

AGNIESZKA ŻYWICKA*, MAREK WIERZBOWSKI**

Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego

Wprowadzenie

Dynamicznie rozwijająca się branża kosmetyczna, poszerzający się asortyment produktów wprowadzanych na rynek o nowym składzie i zastosowaniu, przy zwiększającym się z roku na rok popycie na produkty kosmetyczne spowodowały wzrost zagrożenia niepożądanymi działaniami tych wyborów dla konsumentów. Aby zwiększyć poziom bezpieczeństwa kosmetyków, prawodawca unijny podjął stosowne działania legislacyjne, których efektem było rozporządzenie 1223/2019 WE¹. Akt ten wprowadził bardziej restrykcyjne, a zarazem transparentne (jednolite na obszarze Unii Europejskiej) wymagania dla produktów kosmetycznych. Jednocześnie dostrzeżono konieczność wzmocnienia nadzoru nad tymi produktami ze strony organów władzy publicznej. Prawodawca unijny wskazał, że państwa członkowskie powinny ustanowić sankcje obowiązujące w przypadkach naruszenia przepisów rozporządzenia i zapewnić ich stosowanie.

* Agnieszka Żywicka, prof. UJK, dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-5789-8355>.

** Marek Wierzbowski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.wierzbowski@wierzbowski.com, <https://orcid.org/0000-0002-4980-0557>.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009 z dnia 30 XI 2009 r., dotyczące produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L 342 z 22 XII 2009, str. 59 ze zm.).

W polskim porządku prawnym nadzór i środki nadzoru normuje Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych². Krajowy model nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi polega na sprawowaniu nadzoru przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organy Inspekcji Handlowej (IH), które ustawodawca wyposażył w środki nadzorcze o charakterze sankcji administracyjnych, w zakresie ich kompetencji. Do najbardziej dotkliwych sankcji należą administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty gospodarcze w ramach odpowiedzialności karnoadministracyjnej. *Ratio legis* ustawy opiera się bowiem na założeniu, że właściwy poziom ochrony interesów publicznych (ochrona zdrowia i życia konsumentów) może zapewnić w najwyższym stopniu zagrożenie administracyjnymi karami pieniężnymi. Charakter odpowiedzialności niezależnej od winy podmiotu gospodarczego dopuszczającego się deliktu administracyjnego, gdzie już faktyczne stwierdzenie naruszenia normy prawa administracyjnego skutkuje podleganiem odpowiedzialności karnoadministracyjnej, ma wywoływać skutek odstrasżający (prewencja) i zwiększać skuteczność nadzoru (represja).

Zaprezentowany problem badawczy pozwala na sformułowanie tezy, że **skuteczność nadzoru (zapewnienie właściwego poziomu ochrony zdrowia i życia konsumentów) w praktyce obrotu gospodarczego determinuje stosowanie administracyjnych kar pieniężnych przez organy nadzoru wyłącznie przy właściwej wykładni dyrektyw wymiaru kary**. Ustawa o produktach kosmetycznych nie precyzuje szczególnych przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, wobec tego organy administracji sprawujące nadzór nad rynkiem kosmetycznym, nakładając te sankcje, powinny brać pod uwagę ogólne wytyczne wymienione w art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego³. Od właściwej wykładni tych reguł zależy, czy kary te będą prawidłowo spełniać przyznane im funkcje.

Celem artykułu jest przedstawienie, jak owe przesłanki są rozumiane w praktyce obrotu prawnego przez organy Inspekcji Handlowej. Właściwa wykładnia przepisów i stosowanie przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnej kary pieniężnej przez organy nadzoru stymuluje odpowiednie zachowanie przedsiębiorcy w ramach postępowania, co wynika bezpośrednio z wysokości i dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej (funkcja prewencyjna i represyjna).

² Dz.U. 2018, poz. 2227.

³ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

1. Administracyjna kara pieniężna – uwagi ogólne

Administracyjne kary pieniężne to środek prawny, który – jak wszystkie inne sankcje występujące w prawie administracyjnym – ma zapewnić przestrzeganie i realizację norm prawa administracyjnego⁴. Sankcja ta bywa postrzegana jako instrument władztwa administracyjnego niebędącego konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem (administracyjnym). Tym samym instytucja ta powinna być każdorazowo analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego⁵. Tym samym regulacje dotyczące kar administracyjnych wyznaczają treść relacji podmiotów zewnętrznych z administracją w sytuacjach, gdy te podmioty wbrew ciężącemu na nich obowiązkowi nie realizują norm prawa administracyjnego⁶. Kara pieniężna określa rodzaj sankcji administracyjnej oraz element odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Sprowadza się do wydania przez organ administracji nakazu uiszczenia kwoty określonej w akcie stosowania prawa przez podmiot, który nie wykonywał ciężącego na nim obowiązku administracyjnego lub wykonywał go nieprawidłowo.

Z punktu widzenia problemu omawianego w niniejszym artykule należy mieć na uwadze, że jeśli zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych są ustanawiane w przepisach prawa polskiego wdrażających prawo UE lub są określane w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego albo służą zapewnieniu jego

⁴ Na ten temat: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 219; W. Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodu budżetu państwa*, Legalis 2022; P. Nowak, *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 3, s. 65–66; J. Turski, *Administracyjne kary pieniężne w świetle konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4, s. 162–167; K. Popik-Choraży, *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2009, s. 21; A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod. red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 294–296; R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2022, s. 25 i n.

⁵ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 15–16.

⁶ Idem, *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 423; J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79; M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod. red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 63; M. Jabłoński, *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.

efektywności, przepisy Działu IVa k.p.a. należy stosować i interpretować zgodnie z odnośnymi przepisami i zasadami prawa UE, przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustawa o produktach kosmetycznych ma zapewniać skuteczne stosowanie wymogów zawartych w rozporządzeniu 1223/2009 WE. Art. 37 tego rozporządzenia obliuguje państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń przepisów tego aktu. Przewidziane sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasające. W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi w Polsce efektywność tego nadzoru mają zapewniać przede wszystkim kary pieniężne⁷.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wymieniane są różne funkcje administracyjnych kar pieniężnych. Do najczęściej identyfikowanych należą funkcje: prewencyjna (wymierzanie kary administracyjnej prowadzi do ochrony wartości określonych przez normy prawa administracyjnego) i represyjna (kara jest konsekwencją obiektywnego naruszenia obowiązków administracyjnych). W piśmiennictwie występują rozbieżności co do tego, której z tych funkcji należy przypisywać dominujące znaczenie. Zdaniem znacznej części przedstawicieli doktryny główną funkcją administracyjnej kary pieniężnej jest prewencja⁸. R. Stankiewicz zauważa, że „[c]elem pierwszoplanowym administracyjnych kar pieniężnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna”⁹. Inni badacze wiodącą rolę przypisują funkcji represyjnej¹⁰. A. Wróbel stwierdza, że kary pieniężne „[p]ełnią funkcję określaną w doktrynie i orzecznictwie jako represyjna, ponieważ wskazuje na to ich nazwa

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o produktach kosmetycznych, Druk sejmowy nr 2556, Sejm RP VIII kadencji.

