

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Sankcje w rolnictwie ekologicznym

1. Produkcja ekologiczna zajmuje istotne miejsce we wspólnotowej polityce dotyczącej jakości produktów rolnych. System kontroli w rolnictwie ekologicznym należy do „szczególnych systemów zapewnienia jakości produktów rolnych”, obok tych, które dotyczą produktów z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej¹. Wspomniane systemy jakości wiążą szczególne właściwości produktów rolnych z ich pochodzeniem lub metodą produkcji, w odróżnieniu od tzw. systemów podstawowych. Założeniem tych ostatnich jest zapewnienie bezpieczeństwa i higieny produkcji rolnej.

Produkcja ekologiczna ma przede wszystkim zaspokoić popyt na produkty wysokiej jakości. Ich wytwarzanie i – co za tym idzie – poddawanie się producentów rygorom tej produkcji jest dobrowolne. Ze względu na to, że konsumenci chcą mieć pewność, iż produkty rolne oznaczone w obrocie jako ekologiczne, odpowiadają cechom właściwym dla rolnictwa ekologicznego, konieczne jest zagwarantowanie, by były one wytworzone zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Chodzi również o zapewnienie producentom uczciwej konkurencji i właściwe funkcjonowanie rynku². Dlatego ustawodawca formułuje nie tylko reguły produkcji ekologicznej, mające postać prawnych nakazów i zakazów, ale również

¹ *Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości*, Bruksela, 15 października 2008 r., KOM (2008) 641, wersja ostateczna, s. 12.

² Pkt 1 i 3 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz., L 189 z 20 lipca 2007 r. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 834/2007).

rozwiązania dotyczące zapewnienia zgodności z tymi regułami, wśród których – obok zachęt (bodźców) – występują dolegliwości w postaci sankcji. Zachęty polegają na możliwości uzyskiwania wspólnotowego wsparcia finansowego w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich³, natomiast dolegliwości stanowią różne uciążliwości związane z nieprzestrzeganiem wspomnianych nakazów i zakazów. Przedmiotem niniejszych rozważań są wyłącznie sankcje określone w ustawie o rolnictwie ekologicznym z 25 czerwca 2009 r.⁴

Tematyka artykułu jest istotna zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawa o rolnictwie ekologicznym jest „świeżym” aktem prawnym, uchwalonym w związku z przyjęciem na szczeblu wspólnotowym dwóch rozporządzeń: Rady (WE) nr 843/2007 i Komisji (WE) nr 889/2008⁵. Nowe regulacje są wynikiem kilkuletnich starań Wspólnoty o reformę rolnictwa ekologicznego zapowiedzianą w Europejskim planie działania na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego⁶. Istnieje więc potrzeba oceny tych regulacji, w tym rozwiązań prawnych dotyczących sankcji.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, należy wskazać, że stosowanie przepisów regulujących sankcje w rolnictwie ekologicznym należy do zakresu urzędowej kontroli żywności, w szczególności Inspektorów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁷. Sankcje wymierzane przez te podmioty powinny służyć realizacji celów rozporządzenia nr 834/2007 i wzmacniać ochronę konsumentów, w praktyce bowiem zdarzały się przypadki wprowadzania ich w błąd⁸. Natomiast z punktu widzenia pro-

³ *Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2006 r., s. 6. Na przykład w 2004 r. pozytywnie rozpatrzono 3509 wniosków na łączną kwotę 33 921 000. zł, w tym ze wspomnianego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji pochodziło 27 137 000. zł (80%), a ze środków krajowych – 6784 000. zł (20%).

⁴ Dz. U. 2009, Nr 116, poz. 975 (powoływana dalej jako ustawa o rolnictwie ekologicznym).

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli, Dz. Urz. UE, L 250 z 18 września 2008 r. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 889/2008).

⁶ Dokument roboczy Komisji – załącznik do Komunikatu wystosowanego przez Komisję, COM (2004) 415 *final*, Bruksela, 10 czerwca 2004 r., SEC (2004)739.

⁷ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.

⁸ Por. *Informacja Najwyższej Izby Kontroli...*; spośród 624 partii zbadanych produktów, których etykieta odwoływała się do ekologicznego charakteru produkcji, zakwestionowano

ducentów pożądanym jest, by sankcje były adekwatne do danego naruszenia⁹. Istnieje zatem potrzeba uwzględniania przez wspomniane organy wymierzające sankcje zarówno interesu społecznego, jak i indywidualnego.

Problematyka sankcji w rolnictwie ekologicznym nie była dotychczas poruszana w literaturze prawa rolnego. Do sankcji występujących w tzw. ogólnym prawie żywnościowym odniósł się P. Wojciechowski w opracowaniu z zakresu urzędowej kontroli żywności¹⁰. Sankcje są także przedmiotem rozważań w piśmiennictwie innych dziedzin prawa¹¹, włącznie z teorią¹².

Przedmiotem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu sankcje służą zapewnieniu zgodności produkcji ekologicznej z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Tak określony cel wymaga bliższej analizy oraz klasyfikacji tych rozwiązań, które przewidują ujemne skutki dla producentów rolnych i jednostek certyfikujących, jeśli nie postępują oni zgodnie z tymi wymogami.

2. Ustawa z 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym¹³ zawierała w rozdziale piątym „przepis karny” (art. 25) dotyczący wprowadzania do obrotu – jako produktów ekologicznych – artykułów wyprodukowanych, wyhodowanych, pozyskanych lub przetworzonych niezgodnie z wymogami obowiązującymi w produkcji ekologicznej, a także zamieszczania na etykiecie lub opakowaniu napisów sugerujących, że środek jest pro-

55%, w tym 42% było oznakowanych nieprawidłowo, 11,2% opakowań posiadało oznaczenie wprowadzające w błąd, a 1,3% miało wady jakościowe.

⁹ Por. D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, marzec, s. 6 i nn. Odnosząc się do zasady proporcjonalności, autor odwołuje się do orzecznictwa ETS wskazującego wymóg, by regulacje krajowe dotyczące sankcji za nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego nie były nadmiernie surowe oraz by były adekwatne. Autor zwraca jednak uwagę, że w świetle orzeczeń Trybunału, wspomniany wymóg nie jest oparty na zasadzie proporcjonalności, ale na potrzebie zapewnienia odpowiednich interesów wspólnotowych oraz zasadzie równego traktowania.

¹⁰ Bliżej zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 303 i n.

¹¹ Szerzej: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznych*, w: J. Zimmerman (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna 2007, s. 557 i n.

