



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 7 września 2023 r.

DIH-3.707.61.2023.AB

DECYZJA DIH-3.80.2023

„informacje prawnie chronione oznaczono [xxx]”

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), art. 1 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1706) oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz. U. z 2018 poz. 2227), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odwołania od decyzji nr PHU – 40/2023 o karze pieniężnej Kujawsko - Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 7 czerwca 2023 r. (sygn. PHU.8361.1.83.2023), na mocy której na przedsiębiorcę NATURA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi, nałożono karę pieniężną w wysokości 5 000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych 00/100) z tytułu udostępniania na rynku 12 partii produktów kosmetycznych nieodpowiadających wymaganiom w zakresie oznakowania, określonym w art. 19 ust. 1 lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącego produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L Nr 342, str. 59 z późn. zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy.**

Uzasadnienie

W dniach 3 – 7 kwietnia 2023 r. inspektorzy reprezentujący Kujawsko - Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, zwanego dalej: „Kujawsko - Pomorskim WIIH” lub „organem pierwszej instancji”, przeprowadzili kontrolę w placówce, należącej do przedsiębiorcy [xx], zwanego dalej „stroną”, „kontrolowanym” lub „przedsiębiorcą”.

Zgodnie z art. 48 ust. 11 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.) (zwanej dalej: „Prawem przedsiębiorców”) nie dokonano zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, ponieważ kontrolę przeprowadzono m.in. na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej.

W ramach postępowania kontrolnego inspektorzy sprawdzali prawidłowość oznakowania i obrotu kosmetykami znajdującymi się w ofercie kontrolowanego przedsiębiorcy, m.in. w oparciu o przepisy:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącego produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L Nr 342, str. 59 ze zm.), zwane dalej: „rozporządzeniem dotyczącym produktów kosmetycznych” lub „rozporządzeniem 1223/2009”,

żadnej oceny wagi stwierdzonego naruszenia prawa (np. nie wskazano ani liczby sztuk kwestionowanych produktów kosmetycznych ani ich wartości).

- 2) organ I instancji nie odnosi się do przesłanki, wskazanej w art. 189d pkt 1) Kpa dotyczącej czasu trwania naruszenia prawa pomimo, iż wprost ją przytacza,
- 3) w ramach wskazanej w art. 189d pkt 2) Kpa dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej w postaci częstotliwości niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara, w zaskarżonej decyzji nie wskazano, czy powołana decyzja nr PHU - 58 /2022 z dnia 26 września 2022r. Kujawsko - Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora IH jest ostateczna.
- 4) organ I instancji w ogóle nie odniósł się do obligatoryjnej dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 189d pkt 4) Kpa, to jest stopnia przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa, ograniczył się bowiem wyłącznie do stwierdzenia, że „(...) strona, jako profesjonalista prowadzący działalność gospodarczą m.in. w zakresie wprowadzania do obrotu produktów kosmetycznych, zobowiązana jest do znajomości i stosowania przepisów prawa regulujących tą działalność. Bezsprzeczne jest, że strona udostępniając na rynku produkty kosmetyczne pozbawione wymaganego oznakowania przyczyniła się do powstania naruszenia.”
- 5) w ramach wskazanej w art. 189d pkt 5) Kpa dyrektywy zaskarżona decyzja organu I instancji akcentuje, że „(...) działania w stosunku do wadliwie oznakowanych produktów strona podjęła dopiero w rezultacie interwencji (kontroli), natomiast pomija fakt niezwłocznego podjęcia działań naprawczych przez odwołującego w związku ze stwierdzonymi przez kontrolujące nieprawidłowościami, przed zakończeniem kontroli i przed wszczęciem postępowania administracyjnego zakończonego jej wydaniem.

Skarżący stwierdza, że uzasadnienie poszczególnych przesłanek wymiaru kary nie pozwala na dokonanie oceny ich wpływu wysokość nałożonej na odwołującego kary pieniężnej, a w konsekwencji na ocenę zasadności jej nałożenia w wysokości określonej w decyzji.

Mając na uwadze wskazane w odwołaniu argumenty skarżący zarzuca naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy o produktach kosmetycznych w związku z art. 189d Kpa poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że udostępnienie na rynku 12 partii produktów kosmetycznych niespełniających wymagań w zakresie oznakowania, określonych w rozporządzeniu nr 1223/2009, powinno skutkować wymierzeniem kary pieniężnej w wysokości 5.000 zł.

