

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

## Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym

### 1. Wstęp

Prawo żywnościowe obejmuje swoim zakresem krajowe oraz unijne przepisy regulujące zagadnienia dotyczące wytwarzania i obrotu żywnością na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, określanych zbiorczym terminem „łańcucha żywnościowego”. Podmioty działające w sektorze żywnościowym zobowiązuje ono do zapewnienia, aby żywność była zgodna z wymogami tego prawa<sup>1</sup>. Prawo żywnościowe ma na celu: 1) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, 2) ochronę interesów ekonomicznych konsumenta, 3) zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych, 4) ochronę zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin, 5) ochronę środowiska 6) zapewnienie swobodnego przepływu żywności w Unii Europejskiej<sup>2</sup>. To właśnie szczególny przedmiot regulacji: żywność oraz jej cele, są podstawowymi czynnikami decydującymi o rodzącej się autonomizacji prawa żywnościowego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 17 rozporządzenia nr 178/2002/WE.

<sup>2</sup> Zob. art. 5 rozporządzenia nr 178/2002/WE. Szerzej na temat celów unijnego prawa żywnościowego zob. B. van der Meulen, M. van der Velde, *Food Safety Law in the European Union, An Introduction*, Wageningen 2004, s. 151 i n.; Również na szczeblu międzynarodowym w przygotowanych przez WHO i FAO wytycznych (*guidelines*) wskazane zostały podobne cele; zob. *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, Joint FAO/WHO Publication, s. 6.

<sup>3</sup> Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa*, w: eadem (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 25.

Jeżeli przepisy prawa żywnościowego nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, to niezbędne wydaje się określenie konsekwencji braku ich spełnienia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samo uregulowanie praw i obowiązków bez uregulowania sankcji z tytułu naruszenia prawa powoduje, iż przepisy stają się martwe, a niespełnianie obowiązków nagminne<sup>4</sup>. Odpowiedzialność administracyjna i karna, jaką ponoszą przedsiębiorcy uczestniczący w łańcuchu żywnościowym, ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów prawa żywnościowego.

## 2. Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że samo pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest rozumiane w sposób jednolity. W ogólnej teorii prawa najczęściej wskazuje się, że odpowiedzialność prawną należy rozumieć jako poniesienie przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, które można prawnie przypisać określonej podmiotowi w danym porządku prawnym<sup>5</sup>. W ramach poszczególnych gałęzi prawa mówi się o odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej, konstytucyjnej itd. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności konkretyzowany jest we właściwej dla niego gałęzi prawa i charakteryzuje się swoistymi cechami. Podkreślić należy, iż niejednokrotnie w odniesieniu do tego samego zdarzenia lub stanu faktycznego zastosowanie mieć mogą różne rodzaje odpowiedzialności.

Każdy z wymienionych rodzajów odpowiedzialności realizuje funkcje: penalną (represyjną), prewencyjną i kompensacyjną, aczkolwiek z różnym rozłożeniem akcentów<sup>6</sup>. Odpowiedzialność cywilna wypełnia przede wszystkim funkcję kompensacyjną<sup>7</sup>, natomiast odpowiedzialność administracyjna i karna – funkcję prewencyjną i represyjną, przy czym w przypadku odpowiedzialności administracyjnej nacisk położony jest na funkcję prewencyjną, natomiast przy odpowiedzialności karnej – represyjną<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99.

<sup>5</sup> Zob. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZN UMK – Prawo – VIII Toruń 1968, z. 31, s. 12. Definicja zawarta w tej pracy jest przywoływana w większości opracowań dotyczących odpowiedzialności prawnej.

<sup>6</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 213.

<sup>7</sup> Zob. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 96.

<sup>8</sup> Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62; A. Stelmachowski, op. cit., s. 211; E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym*, w: *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, w: G. Schulze, J. Łętowski (red.), Wrocław 1981, s. 228.

Warto odnieść wyżej przytoczoną ogólną definicję odpowiedzialności prawnej do prawa żywnościowego. Podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność są przedsiębiorcy uczestniczący w łańcuchu żywnościowym, począwszy od producentów produktów pierwotnych (rolników), poprzez producentów produktów przetworzonych, hurtowników, na sprzedawcach detalicznych kończąc. Oczywiście zakres odpowiedzialności poszczególnych uczestników obrotu jest zróżnicowany, determinowany wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla danego etapu łańcucha żywnościowego<sup>9</sup>. Zdarzeniem lub stanem podlegającym ujemnej kwalifikacji normatywnej będzie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej i karnej naruszenie przepisów prawa żywnościowego, z którymi ustawodawca wiąże ujemne konsekwencje w postaci sankcji administracyjnej albo sankcji karnej.

### 3. Odpowiedzialność a sankcja

Należy jednak zaznaczyć, iż pojęcia odpowiedzialności prawnej nie można utożsamiać z pojęciem sankcji prawnej. Termin „sankcja” używany jest w teorii prawa w różnych znaczeniach i kontekstach<sup>10</sup>. Z jednej strony, za sankcje uważa się określone elementy tekstu prawnego lub normy prawnej określające negatywne skutki zachowań adresatów (ujęcie formalne, normatywne)<sup>11</sup>, z drugiej – przez sankcje rozumie się fakty realne w postaci reakcji właściwych organów dysponujących środkami przymusu (ujęcie realne)<sup>12</sup>.

