



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 21 lipca 2023 r.

DNR-5.720.5.2023.AMS

DECYZJA nr DNR-1 / 25 / 2023

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie z wniosku LPP S.A. z siedzibą w Gdańsku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 czerwca 2023 r., DNR-1/19/2023, postanawiam:

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej jako „k.p.a.”) w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 33a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2021 r., poz. 222), dalej jako: „ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów”, utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

W marcu 2023 r. estoński organ nadzoru rynku dokonał notyfikacji w unijnym systemie szybkiej wymiany informacji na temat produktów niebezpiecznych Safety Gate RAPEX pod numerem A12/00563/23 produktu: „Kolczyki 20 pack Sinsay złote” o numerze 5372K-GLD, dalej jako: „produkt”. Z notyfikacji wynika, że produkt może stwarzać poważne zagrożenie dla zdrowia z powodu nadmiernej ilości kadmu. Pierwiastek ten może gromadzić się w organizmie człowieka i powodować uszkodzenia nerek, kości oraz choroby nowotworowe.

Podstawę do powyższej notyfikacji stanowiły wyniki badań laboratoryjnych przeprowadzonych na zlecenie estońskiego organu nadzoru, które wykazały nadmierną ilość tego pierwiastka w produkcie (do 70 % wartości wagowej).

LPP spółka akcyjna z siedzibą w Gdańsku, dalej jako: „strona postępowania”, która wprowadziła na rynek produkt, podjęła działania mające na celu wycofanie ze sprzedaży produktu w związku z niespełnieniem przez ten produkt standardów jakości, co wynika z jej strony



internetowej <https://www.sinsay.com/pl/pl/komunikat>. Podjęcie takiego działania potwierdza, że strona postępowania była świadoma tego, iż produkt nie jest bezpieczny.

Pomimo wiedzy o tym, że ww. produkt nie jest bezpieczny, strona postępowania, nie przekazała Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK” lub „organ nadzoru”) powiadomienia sporządzonego zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wzoru powiadomienia o produkcie, który nie jest bezpieczny (Dz. U. Nr 80 poz. 649; dalej: „rozporządzenie”).

Mając na uwadze, że zaniechanie strony postępowania stanowi naruszenie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Prezes UOKiK pismem z 31 marca 2023 r. powiadomił stronę postępowania o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Pismem z 19 kwietnia 2023 r. strona postępowania poinformowała, że niewypełnienie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktu było spowodowane nieprawidłowym przepływem informacji w strukturach wewnętrznych przedsiębiorstwa, w związku z wdrażaniem w marcu 2023 r. nowego systemu informatycznego. Strona postępowania oświadczyła, że produkt wprowadziła na rynek w styczniu 2023 r. w łącznej liczbie 15 178 sztuk, a w ramach prowadzonej akcji wycofane zostały ze sprzedaży wszystkie sztuki produktu, które znajdowały się w salonach sprzedaży strony w dniu 11 lutego 2023 r., z czego 2 259 sztuk zostało poddanych utylizacji. W tym samym piśmie strona postępowania wniosła o odstąpienie od wymierzania kary administracyjnej na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., z uwagi na fakt nieumyślnego naruszenia przez stronę postępowania obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Ponadto do pisma załączono formularz powiadomienia o produkcie, który nie jest bezpieczny, wyszczególnienie liczby sztuk i dat wprowadzenia produktu 5372K-GLD oraz protokół przekazania towaru do utylizacji.

Następnie w piśmie z 16 maja 2023 r. strona postępowania, ustosunkowując się do wskazanych przez organ rozbieżności pomiędzy liczbą produktów wycofanych z rynku i zniszczonych, a liczbą stanowiącą sumę produktów pozostających na stanie w poszczególnych oddziałach spółki, wyjaśniła, że różnica we wskazanych liczbach wynika z faktu, iż nie wszyscy dystrybutorzy przekazali zmagazynowane przez siebie produkty do centralnego magazynu. Jednocześnie strona postępowania oświadczyła, że obecnie jest w trakcie odbierania przedmiotowego produktu od dystrybutorów w celu jego utylizacji, a proces ten powinien zakończyć się do końca czerwca 2023 r. Ponadto strona postępowania potwierdziła, że 11 lutego 2023 r. o godz. 00:00 wszystkie produkty zostały zablokowane w centralnym systemie kasowym, co uniemożliwiło ich sprzedaż w sklepach sieci LPP oraz sklepach spółek zależnych, jak również

poprzez ich strony internetowe. Przekazała również potwierdzony za zgodność z oryginałem protokół przekazania towaru do utylizacji.