⁸ Np.: I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 136; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 4, s. 147.

⁹ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 16.

¹⁰ Np.: H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 42–46; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 36; M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 328; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, Lex; P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 1(8), s. 72.

(«kara»), a ponadto stanowią odpłatę za naruszenie obowiązku prawnego, nierzadko dotkliwszą dla osoby naruszającej prawo niż kryminalne kary pieniężne (grzywny)¹¹. Funkcja represyjna sankcji przejawia się przede wszystkim w karaniu za naruszenie prawa. W tym zakresie można doszukiwać się jej podobieństwa do funkcji sprawiedliwościowej kary kryminalnej, z tym że bez elementów ekspiacyjnych, z uwagi na istotne różnice w konstrukcjach przestępstwa i deliktu administracyjnego. Represja jest dolegliwością za określony delikt, przy czym przepisy nie zawierają norm dopuszczających uchylenie sankcji w przypadku przywrócenia do stanu poprzedniego przez podmiot dopuszczający się deliktu, pomimo że charakter naruszenia umożliwia usunięcie skutków deliktu bądź przynajmniej ich zniwelowanie¹². Zdaniem A. Błachnio-Parzych „[p]rzyznanie sankcji charakteru prewencyjnego nie wyklucza jej represyjności. W przypadku tych kar, w których prewencja ma charakter generalny, a więc realizowana jest przede wszystkim poprzez odstrącenie innych podmiotów od naruszania określonych obowiązków, osiągnięciu tego celu towarzyszy cel represyjny sankcji. Jego realizacja stanowi środek do osiągnięcia celu prewencyjnego”¹³. W piśmiennictwie można również spotkać pogląd o funkcji redystrybucyjnej kar pieniężnych, z uwagi na fakt, że wpływy z kar zasilają różne budżety (państwa, samorządów)¹⁴.

Za prewencyjną funkcją administracyjnej kary pieniężnej opowiada się Trybunał Konstytucyjny (TK), stwierdzając, że administracyjne kary pieniężne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa¹⁵, wobec tego są stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, bez względu na ich charakter sankcjonująco-dyscyplinujący¹⁶. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej,

¹¹ A. Wróbel, *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2020.

¹² M. Wincenciak, *op. cit.*

¹³ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, Lex.

¹⁴ M. Szydło, *op. cit.*, s. 147.

¹⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 1 III 1994 r., sygn. akt U 7/93, *Legalis* nr 10199.

¹⁶ Wyrok TK z 24 I 2006 r., sygn. akt SK 52/04, *Legalis* nr 72317.

motywują do wykonywania ustawowych obowiązków¹⁷, zaś podstawą stosowania kar jest samo obiektywne naruszenie prawa¹⁸. Istota kary administracyjnej sprowadza się do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmów i instytucji objętych władztwem administracyjnym, a nie do wyrządzenia osobistej dolegliwości¹⁹.

Kary przede wszystkim stanowią środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa. Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne²⁰. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego funkcja prewencyjna administracyjnej kary pieniężnej jest cechą odróżniającą ją od środka karnego. Istotą sankcji karnych jest represja, zaś kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja²¹. Podkreślając znaczenie funkcji prewencyjnej kar administracyjnych, TK nie marginalizuje znaczenia represyjnego charakteru tych sankcji. W jego ocenie „[a]dministracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej”²². Choć administracyjna kara pieniężna stanowi jeden z instrumentów sprawowania władztwa administracyjnego, mający zapewnić realizację celów stawianych administracji publicznej, w literaturze dostrzega się, że kluczową jej funkcją jest jednak odpłata za naruszenie przepisów lub decyzji administracyjnych, czyli funkcja „represyjna”, nietypowa dla systemu prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu²³.

2. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych

Ustawa o produktach kosmetycznych wprowadziła rozbudowany katalog sankcji administracyjnych – kar pieniężnych za naruszenia

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 21 II 2012 r., sygn. akt II FSK 1442/10, Legalis nr 448191; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 19 I 2021 r., sygn. akt VII Sa/1345/20 Legalis nr 2541987.

¹⁸ Wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. akt P 19/06, Legalis nr 79514; wyrok NSA z 12 III 2015 r., sygn. akt I GSK 1456/13, Legalis nr 1217586.

¹⁹ M. Sala-Szczypiński, *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1(21), s. 139.

²⁰ Wyrok TK z 25 III 2010 r., sygn. akt P 9/08, Legalis nr 215005.

²¹ Wyrok TK z 4 X 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, Legalis nr 173558.

²² Wyrok TK z 15 X 2013 r., sygn. akt P 26/11, Legalis nr 740114.

²³ Wyrok TK z 20 VI 2017 r., sygn. akt P 124/15, Legalis nr 1611653.

obowiązków dotyczących wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu. Pierwowzorem dla tych sankcji były kary pieniężne wprowadzone niektórymi innymi ustawami normującymi nadzór rynku nad produktami nieżywnościowymi²⁴. Ustawodawca wyszedł z założenia, że sankcje pieniężne nakładane na podmioty gospodarcze w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi powinny być jednolite i nie różnić się wysokością od innych podobnych obecnie stosowanych w nadzorze rynku nad bezpieczeństwem produktów nieżywnościowych. Ustawodawca uznał, że kary ustanowione w tych aktach są na tyle surowe, że stanowią proporcjonalną sankcję za działanie niezgodne z prawem (naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzenia 1223/2009 WE) i jednocześnie zapewniają właściwy poziom ochrony interesów publicznych. Kary te mają zatem realizować zarówno funkcję prewencyjną, jak i represyjną. Biorąc pod uwagę, że wpływy z kar stanowią wpływy budżetu państwa, można uznać, że realizują również funkcję dystrybucyjną.