W literaturze najczęściej wskazuje się, że sankcja oznacza ogół ujemnych (niekorzystnych) skutków (natury majątkowej lub osobistej) przewidzianych

---

<sup>9</sup> Zob. art 17 rozporządzenia nr 178/2002. Szerzej na temat zakresu odpowiedzialności ponoszonej przez dystrybutorów żywności zob. B. Klaus, A. Hagen Meyer, *The Liability of the Distributors in the Event of Infringements of Food Law – Case Involving Lidl Italia: The Judgments of the European Court of Justice and the Giudice di Pace of Monselice, Italy*, EFFL 2008 nr 6, s. 407 i n. oraz I. Trape, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 99 i n.

<sup>10</sup> Zob. szerzej M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 64.

<sup>11</sup> Zob. W. Dziedziak, *Próba charakterystyki sankcji prawnych i moralnych*, „Annales UMCS”, t. XXXIX, 1992, s. 34 oraz M. Lewicki, op. cit. s. 65.

<sup>12</sup> Za takim ujęciem sankcji opowiada się M. Lewicki. W tym ujęciu wszelkie fragmenty tekstów prawnych, w których przewidziane jest zastosowanie wobec naruszającego prawo określonych niekorzystnych dla niego w skutkach działań organów administracji lub z których negatywne skutki wynikają bezpośrednio jako jedynie zapowiedź sankcji. Zob. M. Lewicki, op. cit., s. 66.

w konkretnej normie i grożących każdemu podmiotowi prawa, który nie stosuje się do obowiązków lub przekracza uprawnienia wynikające z przepisów prawa<sup>13</sup>. Sankcja stanowi owe „ujemne konsekwencje”, o których jest mowa w definicji odpowiedzialności prawnej.

#### 4. Unijny model sankcji w prawie żywnościowym

Przepisy unijnego prawa żywnościowego obligują państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń prawa żywnościowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające<sup>14</sup>. Podejmowane przez państwa członkowskie środki mające na celu zapewnienie pełnego stosowania i skuteczności prawa unijnego mogą obejmować zarówno „sankcje administracyjne”, jak i „sankcje karne”<sup>15</sup>. W istocie państwa członkowskie zobowiązane zostały do uregulowania zasad odpowiedzialności administracyjnej lub karnej w prawie żywnościowym. Niemożliwe byłoby bowiem uregulowanie wyłącznie sankcji (negatywnych konsekwencji) bez odniesienia się do zdarzeń uzasadniających zastosowanie sankcji i sposobu ich nakładania. Wymóg zapewnienia proporcjonalności sankcji determinuje też konieczność jej dostosowania do rodzaju naruszenia przepisów prawa żywnościowego.

W zależności od przyjętej w danym państwie członkowskim regulacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa żywnościowego może być uregulowana w przepisach z zakresu prawa administracyjnego i mieć charakter odpowiedzialności administracyjnej (sankcjami są różnego rodzaju opłaty) lub też w krajowych przepisach prawa karnego i mieć charakter odpowiedzialności karnej. Polski ustawodawca realizując ten obowiązek, uregulował w prawodawstwie krajowym zarówno zasady odpowiedzialności administracyjnej, jak i karnej w związku z naruszeniem przepisów prawa żywnościowego oraz wprowadził sankcje administracyjne i karne.

---

<sup>13</sup> Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 15, s. 17; J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12, s. 873. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 63; M. Lewicki, op. cit., s. 64.

<sup>14</sup> Por art. 17 rozporządzenia nr 178/2002 oraz art. 55 rozporządzenia nr 882/2004.

<sup>15</sup> Zob. *Explanatory Memorandum to Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council on Official Feed and Food Controls*, Com(2003) 52 final, 2003/0030(COD), 5.2.2003, s. 25.

#### 4.1. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna oznacza ponoszenie przez dany podmiot ujemnych konsekwencji w postaci sankcji karnej za przypisany mu czyn podlegający ujemnej kwalifikacji normatywnej. W Polsce jest to odpowiedzialność za przestępstwa, a przy szerokim rozumieniu prawa karnego, także odpowiedzialność za wykroczenia<sup>16</sup>. W niniejszym artykule pojęcie odpowiedzialności karnej rozumiane będzie w ujęciu szerokim.

Odpowiedzialność taka zachodzi, gdy zostaną kumulatywnie spełnione wszystkie jej przesłanki. Odpowiedzialność karną ponosi się więc za czyn: 1) zabroniony przez normy prawa karnego (tj. wypełniający opis zawarty w typie czynu zabronionego i jednocześnie nieobjęty okolicznością wyłączającą odpowiedzialność karną), 2) zawiniony (tj. popełniony przez osobę zdolną do zawinienia w jednej z form zawinienia)<sup>17</sup>, 3) społecznie szkodliwy. Odpowiedzialność karną może ponosić tylko człowiek (osoba fizyczna), który popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Czynem zabronionym<sup>18</sup> jest wyłącznie taki czyn, który został zakazany przez odpowiedni przepis kodeksu karnego, kodeksu wykroczeń lub przepis karny zamieszczony w innej ustawie.

W aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego wiele przepisów penalizuje określone naruszenia norm prawa żywnościowego<sup>19</sup> (są to tzw. zakazy karne). Przepisy te mają charakterystyczną dwuczłonową budowę. Pierwsza część (tzw. norma sankcjonowana), określa zakaz szczegółowo opisanego w niej zachowania (tzw. typ czynu zabronionego), natomiast w drugiej części (tzw. norma sankcjonująca) określone są sankcje karne.

Za przestępstwo uznane zostały naruszenia prawa żywnościowego stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia konsumenta (np. produkowanie lub wprowadzanie do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka, zepsutej lub zafałszowanej, podawanie zwierzętom, z których pozyskuje się produkty pochodzenia zwierzęcego, substancji niedozwo-

<sup>16</sup> W literaturze rozróżnia się odpowiedzialność karną *sensu stricto* (tj. odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwa) oraz *sensu largo* (obejmującą odpowiedzialność zarówno za przestępstwa, jak i za wykroczenia). Zob. W. Cieślak, *Prawo karne, zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010, s. 71; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 236.