Decyzją z 2 czerwca 2023 r., nr DNR-1/19/2023 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w sprawie nałożenia kary za niepowiadomienie organu nadzoru o tym, że produkt: „Kolczyki 20 pack Sinsay złote” o numerze 5372K-GLD nie spełnia wymagań bezpieczeństwa, na podstawie art. 33a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 2 oraz art. 13 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów nałożył na stronę postępowania karę pieniężną w wysokości 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00/100).

29 czerwca 2023 r. wpłynął do Urzędu (data nadania - 23 czerwiec 2023 r.) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (dalej jako „wniosek”) zakończonej wydaniem ww. decyzji z 2 czerwca 2023 r., nr DNR-1/19/2023 (dalej jako „zaskarżona decyzja”).

Strona postępowania wniosła o uchylenie decyzji i umorzenie postępowania administracyjnego, względnie o obniżenie nałożonej kary pieniężnej.

We wniosku podniesiono, że w sprawie zostały podjęte świadome i zaawansowane działania mające na celu minimalizację ryzyka związanego z obecnością na rynku produktu. W ocenie strony postępowania wdrożyła ona odpowiednie środki w celu uniknięcia zagrożeń, jakie niesie ze sobą produkt już wprowadzony na rynek, a więc spełniony został cel procedury zgłoszeniowej jeszcze przed dokonaniem powiadomienia. Zatem uchybienie w dokonaniu terminowego zawiadomienia Prezesa UOKiK miało znikomą wagę i nie było spowodowane chęcią ukrycia tego faktu, ponieważ stosowny komunikat został opublikowany na stronie internetowej, lecz wynikało ze zmian w systemie informatycznym i w konsekwencji zespół odpowiedzialny za dokonanie zgłoszenia nie otrzymał stosownej informacji.

Strona postępowania zarzuciła naruszenie:

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z art. 189f § 1 k.p.a., gdyż naruszenie miało znikomą wagę, a spółka złożyła zawiadomienie wraz z pismem wyjaśniającym w sprawie, czyli zaprzestała naruszenia, a tym samym zostały spełnione przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej;
- art. 33a ust. 1 i 4 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów w zw. z art. 189d k.p.a., poprzez nieuwzględnienie wszystkich dyrektyw wymiaru kary. Strona postępowania powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 2131/18, zgodnie z którym skoro ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów nie reguluje między innymi odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, co w świetle art. 189a § 2 k.p.a. oznacza, że w tym zakresie bezpośrednio zastosowanie znajdują przepisy działu IV A k.p.a., wywodzi, że organ powinien zastosować

w równym stopniu dyrektywy wymiaru kary określone w art. 189d k.p.a., a nie tylko skupiać się na okolicznościach obciążających, z pominięciem okoliczności pozytywnych.

Pismem z 30 czerwca 2023 r. Prezes UOKiK poinformował stronę, że toczy się postępowanie w sprawie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz pouczył o prawach i obowiązkach strony postępowania administracyjnego określonych przez k.p.a., w tym o wynikającym z art. 10 k.p.a. prawie do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w szczególności wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, możliwości przedstawienia stanowiska w sprawie, a także o prawie do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a.

Strona postępowania nie skorzystała ze swoich uprawnień.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje:

Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności. Istotą administracyjnego toku instancji jest ponowne merytoryczne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym sprawy administracyjnej, a nie tylko kontrola prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji. Z zasady dwuinstancyjności wynika bowiem, że strona ma prawo do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Granice rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w drugiej instancji wyznacza zaś rozstrzygnięcie decyzji I instancji, a wykroczenie przez organ II instancji poza te granice – narusza ww. zasadę dwuinstancyjności. W konsekwencji oznacza to, że każda sprawa administracyjna jest rozpoznawana i rozstrzygana dwukrotnie: po raz pierwszy przed organem pierwszej instancji, a na żądanie uprawnionego podmiotu – po raz drugi przez organ odwoławczy – organ drugiej instancji. Sposób urzeczywistnienia tej zasady określają przepisy rozdziału 10 Działu II k.p.a. o tytule „Odwołania”. Podstawowym sposobem zainicjowania administracyjnego toku instancji jest złożenie odwołania przez stronę. Jednakże w przypadku gdy organem właściwym do rozpatrzenia sprawy w pierwszej instancji jest organ administracyjny w randze ministra, wówczas gwarancje wynikające z zasady dwuinstancyjności zapewniane są poprzez instytucję wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, która uregulowana została w art. 127 § 3 k.p.a. Stosownie do tego przepisu od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. przez „ministra” należy rozumieć Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego

określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. Oznacza to, że od rozstrzygnięć wydanych przez Prezesa UOKiK – będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów – nie przysługuje odwołanie lecz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, który stosownie do art. 129 § 2 w zw. z art. 127 k.p.a. wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie postępowania.