Kary pieniężne są wymierzone z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa materialnego normującego warunki wytwarzania, znakowania i wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu unormowanych w rozporządzeniu 1223/2009 WE. Zakres deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną w ustawie o produktach kosmetycznych jest dość szeroki i zróżnicowany, dotyczy zarówno procesu technologicznego, jak i kwestii formalnych związanych z prawidłowym przygotowaniem dokumentacji produktu.

Odnosząc się do sposobu określenia przez ustawodawcę ich wysokości, należy wskazać, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego administracyjne kary pieniężne przybierać mogą postać sankcji bezwzględnie oznaczonych, gdy ustawodawca w sposób konkretny wyznacza wymiar kary pieniężnej za określone naruszenie przepisów prawa administracyjnego, oraz względnie oznaczonych, gdy oznacza zwykle jedynie granice wymiaru sankcji – dolną i górną lub jedynie górną, a najrzadziej wyłącznie dolną granicę wysokości kary pieniężnej²⁵. Granice te mogą być w szczególności określane bądź to kwotowo, bądź

²⁴ Np. administracyjne kary pieniężne ustanowione w Ustawie z dnia 13 IV 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 5 ze zm.) czy w Ustawie z dnia 16 IV 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1213 ze zm.). Warto jednak zaznaczyć, że później przyjęta Ustawa z dnia 7 IV 2022 r. o wyrobach medycznych (Dz.U. 2022, poz. 974) wprowadziła kary pieniężne już w znacznie wyższej wysokości – do 5 000 000 zł.

²⁵ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 176–178.

też pozostawać w relacji procentowej z poziomem przychodu lub określonej części przychodu podmiotu podlegającego odpowiedzialności kar administracyjnych²⁶. W ustawie o produktach kosmetycznych wysokość kar jest określona jednorodnie w sposób względny, poprzez wskazanie jedynie górnej granicy wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenia. Zakres kwotowy tych kar jest uzależniony od wagi naruszenia, uznano przez ustawodawcę za najpoważniejsze oraz za najmniej poważne z punktu widzenia zagrożenia dla chronionych wartości. Rozpiętość kwotowa tych kar jest znaczna, kształtuje się na poziomie od 10 000 zł do 100 000 zł. Jak już zauważono wyżej, ustalając wymiar kar, ustawodawca nawiązał do sposobu przyjętego w innych aktach normujących pieniężne sankcje administracyjne w nadzorze nad bezpieczeństwem produktów²⁷.

Najpoważniejszymi naruszeniami, przyjmując za kryterium górny kwotowy wymiar kary są: wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, o której mowa w art. 10 rozporządzenia 1223/2009 WE; wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących dokumentacji produktu; wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego z naruszeniem ograniczeń dotyczących substancji; wbrew zakazom przeprowadzanie testów na zwierzętach; niedopełnienie obowiązku informowania o ciężkim działaniu niepożądanym, dla osoby odpowiedzialnej lub dystrybutora, za które organ może wymierzyć karę w wysokości do 100 000 zł.

Karą pieniężną w wysokości do 70 000 zł zagrożone są: wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów w zakresie oznakowania; wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących znakowania w języku polskim.

Najszerzy katalog naruszeń jest objęty sankcją pieniężną w wysokości do 50 000 zł: wytwarzanie produktu kosmetycznego bez zachowania zasad GMP, dla wytwórcy; niezapewnienie, że produkt kosmetyczny jest wytwarzany z zachowaniem zasad GMP, dla podmiotu odpowiedzialnego; wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego po upływie daty minimalnej trwałości; wytwarzanie produktu kosmetycznego bez złożenia wniosku o wpis do rejestru zakładów

²⁶ M. Czyżak, *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, nr 4(29), s. 37–55.

²⁷ W analogiczny sposób zostały ustalone kary pieniężne w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

(lub niezłożenie wniosku w terminie); brak niezwłocznego przyjęcia środków naprawczych niezbędnych do odpowiedniego dostosowania produktu lub w razie potrzeby wycofania go z rynku lub wycofania go od użytkowników końcowych, jeśli osoba odpowiedzialna, która uznaje lub ma powody sądzić, że produkt kosmetyczny wprowadzony do obrotu nie jest zgodny z rozporządzeniem 1223/2009 WE (odpowiedzialność dotyczy także dystrybutora); brak niezwłocznego poinformowania właściwych organów krajowych państw członkowskich, w których udostępniono dany produkt, oraz państwa członkowskiego, w którym dokumentacja produktu jest dostępna, i jednoczesny brak podania szczegółów, zwłaszcza dotyczących niezgodności oraz przyjętych środków naprawczych, w sytuacji stwarzania przez produkt ryzyka dla zdrowia ludzi (odpowiedzialność dotyczy zarówno osoby odpowiedzialnej, jak i dystrybutora, przy czym dystrybutor ma dodatkowy obowiązek zawiadamiania, poza organami, osób odpowiedzialnych); udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego, w razie uznania (bądź posiadania ku temu dowodów), że dany produkt kosmetyczny nie jest zgodny z wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu 1223/2009 WE, zanim nie zostanie on dostosowany do obowiązujących wymogów; brak zapewnienia przez dystrybutora, w czasie, gdy jest odpowiedzialny za produkt, warunków przechowywania lub transportu niezagrażających zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu 1223/2009 WE; brak współpracy z organami, na ich wniosek, ze strony osoby odpowiedzialnej w zakresie podejmowania wszelkich działań eliminujących zagrożenia stwarzane przez produkty, które udostępniono na rynku, w szczególności brak dostarczania wszelkich informacji i dokumentacji niezbędnej do wykazania zgodności danego produktu z określonymi wymogami w języku łatwo zrozumiałym dla tego organu (odpowiedzialność dotyczy osoby odpowiedzialnej, a także dystrybutorów – zgodnie z art. 5 ust.3, jak i art. 6 ust. 5 rozporządzenia 1223/2009 WE).

Wprowadzanie do obrotu produktów kosmetycznych bez spełnienia wymogów w zakresie zgłoszeń (także dla dystrybutora) zagrożone jest karą pieniężną w wysokości do 35 000 zł. W przypadku stwierdzenia niespełnienia wymogu dotyczącego okresu przechowywania dokumentacji produktu; wprowadzania do obrotu produktu kosmetycznego z naruszeniem zakazów w zakresie testów na zwierzętach organ nakłada karę pieniężną w wysokości do 30 000 zł.