¹² S. Wronkowska, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 191 i n.

¹³ Dz. U. 2001, Nr 38, poz. 452.

duktem ekologicznym, mimo iż nie został on wyprodukowany lub przetworzony metodami ekologicznymi. Ponadto przepis ten sankcjonował przechowanie lub przewóz produktów ekologicznych opakowanych lub oznakowanych niezgodnie z art. 26 ustawy. Wymienione czyny zagrożone były karą grzywny, a orzekanie następowało w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca w kolejnej ustawie o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.¹⁴ powtórzył dotychczasowe rozwiązania dotyczące sankcji, z tym że w odniesieniu do pakowania, transportu i znakowania produktów ekologicznych sankcjonowana była niezgodność z przepisami rozporządzenia Rady nr 2092/91/EWG¹⁵ (art. 15).

Wspomniane regulacje mają dziś charakter historyczny. Ograniczały się one wyłącznie do sankcjonowania czynów popełnionych przez producentów. Przepisy krajowe nastawione były na ochronę przekazywania informacji o produktach zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę, zarówno gdy chodzi o metodę wytworzenia, jak i znakowanie tych produktów. W dwóch wspomnianych ustawach brakowało jednak sankcji za nieprawidłowe działanie jednostek certyfikujących.

Warto przypomnieć, że ustawa z 2001 r. stanowiła podstawę do działania jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym, poddając je nadzorowi Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych. Określiła ona jedyny środek nadzoru, jakim było cofnięcie jednostce upoważnienia do działania przez ministra właściwego do spraw rolnictwa i rynków rolnych w przypadku „rażącego naruszenia zasad oraz przepisów” dotyczących kontroli producentów¹⁶. Z kolei ustawa o rolnictwie ekologicznym z 2004 r. zawierała uregulowanie dotyczące środków nadzoru, podobne do ustawy z 2001 r., które odnosiło się do jednostek certyfikujących¹⁷. Poza tym również i ta ustawa nie ustanawiała żadnych dolegliwości za nieprawidłowe działanie jednostek certyfikujących. Można zatem uznać, że dla realizacji celów wspólnotowego rozporządzenia rozwiązania ustawy z 2004 r. były niewystarczające.

¹⁴ Dz. U. 2004, Nr 93, poz. 898. Ustawa ta obowiązywała od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej.

¹⁵ Rozporządzenie Rady nr 2092/91/EWG z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. WE, L 198 z 22 lipca 1991 r. z późn. zm. (powoływane dalej jako rozporządzenie nr 2092/91).

¹⁶ Art. 23 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 16 marca 2001 r.

¹⁷ Por. art. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 20 kwietnia 2004 r.

3. Mówiąc o sankcjach w rolnictwie ekologicznym, należy mieć na uwadze, że celem rozporządzenia nr 834/2007 jest „zagwarantowanie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, a także utrzymanie i uzasadnienie zaufania konsumentów w stosunku do produktów oznaczonych jako ekologiczne”¹⁸. Osiągnięcie tak postulowanego przez ustawodawcę stanu rzeczy zależy m.in. od tego, czy wymogi odnoszące się do produkcji ekologicznej będą respektowane przez producentów (czemu mają służyć sankcje).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do określenia „zasad dotyczących środków i kar”¹⁹, które będą stosowane w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Powinny być one „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające”. Wymieniona formuła została powtórzona w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, według którego państwa członkowskie, zachowując prawo wyboru sankcji, są zobowiązane zapewnić, by naruszenia uregulowań wspólnotowych były sankcjonowane na takich samych zasadach materialnych i proceduralnych, jak naruszenia prawa krajowego o podobnym charakterze i szkodliwości²⁰. Wskazania te należy odnosić również do sankcji w rolnictwie ekologicznym.

Rozporządzenie nr 834/2007 wskazuje okoliczności, w jakich państwa członkowskie powinny stosować środki odnoszące się do niezgodnej z prawem działalności producentów i jednostek certyfikujących. Rozporządzenie to określa w art. 30 „środki w przypadku naruszeń i nieprawidłowości”. Gdy wystąpią okoliczności, które można określić mianem „nieprawidłowości”, organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinny zapewnić, by na etykietach całej partii towarów lub serii produkcyjnej oraz w jej reklamie nie występowało odwołanie do ekologicznej metody produkcji. Natomiast w przypadku „poważnego naruszenia” lub „naruszenia o skutku długotrwałym”, organ kontrolny lub jednostka certyfikująca powinny zakazać obrotu produktami oznaczonymi jako ekologiczne. Zatem poważne naruszenia i naruszenia o skutku długotrwałym są traktowane przez ustawodawcę surowiej niż nieprawidłowości. Z kolei, w zakresie

¹⁸ Preambuła do rozporządzenia nr 834/2007, pkt 3.

¹⁹ Wyrażenie z art. 17 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz., L 31, s. 1, z późn. zm.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 listopada 2006 r., C 315/05, w sprawie *Lidl Italia przeciwko Comune di Arcole* (VR), LEX nr 223801.

działalności jednostek certyfikujących rozporządzenie nr 834/2007 określa, jakie okoliczności są podstawą zastosowania przez właściwy organ względem jednostki certyfikującej środka w postaci wycofania uznania²¹.

Państwa członkowskie powinny ustanowić takie rozwiązania prawne, które będą sankcjonować wspomniane „nieprawidłowości i naruszenia” oraz uwzględniać niezgodne z przepisami działanie jednostek certyfikujących²². Istotne także jest, by uregulowania państw członkowskich, dotyczące sankcji w powyższym zakresie, były odpowiednie do celów wspólnotowych rozporządzeń.

4. Sankcje w rolnictwie ekologicznym, określone w ustawie z 2009 r., można sklasyfikować – nawiązując do wspomnianego rozporządzenia nr 834/2007 – jako „kary pieniężne” i „inne środki”. Te pierwsze stanowią dolegliwość finansową za naruszenie przepisów o rolnictwie ekologicznym, polegającą na obowiązku zapłaty określonej sumy pieniężnej stanowiącej dochód budżetu państwa. Mogą być one nakładane zarówno na producentów, jak i jednostki certyfikujące. Natomiast „inne środki” polegają na zobowiązaniu podmiotu do określonego działania. Nie występują one samoistnie, lecz są przewidziane obok kar pieniężnych.

Naruszenia wymogów rolnictwa ekologicznego sankcjonowane przez ustawę w postaci kary pieniężnej można ująć w trzy grupy.