<sup>17</sup> Wyróżnia się dwie formy winy umyślnej: zamiar bezpośredni i zamiar ewentualny oraz dwie formy winy nieumyślnej: lekkomyślność lub niedbalstwo.

<sup>18</sup> Czyny zabronione mogą występować zarówno w postaci działania, jak i zaniechania.

<sup>19</sup> O penalizacji jest mowa wtedy, gdy określone zachowanie uznawane jest przez ustawodawcę za czyn podlegający karze, przy czym szczególnym rodzajem penalizacji jest kryminalizacja, oznaczająca uznanie określonych zachowań za przestępstwa.

lonych, a także wykorzystywanie takich zwierząt do produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego) oraz naruszenia przepisów dotyczących żywności zmodyfikowanej genetycznie<sup>20</sup>. Za popełnienie określonych w przepisach prawa żywnościowego przestępstw przewiduje się sankcje karne w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od roku do lat 5.

Za wykroczenia uznano wiele innych naruszeń prawa żywnościowego odnoszących się do żywności, m.in. wprowadzanie do obrotu żywności po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, niewdrożenie zasad systemu HACCP, niewykonywanie czynności w zakresie identyfikacji dostawców lub odbiorców żywności, wprowadzanie do obrotu materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością niespełniających wymagań. Wykroczenia odnoszą się również do poszczególnych grup żywności, np. do suplementów diety, preparatów do początkowego żywienia niemowląt, wód mineralnych, produktów rolnictwa ekologicznego<sup>21</sup>. Jako wykroczenia traktowane są także naruszenia przepisów ustanawiających normy handlowe (np. niewłaściwa klasyfikacja jakościowa produktów rolnych). Sankcją przewidzianą za popełnienie wykroczenia jest przede wszystkim grzywna, a także kara aresztu i ograniczenia wolności.

Przypisanie odpowiedzialności karnej, w tym określenie przypisanego oskarżonemu czynu i jego kwalifikacji prawnej oraz rozstrzygnięcie co do sankcji karnych, następuje w formie wyroku wydanego przez sąd po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego albo w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Kodeksy te w sposób pełny zapewniają realizację gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej (art. 42 Konstytucji).

## 4.2. Odpowiedzialność administracyjna

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej stwarza w doktrynie i w praktyce istotne problemy. Odpowiedzialność administracyjną można definiować w sposób pozytywny i negatywny. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna nie będąca ani

<sup>20</sup> Art. 96-99 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

<sup>21</sup> Wykroczeniem jest np. wprowadzanie po raz pierwszy do obrotu suplementów diety lub preparatów do początkowego żywienia niemowląt bez powiadomienia Głównego Inspektora Sanitarnego, reklamowanie lub promowanie preparatów do początkowego żywienia niemowląt w sposób naruszający przepisy.

odpowiedzialnością karną, ani odpowiedzialnością cywilną<sup>22</sup>. Jednak ujęcie to wydaje się zbyt mało precyzyjne. Od strony pozytywnej odpowiedzialność administracyjną można rozumieć jako uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu<sup>23</sup> z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach<sup>24</sup>.

W ramach tak definiowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej jako podstawowa, wyodrębnić można odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne<sup>25</sup>, oraz odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne. Odróżnienie tej drugiej odpowiedzialności od odpowiedzialności karnej jest szczególnie trudne.

W przypadku naruszenia norm prawa żywnościowego organy urzędowej kontroli żywności mogą stosować przede wszystkim środki nadzoru, czyli sankcje policyjne, w celu uchylenia zaistniałego niebezpieczeństwa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (sankcje o charakterze prewencyjnym). Ponadto, podejmowane mogą być sankcje represyjne, o ile w danym państwie członkowskim wprowadzono stosowne regulacje o charakterze prawoadministracyjnym. Katalog sankcji policyjnych uregulowany jest w prawie unijnym. W rozporządzeniu nr 882/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie urzędowej kontroli przeprowadzanej w celu zapewnienia weryfikacji wypełniania wymogów prawa żywnościowego i paszowego oraz regulacji odnoszących się do zdrowia i dobrostanu zwierząt<sup>26</sup> oraz w innych unijnych przepisach prawa żywnościowego, przewiduje się środki korygujące o charakterze władczym, które mogą być podejmowane przez krajowe organy urzędowej kontroli żywności w sytuacji wykrycia

---

<sup>22</sup> Por. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 50 i wskazana tam literatura; W. Radecki, op. cit., s. 73, A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 39 i s. 43.

<sup>23</sup> Podmiotem odpowiedzialnym, inaczej niż przy odpowiedzialności karnej, może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej.

<sup>24</sup> Zob. W. Radecki, op. cit., s. 73; A. Michór, op. cit., s. 39 i s. 43.

<sup>25</sup> Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej.

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE, L 168, z 30 kwietnia 2004 r., s. 1.

nieprawidłowości. Są to: a) wprowadzenie procedur sanitarnych, b) ograniczenie lub zakazanie wprowadzania żywności do obrotu, c) nakazanie wycofania żywności z obrotu, d) upoważnienie do wykorzystania żywności do innych celów niż te, do których początkowo była przeznaczona, e) cofnięcia udzielonego przedsiębiorcy zatwierdzenia, f) zawieszenie lub zamknięcie działalności przedsiębiorstwa, g) podjęcie innych środków uznanych za właściwe. Do kompetencji nadzorczych organów urzędowej kontroli żywności zaliczyć należy również zatwierdzanie zakładów, w których prowadzona ma być działalność związana z przygotowaniem oraz obróbką żywności pochodzenia zwierzęcego. Katalog kompetencji nadzorczych organów urzędowej kontroli żywności nie jest zamknięty. Przepisy rozporządzenia nr 882/2004/WE przewidują bowiem, że organy urzędowej kontroli żywności mogą podejmować także inne środki, „jaki organ uzna za właściwe”<sup>27</sup>.