Karą pieniężną w wysokości do 20 000 zł zagrożone są następujące delikty: udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia

wymogów związanych z oświadczeniami o produkcie wskazanych w art. 20 rozporządzenia 1223/2009 WE; nieprzedstawienie przez osobę odpowiedzialną informacji żądanych na podstawie art. 24 rozporządzenia 1223/2009 WE dotyczących informacji o substancjach; niedopełnienie obowiązków, o których mowa w art. 25 ust. 3 rozporządzenia 1223/2009 WE, tj. niepodjęcie przez osobę odpowiedzialną środków naprawczych dotyczących wprowadzanych produktów.

Najłagodniejszą karę w wysokości do 10 000 zł ustawa przewiduje za: wytwarzanie produktu kosmetycznego bez pobierania próbek i wykonywania analiz w rzetelny i odtwarzalny sposób; niezapewnienie przez osobę odpowiedzialną publicznego dostępu do informacji na temat jakościowego i ilościowego składu produktu kosmetycznego, a w przypadku kompozycji zapachowych i aromatycznych, nazwy i numeru kodu kompozycji oraz tożsamości dostawcy, jak również do istniejących danych na temat działania niepożądanego i ciężkiego działania niepożądanego produktu kosmetycznego (wymóg publicznego udostępniania informacji ilościowych dotyczących składu produktu kosmetycznego ogranicza się do substancji niebezpiecznych); niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 7 rozporządzenia 1223/2009 WE, tj. odpowiedzi na wniosek organów w sprawie identyfikacji w łańcuchu dostaw; niedostarczenie dokumentacji w odpowiednim języku.

O ile wątpliwości nie wzbudza kwalifikacja poszczególnych naruszeń, o tyle obawy może wzbudzać sposób ustalenia kary w konkretnych przypadkach. Ustawodawca nie określił dolnej granicy kary, stwarzając daleko posuniętą uznaniowość w działaniu organów nadzoru rynku. W przypadku kary pieniężnej (administracyjnej) mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych ustawy o produktach kosmetycznych i rozporządzeniu 1223/2009 WE (w formie nakazów i zakazów), wobec tego nie ma możliwości uwzględnienia winy i jej stopnia. W tej sytuacji mogą powstać wątpliwości co do wysokości nałożonej kary pieniężnej w konkretnym przypadku, a także mogą być nakładane różne kary za podobne, niezgodne z prawem działania. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że te kary są jednak bardzo niskie na tle administracyjnych kar pieniężnych nakładanych w innych sektorach, np. finansowym. Sposób ustalania tych kar cechuje ponadto brak powiązania z poziomem zagrożenia dobra publicznego i skutków, jakie dane naruszenie może wywołać, gdy chodzi o zdrowie publiczne i zdrowie konsumentów.

3. Stosowanie dyrektyw wymiaru kary z art. 189d k.p.a. w sprawach ustalania kar za naruszenia wskazane w ustawie o produktach kosmetycznych

Organem uprawnionym do nakładania administracyjnych kar pieniężnych jest właściwy powiatowy inspektor sanitarny (naruszenia wskazane w art. 26–45 ustawy o produktach kosmetycznych) oraz właściwy wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej (naruszenia wskazane w art. 28, art. 36, art. 37, art. 41 i art. 44 ustawy o produktach kosmetycznych). Ustawa o produktach kosmetycznych nie zawiera regulacji odnoszących się do zasad postępowania, co z kolei aktualizuje pytanie, co do możliwości stosowania przepisów k.p.a. w zakresie postępowania związanego z administracyjnymi karami pieniężnymi. Ogólną zasadą wskazaną w ustawach szczególnych jest stosowanie w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organami Inspekcji Handlowej przepisów k.p.a.²⁸, zatem w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy Działu IV k.p.a.²⁹ Sposób ustalenia wysokości kar w ustawie o produktach kosmetycznych jest oparty na mechanizmie uznania administracyjnego, ustawodawca, wskazując tylko górną granicę wymiaru kary, pozostawia organowi swobodę decyzyjną, nie precyzując szczególnych przesłanek wymiaru kar w ustawie szczególnej. Zatem organy administracji sprawujące nadzór nad rynkiem kosmetycznym, nakładając te sankcje, powinny brać pod uwagę ogólne wytyczne wymienione w art. 189d k.p.a.

Jeżeli przepisy prawa regulują kary, które mogą być wymierzone w ramach uznania administracyjnego, organ administracji publicznej jest obowiązany, biorąc pod uwagę przede wszystkim zasadę prawdy obiektywnej i zasadę przekonywania, rozważyć całokształt okoliczności sprawy z uwzględnieniem wymienionych w ustawie przesłanek miarkowania administracyjnej kary pieniężnej, pamiętając, że zebrane w sprawie dowody mogą mieć wpływ na złagodzenie wymiaru kary lub jej zaostrożenie³⁰. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że zastosowanie

²⁸ Odesłania w tym zakresie zawierają: art. 37 ust. 1 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195 ze zm.) i art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 15 XII 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn. 2020, poz. 1706 ze zm.).

²⁹ Przy uwzględnieniu art. 189a § 1 k.p.a., zgodnie z którym przepisy Działu IVa k.p.a. stosuje się z zastrzeżeniem stosownie do treści art. 189 § 2 k.p.a.

³⁰ W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, wyd. 4., pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Legalis 2020.

w konkretnej sprawie dyrektyw wymiaru kary przy ocenie okoliczności danej sprawy może dać organowi podstawę do odstąpienia od nałożenia kary w drodze decyzji mimo naruszenia określonego przepisu prawa administracyjnego. Nie jest natomiast możliwe miarkowanie kary w sytuacji, gdy przepis z góry określa wysokość kary za naruszenie określonego przepisu prawa administracyjnego. Jeżeli charakter normy, na której opiera się nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, na to pozwala, wówczas organ ma obowiązek rozważyć te z przesłanek wskazanych w artykułe 189d k.p.a., które można zastosować do konkretnego podmiotu w konkretnej sprawie³¹. Dyrektywy wymiaru kary mieszczą się w koniecznym zapewnieniu proporcjonalnego stosowania regulacji prawnych. Przy ich stosowaniu organ powinien pamiętać, że dolegliwość kary musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa, zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną *expressis verbis* w art. 8 § 1 k.p.a.