Pierwsza grupa naruszeń dotyczy uniemożliwiania bądź utrudniania prowadzenia czynności kontrolnych przez organ inspekcji²³. Utрудnianie lub uniemożliwienie może polegać na przykład na nieudostępnieniu dokumentacji lub informacji umożliwiających identyfikację produktów albo pomieszczeń w celu oględzin produktów²⁴. Obejmuje ona zarówno producentów ekologicznych, jak i jednostki certyfikujące.

W drugiej grupie naruszeń sankcjonowanych przez ustawodawcę mieści się wprowadzanie do obrotu produktów wytworzonych niezgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym, zarówno pod względem sposobu produkcji, jak i oznakowania. Wśród przykładowych naruszeń ustawa o rolnictwie ekologicznym wymienia oznakowanie produktów, które nie

²¹ Art. 27 ust. 9 litera d) rozporządzenia nr 834/2007.

²² Szerzej por. K. Leśkiewicz, *Prawna ochrona terminów używanych do oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 127 i n.

²³ Art. 25 ust. 1 pkt 1 i 2; art. 8 ust. 1 i ust. 3 oraz ust. 5 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁴ Art. 23 ust. 2, art. 24 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z 21 grudnia 2000 r., tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.

spełniają wymogów rozporządzenia nr 834/2007, określeniem „ekologiczny” lub pochodną tego określenia („bio” lub „eko”), a ponadto oznakowanie określonych substancji, środków lub produktów w sposób mogący wprowadzać w błąd co do możliwości stosowania w rolnictwie ekologicznym²⁵.

Z kolei trzecia grupa naruszeń obejmuje niewykonywanie lub nienależyte wykonanie obowiązków nałożonych na jednostki certyfikujące przez ustawodawcę w ramach systemu kontroli rolnictwa ekologicznego. Chodzi o obowiązki wobec organów, których nadzorowi podlegają jednostki (tj. sytuacje, w których jednostka certyfikująca nie przekazuje wykazu producentów ekologicznych, którzy zgłosili swoją działalność jednostce, nie ogłasza wykazu producentów ekologicznych na swojej stronie internetowej²⁶), a także inne, bardziej istotne naruszenia, które powodują, że w wyniku nieprawidłowych czynności jednostek na rynek trafiają produkty niespełniające wymogów określonych przez ustawodawcę. Wskazać tu należy przypadki, w których jednostka certyfikująca wydaje certyfikaty dla produktów, które nie odpowiadają wspomnianym kryteriom, wydaje certyfikaty niemieszczące się w zakresie jej upoważnienia, uznaje okresy produkcji lub konwersji niezgodnie z przepisami, wykonuje kontrolę niezgodnie z przepisami lub kontrola taka przeprowadzana jest przez osoby niewpisane do rejestru inspektorów rolnictwa ekologicznego²⁷.

Wymienione naruszenia mają różną rangę. Z punktu widzenia niniejszych rozważań najpoważniejsze są naruszenia należące do drugiej grupy.

Sankcje za naruszenia wymogów rolnictwa ekologicznego mieszczące się w ramach pierwszej grupy są zróżnicowane. Bardziej dolegliwe są sankcje za uniemożliwienie prowadzenia czynności kontrolnych. Wysokość kary pieniężnej stanowi wówczas wartość dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający rok jej wymierzenia²⁸. Natomiast niższej karze pieniężnej (w wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia) poddaje ustawodawca utrudnianie czynności kontrolnych²⁹.

²⁵ Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁶ Art. 24 ust. 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁷ Art. 24 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

²⁸ Art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym. W każdym przypadku, gdy w niniejszym opracowaniu mowa jest o przeciętnym wynagrodzeniu, chodzi o wynagrodzenie ustalone według ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w „Monitorze Polskim”, na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

²⁹ Art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

W przypadku sankcji mieszczących się w drugiej grupie naruszeń wskazać należy, że za wprowadzenie do obrotu towarów jako produktów rolnictwa ekologicznego, które nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu nr 834/2007 (lub w przepisach unijnych wydanych w trybie tego rozporządzenia), lub takich, które zostały oznakowane jako produkty rolnictwa ekologicznego z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, ustawodawca przewidział karę pieniężną do 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą dany podmiot mógłby uzyskać za wprowadzone produkty, nie niższej niż 500 zł³⁰. Ponadto, analogicznie do wymienionych powyżej naruszeń, ustawodawca przewidział karę pieniężną w wysokości 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą można by uzyskać za wprowadzanie do obrotu: środków do produkcji ekologicznej niespełniających wymagań określonych na podstawie art. 16 ust. 1 lub 4 rozporządzenia nr 834/2007, produktów lub substancji, o których mowa w art. 16 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, a które zostały oznakowane w sposób mogący wprowadzać w błąd co do spełniania wymagań określonych w tymże art. 16.

W tym miejscu należy odnotować pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Mianowicie nie jest jasne, dlaczego ustawodawca sankcjonuje takie samo zachowanie różnymi karami pieniężnymi – art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy o rolnictwie ekologicznym. Pierwsza z wymienionych regulacji obejmuje m.in. wprowadzanie do obrotu produktu rolnictwa ekologicznego, który został oznakowany z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, a sankcją z tego tytułu jest kara pieniężna w wysokości trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Drugie z wymienionych rozwiązań prawnych dotyczy takiego samego zachowania, jednakże sankcją w tym przypadku jest kara pieniężna w wysokości 200% uzyskanej korzyści majątkowej lub którą mógłby uzyskać dany podmiot za wprowadzone do obrotu produkty (nie niższa jednak niż 500 zł)³¹.

Dodatkowo, według ostatniej regulacji, bierze się pod uwagę korzyść majątkową, jaką dany podmiot mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu produkty. Skoro bowiem w trakcie kontroli detalicznej³² dochodzi do

³⁰ Art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³¹ Por. art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³² Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy o rolnictwie ekologicznym karę pieniężną wymierza w omówionym przypadku właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie wprowadzania do obrotu detalicznego produktów wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a) lub b) rozporządzenia nr 834/2007 Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej.

wykrycia nieprawidłowości dotyczących oznakowania produktów, to znaczy, że produkty takie już znalazły się w obrocie oraz że producent uzyskał określoną korzyść z ewentualnego stosunku prawnego, jaki wiąże go z pośrednikiem sprzedaży, chyba że sam sprzedaje produkty. Nie wiadomo zatem, z jakich względów ustawodawca pozostawił w omawianym akcie prawnym możliwość odmiennego traktowania tego samego czynu i nie sprecyzował, w jakich przypadkach jest to dopuszczalne. Być może intencją ustawodawcy było pozostawienie ocenie organu, która z sankcji znajdzie zastosowanie odpowiednio do stopnia naruszenia lub nieprawidłowości, co byłoby zrozumiałe.