Administracyjne sankcje represyjne mogą być natomiast ustanowione w prawodawstwach poszczególnych państw członkowskich. Wskazówką przy ustanawianiu regulacji krajowych dotyczących odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych są zasady wypracowane w ramach systemu Rady Europy, przede wszystkim wynikające z Rekomendacji nr 91 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r. Rekomendacja ta formalnie nie jest wiążąca, jednak zasady w niej określone mieszczą się w katalogu tych, które wywieść można z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka<sup>28</sup>, będącego organem Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wśród ośmiu ustalonych w Rekomendacji zasad znalazły się takie, jak: 1) obowiązek określania sankcji administracyjnych oraz okoliczności, w jakich mogą być nakładane w przepisach prawa, 2) zakaz retroaktywności przepisów sankcjonujących, 3) zakaz podwójnego karania za ten sam czyn, 4) obowiązek prowadzenia postępowania zmierzającego do uruchomienia sankcji w rozsądnym czasie, 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w sprawie nałożenia sankcji rozstrzygnięciem (aktem zamykającym postępowanie), 6) obowiązek przestrzegania przez organy administracji reguł rzetelnego postępowania administracyjnego (zaliczono do nich: obowiązek informowania osoby, na którą nałożona ma być sankcja, o stawianych jej zarzutach, obowiązek udzielenia takiej osobie wystarczającego czasu dla przygotowania się do sprawy, obowiązek poinformowania jej o świadczących

<sup>27</sup> Szerzej na temat sankcji policyjnych zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 192 i n.

<sup>28</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 86.



przeciwko niej dowodach, obowiązek zapewnienia takiej osobie możliwości jej wysłuchania przed podjęciem aktu nakładającego sankcję oraz obowiązek uzasadnienia aktu administracyjnego nakładającego sankcję), 7) przyjęcie, iż ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej, 8) przyjęcie, że akt administracyjny nakładający sankcję powinien podlegać kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu<sup>29</sup>.

Należy także zwrócić uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w swoim orzecznictwie przyznaje, iż stosowanie sankcji administracyjnych wymaga poszanowania praw podstawowych gwarantowanych w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>30</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły<sup>31</sup>. W związku z tym – mimo że przyjęcie przez państwa członkowskie wymienionych zasad przy ustanawianiu krajowych regulacji dotyczących sankcji za naruszenie unijnych przepisów prawa żywnościowego nie jest wymagane przepisami unijnymi – państwa członkowskie powinny te zasady przestrzegać<sup>32</sup>.

W polskich aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego wiele przepisów wprowadza administracyjną odpowiedzialność represyjną, wskazuje naruszenia prawa żywnościowego sankcjonowane karami pieniężnymi nakładanymi przez organy urzędowej kontroli żywności oraz określa wysokość tych kar<sup>33</sup>. Można wymienić kilka podstawowych cech charakteryzujących ten rodzaj odpowiedzialności administracyjnej.

<sup>29</sup> Tekst opublikowany w pracy: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 130.

<sup>30</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 86.

<sup>31</sup> Zob. w szczególności wyroki: z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, pkt 33; z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, ECR 1991, s. I-2925, pkt 41; z 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99, *P. Connolly v. Komisja*, ECR 1999, s. I-1611, pkt 37; z 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00, *Roquette Frères*, ECR 2000, s. I-9011, pkt 25 i z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, ECR 2000, s. I-5659, pkt 71.

<sup>32</sup> Zob. P. Wojciechowski, op. cit., s. 313.

<sup>33</sup> Kary pieniężne przewiduje się w art. 103 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.); art. 40a ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 ze zm.); art. 26 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. 2006, Nr 17, poz. 127 ze zm.).

Jest to odpowiedzialność z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa żywnościowego. Jednakże zakres deliktów administracyjnych i samych kar pieniężnych jest bardzo szeroki i zróżnicowany. Kary pieniężne nakładane mogą być za naruszenie materialnych przepisów prawa żywnościowego (np. wprowadzanie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych), naruszenie przepisów wprowadzających określone obowiązki formalne (np. rozpoczęcie działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością bez złożenia wniosku o zarejestrowanie zakładu lub uzyskania decyzji o zatwierdzeniu zakładu), naruszenie decyzji administracyjnych (np. prowadzenie działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością wbrew decyzji o cofnięciu zatwierdzenia zakładu). Ponadto kary pieniężne mogą być nakładane za utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności. Przepisy te, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności karnej, mają dwuczłonową budowę. W pierwszej części (tzw. norma sankcjonowana), określony jest zakaz szczegółowo opisanego w niej zachowania (polegającego na naruszeniu wyraźnie wskazanego przepisu), natomiast w drugiej części (tzw. norma sankcjonująca) określone są represyjne sankcje administracyjne (kary pieniężne).

Inaczej niż w przypadku odpowiedzialności karnej, podmiotem odpowiedzialnym może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, o ile dopuściła się sankcjonowanego naruszenia przepisów.