Organ ma zatem prawo i obowiązek indywidualnego miarkowania wysokości kary pieniężnej w określonym stanie faktycznym (za konkretne naruszenie typizowane w ustawie o produktach kosmetycznych). Może się jednak zdarzyć, że w identycznych okolicznościach sprawy, za to samo naruszenie wojewódzcy inspektorzy sanitarni lub wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej w dwóch różnych województwach nałożą karę w innej wysokości. Do organu wyższej instancji (pod warunkiem zaskarżenia decyzji przez stronę) będzie należało ujednoczenie praktyki nakładania kar. Formalnie bowiem każde z tych rozstrzygnięć będzie zgodne z prawem, a granice rozstrzygania wyznacza konkretny przepis ustawy o produktach kosmetycznych (wskazujący tylko górną granicę kary pieniężnej)³².

Przechodząc do przesłanek wskazanych w art. 189d k.p.a., należy zauważyć, że jest to katalog zamknięty, który organ administracji uwzględnia, wymierzając administracyjną karę pieniężną. Wszystkie przesłanki wymiaru kary są równorzędne w tym sensie, że wystąpienie jednej nie eliminuje innej³³. Organ powinien uwzględniać te przesłanki łącznie. Po pierwsze organ powinien rozważyć „wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia,

³¹ Ibidem.

³² M. Jabłoński, *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 30, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2021.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 9 XII 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1239/20, Legalis nr 2537265.

ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia” (art. 189d ust. 1 k.p.a.). Kryterium to pozwala na indywidualizację odpowiedzialności administracyjnej podmiotu. Organ uprawniony do nałożenia sankcji zobowiązany jest ustalić stan faktyczny towarzyszący naruszeniu z uwzględnieniem okoliczności pozwalających na ocenę wagi deliktu administracyjnego, w szczególności w jakim stopniu naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego nastąpiło w następstwie okoliczności, na które podmiot podlegający karze pieniężnej miał wpływ, a także w jakiej proporcji pozostaje ono względem wagi dóbr chronionych sankcją administracyjną³⁴. Drugim kryterium jest „częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara” (art. 189d ust. 2 k.p.a.). A. Wróbel wskazuje, że „[o]cena, czy działanie lub zachowanie polegające na niedopełnieniu obowiązku (naruszeniu zakazu) w przeszłości jest tego samego rodzaju co działanie lub zaniechanie tej samej osoby niedopełniającej obowiązku (naruszającej zakaz), w następstwie czego ma być nałożona administracyjna kara pieniężna, jest oceną prawną. Organ administracji publicznej powinien zatem ocenić, czy strona postępowania administracyjnego nie dopełniła w przeszłości tego samego lub podobnego obowiązku albo naruszyła w przeszłości ten sam lub podobny zakaz, który jest przedmiotem postępowania”³⁵. Ocena zachowania strony będzie dotyczyła w szczególności dystrybutorów produktów kosmetycznych wprowadzających produkty do obrotu.

Trzecią przesłanką jest „uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe” (art. 189d ust. 3 k.p.a.). R. Stankiewicz zauważa że: „[w] przypadku [...], gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają powyższe kary – powinna być brana pod uwagę, przy wymierzaniu

³⁴ R. Stankiewicz, *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021 oraz wyrok NSA z 14 V 2019 r., sygn. akt II OSK 248/19, Legalis nr 1943604.

³⁵ A. Wróbel, *Art. 189d, w: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2022.

administracyjnej kary pieniężnej³⁶. Upřednie ukaranie za to samo zachowanie stanowi przesłankę obniżenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, że administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa, dolegliwość kary musi być jednak proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa³⁷.

Kolejną dyrektywą jest „stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa” jako przesłanka zawarta w art. 189d ust. 4 k.p.a. Organ obowiązany jest ważyć, w jakim stopniu strona przyczyniła się do naruszenia, może to być w szczególności zaniechanie wykonania zaleceń pokontrolnych³⁸. Na gruncie deliktów wskazanych w ustawie o produktach kosmetycznych znaczenie będzie miał udział strony i jej status w łańcuchu dostaw produktów, determinują to zarówno stopień przyczynienia się do naruszenia, jak i podleganie odpowiedzialności administracyjnej. Za część naruszeń odpowiadają tylko producenci i osoby odpowiedzialne, a za inne dystrybutorzy.

Kryterium wskazanym w art. 189d ust. 5 k.p.a. są „działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa”. Jest to kryterium wpływające na złagodzenie kary przez organ. Strona powinna podjąć działania dobrowolnie z zamiarem uniknięcia skutków naruszenia prawa. Nie chodzi tu o uniknięcie skutków naruszenia prawa dla strony naruszającej prawo, lecz o usunięcie skutków naruszenia prawa lub ograniczenie ich zakresu i intensywności.

Przesłanka wskazana w art. 189d ust. 6 k.p.a.: „wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła” dotyczy korzyści, które strona osiągnęła, lub straty, których uniknęła wskutek niedopełnienia obowiązku lub naruszenia zakazu³⁹. Osiągnięcie korzyści lub uniknięcie straty wskutek naruszenia prawa jest zawsze okolicznością obciążającą⁴⁰. Należy tutaj zauważyć, że w przypadku działalności gospodarczej nakierowanej na osiągnięcie zysku naruszenie obowiązków administracyjnych często będzie wiązało się z osiągnięciem lub zwiększeniem

³⁶ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 21.

³⁷ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 20 X 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 321/20, Legalis nr 2509769.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 IV 2011 r., sygn. akt III SK 45/10, Legalis nr 432334.

⁴⁰ P.M. Przybysz, *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022.

korzyści (zysku). Zazwyczaj tak się dzieje na gruncie naruszeń typizowanych w ustawie o produktach kosmetycznych. Głównym problemem jest wysokość korzyści uzyskanej przez stronę na skutek popełnionego naruszenia, która może być na tyle niska, że przemawia za ustaleniem kary w symbolicznej (i to zarówno z punktu widzenia organu, jak i przedsiębiorcy) wysokości. Pozostawia to pod znakiem zapytania prewencyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej. Z powyższą przesłanką przynajmniej w części koresponduje dyrektywa z art. 189d ust. 7 k.p.a.: „warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana”, która dotyczy osób fizycznych oraz osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą. Pod uwagę brane są przede wszystkim warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, stan zatrudnienia, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z nią obowiązki⁴¹. TK zauważa, że wysokość administracyjnej kary pieniężnej powinna być zróżnicowana w zależności od cech podmiotu podlegającego ukaraniu, „szczególnie w kontekście sytuacji ekonomicznej, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego”⁴².