Wszystkie sankcje dotyczące wprowadzania do obrotu produktów rolnictwa ekologicznego niezgodnie z wymogami określonymi w tym zakresie przez ustawodawcę mogą ulec zwiększeniu o kary wymierzone wobec danego podmiotu w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia czynności kontrolnych, jeżeli zostały wprowadzone do obrotu ponownie z naruszeniami przepisów o rolnictwie ekologicznym³³. Te ostatnie naruszenia mają więc postać kwalifikowaną.

Jeśli chodzi o naruszenia polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków informacyjnych przez podmioty działające jako jednostki certyfikujące, sankcją stanowi kara pieniężna w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, przy czym nie może być ona niższa niż 5% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary³⁴ (chyba że jednostka certyfikująca w tym roku nie osiągnęła przychodu³⁵). Z kolei sankcją za najistotniejsze naruszenia, które powodują, że w wyniku nieprawidłowych czynności jednostek produkty niespełniające wymogów określonych przez ustawodawcę trafiają na rynek, jest kara pieniężna w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia³⁶. Co więcej, kara ta nie może być niższa niż 10% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary (chyba że jednostka ta nie osiągnęła wówczas przychodu³⁷).

Zważywszy, że ustawodawca określił sankcje dotyczące jednostek certyfikujących osobno w art. 24 ustawy o rolnictwie ekologicznym, separując je od sankcji z tytułu wprowadzania do obrotu produktów ekolo-

³³ Art. 25 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁴ Art. 24 ust. 3 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁵ Art. 24 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁶ Art. 24 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

³⁷ Art. 24 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

gicznych niespełniających wymogów określonych przez ustawodawcę (art. 25), pojawia się wątpliwość, dlaczego wśród okoliczności sankcjonowanych przez art. 25 ust. 1 pkt 6 ustawy występuje „działanie jako jednostka certyfikująca bez wymaganego upoważnienia”. Wydaje się, że z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej³⁸, w celu zachowania przejrzystości analizowanego aktu prawnego, zasadne byłoby uregulowanie tej kwestii w art. 24.

Z kolei w wypadku sankcji określanych jako „inne środki” należy wyróżnić obowiązki nakładane obok kar pieniężnych. Warto podkreślić, że zostały one przewidziane w przypadku naruszeń mieszczących się w drugiej grupie. Otóż wraz z zapłatą kary za wprowadzenie do obrotu produktów jako produktów rolnictwa ekologicznego, które nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu nr 834/2007 (lub w przepisach unijnych wydanych w trybie tego rozporządzenia), lub takich, które zostały oznakowane jako produkty rolnictwa ekologicznego z naruszeniem art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007, podmiot ponoszący odpowiedzialność ma obowiązek zachować się odpowiednio do naruszenia. Zachowanie to powinno polegać na niezwłocznej zmianie oznakowania na oznakowanie, „które nie wprowadza w błąd”, lub wycofanie danego środka, produktu lub substancji³⁹. Ustawodawca określił także obowiązki sprzężone z naruszeniami dotyczącymi znakowania substancji, środków i produktów dotyczące zmiany oznakowania i wycofania z rynku⁴⁰. Co więcej, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej został wyposażony w kompetencję do wydania decyzji zawierającej nakaz wycofania z obrotu określonej partii produktów lub wstrzymanie wprowadzenia do obrotu⁴¹.

W celu bliższego scharakteryzowania sankcji w rolnictwie ekologicznym należy przede wszystkim ustalić, jakie przepisy stosuje się w zakresie wymierzania kar pieniężnych i innych środków. Do postępowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁴², chyba że przepisy

³⁸ Szerzej: M. Zieliński, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 70 i n.

³⁹ Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁰ Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴¹ Art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 25 z późn. zm.

⁴² Ustawa z 14 czer., w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 70 i n.

⁴² Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴² Art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowią inaczej⁴³. Zgodnie z art. 107 k.p.a., stosowanie sankcji w rolnictwie ekologicznym powinno mieć formę decyzji administracyjnej ze wszystkimi jej elementami, a stronie powinno służyć odwołanie (art. 127 k.p.a.)⁴⁴. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o rolnictwie ekologicznym do kar pieniężnych, o których mowa w art. 24 i 25, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁵. Rodzi to określone konsekwencje prawne dla podmiotu gospodarczego ponoszącego odpowiedzialność. Kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym zyskują status analogiczny do zobowiązań podatkowych powstających z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania⁴⁶.

W razie niezapłacenia kary w terminie staje się ona należnością taką, jak zaległość podatkowa⁴⁷, a wygasa w takich przypadkach, jak wymienione w art. 59 Ordynacji podatkowej. Ponadto kary te będą mogły podlegać ulgom w spłacie⁴⁸, jak również istnieje możliwość zabezpieczenia ich wykonania w trybie przewidzianym w Ordynacji podatkowej⁴⁹. Zaznaczyć trzeba, że odesłaniem do Ordynacji podatkowej nie są objęte inne środki niż kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym, co jest zrozumiałe, ale ich wykonanie podlega ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Postępowanie w sprawach kar pieniężnych powinno przebiegać zgodnie z k.p.a. Ustalanie wysokości zobowiązań (kar pieniężnych) następować będzie odpowiednio według przepisów działu III Ordynacji podatkowej w zakresie nieuregulowanym w ustawie o rolnictwie ekologicznym, natomiast wykonanie decyzji określającej obowiązek zapłaty kar pieniężnych i innych środków, wydanej na podstawie ustawy o rolnictwie ekologicznym, będzie toczyło się na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁰.

⁴² Art. 18 ust. 1 pkt 1 wca 1960 r., tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴³ Art. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁴ Zob. bliżej punkt 43 preambuły do rozporządzenia nr 882/2004.

⁴⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm. (powoływana dalej jako Ordynacja podatkowa); art. 26 ust. 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁴⁶ Art. 21 Ordynacji podatkowej.

⁴⁷ Art. 51 Ordynacji podatkowej.

⁴⁸ Art. 67a Ordynacji podatkowej.

⁴⁹ Art. 33 i n. Ordynacji podatkowej.