Jednocześnie spółka zarzuca, że zaskarżona decyzja nie zawiera w istocie żadnego uzasadnienia dla niezastosowania przez organ pierwszej instancji art. 189f § 1 pkt 1) Kpa. Decyzja ta zawiera bowiem wyłącznie stwierdzenie, że „zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, w prowadzonym postępowaniu administracyjnym nie ma zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 Kpa, gdyż w przedmiotowej sprawie waga naruszenia prawa nie może być uznana za znikomą. (...) Wobec powyższego, odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 (...) było w ocenie Wojewódzkiego Inspektora bezzasadne.”. Organ pierwszej instancji nie przedstawił w decyzji żadnych motywów pozwalających na konkluzję co do braku możliwości uznania wagi naruszenia prawa za znikomą. W konsekwencji brak jest możliwości dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w tym zakresie.

W dalszej części odwołania, podmiot skarżący wskazał na niezastosowanie przez organ pierwszej instancji narzędzi przewidzianych w art. 189f § 2 i § 3 kpa. Zaakcentował też, że niezwłocznie podjął działania naprawcze, co doprowadziło do usunięcia naruszenia prawa, potwierdzonego w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji. Uznał, że poprzez dobrowolne usunięcie nieprawidłowości doszło do swoistego antycypowania (skonsumowania) wskazanych przepisów art. 189f § 2 i § 3 kpa. Zarzucił organowi pierwszej instancji, że ten w sposób niewyczerpujący uzasadnił kwestie związane z brakiem zastosowania narzędzi przewidzianych w 189f § 2 i § 3 kpa.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej argumentów strony, Prezes UOKiK stwierdza, iż nie ma żadnych wątpliwości, że przedsiębiorca jako dystrybutor kwestionowanych produktów, nie wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków wskazanych w art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1223/2009 i udostępniał na rynku produkty oznakowane niezgodnie z ww. rozporządzeniem. Sam przedsiębiorca również, nie kwestionuje w odwołaniu ustaleń faktycznych, a jedynie wskazuje, jakie kryteria jego zdaniem powinny być wzięte pod uwagę i co nie zostało przez organ pierwszej instancji uwzględnione przy analizie przesłanek wymiaru kary.

Organ drugiej instancji wskazuje, że kryteria wymiaru kary zostały wprost wskazane w art. 189d kpa i organ pierwszej instancji analizując kwestie wysokości kary rozważył wszystkie przesłanki w nim zawarte.

Kujawsko – Pomorski WIIH ocenił wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia (art. 189d pkt 1 Kpa), prawidłowo wskazując na istotę i znaczenie informacji w zakresie prawidłowego oznakowania kosmetyków z punktu widzenia interesu konsumenta. Informacje dotyczące wykazu składników są bardzo istotne z punktu widzenia konsumentów, gdyż informacja ta ma znaczący wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, szczególnie w przypadku osób wrażliwych czy uczulonych na pewne składniki. Prezes UOKiK podkreśla dodatkowo, że skala stwierdzonych nieprawidłowości była bardzo wysoka, ponieważ odsetek stwierdzonych nieprawidłowości wynosił 100 proc. - na 12 partii ocenianych udostępnionych przez kontrolowanego produktów kosmetycznych, 12 zostało zakwestionowanych, gdyż nie odpowiadały one wymaganiom prawnym w zakresie oznakowania. Należy również dodać, że naruszenie dotyczyło całkowitego braku wykazu składników przez co konsumenci byli całkowicie pozbawieni istotnej dla nich informacji, dotyczącej składu kosmetyków.

Organ drugiej instancji, mając na uwadze argument strony odnośnie nieuwzględnienia przy analizie niniejszej przesłanki wartości oraz liczby sztuk zakwestionowanych produktów oraz faktu, że zdarzenie miało miejsce tylko w jednej drogerii, wskazuje że niniejsze postępowanie zostało wszczęte na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej w jednej z należących do przedsiębiorcy drogerii, a które zostały udokumentowane w Protokole kontroli z 7 kwietnia 2023 r. nr PHU.8361.1.83.2023. Natomiast szczegółowe informacje dotyczące ilości sztuk produktów zakwestionowanych oraz ich wartości zostały podane w Załączniku nr 1 do ww. Protokołu kontroli. Organ równocześnie zwraca uwagę na fakt, że inspektorzy reprezentujący Kujawsko-Pomorskiego WIIH przeprowadzili wrywkową kontrolę produktów kosmetycznych, w której ilość produktów nie była zbyt liczna.

Organ drugiej instancji analizując okoliczności naruszenia prawa wskazuje, że to do obowiązków dystrybutora należy sprawdzenie i podjęcie działań aby kosmetyki źle oznakowane nie trafiły do użytkowników. Strona od wielu lat prowadzi sprzedaż produktów kosmetycznych w licznych drogeriach, a więc powinna mieć pełną wiedzę na temat obowiązków nałożonych na dystrybutorów i się z nich wywiązywać, a czego nie uczyniła, na co wskazują ustalenia kontroli.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że okoliczności i waga naruszenia prawa nie budzą wątpliwości, co do istnienia przesłanek faktycznych uzasadniających nałożenie kary pieniężnej, gdyż strona nie dopełniła obowiązków nałożonych na nią w art. 19 ust. 1 lit. g) rozporządzenia 1223/2009 w związku z art. 6 rozporządzenia 1223/2009.