4. Praktyka nakładania administracyjnych kar pieniężnych w reżimie ustawy o produktach kosmetycznych – wybrane przykłady

O tym, czy administracyjne kary pieniężne wprowadzone ustawą o produktach kosmetycznych spełniają przyznane im funkcje, decyduje praktyka ich stosowania przez organy nadzoru. Kilkuletni okres obowiązywania ustawy o produktach kosmetycznych pozwala na sformułowanie w tym zakresie pierwszych spostrzeżeń, można tutaj posłużyć się wynikami planowych kontroli przeprowadzonych przez właściwe organy oraz rozstrzygnięciami wydanymi przez organy nadzoru.

Do zadań IH należy kontrola poziomu przestrzegania przepisów o produktach kosmetycznych przez dystrybutorów (w rozumieniu ustawy o produktach kosmetycznych przedsiębiorców prowadzących

⁴¹ B. Adamiak, *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17, pod. red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Legalis 2021; K. Szelałowska, *Art. 127–269*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2021.

⁴² Wyrok TK z 1 VII 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Legalis nr 981748.

sprzedaż hurtową i detaliczną). W 2020 r. IH przeprowadziła planową kontrolę, której celem było sprawdzenie prawidłowości oznakowania różnego rodzaju kosmetyków oraz prawidłowości obrotu tymi produktami, a także sprawdzenie deklaracji i znajdujących się na opakowaniach oświadczeń marketingowych dotyczących działania kosmetyków. Kontrolę przeprowadzono u przedsiębiorców prowadzących sprzedaż hurtową i detaliczną produktów kosmetycznych. Łącznie kontrolą objęto 242 przedsiębiorców, natomiast naruszenia ustawy stwierdzono u 48 przedsiębiorców (15,5 proc. kontrolowanych). W 2021 r. IH przeprowadziła 295 kontroli, u 119 przedsiębiorców stwierdzono naruszenia przepisów (28,8 proc. kontrolowanych). Statystyki wskazują, że tylko na przełomie dwóch lat niemal dwukrotnie wzrosła liczba wykrytych naruszeń, przy zwiększonej o 17,9 proc. liczbie kontroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli IH w 2020 r. wydała 11 decyzji administracyjnych nakładających administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 11 680 zł, a w 2021 r. – 65 decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej wysokości 64 300 zł⁴³.

Przedstawione zbiorcze dane statystyczne pozwalają sądzić, że nadzór nad rynkiem kosmetycznym ulega wzmocnieniu i uszczelnianiu, na co wskazują zarówno liczba wykrytych naruszeń, jak i liczba oraz wysokość nałożonych administracyjnych kar pieniężnych, które w ciągu roku wzrosły ponad pięciokrotnie. Jednak czy aby na pewno te kary faktycznie realizują funkcje prewencyjną i represyjną – jak wymaga tego *ratio legis* ustawy o produktach kosmetycznych? Analiza nawet losowo wybranych rozstrzygnięć wydanych w indywidualnych sprawach prowadzi do konkluzji, że wymiar kar ustalanych w indywidualnych sprawach pozostaje jednak na zbyt niskim poziomie kwotowym, biorąc pod uwagę kryterium wagi i okoliczności naruszenia – ochronę zdrowia i życia osób stosujących produkty kosmetyczne. Stawia to pod znakiem zapytania postulat o prewencyjnym i odstrasającym działaniu tych kar. Stwierdzenie to nie koliduje jednak z tezą, że ustawowa wysokość kar w nadzorze nad produktami kosmetycznymi za poszczególne naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych i rozporządzenia

⁴³ Raport „Kontrola Inspekcji Handlowej. Oznakowanie i obrót kosmetykami” 2020 i raport „Kontrola Inspekcji Handlowej. Oznakowanie i obrót kosmetykami” 2021, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18569 (dostęp: 27 VII 2022). W artykule skupiono się wyłącznie na administracyjnych sankcjach pieniężnych, które nakładają organy Inspekcji Handlowej, pominięto natomiast kwestie sankcji niepieniężnych nakładanych przez te organy, które zostały przedstawione w tych raportach.

1223/2009 WE jest adekwatna do wagi naruszeń. Problemu należy upatrywać w zbyt łagodnej w niektórych przypadkach interpretacji dyrektyw wymiaru kar pieniężnych z art. 189d k.p.a. przez organy nadzoru.

Źródeł zidentyfikowanego stanu rzeczy trzeba doszukiwać się w mechanizmie wymiaru kary pieniężnej, który zobowiązuje organ administracji do uwzględnienia nie tylko dyrektyw z art. 189d k.p.a., lecz również do rozważenia, czy w okolicznościach konkretnej sprawy istnieje możliwość zastosowania przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary z art. 189f k.p.a.⁴⁴ Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie akcentowany jest obowiązek uwzględniania przez organ tych okoliczności. W tym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 23 września 2021 r.: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia (art. 189f § 1 pkt 1 Kpa), należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”⁴⁵, w tym przypadku ustawy o produktach kosmetycznych. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 sierpnia

⁴⁴ Zgodnie z art. 189f. k.p.a.:

§ 1. Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawięcia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

⁴⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 IX 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 435/21, Legalis nr 2627845.

2021 r. stwierdził: „Brzmienie art. 189f § 1 pkt 2 Kpa jest kategoryczne i nakazuje organowi administracji publicznej, w drodze decyzji, odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz poprzestanie na pouczeniu w przypadku spełnienia określonych w nim przesłanek. Brak tu zatem miejsca na uznaniowość organu”⁴⁶. Mimo mechanizmu uznaniowości w ustaleniu administracyjnej kary pieniężnej organ jest w gruncie rzeczy związany normą z art. 189f k.p.a., która nakazuje zastosować łagodny wymiar kary.

Dla zobrazowania sytuacji poddamy analizie kilka wybranych decyzji w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych organów pierwszej i drugiej instancji.

