

# Pior Piszczek

---

## "Bezpieczeństwo produktów : komentarz do ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów", Wojciech Kotowski, Bolesław Kurzępa, Warszawa 2010 : [recenzja]

---

Studia Prawnoustrojowe nr 17, 129-133

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Recenzje

Wojciech Kotowski, Bolesław Kurzępa, *Bezpieczeństwo produktów. Komentarz do ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, ss. 243.

*In principio* wskazać należy, iż sporządzenie recenzji komentarza jest szczególnie utrudnione, albowiem jego układ został zdeterminowany treścią komentowanych przepisów zamieszczonych w konkretnym akcie normatywnym o ściśle określonym układzie jednostek redakcyjnych. W przypadku tradycyjnej publikacji książkowej można oceniać układ pracy, właściwe rozłożenie akcentów itp. kwestie. W przypadku komentarza pozostaje ocenić jedynie trafność ferowanych sądów, a także wkład autorów w rozwój doktryny i przydatność dzieła dla potrzeb praktyki<sup>1</sup>. Starożytni Rzymianie mawiali: *feci, quod potui, faciant meliora potentes*<sup>2</sup>, a zatem wszelkie uwagi należy formułować z dużą dozą ostrożności.

Zgodzić należy się ze wstępną konstatacją autorów komentarza, że przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>3</sup> stanowią wdrożenie regulacji zawartych w dyrektywie 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>4</sup>, której treść – z uwagi na wagę normowanych zagadnień – trafnie zamieszczono w całości *in fine* komentarza. Nikogo oczywiście nie trzeba przekonywać, że bezpieczeństwo produktów, z którymi na co dzień spotyka się człowiek, ma bezpośredni wpływ na jego zdrowie; stąd troska ustawodawcy nie tylko o ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów oraz określenie obowiązków producentów i dystrybutorów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa produktów, ale także dążność do precyzyjnego określenia zasad i trybu sprawowania nadzoru w celu zagwarantowania bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek.

<sup>1</sup> Pełny wykaz wspólnych opracowań książkowych autorów został zamieszczony na ostatniej stronie okładki recenzowanego komentarza.

<sup>2</sup> „Zrobiłem, co mogłem, kto potrafi, niech zrobi lepiej” – to parafraza słów wypowiedzianych przez konsulów rzymskich przy przekazywaniu urzędu następcy – zob. I. Kamińska-Szmaj (red.), *Słownik wyrazów obcych, cz. 2: Sentencje. Powiedzenia. Zwroty*, Wyd. Europa, Warszawa 2001.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 229, poz. 2275 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. WE. L. 11/4 ze zm.

Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej istniejący tam porządek prawny staje się systemem państwa przystępującego. Tak więc na *corpus iuris polonicum* – również w obszarze ogólnego bezpieczeństwa produktów – składa się, obok systemu prawa narodowego, całe *acquis communautaire*. Dlatego też w zakresie tzw. wykładni operacyjnej co do uregulowań zawartych w powołanej ustawie istotny głos posiadać będą polskie ośrodki normotwórcze i stosujące te przepisy odpowiednie organy. Z kolei ocena praktyki stosowania prawa wspólnotowego, tworzonego i modyfikowanego w ramach działalności organów Unii Europejskiej pozostaje w gestii tych organów, co przejawia się m.in. własną wyłączną kompetencją co do interpretacji prawa wspólnotowego. Ponieważ prawo wspólnotowe działa po części bezpośrednio, przeto wymaga stosowania z pominięciem sprzecznych z tym systemem rodzimych uregulowań. Trafnie zatem zamieszczono w recenzowanym komentarzu nie tylko polskie rozwiązania prawne, lecz także akty normatywne obowiązujące w całej Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługuje fakt, że autorzy, komentując przedmiotową ustawę, starają się ukazać jej funkcjonowanie w powiązaniu z innymi aktami zarówno o randze ustawowej, jak i wydanymi na podstawie stosownych upoważnień rozporządzeniami Rady Ministrów oraz Ministra Zdrowia, a także obwieszczeniami Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, co znakomicie ułatwia czytelnikowi zapoznanie się z ich treścią. Wspomniane akty normatywne zamieszczono pod konkretnymi artykułami, co znakomicie ułatwia dostęp do informacji; czytelnik nie musi korzystać z publikatorów, w których zostały one zamieszczone. Komentatorzy dostrzegają także wkład judykatury w proces interpretacji norm prawnych, dlatego też cytują opinie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W uzupełnieniu komentarza do przepisów rozdziału 4 ustawy: „Nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów”, a także 4a: „Kary pieniężne” warto poczynić szerszy wywód na kanwie postanowień art. 26. Generalnie trzeba zgodzić się z autorami, iż do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup> sięgać należy wówczas, gdy okaże się, że jakaś dziedzina postępowania w sprawach ogólnego bezpieczeństwa produktu nie została uregulowana w komentowanej ustawie; ma wówczas zastosowanie rzymska zasada *lex specialis derogat legi generali*. Chcąc postawić jednak przysłowiową kropkę na „i”, warto przypomnieć, że działalność organów administracji publicznej, także w zakresie stosowania przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów, pozostaje pod kontrolą sądów. Można o tym się przekonać pośrednio, dokonując analizy treści zawartych w komentarzu, zwłaszcza w zakresie cytowanego orzecznictwa.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