⁵⁰ Ustawa z 17 czerwca 1966 r., tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 229, poz. 1954 (powoływana dalej jako ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Jak widać, sankcje w ustawie o rolnictwie ekologicznym mają chronić rozmaite dobra. Z jednej strony są to interesy producentów, a z drugiej – konsumentów. Podkreślić należy, że inne środki przewidziane zostały w przypadkach naruszeń najistotniejszych z punktu widzenia konsumenta, które – ogólnie rzecz biorąc – polegają na wprowadzaniu w błąd przez niewłaściwe oznakowanie (lub jego brak) produktów, substancji lub środków do produkcji. Zważywszy, że zapłata kary pieniężnej nie powoduje usunięcia skutków naruszenia, wykonanie przez podmiot odpowiedzialny dodatkowego obowiązku powinno służyć korekcie danego stanu faktycznego (niezgodnego z wymogami prawnymi) przez doprowadzenie do stanu zgodności z przepisami. Rozwiązania te zasługują na aprobatę, gdyż służą wzmocnieniu systemu kontroli rolnictwa ekologicznego.

Pod adresem tych sankcji można jednak sformułować kilka uwag. Ustawa nie wyjaśnia pojęcia „korzyść majątkowa”, do którego odwołuje się przy określeniu wysokości kar pieniężnych, co przysparza trudności interpretacyjnych. Pojawia się w szczególności wątpliwość, czy w wymienionej regulacji chodzi o przychód netto, jaki przynosi danemu podmiotowi sprzedaż produktów. Co więcej, skoro pojęcie to ma stanowić miernik wysokości sankcji w danym przypadku, wydaje się, że brak jego definicji jest mankamentem i może powodować dowolność w jej ustalaniu. Oznacza to, że może być ona kwestionowana przez podmiot gospodarczy w sytuacji, w której zostanie wymierzona sankcja.

Przy wyjaśnianiu pojęcia korzyści majątkowej, jakim posługuje się ustawodawca w ustawie o rolnictwie ekologicznym, można by odwoływać się do np. definicji zawartej w Kodeksie karnym⁵¹. Art. 115 § 4 tego aktu stanowi, że „korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego”. M. Budyn-Kulik wskazuje, że korzyścią majątkową jest „zwiększenie aktywów majątkowych lub zmniejszenie pasywów, przy czym majątkiem są wszystkie prawa, które mają wartość możliwą do wyrażenia w pieniądzu”, jak również, że cechą wszelkich korzyści jest zdolność do zaspokajania potrzeb⁵². Z kolei jako cechę charakterystyczną korzyści osobistej traktuje się brak wartości ekonomicznej⁵³.

Jeśliby przyjąć wspomnianą definicję korzyści majątkowej do potrzeb omawianej tu materii, to pozostałby problem, w jaki sposób organy urzęd-

⁵¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553.

⁵² M. Budyn-Kulik, w: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, Oficyna 2007, LEX Prestige.

⁵³ Ibidem.

dowej kontroli w rolnictwie ekologicznym miałyby wspomniane wartości badać. W szczególności należałoby ustalić, czy byłyby one uprawnione do badania ksiąg rachunkowych danego podmiotu. Przepisy ustawy o rolnictwie ekologicznym nie regulują przecież takiej możliwości. Być może podmiot odpowiedzialny musiałby złożyć stosowne oświadczenie o zmniejszeniu pasywów lub zwiększeniu aktywów w wyniku wprowadzenia do obrotu produktów z naruszeniem przepisów. Niemniej jednak i takie rozwiązanie wydaje się kłopotliwe, gdyż w praktyce wymagałoby ustalenia bilansu danego podmiotu gospodarczego w dniu wydania decyzji wymierzającej sankcję. Ponadto zawsze zachodziłaby konieczność ustalenia właściwego okresu uzyskania korzyści majątkowej przez podmiot gospodarczy, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, jak ukształtowało to bilans księgowy danego podmiotu.

Stosowanie *per analogiam* koncepcji wypracowanych na tle prawa karnego w zakresie wyjaśnienia pojęcia korzyści majątkowej nie usuwa wspomnianych wątpliwości. Aby komentarze doktryny prawa karnego można było odnosić wprost do ustawowych rozwiązań dotyczących sankcji w rolnictwie ekologicznym, należałoby najpierw upewnić się, czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym mają takie cechy, jak kary i środki karne określone w Kodeksie karnym. Warto jednak mieć na uwadze, że obowiązek państw członkowskich dotyczący ustanowienia sankcji w prawie żywnościowym nie obejmuje sankcji karnych, ze względu na brak kompetencji wynikających z TWE do zobowiązania państw członkowskich do stosowania sankcji karnych⁵⁴. Nie znaczy to jeszcze, że możliwość stanowienia przez państwa członkowskie sankcji karnych w rolnictwie ekologicznym została wykluczona.

Przy tej okazji można zastanowić się, czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym można zaliczyć do sankcji *stricte* karnych, zwłaszcza że ich wymiar następuje w drodze decyzji administracyjnej. W literaturze poszukiwano już różnic i podobieństw administracyjnych kar pieniężnych i kar pieniężnych jako instytucji prawa finansowego⁵⁵, badano też karne aspekty kar i opłat sankcyjnych w prawie administracyjnym⁵⁶. Różnice między jednymi a drugimi trafnie ujął Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „administracyjna kara pieniężna nie jest odpłatą za popełniony

⁵⁴ Zob. bliżej P. Wojciechowski, op. cit., s. 304 i n.

⁵⁵ Zob. bliżej: W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 63 i nn.

⁵⁶ D. Szumiąto-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 3 i n.

czyn, lecz środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnej⁵⁷. Ciekawa z punktu widzenia niniejszych rozważań jest kwalifikacja opłat o charakterze sankcyjnym występująca w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w którym ustawodawca wymienia np. niektóre opłaty określone w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z 14 marca 1985 r. czy opłaty za korzystanie ze środowiska⁵⁸.