W omawianym przypadku trudnym do określenia, a wręcz niemożliwym było jednak ustalenie jaki był okres, czas trwania naruszenia, a więc okres udostępnienia zakwestionowanych produktów konsumentom bez informacji o składzie. Trudno domniemywać jak długo naruszenie miało miejsce, jednakże z pewnością zaistniało. Bezsportnym jednak jest, że naruszenie miało miejsce w trakcie kontroli - aż do czasu podjęcia przez kontrolowanego działań naprawczych, które były podjęte w wyniku interwencji Inspekcji Handlowej.

Organ pierwszej instancji analizując 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 pkt 2 Kpa), wskazał, że przesłanka ta przemawia na niekorzyść strony, gdyż jest to kolejne (drugie) stwierdzone przez Wojewódzkiego Inspektora uchybienie, którego dopuściła się strona, podlegające administracyjnej karze pieniężnej w obszarze produktów kosmetycznych, oraz powołał się na wydaną wobec skarżącego decyzję PHU-58/2022 z 26 września 2022 r. Prezes UOKiK dodaje, że decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Prezesa UOKiK DIH-III/2/2023 z 23 stycznia 2023 r.

Organ drugiej instancji nie zgadza się z twierdzeniem strony w odwołaniu, iż brak wskazania czy powołana w skarżonej decyzji decyzja PHU-58/2022 z 26 września 2022 r. jest ostateczna, nie pozwala na dokonanie oceny wpływu tej przesłanki na wysokość kary, a w konsekwencji na ocenę zasadności jej nałożenia w wysokości określonej w ww. decyzji. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że okolicznością wpływającą na wymiar kary ma być "częstotliwość" naruszeń. Prezes UOKiK wskazuje, że analizując niniejszą przesłankę organ bierze pod uwagę nie tylko decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne, ale w szczególności sam fakt wcześniejszego stwierdzenia naruszenia w zakresie oznakowania. Tak postąpiłby organ, gdyby w toku wcześniejszego postępowania uznał znikomość naruszenia prawa i odstąpił od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestał na pouczeniu, a stan faktyczny wskazywałby na naruszenie określonych przepisów, to organ pierwszej instancji też wziąłby to pod uwagę przy ocenie niedopełnienia obowiązku w przeszłości. Decyzja, na którą powołuje się Kujawsko – Pomorski WIIH, była wydana w stosunku do przedsiębiorcy, będącego również stroną niniejszego postępowania, a zatem skarżący ma pełny obraz nieprawidłowości, jakie były stwierdzone w toku kontroli, której ustalenia były podstawą wydania wskazanej decyzji, jak również posiada pełną wiedzę czy decyzja jest ostateczna czy też nie. Zatem argumenty strony w tej kwestii nie znajdują uzasadnienia.

Wskazana w art. 189d pkt 3 przesłanka dotycząca uprzedniego ukarania za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe przez inne organy powinna być oceniana w aspekcie karania sprawcy deliktu administracyjnego za ten sam czyn w innym reżimie odpowiedzialności (karnej, karnoskarbowej, wykroczeniowej). Prezes UOKiK wskazuje jednocześnie, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do zastosowania niniejszej przesłanki, gdyż udostępnianie produktów kosmetycznych niewłaściwie oznakowanych nie podlega odpowiedzialności karnej czy karnej skarbowej, jak również nie stanowi wykroczenia.

Badając wskazany w art. 189d pkt 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa – organ pierwszej instancji wskazał, że „strona, jako profesjonalista prowadzący działalność gospodarczą m.in. w zakresie wprowadzania do

obrotu produktów kosmetycznych, zobowiązana jest do znajomości i stosowania przepisów prawa regulujących tę działalność. Bezsprzeczne jest, że strona udostępniając na rynku produkty kosmetyczne pozbawione wymaganego oznakowania przyczyniła się do powstania naruszenia.”