W omawianej tu odpowiedzialności stosuje się sankcje w postaci opłat pieniężnych, które ustawodawca nazywa „karami pieniężnymi”<sup>34</sup>. W aktach prawnych wysokość kar pieniężnych określona jest w sposób zróżnicowany. Stosowane jest odwołanie do wielokrotności wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego albo do wielokrotności wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby być uzyskana na skutek naruszenia, jak też do procentowej wartości przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Niektóre przepisy określają wysokość kary pieniężnej poprzez wskazanie przedziału kwotowego za dany rodzaj naruszenia.

Przepisy określają maksymalną wysokość kary pieniężnej, natomiast to organ urzędowej kontroli żywności ustala jej wysokość w konkretnym przypadku. Podkreślić jednak należy, iż organ ustalając jej wysokość, zobowiązany jest uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres

<sup>34</sup> Stosowanie terminu „kara pieniężna” nie jest w tym przypadku najwłaściwsze, użycie terminu „kara” może bowiem sugerować, iż występuje tu odpowiedzialność karna.

naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość jego obrotów. Ustawowe zobowiązanie organów do uwzględnienia stopnia winy i stopnia szkodliwości społecznej zbliża zasady tej odpowiedzialności do odpowiedzialności karnej, w ramach której przesłankami odpowiedzialności jest właśnie wina i społeczna szkodliwość czynu. Kary pieniężne nakładane są przez organy administracji, realizujące zadania z zakresu urzędowej kontroli żywności<sup>35</sup>, w drodze decyzji administracyjnych.

W tym zakresie istnieje zasadnicza różnica pomiędzy odpowiedzialnością karną i administracyjną.

Sankcja karna wymierzana jest przez niezależny sąd w ramach postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania karnego<sup>36</sup> i kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>37</sup>. W celu uniknięcia wątpliwości należy wskazać, iż w drodze wyjątku, o ile w przepisie szczególnym zostanie to ustanowione, sankcja karna, ale wyłącznie w postaci grzywny, może być nakładana przez organ administracji w ramach postępowania mandatowego<sup>38</sup>. Postępowanie to jest prowadzone przez organ administracji publicznej, co mogłoby sugerować, iż występuje tu odpowiedzialność administracyjna. Specyfika tego postępowania powoduje jednak, że nakładane w ramach tego postępowania sankcje (grzywna w drodze mandatu karnego) są przejawem (negatywną konsekwencją) odpowiedzialności karnej. Jest to postępowanie zastępcze w stosunku do postępowania przed sądem, będącym organem powołanym do orzekania w sprawach o wykroczenia. Kluczowe znaczenie w tym przypadku ma to, że omawiane postępowanie uwarunkowane jest wyrażeniem przez sprawcę zgody na dobrowolne poddanie się karze (odmowa

<sup>35</sup> W każdej z wymienionych wyżej ustaw wskazuje się inny organ uprawniony do nakładania kary pieniężnej: państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, powiatowy lekarz weterynarii).

<sup>36</sup> Dz. U. 1997, Nr. 89, poz. 555 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. 2008, Nr 133, poz. 848 ze zm.

<sup>38</sup> Można wskazać na następujące rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, w których przewiduje się prawo do nakładania grzywien w drodze mandatów za naruszenie przepisów prawa żywnościowego: rozporządzenie z 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. 2002, Nr 174, poz. 1426 ze zm.); rozporządzenie z 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. 2008, Nr 137, poz. 861 ze zm.); rozporządzenie z 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. (Dz. U. 2003, Nr 63, poz. 587 ze zm.).

przyjęcia mandatu karnego powoduje skierowanie do sądu wniosku o ukaranie). Poddanie się karze w postępowaniu mandatowym jest więc tylko prawem, a nie obowiązkiem sprawcy wykroczenia. Do niego należy decyzja, czy chce poddać się grzywnie nałożonej w drodze mandatu karnego, czy też chce skorzystać z prawa rozpoznania sprawy przez sąd. Zgoda sprawcy wykroczenia na poddanie się karze w postępowaniu mandatowym (przyjęcie w związku z tym mandatu karnego) jest jednoznaczna z rezygnacją nie tylko z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, lecz także z rezygnacją z prawa do zaskarżenia mandatu karnego. Od nałożenia mandatu nie przysługuje bowiem zwykły środek zaskarżenia (postępowanie mandatowe jest jednoinstancyjne).

W przypadku odpowiedzialności administracyjnej kara pieniężna nakładana jest przez organ administracji, niezależnie od woli podmiotu podlegającego odpowiedzialności. Prawo do nakładania kar pieniężnych jest jedną z kompetencji, jakie przyznają organowi administracji przepisy administracyjnego prawa materialnego, w ramach realizowanych przez organ funkcji policji administracyjnej. Kontrola sądowa decyzji nakładających kary pieniężne ograniczona jest wyłącznie do kontroli pod względem legalności, tj. zgodności z prawem działań lub zaniechań organów administracji publicznej. Kontrola sądów administracyjnych ogranicza się do zbadania, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Czynią to według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu lub dokonania czynności. Sądy te nie prowadzą zatem postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie stanu faktycznego, niezbędnego do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej (postępowanie dowodowe przeprowadzają tylko wyjątkowo, ograniczone jest ono do dowodów z dokumentu), a jedynie badają, czy stan ten został ustalony prawidłowo<sup>39</sup>. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. Może on dokonywać jedynie takich ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności decyzji z prawem<sup>40</sup>.

### 4.3. Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej

Skomplikowanym problemem jest zbieg przepisów określających odpowiedzialność za ten sam czyn. Dla przykładu, w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia przewiduje się możliwość nałożenia przez państwowego

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z 4 marca 2009 r., II FSK 1745/2007.