Należałoby także rozważyć, na ile kara pieniężna bądź obowiązek w świetle ustawy o rolnictwie ekologicznym są – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, charakteryzując sankcję administracyjną – „środkami przymusu” służącymi realizacji decyzji. Mając na uwadze przepisy znajdujące zastosowanie do kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym, wydaje się, że w istocie są to narzędzia służące zapewnieniu przestrzegania prawa. Skutek administracyjny wskazany przez Trybunał Konstytucyjny wystąpi zwłaszcza w sytuacji, gdy strona nie wykona nałożonego na nią w decyzji obowiązku lub nie zapłaci kary i zaistnieje konieczność zastosowania środka egzekucyjnego służącego ich realizacji, jednakże najmniej uciążliwego dla zobowiązanego⁵⁹. Wówczas w pełni zaktualizuje się najbardziej dolegliwy aspekt odpowiedzialności administracyjnej – przymus państwowy. Jest to element konstrukcji prawnej sankcji dyscyplinującej podmiot odpowiedzialny. Na tym tle można stwierdzić, że sankcje w rolnictwie ekologicznym cechują znamiona sankcji administracyjnych, z którymi sprzężona jest odpowiedzialność administracyjna⁶⁰, sankcje te podlegają bowiem administracyjnej metodzie działania prawnego.

Myląca jest jednak zawarta w ustawie o rolnictwie ekologicznym dyrektywa stosowania sankcji, a mianowicie, że kary powinny być wymierzone przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów⁶¹. W przypadku niskiego stopnia szkodliwości czynu, niskiego stopnia zawinienia, niewielkiego zakresu naruszenia lub braku stwierdzenia istotnych uchybień w dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszeń, ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia przez organ urzędowej kontroli od wymierzenia

⁵⁷ Ibidem, s. 64.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym, Dz. U. 2004, Nr 161, poz. 1682.

⁵⁹ Art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁰ Na temat odpowiedzialności administracyjnej zob. D. Szumiąło-Kulczycka, op. cit., s. 7.

⁶¹ Art. 26 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

kar pieniężnych, o których mowa w art. 24 i 25 ustawy o rolnictwie ekologicznym⁶².

Określone przez ustawodawcę kryteria wymierzania kar pieniężnych przypominają elementy wykorzystywane w wymierzaniu kar za czyny wskazane w Kodeksie karnym. Stopień szkodliwości czynu, o którym mowa w ustawie o rolnictwie ekologicznym, wydaje się odpowiednikiem „stopnia społecznej szkodliwości czynu” w Kodeksie karnym, a stopień zawinienia – winy. Zakres naruszenia przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym odpowiada konieczności stwierdzenia na gruncie prawa karnego granic zrealizowania normy ustanawiającej czyn zabroniony. Z kolei dotychczasowa działalność podmiotu dokonującego naruszenia w świetle przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym stanowi kryterium analogiczne do kryterium postawy sprawcy i jego możliwości zarobkowych, które bierze pod uwagę sąd, wymierzając karę. W tym miejscu należy odnotować oczywistą, aczkolwiek istotną różnicę między podmiotem odpowiedzialnym na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym, którym mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a osobą sprawcy według Kodeksu karnego, którym może być wyłącznie osoba fizyczna.

Powyższe porównanie pozwala stwierdzić w uproszczeniu, że kryteria nakładania kar w myśl ustawy o rolnictwie ekologicznym wykazują duże podobieństwo do kryteriów stosowania kar i środków karnych stosowanych w Kodeksie karnym. Utrudnia to znacznie odróżnienie zasad nakładania kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym od zasad wymiaru kar i środków karnych określonych w Kodeksie. Na tym tle można podnieść wątpliwość, czy kary w ustawie o rolnictwie ekologicznym są instytucjami o charakterze karno-administracyjnym. Zasadność wyróżnienia tego rodzaju hybrydy prawnej również była weryfikowana w literaturze, a występowanie w systemie prawnym takich postaci kar nie jest nowym zjawiskiem⁶³.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że regulacje prawne o charakterze karnym są przejawem jednej z tendencji rozwoju prawa rolnego – „publicyzacji”, sankcje karne w obszarze rolnictwa mają jednak charakter uzupełniający⁶⁴. Dostrzec jednak trzeba ich ważną rolę w regulacji prawnej dotyczącej przetwórstwa produktów rolnych – w prawie żywności-

⁶² Art. 26 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym.

⁶³ D. Szumiało-Kulczycka, op. cit., s. 4.

⁶⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 139 i n.

wym⁶⁵. Wspomniane sankcje są popularne w prawie ochrony środowiska, zwłaszcza w zakresie gospodarki odpadami pochodzącymi z rolnictwa. Doniosłość tych sankcji przejawia się wszędzie tam, gdzie konieczna jest ochrona takich wartości, jak zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów czy środowisko naturalne. Tematyka sankcji karnych w rolnictwie jest bliska literaturze włoskiej. Sankcje te w rolnictwie reguluje bowiem nie tylko włoski kodeks karny w rozdziale dotyczącym kar za zagrożenia dla zdrowia publicznego płynącego z niewłaściwego postępowania z żywnością, ale także inne regulacje⁶⁶.

Element represyjny kar pieniężnych w rolnictwie ekologicznym przejawia się głównie w sferze ekonomicznej podmiotu odpowiedzialnego⁶⁷. Gdyby tych kar nie było, nakazy i zakazy określone w ustawie o rolnictwie ekologicznym oraz aktach wspólnotowych trudno byłoby wyegzekwować. Oznaczałoby to niewydolność systemu prawnego w omawianym zakresie. Ich istnienie ma przede wszystkim znaczenie praktyczne.

Funkcja przepisów o karach pieniężnych w rolnictwie ekologicznym sprowadza się w szczególności do zabezpieczenia wykonania obowiązków nałożonych przez prawodawcę na podmioty gospodarcze wprowadzające do obrotu produkty ekologiczne oraz właściwego funkcjonowania systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym. Szerszy aspekt tego zagadnienia należy sprowadzić do stwierdzenia, że – co do zasady – wspomniane przepisy ustawowe mają służyć zagwarantowaniu skuteczności aktów wspólnotowych dotyczących rolnictwa ekologicznego. Warto też mieć na uwadze, że gdyby sankcje w rolnictwie ekologicznym miały charakter karny, podlegałyby rygorom wymierzania sankcji karnych, a co za tym idzie – odpowiedzialność podmiotów gospodarczych również miałaby karny charakter.

W świetle ustawy o rolnictwie ekologicznym można wskazać niepowtarzalne cechy sankcji, w szczególności takie, jak ich przedmiot i krąg podmiotów, które mogą stać się ich adresatami. Jak wiadomo, są to dwie kategorie: podmioty gospodarcze i jednostki certyfikujące. W wypadku

⁶⁵ Dział VIII ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jedn.: Dz. 2006, Nr 171, poz. 1225.