Argument strony, że organ pierwszej instancji nie odniósł się w ogóle do powyższej dyrektywy wymiaru kary nie znajduje uzasadnienia. Należy tutaj wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1223/2009, przed udostępnieniem produktu kosmetycznego na rynku dystrybutorzy sprawdzają, m.in. czy podane są informacje dotyczące oznakowania określone w art. 19 ust. 1 lit. a), e) i g) oraz w art. 19 ust. 3 i 4 rozporządzenia 1223/2009. Natomiast jeżeli dystrybutorzy uznają lub mają powody sądzić, że dany produkt kosmetyczny nie jest zgodny z wymogami przewidzianymi w niniejszym rozporządzeniu, nie udostępniają produktu na rynku, dopóki nie zostanie on dostosowany do obowiązujących wymogów. To na kontrolowanym, tj. dystrybutorze ciąży obowiązek sprawdzenia przed udostępnieniem danego produktu na rynku, czy jest on oznakowany wykazem składników i to od niego zależało czy dany produkt zostanie udostępniony czy nie. A zatem stwierdzenie zawarte w skarżonej decyzji, że „Bezsprzeczne jest, że strona udostępniając na rynku produkty kosmetyczne pozbawione wymaganego oznakowania przyczyniła się do powstania naruszenia” jest jak najbardziej właściwe i wprost wskazujące, kto przyczynił się do powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku prowadzonej kontroli. Prezes UOKiK podkreśla, iż ewidentnie z winy strony doszło do omawianego naruszenia prawa.

Strona w odwołaniu sugeruje wadliwe rozumienie przez organ przesłanki zawartej w pkt 5 art. 189d Kpa i podważa ustalenia organu w stwierdzeniu: „(...) działania w stosunku do wadliwie oznakowanych produktów strona podjęła dopiero w rezultacie interwencji (kontroli), co zostało udokumentowane w protokole kontroli na karcie nr 3”, z naciskiem na słowo „dopiero”. Zgodnie ze stanem faktycznym przedstawionym w aktach sprawy, z uwzględnieniem sekwencji zdarzeń jakie miały miejsce w przedmiotowej sprawie, niezaprzeczalnym jest, że zainicjowane przez stronę działania naprawcze w rzeczy samej były konsekwencją kontroli organu, która stanowiła pewien impuls do działania strony i w oczywisty sposób niejako wymuszała przyjęcie przez nią narzuconego porządku prawnego. A zatem niniejszy argument również nie znajduje uzasadnienia.

Kujawsko – Pomorski WIIH właściwie również odniósł się do wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (art. 189d pkt 6 Kpa) – wskazując, iż przesłanka ta nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż stwierdzenie naruszenia prawa nie jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu.

Odnosząc się do zarzutu strony, dotyczącego braku przez organ pierwszej instancji oceny wpływu poszczególnych przesłanek na wysokość nałożonej kary pieniężnej, co w konsekwencji negatywnie wpływa na ocenę zasadności jej nałożenia w wysokości określonej w decyzji, Prezes UOKiK wskazuje, że art. 189d Kpa wymaga od organu administracji wzięcie pod uwagę i analizę każdej z przesłanek wskazanych w ww. artykule, jednak organ nie ma obowiązku wykazywania, jak duży wpływ na wysokość kary ma każda z analizowanych przesłanek. Analiza akt sprawy przeprowadzona przez organ drugiej instancji pozwala stwierdzić, że Kujawsko-Pomorski WIIH w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie administracyjne, w tym zbadał możliwość zastosowania narzędzi zawartych w art. 189f oraz 189d Kpa. Nawet jeśli, jak sugerowała strona, organ odniósł się do niektórych z poszczególnych dyrektyw wskazanych w art. 189d Kpa w sposób uogólniony, nie oznacza to, że ich nie uwzględnił. Organ administracji publicznej stosuje wskazane dyrektywy wymiaru kary stosownie do konkretnego przypadku, stanu faktycznego oraz prawnego, występującego w sprawie nakładania administracyjnej kary pieniężnej.

Prezes UOKiK wskazuje również, że przesłanki zawarte w art. 189d zgodnie z art. 189a Kpa bierze się pod uwagę w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg, jeżeli któryś ze wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. przesłanki wymiaru kary czy odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej. Biorąc pod uwagę, że jest to przepis ogólny i przesłanki zostały określone bardzo szeroko, w niniejszej sprawie nie wszystkie przesłanki po przeanalizowaniu nie mogą być zastosowane, chociażby przesłanka dotycząca uprzedniego ukarania za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe przez inne organy czy wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła, co zostało już wyjaśnione powyżej.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 36 ust. 1 kto wprowadza do obrotu lub udostępnia na rynku produkt kosmetyczny bez spełnienia wymogów w zakresie oznakowania, o których mowa w art. 19 ust. 1-3, 5 i 6 rozporządzenia 1223/2009, podlega karze pieniężnej w wysokości do 70 000 zł, a zatem to organ, uwzględniając stan faktyczny oraz przesłanki zawarte w art. 189d Kpa, w sposób dowolny ustala wysokość kary administracyjnej, jaka według niego powinna zostać nałożona za stwierdzone nieprawidłowości, do wysokości 70 000 zł.