<sup>40</sup> Zob. wyrok NSA z 7 lutego 2001 r., V SA 671/2000.

wojewódzkiego inspektora sanitarnego kary pieniężnej na osobę utrudniającą lub uniemożliwiającą przeprowadzenie urzędowej kontroli żywności w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego<sup>41</sup>, a jednocześnie w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), utrudnianie lub udaremnianie działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uznane jest za wykroczenie zagrożone karą aresztu do 30 dni, karą ograniczenia wolności albo karą grzywny<sup>42</sup>. Zatem osoba fizyczna utrudniająca przeprowadzanie urzędowej kontroli może być ukarana dwukrotnie, w dwóch różnych postępowaniach (w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu w sprawie o wykroczenia).

Warto również zwrócić uwagę na nieścisłość przepisów dotyczących nakładania wyżej wskazanej kary pieniężnej przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia wskazuje się, że organami urzędowej kontroli żywności są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organy Inspekcji Weterynaryjnej oraz inne organy w zakresie posiadanych kompetencji. Jednocześnie w przepisie wprowadzającym kary pieniężne przewiduje się karę pieniężną za „utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności”. Z przepisu tego nie wynika, czy przewidziana w nim sankcja dotyczy utrudniania lub uniemożliwiania przeprowadzania urzędowej kontroli wyłącznie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy także przez pozostałe organy. Wydaje się, że sam fakt, iż organem uprawnionym do nakładania kary pieniężnej jest organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, nie przesądza o tym, czy sankcja ta dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku, gdy sankcjonowany czyn dotyczy działań organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Jednocześnie w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przewiduje się możliwość nałożenia kary pieniężnej na osobę, która uniemożliwia organowi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub organowi Inspekcji Handlowej przeprowadzanie kontroli, o których mowa w ustawie (tu przepis jasno wskazuje organy, których działań dotyczy sankcjonowany czyn). Biorąc pod uwagę definicję urzędowej kontroli zawartą w rozporządzeniu nr 882/2004<sup>43</sup>, nie budzi najmniejszych

<sup>41</sup> Art. 103 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

<sup>42</sup> Art. 38 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

<sup>43</sup> Urzędowa kontrola żywności, stosownie do art. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004, oznacza „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”.

wątpliwości fakt, że organy Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcji Handlowej w zakresie określonym w tej ustawie przeprowadzają urzędowe kontrole żywności. Są owymi „innymi organami” wymienionymi w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zatem za utrudnianie lub uniemożliwianie organowi Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub organowi Inspekcji Handlowej przeprowadzania urzędowych kontroli w stosunku do osoby dopuszczającej się tego czynu może być zastosowana kara pieniężna, przewidziana w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ale jednocześnie nie można wykluczyć ukarania jej karą pieniężną przewidzianą w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, nakładaną przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Warto dodać, że w obydwu ustawach inaczej ukształtowana jest maksymalna wysokość kary pieniężnej.

Do podwójnego ukarania może dojść także w przypadku produkowania lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego zepsutego lub zafałszowanego. W ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia takie działanie uznawane jest za przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Z kolei w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przewiduje się możliwość nałożenia na osobę, która wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane, kary pieniężnej w wysokości nie wyższej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł<sup>44</sup>. Biorąc pod uwagę, iż artykułami rolno-spożywczymi są m.in. środki spożywcze<sup>45</sup>, wprowadzenie do obrotu zafałszowanego środka spożywczego przez osobę fizyczną oznacza, że możliwe jest pociągnięcie jej do odpowiedzialności karnej i jednocześnie nałożona może być na nią kara pieniężna w drodze decyzji wojewódzkiego inspektora Inspekcji jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub Inspekcji Handlowej.

W przypadku odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) zbieg przepisów został jednoznacznie uregulowany. Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona kilku przestępstw, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów i wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego najsurowszą karę<sup>46</sup>. Podobnie gdy czyn wyczerpuje znamiona kilku

<sup>44</sup> Art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2008, Nr 214, poz. 1346.

<sup>45</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>46</sup> Art. 11 k.k.

wykroczeń, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów<sup>47</sup>. Uregulowany został także zbieg wykroczenia z przestępstwem. Przyjęta została konstrukcja tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem<sup>48</sup>; orzeczenie kary następuje zarówno za popełnione wykroczenie, jak i za przestępstwo, przy czym wykonuje się surowszą karę lub surowszy środek karny. Gdyby jednak doszło już do wykonania kary łagodniejszej lub środka karnego, to zalicza się je na poczet kary czy środka surowszego<sup>49</sup>.

Nie ma natomiast w polskim systemie prawnym normy, która wskazywałaby w sposób jednoznaczny, jak powinna kształtować się odpowiedzialność w razie wystąpienia zbiegu wykroczeń i przestępstw z deliktami administracyjnymi oraz zbiegu deliktów administracyjnych. Brak reguł kolizyjnych powoduje, że ukaranie sprawcy w ramach postępowania karnego (*sensu largo*) nie wyłącza jego odpowiedzialności administracyjnej. Jeszcze więcej problemów rodzi możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej na podstawie kilku przepisów z tytułu popełnienia tego samego czynu, sankcje administracyjne bowiem nakładane mogą być przez różne organy administracyjne, a w prawie administracyjnym nie obowiązują reguły wypracowane w ramach prawa karnego.

Nieuregulowanie reguł kolizyjnych w praktyce stosowania prawa prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem* wyprowadzanej z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą zakazane jest podwójne (wielokrotne) karanie (stosowanie środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego<sup>50</sup>. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika natomiast, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Art. 9 k.w.

<sup>48</sup> T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 46.

<sup>49</sup> Art. 10 k.w.