⁶⁶ Por. T. Padovani, *L'avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, w: *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare. Atti del convegno "A. Carozza"*, Firenze 21 Novembre 1997, Milano 1999, s. 22 i n.

⁶⁷ Szerzej na temat sankcji prawno finansowych zob. W. Fill, op. cit., s. 67. Kary pieniężne zaliczane są również do instytucji prawno-finansowych, w szczególności dlatego, że stwarzają sytuację zagrożenia interesu ekonomicznego.

podmiotów gospodarczych, należy zauważyć, że wśród nich znajdują się nie tylko podmioty wytwarzające produkty ekologiczne, ale przede wszystkim wprowadzające je do obrotu. W tym zakresie nie w każdym przypadku wystąpi tożsamość podmiotowa (np. w przypadku importerów produktów ekologicznych, którzy, mimo że nie są producentami, wprowadzają takie produkty do obrotu). Zatem nie każdy podmiot będzie ponosił odpowiedzialność na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym, lecz wyłącznie wspomniane grupy zajmujące się wprowadzaniem do obrotu, przy czym nie zawsze będzie to producent. Przedmiotem brany pod uwagę przy rozważaniu zastosowania sankcji będą okoliczności produkcji ekologicznej i znakowania produktów według rozporządzenia nr 834/2007 oraz prowadzenie działalności przez jednostki certyfikujące w rolnictwie ekologicznym. Warto mieć na uwadze, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku zastosowanie sankcji służy ochronie praw konsumentów zainteresowanych nabywaniem produktów wytworzonych zgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę dla produktów ekologicznych.

Na uwagę zasługuje jeszcze inny aspekt prawny sankcji w rolnictwie ekologicznym – ich relacje do środków nadzoru. Wskazuje się, że środki określone we wspólnotowym prawie żywnościowym zaliczają się do środków nadzoru. Są one dostępne organom w ramach realizowanej funkcji policyjnej jako tzw. sankcje policyjne, pełniące rolę prewencyjną (ochronną). Chodzi w szczególności o wykonanie rozmaitych obowiązków, polegających np. na wycofaniu z rynku żywności. Natomiast środki ustanawiane przez państwa członkowskie, w myśl rozporządzenia nr 882/2004⁶⁸, powinny mieć raczej charakter represyjny⁶⁹. Jak wspomniano, elementy represyjne sankcji w rolnictwie ekologicznym są dostrzegalne.

Prewencyjny charakter środków nadzoru polega natomiast w szczególności na odwracaniu niebezpieczeństwa wynikającego dla obywateli z naruszenia norm prawnych. Kwestia ta wymaga zweryfikowania na gruncie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego. Ich funkcja nie jest przecież taka, jak wspomniana funkcja tzw. ogólnego prawa żywnościowego. Produkty ekologiczne są produktami szczególnej jakości wytwarzanymi dobrowolnie. Środki określone w przepisach rozporządzenia nr 834/2007 przewidziane w sytuacji nieprawidłowości i naruszeń mają

⁶⁸ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym UE i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz., L 04, Nr 165, s. 1 (powoływane dalej jako rozporządzeniem nr 882/2004).

⁶⁹ Szerzej zob. P. Wojciechowski, op. cit., s. 306.

zapobiegać wprowadzeniu konsumentów w błąd przez niewłaściwe oznakowanie produktów oraz chronić uczciwą konkurencję na rynku produktów ekologicznych. Naturalną tego konsekwencją jest wątpliwość, czy ze względu na tak zdefiniowany priorytet, wspomniane środki w rolnictwie ekologicznym są „sankcjami policyjnymi”. Wartości chronione przez ustawodawcę w przepisach o rolnictwie ekologicznym nie należą do kategorii tzw. podstawowych, takich jak zdrowie i życie, lecz mają inną rangę, powiązaną z wartością dodaną produktów ekologicznych. Są one wyrazem popytu na produkty rolne wysokiej jakości oraz podaży, opartych na przekonaniach etycznych, moralnych, ekonomicznych itp.

Z formalnego punktu widzenia przepisy regulujące nadzór w rolnictwie ekologicznym mają charakter szczególny względem rozporządzenia nr 882/2004, a jak wskazuje ten ostatni akt prawny – jego rozwiązania powinny być „elastyczne” w uwzględnieniu swoistości rolnictwa ekologicznego⁷⁰. Podejście ustawodawcy do produktów ekologicznych w omawianym zakresie krystalizuje zwłaszcza fakt, że przepisy wspólnotowych rozporządzeń – co prawda – nie abstrahują kompletnie od rozwiązań rozporządzenia nr 882/2004, lecz inkorporują własne, bardziej szczegółowe i dostosowane do specyfiki produkcji ekologicznej formy prawne.

Mając na uwadze środki ustanowione przez ustawodawcę w ustawie o rolnictwie ekologicznym inne niż kary pieniężne, należy stwierdzić, że są one odpowiednikiem rozwiązań ustanowionych w rozporządzeniu nr 834/2007 w zakresie środków nadzoru. Pojawia się pytanie, jaki jest stosunek środków wskazanych w ustawie do środków określonych w rozporządzeniu. Jeśli uzna się, że w obu przypadkach nie są to środki nadzoru, to należałoby przyjąć, że są to dwie różne instytucje prawne – środki nadzoru (w rozporządzeniu nr 834/2007) i sankcje o cechach represyjnych (w ustawie). Byłaby to sytuacja, w której w świetle wspólnotowego rozporządzenia środki nadzoru służyłyby zapobieganiu nieprawidłowościom i naruszeniom. Natomiast gdy wymienione okoliczności wystąpiłyby, te same środki połączone z ustawowymi karami pieniężnymi na gruncie ustawy o rolnictwie ekologicznym stałyby się środkami „naprawczymi”. Ta dwoistość natury wspomnianych rozwiązań komplikuje odróżnienie jednych środków od drugich, ale faktycznie jest tylko pozorna, nie występuje tu bowiem żadna kolizja instytucjonalna. Ustawodawca krajowy traktuje środki inne niż kary pieniężne jako sankcje, z tym że są one ele-

⁷⁰ Pkt 9 preambuły do rozporządzenia nr 882/2004.

mentami nadzoru, którego materialnego prototypu należy poszukiwać we wspólnotowych rozporządzeniu.