Postępowanie wszczęte wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy się rozstrzygnięciem – sposobem załatwienia sprawy – przewidzianym w art. 138 § 1 k.p.a. (por. wyroki NSA z 17 listopada 2000 r., sygn. akt I SA 1543/99 i z 27 listopada 2001 r., sygn. akt I SA 1011/00, wszystkie powołane wyroki dostępne są na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powyższe oznacza, że organ wydający decyzję na skutek prawidłowo złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy „obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, która już raz została rozstrzygnięta przez ten organ w ramach działania jako organu pierwszej instancji, przy zastosowaniu takich rozstrzygnięć, które zostały przewidziane w art. 138 § 1 K.p.a.” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., sygn. V SA/Wa 248/07). Zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze. Biorąc po uwagę brzmienie ww. przepisu należy wskazać, że „kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej instancji polegających na niewłaściwie zastosowanym przepisie prawa materialnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. W przypadku odmiennego rozstrzygnięcia sprawy organ odwoławczy ma kompetencje merytoryczno-reformacyjne. Może wydać decyzję uchylającą w całości lub części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, w sytuacji gdy uznał, iż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest nieprawidłowe z uwagi na niezgodność z przepisami prawa lub z punktu widzenia celowości” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 504/08). Takiej weryfikacji – kierując się kryterium legalności i celowości – dokonał Prezes UOKiK w przedmiotowym postępowaniu.

Z uwagi na zaskarżenie decyzji w całości, Prezes UOKiK w toku postępowania wszczętego na skutek wniosku dokonał ponownej analizy zgromadzonego materiału dowodowego.

W niniejszej sprawie pozostaje bezsporne i nie kwestionowane przez stronę postępowania, że jest ona producentem produktu w rozumieniu art. 3 pkt 2 lit. a ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, gdyż kod EAN (5905035773347) umieszczony na opakowaniu i zweryfikowany przez organ nadzoru za pomocą wyszukiwarki GEPiR, wskazuje na stronę postępowania jako podmiot odpowiedzialny za kwestionowany produkt. Ponadto marka Sinsay jest jedną z marek należących do spółki będącej stroną postępowania. Zgodnie z ww. przepisem, za producenta uznaje się przedsiębiorcę prowadzącego w Unii Europejskiej lub na terytorium państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – działalność polegającą na wytwarzaniu produktu albo każdą inną osobę, która występuje jako wytwórca, umieszczając na produkcie, bądź do niego dołączając, swoje nazwisko, nazwę, znak towarowy bądź inne odróżniające oznaczenie, a także osobę, która naprawia lub regeneruje produkt.

Również bezsporną i niekwestionowaną okolicznością jest fakt, że produkt wprowadzony przez stronę postępowania na rynek nie jest bezpieczny, a strona postępowania, posiadając wiedzę o tym fakcie, nie poinformowała Prezesa UOKiK.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, producent i dystrybutor, którzy uzyskali informację, że wprowadzony na rynek produkt nie jest bezpieczny, są zobowiązani powiadomić o tym niezwłocznie organ nadzoru. Należy zauważyć, że art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów wdraża art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. (Dz. Urz. UE L 11, 15.01.2002 r., str. 4–17), zgodnie z którym: *„W przypadku gdy producenci i dystrybutorzy, na podstawie posiadanych informacji i wiedzy zawodowej, wiedzą bądź powinni wiedzieć, że produkt, który wprowadzili na rynek, stanowi zagrożenie dla konsumenta, które jest nie do pogodzenia z ogólnym wymogiem bezpieczeństwa, zobowiązani są oni do niezwłocznego poinformowania o tym fakcie właściwych władz Państwa Członkowskiego, stosownie do warunków ustanowionych w załączniku I, w szczególności podając szczegóły działania, jakie zostało podjęte celem zapobieżenia zagrożeniu konsumenta. Zgodnie z procedurą określoną w art. 15 ust. 3, Komisja dostosowuje szczegółowe wymogi związane z obowiązkiem udzielania informacji ustanowionej w załączniku I.”*

Zatem sama procedura oraz zakres obowiązków zostały określone w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/417 z dnia 8 listopada 2018 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz funkcjonującym w jego ramach systemem zgłoszeń (Dz. Urz. UE L 73 z 15.03.2019 r., str. 121; dalej: „decyzja wykonawcza”).