<sup>50</sup> Zob. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00.

<sup>51</sup> Tak wyroki TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, i z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

### 4.3. Granica pomiędzy odpowiedzialnością karną a administracyjną

Granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją represyjną sankcją administracyjną (karą pieniężną) a wykroczeniem jest płynna i w istocie określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej<sup>52</sup>. To ustawodawca, przyjmując określone regulacje prawne, przesądza o reżimie prawnym wprowadzanej sankcji represyjnej<sup>53</sup>. Konstytucja nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda dotycząca wyboru reżimu odpowiedzialności i określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku<sup>54</sup>.

Wykonując dyspozycje przepisów unijnych z zakresu prawa żywnościowego, ustawodawca polski wprowadził do prawa żywnościowego zarówno odpowiedzialność karną, jak i administracyjną. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, iż nie ma przesłanek ani reguł, które jednoznacznie rozstrzygałyby, w jakich okolicznościach regulacja powinna wprowadzać odpowiedzialność karną, a w jakich administracyjną. Należy jednak wskazać, że w przypadku braku jednoznacznych przesłanek, które przemawiałyby za wprowadzeniem odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, ustawodawca powinien uwzględniać kontekst historyczny, kulturowy i społeczny. Co do zasady, odpowiedzialność karna powinna mieć zastosowanie w odniesieniu do zachowań niosących w sobie ładunek społecznego potępienia, ujemnej oceny moralnej<sup>55</sup>. Stosowanie sankcji karnej ma efekt stygmatyzujący, stąd w wielu krajach obserwuje się proces dekryminalizacji<sup>56</sup>.

Konstytucja wprowadza, szczegółowo określone, gwarancje w zakresie odpowiedzialności karnej (w szczególności prawo do sądu, prawo do obrony, domniemanie niewinności). W Konstytucji używa się, co prawda, pojęcia

<sup>52</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06.

<sup>53</sup> Zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4, s. 126.

<sup>54</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98.

<sup>55</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 69.

<sup>56</sup> Zob. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnych z 13 lutego 1991 r. opublikowaną w pracy: T. Jasudowicz, op. cit., s. 129; A. Michór, op. cit., s. 30. Dekryminalizacja oznacza dążenie do przesunięcia penalizacji pewnych czynów ze sfery prawa karnego do sfery regulowanej prawem administracyjnym. Została ona zdefiniowana w memorandum wyjaśniającym do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) w sprawie sankcji administracyjnych. Zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.



odpowiedzialność karna (art. 42), jednak rozumienie tego pojęcia na płaszczyźnie konstytucyjnej nie może być determinowane treścią zwykłego ustawodawstwa<sup>57</sup>. Taki zabieg umożliwiłby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej poprzez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności<sup>58</sup>. Zawarte w Konstytucji gwarancje odnoszą się nie tylko do odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialności za przestępstwa, ale również do innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki<sup>59</sup>, a zatem do postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, co jest pojęciem szerszym od postępowania karnego regulowanego w kodeksie postępowania karnego<sup>60</sup>. Nie jest jednak uzasadnione obejmowanie gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi odpowiedzialności karnej wszelkich postępowań, w których stosowane są środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana<sup>61</sup>.

Należy podkreślić, że nawet w przypadku gdy ustawodawca wprowadza rozwiązania oparte na odpowiedzialności administracyjnej, w odniesieniu do której nie mają bezpośredniego zastosowania wszystkie gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, wymierzanie przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych, musi podlegać zasadom podobnym do zasad odpowiedzialności represyjnej – karnej<sup>62</sup>. Ustawodawca, kształtując regulacje wprowadzające odpowiedzialność, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych (zwłaszcza art. 2 Konstytucji), a jego swoboda w tym zakresie w żadnym razie nie jest równoznaczna z samowo-

---

<sup>57</sup> W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez odwołanie się do znaczenia przypisywanego przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej. Zob. np. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 i przywołane tam orzeczenia.

<sup>58</sup> Zob. Zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08 i przywołane tam liczne orzeczenia TK oraz K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 1, s. 53.

<sup>59</sup> Zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

<sup>60</sup> Zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

<sup>61</sup> Zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r. sygn. P 19/06.

<sup>62</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2010, sygn. VII SA/Wa 341/10.

lą<sup>63</sup>. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności jednostki. Ustawodawca, określając sankcje za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości<sup>64</sup> i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych<sup>65</sup>. Konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym<sup>66</sup>.

Poza tym swoboda ustawodawcy ograniczona jest także aktami prawa międzynarodowego. Szczególnie istotne znaczenie ma tutaj art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>67</sup>. W kontekście tego przepisu Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał, że o karnym charakterze sprawy decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa<sup>68</sup>, ale kryteriami takimi mogą być również charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary<sup>69</sup>.

W świetle Konstytucji, dopuszczalne jest przyjmowanie rozwiązań, które wprowadzają odpowiedzialność administracyjną o charakterze represyjnym lub odpowiedzialność karną (*sensu largo*). W przypadku odpowiedzialności karnej sankcja wymierzana jest wyłącznie osobom fizycznym w orzeczeniu o ukaraniu, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Natomiast w przypadku odpowiedzialności administracyjnej sankcja nakładana jest zarówno na osoby fizyczne, jak i na osoby prawne w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego. Oczywiście różnice te mają charakter wtórny, są konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę w określonej sytuacji odpowiedzialności karnej albo administracyjnej.