Jednocześnie Prezes UOKiK wskazuje, że nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem strony w kwestii naruszenia art. 36 ust. 1 ustawy o produktach kosmetycznych. Okoliczności i waga naruszenia prawa ewidentnie wskazują, że strona nie dopełniła obowiązków nałożonych na nią przepisami rozporządzenia 1223/2009 i udostępniła na rynku 12 partii produktów kosmetycznych bez załączonej informacji zawierającej wykaz składników (100 proc. Produktów poddanych ocenie). Obowiązkiem dystrybutora, czyli kontrolowanego przedsiębiorcy, przed udostępnieniem produktu kosmetycznego na rynku, było sprawdzenie, czy podane zostały informacje m.in. dotyczące wykazu składników, określone w art. 19 ust. 1 lit. g) ww. rozporządzenia, czego w niniejszej sprawie kontrolowany nie uczynił, a konsekwencją czego są stwierdzone nieprawidłowości. Ponadto, organ drugiej instancji stoi na stanowisku, że fakt wycofania wadliwych towarów, podjęcia działań naprawczych nie zwalnia strony z odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków stwierdzone w chwili kontroli.

Prezes UOKiK, po ponownym przeanalizowaniu sprawy nie stwierdził, by doszło do naruszenia art. 189f kpa i nie widzi także podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary w ramach instytucji przewidzianej w art. 189f kpa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przepis art. 189f § 1 pkt 1 kpa wskazuje dwa warunki, które muszą zostać spełnione łącznie, aby organ mógł odstąpić od nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Po pierwsze waga naruszenia musi być znikoma, przez co należy rozumieć, że istotność, znaczenie oraz rozmiar naruszonego obowiązku są niewielkie. Jak już wskazywano wcześniej okoliczność wystąpienia naruszenia przepisów rozporządzenia 1223/2009 jest w przedmiotowej sprawie bezsporna, nie kwestionuje go również sama strona postępowania. Wskazać należy, że 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/20). Wbrew stanowisku jakie obrała spółka, waga naruszenia nie była znikoma, albowiem stwierdzono brak informacji istotnych z punktu widzenia konsumenta, a wymaganych przepisami rozporządzenia 1223/2009. Prezes UOKiK, wskazuje, że

jednym z głównych celów nałożenia na przedsiębiorców obowiązków zawartych w rozporządzeniu 1223/2009, jest spowodowanie aby na rynku znajdowały się tylko kosmetyki bezpieczne dla zdrowia ludzi. W niniejszej sprawie stwierdzono brak bardzo istotnej, mającej wpływ na bezpieczeństwo użytkowników końcowych informacji, a mianowicie dotyczącej składu wyrobu. Poza tym, w ocenie organu nawet niewielka ilość zakwestionowanych produktów oraz ich wartość nie przesądza o tym, że naruszenie miało charakter incydentalny (w domyśle znikomy). Należy mieć na względzie, że organ drugiej instancji oceniając aspekt związany ze znikomością naruszenia bierze pod uwagę nie tylko skalę naruszenia, ale również skutki naruszenia w odniesieniu do potencjalnych uczestników rynku, jakimi są konsumenci. W niniejszym przypadku konsumenci zostali pozbawieni dostępu do informacji o wykazie składników w przypadku 100 proc. tj. 12 produktów kosmetycznych na dwanaście partii kosmetyków skontrolowanych ogółem. Obowiązkiem dystrybutora było sprawdzenie przed udostępnieniem czy produkty kosmetyczne zawierają m.in. wykaz składników, czego w niniejszym przypadku przedsiębiorca nie uczynił, konsekwencją czego było udostępnienie produktów kosmetycznych niewłaściwie oznakowanych. Należy tutaj podkreślić, że podjęcie powyższych działań, było zależne tylko i wyłącznie od spółki i to przedsiębiorca powinien tak zorganizować swoją działalność, aby w ostateczności udostępniane były tylko te produkty kosmetyczne, które są zgodne z rozporządzeniem 1223/2009. Powyższe dowodzi, iż w żaden sposób wagi naruszenia nie można uznać za znikomą.

Drugim warunkiem uzasadniającym odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest zaprzestanie naruszania prawa przez przedsiębiorcę. Jednak, nawet jeżeli organ uznałby, że przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa, niniejszy przepis nie miałby zastosowania, gdyż waga naruszenia nie była znikoma, a powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 2 grudnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 160/21: *„by można było odstąpić w trybie art. 189f k.p.a. od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu, waga naruszenia musi być znikoma, a strona musiałaby zaprzestać naruszenia prawa, zaś obie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie”*.

