniczącym wydziału i prócz wykonywania zadań administracyjnych normalnie orzekał – wcale nie mniej niż inni sędziowie, wiem, bo sprawdziłem statystyki – a mógł mieć i tak tylko jeden dodatek, bo takie są przepisy.

W tym momencie przypomniał mi się opublikowany niedawno na łamach DGP felieton „Potęga prezesa sądu” autorstwa byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stepienia. On także pokusił się o sugestię, że toczy się od roku bój o małe sądy to w rzeczywistej obronie „zardzewiałej materii”, czyli interesów garstki funkcyjnych sędziów, bo przecież po wejściu w życie reformy Gowina dla przeciętnego Kowalskiego nie się nie zmieniło.

Czy prezydencki projekt ma jakieś pozytywne strony? Zacytuję fragment uzasadnienia: „Minister sprawiedliwości, korzystając z kompetencji do budowania struktury organizacyjnej (...) powinien kierować się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględnić ekono-



Optimized using trial version www.baleslo.com