Za podstawowe kryteria wyboru przez ustawodawcę jednego z tych dwóch rodzajów odpowiedzialności można uznać przede wszystkim zakładane podstawowe cele i funkcje, jakie mają być realizowane poprzez wprowadzenie odpowiedzialności, oraz społeczną szkodliwość zachowania obejmowanego sankcją. Jeśli sankcja nakierowana jest na wyrządzenie osobistej

<sup>63</sup> Zob. wyrok TK z 22 września 2009 r. sygn. SK 3/08.

<sup>64</sup> Zob. wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02.

<sup>65</sup> Zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04.

<sup>66</sup> Zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r. sygn. K 18/03.

<sup>67</sup> Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, ze zm.

<sup>68</sup> Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym. Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., *Menesheva przeciwko Rosji*, skarga nr 59261/00.

<sup>69</sup> Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r., *Zolotukhin przeciwko Rosji*, skarga nr 14939/03.

dolegliwości sprawcy czynu poprzez uderzenie w tak istotne dobra osoby karanej, jak jej majątek, wolność, prawa obywatelskie, a jednocześnie wyrażona ma być negatywna ocena moralna czynu sprawcy, to stosuje się odpowiedzialność karną<sup>70</sup>. Jeśli natomiast sankcja nakierowana jest na wyrządzenie uszczerbku wyłącznie majątkowego (ekonomicznego), co ma służyć zapewnieniu realizacji obowiązków wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego, a bez znaczenia pozostaje ocena moralna sankcjonowanego działania, zastosowanie mieć będzie odpowiedzialność administracyjna. Podstawowym kryterium kryminalizacji określonych zachowań jest jednak ich szkodliwość społeczna<sup>71</sup>.

Sankcje karne i administracyjne są instytucjami opartymi na odmiennych założeniach doktrynalnych, ustrojowych i aksjologicznych. Sankcja karna jest najostrejszą sankcją, jaką przewiduje porządek prawny za naruszenie szczególnie cennych dóbr<sup>72</sup>. Decyzja ustawodawcy o zastosowaniu odpowiedzialności karnej musi być poprzedzona rachunkiem zysków oraz strat i wymaga racjonalnego uzasadnienia. Reakcja karnoprawna na określone zachowania jest ostatecznością, stanowi *ultima ratio* w rozwiązywaniu jakiegoś problemu<sup>73</sup>.

Przyjęty w polskim ustawodawstwie model, polegający na wprowadzeniu do prawa żywnościowego odpowiedzialności zarówno administracyjnej (reprezyjnej), jak i karnej oraz zamieszczenie przepisów regulujących odpowiedzialność w kilku ustawach nie jest przejrzysty i spójny. Przede wszystkim zwraca uwagę okoliczność, że za podobne naruszenia przepisów w poszczególnych ustawach z zakresu prawa żywnościowego przewiduje się raz odpowiedzialność karną, a raz administracyjną. Analizując te przepisy, trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie zastosowania danego reżimu odpowiedzialności oraz dla przewidzianych w przepisach sankcji.

## 6. Podsumowanie

Wydaje się, że – co do zasady – cele prawa żywnościowego najlepiej realizuje połączenie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej. Współistnienie obydwu reżimów odpowiedzialności daje możliwość

<sup>70</sup> Zob. M. Szydło, op. cit., s. 132.

<sup>71</sup> Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1998, s. 29.

<sup>72</sup> Uwaga dotycząca największej dotkliwości sankcji karnych odnosi się do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. Zob. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 237.

<sup>73</sup> M. Szydło, op. cit., s. 134; L. Gardocki, op. cit., s. 27.

zastosowania sankcji w pełni adekwatnych do poszczególnych rodzajów naruszeń prawa. Jednakże niezmiernie istotne jest takie ukształtowanie „całości odpowiedzialności”, żeby nie były łamane standardy konstytucyjne. Przede wszystkim niedopuszczalne jest, aby popełnienie tego samego czynu objęte było odpowiedzialnością wynikającą z różnych przepisów prawa żywnościowego. Natomiast nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli. Ponadto rodzaj odpowiedzialności i dotkliwość sankcji powinny być dostosowane do rodzaju naruszenia poszczególnych wymogów prawa żywnościowego. Sankcje muszą być odstrasżające, ale przede wszystkim proporcjonalne do naruszenia.

Rozwiązania dotyczące odpowiedzialności przyjęte w polskim prawie żywnościowym znacznie odbiegają od oczekiwanego standardu. Zastosowane reżimy odpowiedzialności dla poszczególnych rodzajów naruszeń, a także przewidywany rodzaj i wysokość sankcji nie są oparte na przejrzystych i zrozumiałych regułach. Przewidywane w poszczególnych aktach prawnych sankcje za naruszenia prawa o zbliżonym charakterze (np. fałszowanie żywności i fałszowanie artykułów rolno-spożywczych) obejmowane są różnymi reżimami odpowiedzialności i bardzo zróżnicowanymi sankcjami. Ze względu na umiejscowienie przepisów kształtujących odpowiedzialność w kilku ustawach, w których używana jest niejednolita terminologia, nie można wykluczyć, że ten sam czyn może naruszać kilka przepisów z zakresu praw żywnościowego, a co za tym idzie – nie można wykluczyć, iż podmiot naruszający prawo może zostać pociągnięty do odpowiedzialności jednocześnie na podstawie kilku różnych podstaw prawnych.

Zasady odpowiedzialności w prawie żywnościowym stanowią istotną część całego systemu prawnego, którego podstawą są zasady demokratycznego państwa prawnego. W kształtowaniu odpowiedzialności w tym prawie, którego podstawowym celem jest ochrona życia i zdrowia konsumentów żywności, nie może zatem zabraknąć zgodności z tymi zasadami, w szczególności zasadą zaufania do prawa i sprawiedliwości.