W punkcie 3.3.1 decyzji wykonawczej określono, że podmioty gospodarcze nie są bezpośrednio zaangażowane w przekazywanie zgłoszeń w aplikacji RAPEX, natomiast w przypadku produktu stwarzającego zagrożenie, informują niezwłocznie właściwe organy we wszystkich państwach członkowskich, w których został on udostępniony. Na gruncie prawa polskiego szczegółowe regulacje odnoszące się do realizacji tego obowiązku zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wzoru powiadomienia o produkcie, który nie jest bezpieczny, wydane na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Celem procedury zgłoszeniowej jest umożliwienie właściwym władzom monitorowanie, czy przedsiębiorcy odpowiedzialni za bezpieczeństwo produktów podjęli odpowiednie środki w celu uniknięcia zagrożeń, jakie niesie ze sobą produkt już wprowadzony na rynek, a w miarę potrzeby – nakazywanie im dodatkowych środków zapobiegawczych i ewentualne korygowanie działań przedsiębiorcy do czasu skutecznego zakończenia procesu odzyskiwania produktu od konsumentów. W związku z powyższym, organy nadzoru rynku muszą otrzymywać odpowiednie informacje umożliwiające im dokonanie oceny, czy dany podmiot gospodarczy podjął wystarczające środki odnośnie niebezpiecznego produktu. Należy zauważyć, że ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów uprawnia władze do żądania dodatkowych informacji, gdyby uznały one, że nie są w stanie ocenić, czy przedsiębiorca podjął wystarczające środki w odniesieniu do niebezpiecznego produktu.

Z przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów wynika, że obowiązek zawiadomienia organu nadzoru, którym w stosunku do produktu jest Prezes UOKiK, ciążył na stronie postępowania. Jednocześnie jest to bezwzględny obowiązek, zatem nie ma znaczenia, czy podmiot odpowiedzialny podjął czynności zmierzające do uniknięcia zagrożenia, czy nie. Wyjątki od tej zasady ustawodawca wskazał w § 3 rozporządzenia.

Natomiast w przypadku niedochowania ww. obowiązku ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów w art. 33a ust. 1 pkt 1 przewiduje sankcję. Zgodnie z tym przepisem organ nadzoru może, w drodze decyzji, nałożyć na producenta lub dystrybutora karę pieniężną w wysokości do 100 000 zł za niewykonanie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 powyższej ustawy. Zaś wysokość kary ustala się uwzględniając w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia obowiązku (art. 33a ust. 1 pkt 4 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że w styczniu 2023 r. zostały przeprowadzone badania na zlecenie estońskiego organu nadzoru w ramach kontroli prowadzonej w jednym ze sklepów strony postępowania. 11 lutego 2023 r. strona postępowania zablokowała sprzedaż produktu w należących do niej sklepach.

Należy zaznaczyć, że mimo posiadania czasu na dopełnienie ustawowego obowiązku, który powinien być wykonany niezwłocznie po powzięciu informacji, strona postępowania

dopełniła go dopiero w kwietniu 2023 r., dołączając stosowny formularz do pisma z 19 kwietnia 2023 r., stanowiącego odpowiedź na pismo Prezesa UOKiK z 31 marca 2023 r., informujące o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Dodatkowo pismem z 19 kwietnia 2023 r. strona postępowania poinformowała, że niewypełnienie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktu było spowodowane nieprawidłowym przepływem informacji w strukturach wewnętrznych przedsiębiorstwa, w związku z wdrażaniem w marcu 2023 r. nowego systemu informatycznego. Twierdzeniom strony postępowania, że niedopełnienie ciążącego na niej obowiązku było efektem wprowadzania nowego systemu, Prezes UOKiK nie dał wiary. Jak wynika z oświadczenia strony postępowania, wdrażanie nowego systemu miało miejsce w marcu, a więc ok. 2 miesiące po kontroli organu estońskiego, w trakcie której strona postępowania uzyskała informację o niespełnianiu przez produkt wymogów bezpieczeństwa i jednocześnie ok. miesiąc po zablokowaniu możliwości sprzedaży produktu. Powyższe wynika z zestawienia chronologicznego zdarzeń w niniejszej sprawie.