Nie została spełniona również przesłanka z pkt 2 art. 189f § 1, ponieważ nie była wydana przez inny uprawniony organ administracji publicznej prawomocna decyzja nakładająca na stronę za to samo zachowanie administracyjną karę pieniężną, jak również strona nie została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, czy też prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a kara ta spełniałaby cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Ponadto w ocenie Prezesa UOKiK zastosowanie art. 189f § 2 Kpa nie jest możliwe w niniejszym przypadku. Zdaniem organu literalna wykładnia ww. przepisu jednoznacznie wskazuje, iż warunkiem zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary jest usunięcie naruszenia prawa, przy czym termin ten należy interpretować ściśle, a więc bez rozszerzenia jego znaczenia na przypadki „zaprzestania naruszania prawa”, tych bowiem dotyczy regulacja art. 189f § 1 Kpa (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Red. prof. dr hab. Marek Wierzbowski, red. prof. dr hab. Aleksandra Wiktorowska. Rok 2021: „Z uwagi na odmienne brzmienie tych sformułowań na gruncie komentowanego artykułu, należy uznać, że "usunięcie naruszenia prawa" nie jest tożsame z "zaprzestaniem naruszenia". Tym samym, aby usunąć naruszenie prawa nie wystarczy przerwać naruszanie przepisów prawa, lecz należy usunąć skutki naruszenia (z oczywistych przyczyn nie jest możliwe wyeliminowanie samego naruszenia, a więc zdarzenia z przeszłości, które już zaistniało”). Niemożność takiego działania oznacza więc, że w przedmiotowej sprawie Skarżący nie ma możliwości usunięcia skutków naruszenia prawa (por. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 25.07.2019 r. Sygn. akt VI SA/Wa 991/19: „Warunkiem odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

jest także przywrócenie stanu zgodnego z prawem, naruszonego przez zachowanie stanowiące podstawę odpowiedzialności administracyjnej. Jak słusznie podkreślił organ usunięcie naruszenia prawa nie jest tożsame z zaprzestaniem naruszania. Aby usunąć naruszenie prawa nie wystarczy przerwać naruszania przepisów prawa, lecz należy usunąć skutki naruszenia.”. W przedmiotowej sprawie Prezes UOKiK nie widzi możliwości usunięcia skutków naruszenia, gdyż niewidocznie przez stronę wymaganych informacji o składzie produktów spowodowało uniemożliwienie zapoznania się nimi przez użytkowników w chwili zakupu produktu kosmetycznego. Nie jest więc możliwe usunięcie braku stosownej wiedzy chociażby u konsumentów, którzy zakupili dany produkt w przeszłości. Dodatkowo, kara ma z założenia pełnić również funkcję represyjno-dyscyplinującą, a więc ma za zadanie m. in. eliminować z rynku produkty z nieprawidłowościami i stanowić na przyszłość ostrzeżenie dla przedsiębiorcy, by sprzedawał jedynie produkty właściwie oznakowane. Prezes UOKiK zaznacza, że przedsiębiorca naruszył po raz kolejny przepisy rozporządzenia 1223/2009 (o czym mowa powyżej w niniejszej decyzji). W tej sprawie, stwierdzone naruszenie przepisów wywarło skutki wobec klientów sklepu (drogerii), zatem dotyczyło pewnego kręgu osób (konsumentów), które pozbawiono dostępu do informacji o wykazie składników 12 rodzajów kosmetyków (100 proc. poddanych ocenie). Z uwagi na to, że przedsiębiorca był już wcześniej karany za naruszenie przepisów rozporządzenia 1223/2009, a jednak w dalszym ciągu dochodzi do niewykonywania przez stronę obowiązków nakładanych na dystrybutorów przepisami ww. rozporządzenia, Prezes UOKiK nie ma wątpliwości, że zastosowanie art. 189f §2 i §3 kpa, tj. odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej nie pozwoliłoby na spełnienie celów, dla których ta kara miałaby być nałożona. Z tego też względu organ uznał, że zastosowanie tej regulacji w niniejszej sprawie byłoby w tym świetle niecelowe.

Przechodząc do zarzutów przedsiębiorcy dotyczących naruszenia art. 6, 7, 11, 77 § 1, 80 i art. 107 kpa, Prezes UOKiK stwierdza, że są one chybione.