W uzupełnieniu tych konstatacji dostrzec należy, iż zgodnie z treścią art. 175 Konstytucji RP<sup>6</sup> sądy administracyjne – podobnie jak powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy – zostały powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Z art. 184 tegoż aktu normatywnego wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym ustawą, kontrolę działalności publicznej obejmującej również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych administracji rządowej.

Zakres kontroli wyznacza treść art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>7</sup>, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej; w szczególności zatem należy zbadać, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w takim stopniu, że miało ono wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna – zdaniem A. Kabata – przebiegać w trzech płaszczyznach<sup>8</sup>:

- a) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) albo działania z prawem materialnym,
- b) dochowania wymaganej prawem procedury,
- c) respektowania reguł kompetencji.

Uzupełnieniem tego zapisu i poczynionych uwag jest treść art. 3 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup> (dalej p.p.s.a.), w którym wskazano, iż sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie. Należy też zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 52 § 1 i 2 tej ustawy skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia przewidziany w ustawie, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>10</sup>.

W powyższym kontekście, stosownie do treści art. 145 § 1 p.p.s.a., należy zwrócić uwagę, iż nie każdy dotknięty wadliwością akt administracyjny (dotyczący stosowania przepisów ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów) zostanie automatycznie usunięty z obrotu prawnego. Ustawodawca przyjął bowiem, iż sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie (w całości lub części) może tak orzec, jeżeli stwierdzi:

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.

<sup>8</sup> A. Kabat, *Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniające skargę na decyzję lub postanowienie*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwo administracyjne, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. L. Żukowskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 149.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.).

<sup>10</sup> Zob. K. Piszczek, P. Piszczek, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 62–77.

a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (może ono polegać bądź na błędnej jego wykładni, czyli niewłaściwym rozumieniu treści lub znaczenia określonego przepisu, jak też na niewłaściwym jego zastosowaniu, czyli podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod hipotezę niewłaściwego przepisu, tzw. błąd w subsumpcji). Naruszenie prawa materialnego skutkować będzie uchyleniem zaskarżonego aktu administracyjnego wówczas, gdy miało wpływ na wynik sprawy, a zatem konieczne jest wykazanie związku przyczynowego pomiędzy wadliwą treścią zaskarżonej decyzji lub postanowienia a naruszeniem normy prawa materialnego;

b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, niezależnie do tego, czy uchybienie miało wpływ na wynik sprawy (zostały one określone w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 k.p.a. oraz w art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>11</sup>);

c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (w tym wypadku należy przez to rozumieć prawdopodobieństwo wpływu wadliwie stosowanego prawa formalnego na treść decyzji lub postanowienia).

Wskazać nadto należy, że sąd stwierdza nieważność aktu administracyjnego (w całości lub części), jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 § 1 k.p.a., art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej oraz innych ustawach. Wynika to z treści art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.; zapis ten wyklucza w praktyce możliwość zastosowania uregulowań zawartych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a.

Wreszcie przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. stanowi podstawę do uwzględnienia skargi poprzez stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa w wypadku ustalenia, że zachodzi przyczyna określona w k.p.a. lub innych przepisach (np. zaistniały w sprawie przesłanki do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego, jednakże nie jest to wykonalne, z uwagi np. na upływ czasu – *vide* art. 146 § 1 i art. 156 § 2 k.p.a., art. 245 § 1 ust. 3 lit. b i art. 247 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa).

Za istotne – w kontekście dotychczasowych rozważań – należy uznać także regulacje zawarte w art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. Zgodnie z treścią pierwszego przepisu wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zaś z treści drugiego przepisu wynika, iż ten sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne do końcowego jej załatwienia.

---

<sup>11</sup> Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.).

Powyższe regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego i toczącego się przed nim postępowania. Jest nią bez wątpienia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. Jej celem jest wyeliminowanie z porządku prawnego aktów administracyjnych oraz czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i dążenie do przywrócenia stanu, który nie będzie z nim pozostawał w sprzeczności.

Na koniec podkreślić należy, iż tezy komentarza do poszczególnych przepisów ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów charakteryzują się walorem przejrzystości i komunikatywności, co przy niezwykle skromnej bibliografii (zaledwie pięć pozycji) stanowi trwały wkład w rozwój doktryny. W moim przekonaniu recenzowana książka spotka się z uznaniem nie tylko szeroko rozumianych kręgów prawniczych, ale także innych grup zawodowych, których przepisy ustawy dotyczą.

*Piotr Piszczek*