Odnosząc się szerzej do kwestii samego wdrażania nowego systemu informatycznego, należy również wskazać, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że to na skarżącym ciąży obowiązek takiego wyboru, czy zorganizowania pracy osób, którymi się wyręcza, aby w sposób właściwy zadbać o swoje interesy w postępowaniu przed organem czy sądem, bowiem działania tych osób bezpośrednio oddziałują na jego sytuację procesową (por. postanowienia: NSA z 22 marca 2023 r., sygn. akt II GZ 61/23, z 17 października 2017 r., sygn. akt II GZ 773/17; z 12 maja 2016 r., sygn. akt I FZ 123/16; WSA w Kielcach z 19 kwietnia 2016 r., sygn. akt I SA/Ke 68/16). Tak więc za działania lub zaniechania osób zatrudnionych przez stronę postępowania odpowiada bezpośrednio strona postępowania i to na niej spoczywa odpowiedzialność za ewentualne błędy lub skutki niewypełnienia nałożonych obowiązków. Przy czym nie ma znaczenia, czy zaniechanie pracownika było celowe, czy wynikało z błędów w przepływie odpowiednich informacji, także z uwagi na używany system teleinformatyczny. Dodatkowo logika wskazuje, że w przypadku wdrażania nowego systemu informatycznego, właściwym jest wzmożona czujność i ewentualnie wykorzystywanie innych kanałów kontaktowania się pracowników odpowiedzialnych za poszczególne zadania w firmie. Właśnie po to, aby z jednej strony sprawdzić poprawność działania wdrażanego systemu, a z drugiej strony uniknąć nieprawidłowego zadziałania wdrażanego systemu. To obowiązkiem strony postępowania jest zapoznanie się z obowiązującymi przepisami, jak również zadbanie o znajomość przepisów przez osoby, które zatrudnia, prowadząc działalność gospodarczą, a także właściwe zorganizowanie ich pracy.

Rozważając wysokość kary Prezes UOKiK wziął również pod uwagę, że nadmierna ilość kadmu może grozić utratą zdrowia, pierwiastek ten może bowiem gromadzić się w organizmie człowieka i powodować uszkodzenia nerek, kości oraz powodować choroby nowotworowe. Z tego względu jako okoliczność obciążającą Prezes UOKiK potraktował fakt, że użytkowanie produktu stwarza poważne ryzyko dla zdrowia konsumentów.

W postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów kryterium pomocniczym przy określeniu wysokości kary pieniężnej jest wysokość korzyści majątkowej osiągniętej przez stronę postępowania ze sprzedaży produktów, będących jego przedmiotem. Zatem korzyść majątkowa, a więc iloczyn sprzedanych produktów, które nie spełniają wymagań bezpieczeństwa (12 441 szt. = 15 178 wszystkich szt. – 2 737 szt. zablokowanych do sprzedaży) i średniej ceny sprzedaży uzyskanej przez stronę postępowania (16 zł, wg. oświadczenia strony złożonego w piśmie z 19 kwietnia 2023 r.), wyniosła 199 056 zł. Dodatkowo fakt, że nadal sprzedanych aż 12 441 sztuk produktu pozostaje w użytkowaniu konsumentów, narażając ich na ryzyko związane z utratą zdrowia, organ potraktował jako okoliczność obciążającą stronę postępowania.

Należy podkreślić, że działalność strony postępowania ma charakter profesjonalny (zawodowy). Profesjonalny charakter działalności gospodarczej oznacza, że konsumenci mają prawo oczekiwać, iż wprowadzone przez tego przedsiębiorcę na rynek produkty będą spełniały wymagania bezpieczeństwa. Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika powinność obywateli co najmniej podstawowej orientacji w przepisach prawnych. Zakres wymaganej wiedzy jest zróżnicowany – nie ulega wątpliwości, że lepsza znajomość prawa jest oczekiwana od osoby prowadzącej działalność gospodarczą w określonej dziedzinie – powinna ona być zorientowana w przepisach prawnych regulujących tę działalność w stopniu wystarczającym do jej poprawnego prowadzenia (wyrok NSA OZ w Gdańsku z 29 listopada 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 1185/98, a także wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 2208/16). Innymi słowy podmiot prowadzący działalność gospodarczą powinien znać i przestrzegać przepisów prawa i dokładać należytej staranności, aby wprowadzane przez niego na rynek produkty były bezpieczne.