Organ w sposób prawidłowy zebrał i rozpatrzył cały zgromadzony w sprawie materiał dowodowy. W ocenie Prezesa UOKiK materiał ten jest rzetelny i spójny. Stwierdzony w toku kontroli stan faktyczny został zawarty w dołączonym do akt sprawy protokole kontroli oraz załączniku nr 1 zawierający wykaz kosmetyków ocenianych pod względem prawidłowości oznakowania oferowanych do sprzedaży w kontrolowanym sklepie. Do niniejszego protokołu przedsiębiorca nie wniósł żadnych uwag, co czyni go niepodważalnym dowodem w sprawie. Co więcej, zarówno stan faktyczny, jak i stwierdzone naruszenie przepisów art. 19 ust. 1 lit g) rozporządzenia 1223/2009, a co za tym idzie konieczność nałożenia kary pieniężnej, nie budzi wątpliwości organu drugiej instancji. Sam przedsiębiorca nie neguje stwierdzonego stanu faktycznego, a głównie wskazuje na incydentalny charakter naruszenia oraz podjęcie działań mających na celu eliminację stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Działania organu były zgodne z prawem i na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Kierował się on również zasadami bezstronności, proporcjonalności oraz równego traktowania. W treści uzasadnienia decyzji wyjaśnił stronie zasadność przesłanek, którymi się kierował. Organ pierwszej instancji w sposób obiektywny i trafny (wymierzając stronie karę) przeanalizował i uwzględnił przesłanki określone w art. 189d kpa, a ponadto rozważył przesłanki odstąpienia od nałożenia kary w trybie art. 189f kpa.

Przedsiębiorca w odwołaniu wskazał jedynie na naruszenie ww. przepisów Kpa, jednak w żaden sposób nie sprecyzował na czym dokładnie owe naruszenia organu miałyby polegać. Samo przywołanie przepisów prawa przez przedsiębiorcę nie dowodzi jeszcze, że organ w jakimś względzie uchybił ww. przepisom Kpa. Na podstawie przeprowadzonej przez Prezesa UOKiK analizy skarżonej decyzji, pod kątem ewentualnego naruszenia wskazanych w odwołaniu przepisów Kpa, organ wskazuje iż nie znajduje uzasadnienia dla zarzutu przedsiębiorcy w tym zakresie.

W dalszej kolejności Prezes UOKiK stwierdza, że naruszenie przepisów, bezsprzecznie udowodnione stronie, było wynikiem nieusprawiedliwionego zaniedbania przedsiębiorcy i to powstałego w sytuacji jego pełnej wiedzy na temat obowiązujących przepisów prawa w naruszonym zakresie. Trzeba również zauważyć, że strona reprezentuje dużą sieć handlową mającą dostęp do wyspecjalizowanej kadry doradczej i prawnej, ma możliwość przeprowadzania rozmaitych szkoleń dla pracowników i tym samym miała szerokie możliwości dopełniania obowiązków ustawowych, a jako profesjonalista w branży kosmetycznej, winna mieć ich świadomość.

Cechą charakterystyczną sankcji administracyjnej, a taką właśnie jest kara pieniężna nakładana na podstawie przepisów ustawy o produktach kosmetycznych, jest jej automatyczne stosowanie wobec podmiotu ponoszącego przypisaną mu obiektywną odpowiedzialność za naruszenie ciążących na nim obowiązków. Samo zaś stwierdzenie – udowodnienie faktu braku właściwej informacji wymaganej przepisami prawa jest wystarczającą przesłanką do nałożenia kary pieniężnej. Nie ma przy tym znaczenia, czy niedopełnienie obowiązku nastąpiło z winy (umyślnej czy nieumyślnej) danego podmiotu, czy też nie. Dodatkowo wskazać należy, że ustawa nie przewiduje możliwości badania przez organ Inspekcji Handlowej istnienia winy, bądź jej braku po stronie podmiotu, u którego ujawniono nieprawidłowości. Zatem samo stwierdzenie w wyniku kontroli, że określony podmiot nie zrealizował ciążącego na nim obowiązku ustawowego powoduje konieczność nałożenia kary pieniężnej, która jest karą administracyjną.

Skuteczność kary przejawia się w możliwości jej nałożenia i wyegzekwowania. Kara nałożona na podmiot musi także spełniać funkcję prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, tj. być ostrzeżeniem dla przedsiębiorcy, mającym na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości. Wymierzona kara powinna być przy tym proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko towary spełniające wymagania, w tym zawarte w art. 19 ust. 1 rozporządzenia 1223/2009.

Prezes UOKiK wyjaśnia, że jednym z głównych celów nałożenia na przedsiębiorców obowiązków zawartych w rozporządzeniu 1223/2009, jest wzmocnienie szeroko pojętej ochrony konsumenta oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi. Dlatego też przepisy rozporządzenia w sposób bardzo szczegółowy określiły obowiązki nakładane na przedsiębiorców, którzy nie tylko produkują, ale też udostępniają konsumentom produkty kosmetyczne.