Innym zagadnieniem z zakresu charakterystyki sankcji w rolnictwie ekologicznym jest kwestia oceny ich proporcjonalności do naruszenia lub nieprawidłowości. Z praktycznego punktu widzenia istotne jest ustalenie, na ile organy uprawnione do ich wymierzania mogą ingerować w sferę praw i wolności obywateli, by osiągnąć cele realizowanego prawodawstwa. Czy kary pieniężne w rolnictwie ekologicznym są na tyle wysokie, by producenci i wprowadzający je do obrotu poddawali się rygorom prawnym?

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Przepisy nowej ustawy o rolnictwie ekologicznym, regulujące sankcje, zostały znacznie rozbudowane i uszczegółowione w porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami (ustaw z 2001 i 2004 r.), zwłaszcza gdy chodzi o sankcje dotyczące działań jednostek certyfikujących niezgodnie z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Było to nieuniknione w świetle nowych wspólnotowych aktów prawnych dotyczących rolnictwa ekologicznego.

Wspólną cechą omówionych w artykule sankcji za nieprawidłowości i naruszenia popełnione przez producentów oraz jednostki certyfikujące, tj. zarówno kar pieniężnych, jak i innych środków, jest to, że są one ukierunkowane z jednej strony na ochronę konsumentów, a z drugiej – na zapewnienie warunków uczciwej konkurencji producentów. Ustawodawca krajowy bowiem skoncentrował uwagę na sankcjonowaniu wprowadzania do obrotu produktów niezgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007 (w szczególności art. 23-26). W konstrukcji prawnej sankcji w rolnictwie ekologicznym – kar pieniężnych można wskazać elementy administracyjne (w szczególności proceduralne), ale nie są one wyłączne, gdyż nie sposób odmówić tym karom cech finansowych (sankcje wywołują skutek ekonomiczny) czy karnych (występuje w nich element represji). Pierwsze polskie ustawy o rolnictwie ekologicznym skłaniały się ku koncepcji sankcji karnych, na co wskazywał ustawowy zwrot „przepis karny”.

Sankcje w ustawie o rolnictwie ekologicznym należy oceniać przede wszystkim przez pryzmat kryteriów wskazanych przez ustawodawcę, tj. pod względem ich skuteczności, proporcjonalności i tego, czy są odstraszające. Wydaje się, że sankcje będą skuteczne wtedy, gdy będą odstraszające i proporcjonalne w danej sytuacji. Ich skuteczność przejawia się wówczas, gdy producenci, mając świadomość ich istnienia, poddadzą się

wymogom określonym przez ustawodawcę dla produkcji ekologicznej, a jednostki certyfikujące będą wykonywać nałożone na nie obowiązki. O skuteczności sankcji przesądzać będzie także to, czy i na ile dana sankcja będzie odstraszać od naruszeń rygorów rolnictwa ekologicznego. Skuteczność sankcji zależeć będzie także od tego, czy w przypadku zastosowania sankcji ingerencja władzy publicznej w sferę praw i obowiązków podmiotów dokonujących naruszeń będzie odpowiednia na tyle, by urzeczywistnić cele wspólnotowego ustawodawstwa.

Już samo istnienie sankcji w rolnictwie ekologicznym powinno stymulować producentów do przestrzegania wymogów określonych przez ustawodawcę. Istotne znaczenie przy określaniu wagi proporcjonalności sankcji w systemie kontroli rolnictwa ekologicznego ma stosunek wysokości kary pieniężnej do możliwości finansowych danego podmiotu, co zależy od konkretnego przypadku. Jeśli w danej sytuacji ciężar kary będzie większy od wspomnianych możliwości – będzie można powiedzieć, że sankcja odstrasza, zniechęca do naruszeń i nieprawidłowości. Stanem idealnym będzie sytuacja, w której przestrzeganie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego będzie bardziej opłacalne od płacenia kar pieniężnych i wykonywania innych środków. Kwestia oceny wysokości przewidzianych w ustawie o rolnictwie ekologicznym kwot z tytułu kar pieniężnych jest względna. O tym, czy sankcja będzie w danym przypadku proporcjonalna do naruszenia, zdecydowanie kryterium ekonomiczne.

Należy stwierdzić, że prawna regulacja sankcji w rolnictwie ekologicznym służy w dużym stopniu zapewnieniu posiadania przez produkty ekologiczne cech określonych przez ustawodawcę wspólnotowego. Należy jednak pamiętać, że sankcje wyłącznie uzupełniają system kontroli w rolnictwie ekologicznym, a o jakości produktów ekologicznych (ich zgodności z wymogami ustawodawcy) ostatecznie przesądzają działania producentów i jednostek certyfikujących.

SANCTIONS IN ORGANIC FARMING

Summary

The aim of this paper was to discuss to what degree sanctions ensure compliance of ecological production with the requirements specified in the binding legal regulations. The author analyses negative consequences imposed in case of infringement of requirements of

organic farming and presents their classification. Sanctions applied in organic farming include fines and other measures.

In the conclusion the author states, among other things, that sanctions in organic farming need to be evaluated particularly in view of the criteria indicated by the legislator, i.e. in terms of their effectiveness, whether they are commensurate with the offence and whether they are deterrent. The legal regulation of these sanctions to a considerable degree is to ensure that organic products have characteristics specified by the EU regulations. However, it needs to be remembered that sanctions only supplement the system of control in organic farming and the quality of organic products (their compliance with the requirements specified in binding regulations) is determined definitely by actions of producers and certifying bodies.

SANZIONI NELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA

S o m m a r i o

Lo studio si propone l'obiettivo di formulare la risposta alla domanda sulla capacità delle sanzioni a garantire la conformità della produzione biologica ai requisiti determinati dal legislatore. L'Autrice effettua un'analisi delle conseguenze negative per la violazione delle norme relative all'agricoltura biologica, e distingue, la pena pecuniaria dalle altre misure.

In conclusione l'Autrice afferma, tra l'altro, che le sanzioni nell'agricoltura biologica devono essere valutate soprattutto attraverso i criteri indicati dal legislatore, cioè in relazione alla loro efficacia, proporzionalità, e capacità di dissuasione. La regolazione giuridica delle sanzioni contribuisce in modo notevole ad assicurare che i prodotti biologici possiedano le qualità determinate dal legislatore comunitario. Tuttavia occorre ricordare che le sanzioni servono soltanto a completare il sistema del controllo nell'agricoltura biologica. Invece la qualità dei prodotti biologici (la loro conformità ai requisiti previsti dal legislatore) è determinata in modo definitivo attraverso le azioni del produttore e degli organismi di certificazione.