Na koniec rozważań w sprawie dyrektyw wymiaru kary, należy odnieść się do zarzutu wniosku o nieuwzględnieniu wszystkich dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 189d k.p.a. W tym celu konieczne jest sięgnięcie do założeń jakie przyświecały wprowadzeniu działu VI A do k.p.a. Z uzasadnienia projektu ZmKPA17 wynika, że intencją prawodawcy było, aby przepisy działu IV A k.p.a. miały charakter ogólny i subsydiarny względem obowiązujących regulacji, które dotyczą administracyjnych kar pieniężnych (zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk Nr 1183, s. 69–72). Miały one stanowić uzupełnienie

zidentyfikowanych niedostatków, a zatem także braków (luk) w ustawach prawa administracyjnego materialnego. Oznacza to, że regulacja działu IV A k.p.a. ma stosunkowo wąski zakres zastosowania, ograniczony wyłącznie do tych aspektów, których ustawodawca w danej ustawie szczególnej w ogóle wcześniej nie uregulował. To założenie znalazło również potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, NSA w wyroku z 19 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1660/21 stwierdził, że „przewidzianych działem IV A k.p.a. przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nie należy traktować jako uniwersalnego klucza rozstrzygania w sprawach o nałożenie kar pieniężnych, znajdują bowiem one zastosowanie ograniczone. Dzieje się tak z tego powodu, że ustawodawca w art. 189a § 2 k.p.a., w kwestiach tym przepisem określonych, przyznał pierwszeństwo regulacjom szczególnym, wyłączając w ogóle możliwość stosowania unormowania z działu IV A k.p.a.”.

Taki sposób regulacji materii kar pieniężnych w k.p.a. oznacza, że przed zastosowaniem rozwiązań zawartych w dziale VI A k.p.a. niezbędne jest ustalenie, czy pozakodeksowa instytucja, tj. zawarta w ustawie szczególnej, jest tożsama z tą określoną w wyliczeniu z art. 189a § 2 k.p.a. Przyjęte rozwiązanie stanowi uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*). W wyroku z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 142/20 NSA stwierdził, że „dla ustalenia, czy dział IV A k.p.a. ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych” (por. również wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 774/20). Innymi słowy, mając na uwadze, że na karę pieniężną składają się aspekty wymienione enumeratywnie w art. 189a § 2 k.p.a., niezbędne jest ustalenie, czy dany aspekt został w ogóle przez ustawodawcę w przepisach pozakodeksowych uregulowany. Zatem jeśli dany aspekt został uregulowany w przepisach szczególnych to, z uwagi na rozłączność wymienionych aspektów, do tego aspektu stosuje się te przepisy szczególne, zaś w aspektach nieuregulowanych w przepisach szczególnych, zastosowanie mają regulacje tych aspektów z k.p.a.

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów jest przykładem przepisów pozakodeksowych, które przewidują kary pieniężne. Jednakże regulacja kar pieniężnych w tej ustawie nie jest kompletna, czyli nie obejmuje wszystkich sześciu aspektów wskazanych w art. 189a § 2 k.p.a. Tak więc skoro ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów zawiera regulację przesłanek nakładania administracyjnej kary pieniężnej, to oznacza to, że regulacja kodeksowa w tym zakresie jest wyłączona, tj. art. 189d k.p.a. Natomiast należy wyjaśnić, że ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów nie zawiera regulacji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, co powoduje, że zastosowanie znajduje art. 189f k.p.a.

Odnosząc się do powołanego we wniosku orzeczenia, Prezes UOKiK wyjaśnia, że jest to odosobniony pogląd, ponieważ orzecznictwo sądownoadministracyjne nie kwestionuje samodzielnego stosowania art. 33a ust. 4 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, jako wskazującego przesłanki ustalania wysokości kary pieniężnej (zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 lipca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 991/19). Również wyrokami z 22 czerwca 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 2018/22, z 29 listopada 2021, sygn. akt V SA/Wa 4055/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargi na decyzje Prezesa UOKiK nakładające kary pieniężne. W sprawach tych organ posłużył się takimi samymi jak w niniejszej sprawie przesłankami przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, które to kwestionuje strona postępowania. Zatem oddalając skargi w tych sprawach Sąd stanął na stanowisku, że organ ustalając wysokości kar pieniężnych posłużył się właściwymi przesłankami.