Zdaniem Prezesa UOKiK udostępnianie produktów kosmetycznych oznakowanych w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Wskazuje również, że obowiązkiem dystrybutorów jest działanie z należytą starannością w odniesieniu do obowiązujących wymogów. W związku z czym przed udostępnieniem produktu kosmetycznego na rynku konieczne jest za każdym razem sprawdzenie opakowania jak również zweryfikowanie, czy na etykietach znajdują się wymagane informacje, a w niniejszym przypadku czy zgodnie z informacją na wyrobie dołączone zostały etykiety zawierające informacje o składzie wyrobu. Kontrolowany jako profesjonalista ma obowiązek znajomości i stosowania powszechnie obowiązującego prawa w zakresie prowadzonej przez niego działalności. Nadto, organ drugiej instancji podkreśla, że gdyby przedsiębiorca jeszcze przed udostępnieniem wyrobów do sprzedaży dokonał oceny zgodności oznakowania kosmetyków z wymaganiami, tj. podjął odpowiednie działania zgodnie z art. 6 rozporządzenia 1223/2009, Inspekcja Handlowa nie stwierdziłaby naruszenia przepisów prawa w toku podejmowanych działań kontrolnych.

Wskazać należy przy tym, że odpowiedzialność podmiotu m. in. za należyte oznakowanie kosmetyków zgodnie z przepisami ma charakter obiektywny i powstaje z chwilą popełnienia naruszenia. Jak trafnie

zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 6 lipca 2016 r., sygn. III SA/Po 287/16, „Istota odpowiedzialności administracyjnej sprowadza się do tego, że aby pociągnąć do niej określony podmiot konieczne jest zaistnienie wyłącznie dwóch zasadniczych przesłanek: po pierwsze, podmiot ten musi charakteryzować się cechami wyrażonymi w normie prawnej stanowiącej podstawę odpowiedzialności oraz po drugie, musi on wyczerpać określone w tej normie znamiona działania lub zaniechania lub znamiona tegoż zachowania muszą zostać wyczerpane przez inny podmiot – o ile norma prawna przypisuje zachowanie innego podmiotu lub skutek tego zachowania wspomnianemu podmiotowi administrowanemu (delikt administracyjny). Zaistnienie powyższych przesłanek jest co zasady wystarczające, aby podmiot administrowany poniósł z tytułu popełnionego deliktu administracyjnego ujemne konsekwencje (sankcję administracyjną)”. Oznacza to, że przesłanką tej odpowiedzialności jest samo stwierdzenie przez właściwą jednostkę administracji publicznej nieprzeprzeczenia przez określony podmiot (administrowany), nałożonych prawem obowiązków. Mając więc na względzie charakter odpowiedzialności administracyjnej, bez znaczenia pozostają okoliczności, w wyniku których strona dopuściła się nieprawidłowości, ani też te, które aktualnie podnosi strona np. stwierdzając, iż nieprawidłowości miały charakter incydentalny.

Organ drugiej instancji zauważa, że przepisy ustawy o produktach kosmetycznych jednoznacznie stanowią, iż wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej nakłada, za brak właściwego oznakowania karę pieniężną w wysokości do 70 000 zł. Wymierzając sankcję w tym zakresie posługuje się przy tym swobodnym uznaniem w granicach określonych prawem kryteriów. Biorąc więc pod uwagę maksymalny wymiar sankcji, jaką mógł zastosować Kujawsko-Pomorski WIIH kara, w wysokości 5000 zł, jest w ocenie Prezesa UOKiK, odpowiednią i zastosowaną prawidłowo, z uwzględnieniem ustawowych kryteriów nałożenia sankcji.

Mając powyższe na uwadze organ drugiej instancji nie znalazł podstaw do uchylenia decyzji i orzeczenia co do istoty czy też przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 138§ 1 pkt 1 kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Należy przy tym podkreślić, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji jest konsekwencją dokonania przez organ drugiej instancji oceny, że decyzja organu pierwszej instancji była prawidłowa i co do istoty sprawy identyczna jak decyzja podjęta przez organ drugiej instancji. Prezes UOKiK przychylił się tym samym do ustaleń poczynionych w toku postępowania przez organ pierwszej instancji oraz uznał, iż Kujawsko-Pomorski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę, karę pieniężną w wysokości 5000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych) z tytułu udostępniania na rynku produktów kosmetycznych bez spełniania wymogów w zakresie oznakowania, o którym mowa w art. 19 ust. 1 lit. g) rozporządzenia 1223/2009.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu Ochrony i Konkurencji i Konsumentów orzekł jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

Pouczenie:

1. Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.

2. Od skarg wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym od strony skarżącej pobierana jest opłata, tzw. wpis stosunkowy, zależny od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:
 - 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.
3. W przypadku wniesienia od niniejszej decyzji skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania sądowo-administracyjnego. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
4. Do należności pieniężnych w postaci kar pieniężnych nie uiszczonych w terminie stosuje się przepisy art. 189i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn.zm.).

Z up. Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Anna Janiszewska
Zastępca Dyrektora
Departamentu Inspekcji Handlowej
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

1. [xxx]
2. Kujawsko - Pomorski WIIH
3. a/a