W decyzji z 4 października 2021 r. (znak: DP.8361.27.2021) Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Rzeszowie nałożył na stronę karę w łącznej wysokości zaledwie 2000 zł za naruszenie przepisów ustawy o produktach kosmetycznych: art. 36 ust. 1 (wprowadzanie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów w zakresie oznakowania podlegającego karze pieniężnej do 70 000 zł) i art. 37 (udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów związanych z oświadczeniami o produkcie podlegające karze do 20 000 zł). W trakcie kontroli zakwestionowano wszystkie siedem partii produktów kosmetycznych poddanych kontroli z uwagi na niewłaściwe oznakowanie, a ponadto trzy partie spośród tych siedmiu zakwestionowano z uwagi na stwierdzenie przy produktach oświadczeń przypisujących produktom cechy lecznicze, których nie miały. W decyzji z 8 grudnia 2021 r. (znak: DIH-3.707.96.2021.JS) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) utrzymał kwestionowaną decyzję, ograniczając się wyłącznie do oddalenia zarzutów strony i niezastosowania art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Warto dodać, że Prezes UOKiK stwierdził w decyzji, że „[b]iorąc [...] pod uwagę maksymalny zakres sankcji, jakie mógł zastosować Podkarpacki WIIH, kara w wysokości 2 000 zł jest, w ocenie Prezesa UOKiK, odpowiednią i zastosowaną prawidłowo, z uwzględnieniem wszystkich ustawowych kryteriów nałożenia sankcji. Należy bowiem zauważyć, że organ pierwszej instancji ustalając wysokość kary, oparł się na art. 189a Kpa i wziął pod uwagę wszystkie przesłanki wynikające z art. 189d Kpa”. Organ wprawdzie uznał, że przepis art. 189d nie wskazuje wartości (np. w procentach)

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 10 VIII 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 1499/21, Legalis nr 2624198.

poszczególnych dyrektyw wymiaru kary, przy czym zaznaczył, że swoboda organu administracji publicznej przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej jest ograniczona, wyznaczają ją granice ustawowego zagrożenia, tj. ustawowe granice wysokości administracyjnej kary pieniężnej oraz ustawowe dyrektywy wymiaru tej kary.

Z kolei Śląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Katowicach w decyzji z 3 lutego 2020 r. (nr akt kontroli: KJ-D-Cz.8361.123.2019/1DEC/20), wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w znacznie wyższym wymiarze: w wysokości 5000 zł za popełnienie naruszenia z art. 37 ustawy o produktach kosmetycznych (czyli analogicznego naruszenia jak w pierwszej analizowanej decyzji). W tym przypadku jednak Prezes UOKiK po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie odwołania wniesionego przez stronę, 20 lipca 2020 r. wydał decyzję (znak: DIH-3.709.11.2020.AB), którą uchylił decyzję organu pierwszej instancji w całości, i wymierzył karę w wysokości 2500 zł. Prezes UOKiK wskazał wprawdzie prawidłowość oceny naruszenia przez organ pierwszej instancji w zakresie naruszenia przepisów, a dodatkowo, że podawanie niezgodnych z prawdą oświadczeń na produkcie to działania wprowadzające w błąd konsumenta, ale uwzględnił przy tym okoliczność łagodzącą: w dniu kontroli w ofercie sklepu było dostępnych jedynie osiem sztuk produktów kosmetycznych zawierających niewłaściwe oświadczenia o produkcie. Stwierdził przy tym, że „[...] wymiar sankcji powinien jednakże uwzględniać dodatkowo fakt, że nieprawidłowości zostały stwierdzone w stosunku do jednej partii wyrobów znajdujących się w sklepie w ilości 8 szt. o wartości 55,92 zł. Niewątpliwie jednak, należy podkreślić, że obowiązkiem przedsiębiorcy było dopilnowanie, aby takie wyroby nie znalazły się w jego ofercie”. Zgodnie z tą argumentacją organ uznał, że kara wymierzona przez organ pierwszej instancji jest za wysoka i uznał, że kara w wysokości 2500 zł spełni swoją funkcję represyjną oraz prewencyjną – zapobiegnie dalszemu naruszaniu przepisów ustawy o produktach kosmetycznych oraz rozporządzenia nr 1223/2009. Jednocześnie organ drugiej instancji nie stwierdził podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f k.p.a.

Decyzją z 28 listopada 2019 r. (znak: DR.8361.166.2019) Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości zaledwie 200 zł za naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy (zagrożone karą pieniężną do 70 000 zł). Organ drugiej instancji w decyzji z 24 kwietnia 2020 r. (znak: DIH-3.709.1.2020.AB) po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie odwołania od

powyższej decyzji utrzymał zaskarżoną decyzję. Wartość wyrobów, których dotyczyło naruszenie, wynosiła 178,35 zł. W uzasadnieniu Prezes UOKiK wskazał: „Zdaniem organu wysokość kary pieniężnej ustalona na poziomie 200 zł jest kwotą optymalną realizującą zasady skutecznej, proporcjonalnej i odstraszającej kary”.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w decyzji z 17 września 2020 r. (znak: BN.8361.43.2020) nałożył karę w wysokości 750 zł za brak oznakowania produktu kosmetycznego w języku polskim, co stanowi również naruszenie art. 36 ust. 2 ustawy o produktach kosmetycznych, w którym górny próg wymiaru kary to 70 000 zł. Kolejnym przykładem jest decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 6 kwietnia 2021 r. (znak: DS.8361.14.2021), w której organ – za analogiczne jak wyżej naruszenie – nałożył karę pieniężną w wysokości 1200 zł.

Analiza zaledwie kilku decyzji administracyjnych ukazuje stosunkowo niski wymiar kary nakładany przez organy pierwszej instancji. Trudno jest bowiem polemizować ze stanowiskiem organu drugiej instancji i oczekiwać wydania decyzji mniej korzystnej dla strony wnoszącej środek odwoławczy, taka praktyka prowadziłaby do złamania zakazu *reformationis in peius* z art. 139 k.p.a. Podwyższanie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej jest w opinii judykatury zmianą orzeczenia na niekorzyść strony odwołującej⁴⁷. Wprawdzie zbyt niski wymiar kary może stanowić przesłankę naruszenia ważnego interesu społecznego (zdrowie i życie konsumentów), jednak zmiana decyzji byłaby bardzo trudna z uwagi na kwestionowanie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie możliwości zmiany decyzji na niekorzyść strony odwołującej się wyłącznie ze względu na „rażące naruszenie interesu społecznego”. Rażące naruszenie interesu społecznego nie stanowi samoistnej przesłanki i może uzasadniać wydanie decyzji na niekorzyść strony tylko wówczas, gdy znajduje to jednocześnie uzasadnienie w odpowiednich normach prawa materialnego⁴⁸, jak również gdy w postępowaniu odwoławczym zostanie stwierdzona wadliwość decyzji nawet w stopniu nierażącym⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok NSA z 19 X 2021 r., sygn. akt III OSK 3993/21, Legalis nr 2624420.