Przechodząc do przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej Prezes UOKiK wskazuje, że kwestia ta nie została uregulowana w ustawie o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Zatem zachodzi sytuacja odwrotna do tej, o której mowa w art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a. (w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się). Zatem przepisy kodeksowe, zastosowania których strona postępowania upatruje w niniejszej sprawie, będą miały zastosowanie właśnie w przypadku przesłanek odstąpienia od nałożenia kary.

Zgodnie z art. 189f § 1, organ 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.

Zgodnie z § 2 tego przepisu, 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 przedstawienia dowodów potwierdzających:

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

Stosownie do § 3 tego przepisu 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.

Do czasu wydania zaskarżonej decyzji Prezes UOKiK nie wydał postanowienia, o którym mowa w art. 189f § 2 k.p.a., więc odstąpienie od nakładania kary pieniężnej na tej podstawie nie jest możliwe. Zatem aby mogło dojść do odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej niezbędne jest ziszczenie się jednej z dwóch przesłanek wskazanych w § 1 art. 189f k.p.a.

W ocenie Prezesa UOKiK, nie można uznać, że w niniejszej sprawie zaistniała znikoma waga naruszenia prawa. Jak wynika z Komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego pod red. Wierzbowskiego (Legalis), naruszeniem znikomym będzie naruszenie, które nie niesie ze sobą społecznego niebezpieczeństwa. Wpływ na ocenę znikomości naruszenia będą miały m.in. takie elementy przedmiotowe, jak waga dobra chronionego przez normę sankcjonowaną, czas trwania naruszenia, wpływ naruszenia na poszanowanie prawa, zasięg naruszenia, liczba podmiotów, na które naruszenie ma wpływ, znaczenie następstw naruszenia etc. Podobnie tę kwestię wyjaśnił dr Sebastian Gajewski (Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa k.p.a.) wskazując, że przez wagę naruszenia prawa należy rozumieć istotność, skalę skutków społeczno-gospodarczych, które zostały przez nie wywołane, oraz znaczenie naruszonego obowiązku administracyjnoprawnego z punktu widzenia systemu prawa; działalności, na której regulację prawną się on składa; oraz dóbr, których ochronie służy. O tym więc, że waga naruszenia prawa jest znikoma będzie można powiedzieć wówczas, gdy wywołane przez nie skutki są niewielkie, czyli dotknęły małej liczby podmiotów i nie zaburzyły przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, a jednocześnie – nie wiązało się ono z unicestwieniem lub znaczną ingerencją w dobro chronione daną sankcją i nie miało istotnego wpływu na całościową ocenę zgodności z prawem działalności, której częścią regulacji jest złamany obowiązek administracyjnoprawny. Dodatkowo autor wyjaśnił, że przesłanka przewidziana tym przepisem odwołuje się do dwóch warunków, które muszą być spełnione łącznie. Po pierwsze, waga naruszenia prawa musi być znikoma, a po drugie, strona musi zaprzestać naruszenia prawa najpóźniej w toku postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Oznacza to w szczególności, że warunek ten będzie spełniony przede wszystkim w przypadkach, w których naruszenie prawa miało charakter jednostkowy lub krótkotrwały. W kontekście tak rozumianej znikomej wagi naruszenia prawa nie mieści się liczba wprowadzonych na rynek produktów – 15 178 sztuk, z czego zablokowanych do sprzedaży zostało jedynie 2 737 sztuk. Oznacza, to że w rękach konsumentów nadal pozostaje 12 441 sztuk tego produktu. W kontekście ilości wprowadzonego produktu, zdaniem Prezesa UOKiK, należy stwierdzić, że zasięg naruszenia był znaczny, a konsumenci zostali narażeni na poważne zagrożenie stwarzane przez produkt z uwagi na nadmierną ilość kadmu zawartą w produkcie.

Pierwiastek ten może gromadzić się w organizmie człowieka i powodować uszkodzenia nerek, kości oraz powodować choroby nowotworowe. Również w znikomej wadze naruszenia prawa nie mieści się fakt, że zdecydowana większość z wprowadzonych produktów (12 441 sztuk) trafiła do konsumentów i może w dalszym ciągu u nich pozostawać i być używana, gdyż nie jest to produkt jednorazowego, czy krótkotrwałego użytkowania.

W związku z opisanymi okolicznościami, zdrowie konsumentów, jako interes chroniony przez ustawę o ogólnym bezpieczeństwie produktów, zostało w znaczny sposób narażone. Tak więc mimo, że strona postępowania zaprzestała co prawda naruszenia prawa poprzez przekazanie w toku postępowania organowi nadzoru informacji o produkcie niebezpiecznym, to jednak w sprawie nie można stwierdzić, że zaistniała przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa. Strona postępowania posiadając wiedzę w efekcie kontroli przeprowadzonej przez estoński organ nadzoru, nie dochowała obowiązku ustawowego powiadomienia Prezesa UOKiK, iż produkt nie spełnia wymagań bezpieczeństwa. Zaniechanie strony uniemożliwiło organowi monitorowanie i nadzór nad prawidłowością procesu eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkt od rozpoczęcia akcji, a zatem przyczyniła się w sposób istotny do opóźnienia realizacji ustawowych zadań organu. Jednocześnie Prezes UOKiK nie podzielił wyjaśnień strony postępowania odnośnie powodów zaniechania powiadomienia, co szczegółowo wyjaśniono wyżej. Dodatkowo należy wskazać, że skala prowadzonej działalności nie usprawiedliwia zaniechania strony postępowania – od profesjonalisty można, a wręcz należy oczekiwać znajomości ustawowych obowiązków związanych z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

Skoro warunki z przesłanki wskazanej w art. 189f § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego muszą być spełnione łącznie, a warunek znikomości, jak zostało to wykazane powyżej, nie zachodzi, zatem odstąpienie na podstawie tej przesłanki od nakładania kary i poprzestanie na pouczeniu, nie jest możliwe.

Jeśli zaś chodzi o drugą z przesłanek powodujących odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu, to również nie ma zastosowania w sprawie, ponieważ Prezes UOKiK nie posiada żadnych informacji, z których by wynikało, że strona postępowania została już ukarana za to samo zachowanie przez inny uprawniony organ, a także sama strona nie wskazała, aby taka okoliczność miała miejsce.

Reasumując, kara pieniężna określona w art. 33a ust. 1 pkt 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, jest administracyjną karą pieniężną, czyli zgodnie z art. 189b k.p.a. określoną w ustawie sankcją o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W orzeczeniu z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „istotą administracyjnych kar pieniężnych jest

mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”. Kara pieniężna nakładana przez organ ma charakter represyjno-wychowawczy i jest nakładana oraz wykonywana w celu zachowania oraz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Ma zatem na celu zapobieganie w przyszłości tego rodzaju naruszeniom ustawy, jak również represję, czyli ma stanowić odczuwalną dolegliwość za jej naruszenie.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, biorąc pod uwagę przesłanki wymiaru kary, Prezes UOKiK uznał, że w niniejszej sprawie adekwatna jest kara w wysokości 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00/100) za naruszenie obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

W związku z powyższym strona postępowania jest zobowiązana uiścić kwotę w wysokości 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00/100) z tytułu kary pieniężnej na rachunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP O/O WARSZAWA Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000, terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji, na podstawie art. 33a ust. 5 i 7 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UOKiK orzekł jak w sentencji decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

Pouczenie

Na decyzję, zgodnie z art. 52 § 1, w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.) przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgodnie z art. 53 § 1 w związku z art. 54 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W przypadku złożenia skargi na decyzję, zgodnie z art. 233 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r., poz. 535), strona postępowania zobowiązana jest uiścić wpis stosunkowy, którego wysokość zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia i wynosi odpowiednio:

- 1) do 10 000 zł – 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
- 2) ponad 10 000 zł do 50 000 zł – 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
- 3) ponad 50 000 zł do 100 000 zł – 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1 500 zł;

- 4) ponad 100 000 zł – 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2 000 zł i nie więcej niż 100 000 zł.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wpis uiszcza się gotówką do kasy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie lub na rachunek bankowy tego Sądu, wskazując tytuł wpłaty oraz rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany.

Ponadto, zgodnie z art. 243 § 1 w związku z art. 244 § 1, 245 § 1 i art. 246 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stronie postępowania składającej skargę na decyzję Prezesa UOKiK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przysługuje możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego lub w jego toku, polegającego na zwolnieniu od kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wymogi formalne wniosku określone zostały z art. 252 § 1 i § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

z up. Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Zastępcy Dyrektora
Departamentu Nadzoru Rynku
Marcin Poturalski
/podpisano elektronicznie/