⁴⁸ Tak: K. Glibowski, *Art. 139*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 24 II 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 1626/04, Legalis nr 270958.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 20 IX 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1111/07, Legalis nr 271022.

Podsumowanie

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań należy jeszcze raz podkreślić, że skuteczność administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o produktach kosmetycznych przejawia się w możliwości ich nałożenia i wyegzekwowania, a kary powinny realizować funkcje przypisane przez prawodawcę. Kara nałożona na podmiot powinna spełniać funkcje prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, czyli stanowić zarówno ostrzeżenie dla przedsiębiorcy, mające na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości, jak i wymuszenie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Żeby kara była odstrasżająca, jej wysokość powinna być dotkliwa dla przedsiębiorcy. Wymierzona kara powinna być przy tym proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko bezpieczne produkty kosmetyczne zawierające przydatne, zrozumiałe i wiarygodne informacje o ich składzie i zastosowaniu, umożliwiające konsumentom podejmowanie świadomych decyzji oraz wybór produktów, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom i oczekiwaniom.

Kary pieniężne ustalane przez organy nadzoru rynku w reżimie ustawy o produktach kosmetycznych w wielu przypadkach niestety nie realizują zasady skutecznej, proporcjonalnej i odstrasżającej kary. Przyczyn tak niskiego wymiaru kar pieniężnych nakładanych przez organy Inspekcji Handlowej należy upatrywać m.in. w niskiej wysokości korzyści majątkowej (utożsamianej przez organy z wartością/ceną produktów kosmetycznych), jako jedną z dyrektyw wymiaru kary, stosowaną przez organy przy ustalaniu wysokości kar. Jeżeli przyrównać je do kar nakładanych za naruszenia przepisów na rynkach finansowych, mogą one wydawać się bardzo niskie. Na rynkach finansowych przepisy przewidują kary wielomilionowej wysokości, i to w przypadkach gdy nie doszło do zagrożenia interesów inwestorów. Jest to jednak sytuacja, w której można mówić o zbyt niskich karach lub o karach zbyt wysokich na rynkach finansowych⁵⁰. Znaczna wysokość kar na rynkach finansowych może być skutkiem stosowania tych samych norm wymiaru kary w różnych państwach UE, gdy skala naruszeń prawa może być bardzo różna pod względem rozpiętości finansowej i tym samym wymiar kar na uboższym polskim rynku powinien być niższy.

⁵⁰ Wysokości kar nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego są publikowane na stronie internetowej tego organu.

Oceniając wysokość kar pieniężnych, trzeba brać pod uwagę, że niezależnie od wysokości kary sam fakt ukarania przedsiębiorcy już ma negatywny wpływ na jego reputację i sytuację pracowników, których działania doprowadziły do ukarania. Tu też rzuca się w oczy dysproporcja między karami na rynkach finansowych a wynikającymi z ustawy o produktach kosmetycznych. W tym pierwszym przypadku ukaranie może stać się przeszkodą do zajęcia pewnych stanowisk przez osobę, której zachowanie przyczyniło się do nałożenia kary – może ona np. nie otrzymać zgody na zajęcie określonego stanowiska w spółce. W reżimie nadzoru rynku prawodawca nie przewiduje aż tak surowych sankcji.

THE FINANCIAL PENALTIES IN THE ACT ON COSMETIC PRODUCTS OF 4 OCTOBER 2018 VS. THE DIRECTIVES ON THE PENALTIES UNDER THE ADMINISTRATIVE CODE

Summary

Within the legal system applicable in the Republic of Poland, it is the Act on cosmetic products of 4 October 2018 that regulates the supervision and supervisory measures in the market for such products. The domestic scheme of market supervision in respect of cosmetic products involves the competencies of the State Sanitary Inspectorate and the Trade Inspectorate. These bodies have been equipped with supervisory measures in the form of administrative sanctions, the most severe of which are financial administrative penalties imposed on business entities under their administrative criminal liability. The *ratio legis* of this legislative act is based on the premise that the appropriate level of protection of public interest (consumer health and life protection) may be best achieved through the preventive and repressive character of fines.

The article substantiates the claim that effective supervision (which provides an appropriate level of consumer health and life protection) determines that supervisory bodies employ financial administrative penalties in judicial matters only if the directives on the penalty extent are understood correctly.

This article constitutes a dogmatic and legal analysis of the statutory premises which determine the extent of financial administrative penalties imposed by supervisory bodies (the so-called 'directives on the penalty extent') on entrepreneurs within the cosmetics industry under the scheme stipulated in the Act on cosmetic products of 4 October 2018. The article aims to present how these premises are understood and applied in judicial matters by the State Sanitary Inspectorate and the Trade Inspectorate. It is the correct understanding and application of these premises (directives) for the extent of financial administrative penalties that result in the appropriate behaviour on the part of the entrepreneur during the course of the proceedings. This, in turn, is a direct consequence of the extent

and severity of the administrative monetary penalty, as it has a preventive and repressive function.

Keywords: administrative law – cosmetic products – market supervision – financial administrative penalties

LITERATURA

- Adamiak B., *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17, pod. red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Legalis 2021.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, LEX.
- Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
- Bożek W., *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodu budżetu państwa*, Legalis 2022.
- Czyżak M., *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, nr 4(29).
- Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Glibowski K., *Art. 139, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Jabłoński M., *Art. 189b, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.
- Jabłoński M., *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 30, pod. red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2021.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, Legalis.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Michór A., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod. red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod. red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Nowak P., *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 3.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012.

- Popik-Choraży K., *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2009.
- Przybysz P.M., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022.
- Sala-Szczypiński M., *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania ustawy względniejszej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1(21).
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, wyd. 4, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Legalis 2020.
- Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022.
- Stankiewicz R., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11).
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2022.
- Szelągowska K., *Art. 127–269*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2021.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4.
- Turski J., *Administracyjne kary pieniężne w świetle konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, Lex.
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8).
- Wróbel A., *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2020.
- Wróbel A., *Art. 189d*, w: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2022.