

Agnieszka Żywicka

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0002-5789-8355

agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl

Nadzór nad produktami kosmetycznymi jako zadanie administracji publicznej – problemy w wykonywaniu nadzoru

Wstęp

Szeroko pojęte bezpieczeństwo konsumentów i ochrona zdrowia ludzi przed szkodliwym działaniem różnych produktów od kilkudziesięciu lat stanowi jeden z głównych priorytetów Unii Europejskiej, realizowanych w ramach polityki konsumenckiej. Na poziomie krajowym postulat ten wyraża art. 68 i art. 76 Konstytucji RP, które obligują organy administracji do realizacji zadań, których celem jest ochrona zdrowia i życia obywateli przed różnymi zagrożeniami. Dbałość o właściwy poziom bezpieczeństwa produktów kosmetycznych wprowadzanych na rynek, z uwagi na przeznaczenie i sposób stosowania kosmetyków, zawiera się zatem w tym zadaniu.

Dynamika zmian zarówno w obrębie regulacji unijnych, jak i krajowych normujących rynek kosmetyczny nie jest duża¹, jednak szybki rozwój branży kosmetycznej i wprowadzanie na rynek coraz to nowych produktów o nowym składzie chemicznym generuje zwiększone ryzyko niepożądanych działań tych produktów, powodując tym samym wzrost zagrożenia dla zdrowia konsumentów. Reakcją prawodawcy na to zjawisko było zwiększenie ingerencji (nadzoru) państwa w procesy gospodarcze zachodzące na rynku kosmetycznym, a w konsekwencji poszerzenie zadań administracyjnych dokonane ustawą z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych. Prawodawca wy-

¹ Kwestie bezpieczeństwa produktów kosmetycznych są kompleksowo regulowane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącym produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 59, z późn. zm.) oraz na poziomie krajowym ustawą z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 227).

szedł z założenia, że swobodę produkcji i wprowadzania produktów na rynek można ograniczyć poprzez system stanowienia prawa i stosowania jego postanowień w ramach realizowanej funkcji policyjnej – nadzoru. Nadzór policyjny wykonywany w interesie publicznym ma pozwolić na zapewnienie bezpieczeństwa i w określonym stopniu odpowiedniej jakości produktów. Można przyjąć, że właściwe organy państwa działają tu niejako w interesie i na rzecz konsumentów², przy czym zakres ich działań jest wyznaczony przepisami unijnymi.

W artykule dowodzeniu podlega teza, że nadzór policyjny sprawowany przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej jako PIS) i Inspekcji Handlowej (dalej jako IH) nad produktami kosmetycznymi to ważne zadanie administracji publicznej w gospodarce, realizowane w ramach nadzoru policyjnego, którego skuteczność wymaga skoordynowanych działań tych organów. W sposobie podziału zadań między wskazane organy nadzoru oraz prawnym mechanizmie koordynacji i współpracy działań nadzorczych można jednak dostrzec mankamenty, które powodują trudności w jego realizacji.

W artykule podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia trzech problemów badawczych:

- 1) Czy przyjęte instrumenty prawne w ramach nadzoru nad rynkiem kosmetycznym zapewniają właściwy poziom bezpieczeństwa produktów kosmetycznych, a tym samym zapewniają ochronę wartości chronionych w ramach tego zadania publicznego?
- 2) Czy przyjęty układ kompetencji (model nadzoru) między PIS i IH oraz przyznane tym organom środki nadzorcze zapewniają sprawność i skuteczność nadzoru nad produktami kosmetycznymi?
- 3) Czy prawny mechanizm działań nadzorczych gwarantuje właściwy poziom bezpieczeństwa konsumentów – użytkowników produktów kosmetycznych?

Charakterystyka nadzoru nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych w ujęciu funkcjonalnym (zadanie publiczne)

Zadania publiczne nie stanowią jednolitej kategorii i nie mają definicji normatywnej; często utożsamiane są z prawnymi formami działania administracji³ i doczekały się przy tym wielu opracowań naukowych. „Zadania pu-

² Por. T. Kocowski, W. Małecki, *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, Prawo CCCXXXI, s. 130, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.12>.

³ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 41 i cyt. tam literatura.

bliczne” ujmowane są w doktrynie jako zadania państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów administracji publicznej⁴. Szczegółowe zestawienie i omówienie poglądów teoretyków prawa prezentuje Lidia Zacharko, która próbując uchwycić istotę zadania publicznego, przyjmuje podejście funkcjonalne, zgodnie z którym zadanie publiczne oznacza obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji⁵. To podejście zostanie przyjęte także w niniejszym opracowaniu, bowiem zadanie publiczne w nauce prawa publicznego gospodarczego jest również ujmowane jako funkcja. Szerokiego przeglądu podstawowych funkcji administracji publicznej identyfikowanych w doktrynie prawa dokonała Bożena Popowska, zauważając, że przedstawiciele nauki nie są zgodni co do jednolitego ich katalogu⁶, proponując ich własne nazwy oraz z biegiem czasu formułując nowe klasyfikacje⁷. Mimo różnorodnych ujęć i stosowania różnej terminologii, dokonywane przez naukę klasyfikacje funkcji administracji publicznej w gospodarce w wielu zakresach są ze sobą zbieżne, dlatego można sformułować zbiorczą siatkę pojęć⁸. Najczęściej wyróżnianymi funkcjami są: reglamentacja, policja administracyjna, kontrola gospodarcza i planowanie, regulacja, wspieranie gospodarki, ochrona konkurencji⁹, kierowanie gospodarką, wspieranie przedsiębiorczości. Osobnym problemem jest natomiast kwestia rozumienia tych pojęć, przy czym – jak z kolei zauważa Piotr Lissoń – proponowana nazwa pozwala domyślać się, co jest treścią tych funkcji¹⁰. Warto wspomnieć o sporach doktrynalnych związanych z szerokim lub wąskim zakresem definiowania niektórych funkcji, np. policja administracyjna oraz funkcja regulacyjna są niekiedy ujmowane w ramach funkcji reglamentacyjnej¹¹.

Powyższe zjawisko jest podyktowane różnym rozumieniem w literaturze prawniczej pojęcia „funkcja” o czym wspomina P. Lissoń, zwracając uwagę na dwa ujęcia tego terminu: normatywne i realne. W ujęciu normatywnym pojęcie funkcji jest ściśle powiązane ze sferą norm prawnych. Są to określone zespoły zadań bądź kompetencji administracji, dające się ustalić na podstawie analizy tekstu prawnego. W znaczeniu realnym „funkcja” odnosi się natomiast

⁴ Ibidem, s. 32; A. Chruściel, *Rola zlecenia zadań publicznych w realizowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja (teoria – dydaktyka – praktyka)” 2014, nr 3(36), s. 95–120.

⁵ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 13–17.

⁶ B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 80.

⁷ P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, [w:] B. Popowska (red.), op. cit., s. 91.

⁸ Ibidem, s. 92.

⁹ B. Popowska, op. cit., s. 84.

¹⁰ P. Lissoń, op. cit., s. 92.

¹¹ B. Popowska, op. cit., s. 83.

do faktycznych zespołów działań podejmowanych przez administrację publiczną na rzecz państwa w gospodarce bądź do skutków tych działań w pewnej sferze rzeczywistości społecznej¹². W wielu rozważaniach naukowych często zacierą się różnica między powyższymi znaczeniami – sfera faktycznych działań administracji utożsamiana jest ze sferą zadań i przepisów prawnych. Takie podejście poparte jest założeniem, że zadania i funkcje należące do sfery powinności prawnej posiadają swój ścisły odpowiednik w faktycznych działaniach administracji¹³. Powyższa relacja nie zawsze jednak zachodzi w praktyce, gdyż rzeczywisty zakres zadań wykonywanych przez państwo może być szerszy niż zakres zadań wyznaczony przez obowiązujące prawo. Znacznie częściej występuje sytuacja odwrotna, kiedy to działania podejmowane przez państwo nie obejmują zadań przewidzianych w regulacjach prawnych, co jest spowodowane złożonymi czynnikami¹⁴. Bezpieczniejszą, bo bardziej transparentną płaszczyzną rozważań jest podejście normatywne. Natomiast podejście realne daje szansę na wychwycenie szeregu działań administracji gospodarczej, w których wyrażają się funkcje o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, m.in. nadzór gospodarczy.

Realizacja nadzoru wobec przedsiębiorców jest procesem wpisanym w zjawisko działalności gospodarczej, implikowanym potrzebą bieżącej weryfikacji i korygowania przez państwo realizacji ustawowych warunków prowadzenia tej działalności¹⁵. W doktrynie prawa dokonuje się wielu dywersyfikacji nadzoru gospodarczego, implikowanych funkcjami realizowanymi przez państwo w obrębie gospodarki. Klasycznymi jego kategoriami jest nadzór reglamentacyjny i policyjny. Ponadto wyróżnia się inne typy nadzoru: regulacyjny, właścicielski, gwarancyjny¹⁶. Wracając do zasadniczego wątku, można stwierdzić, że nadzór nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych, ustanowiony ustawą o produktach kosmetycznych, wykazuje przede wszystkim cechy nadzoru policyjnego. Świadczy o tym jego cel (ochrona zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów), treść norm prawnych (z treści stosowanych norm policyjnych bezpośrednio wynikają dla ich adresatów, przede wszystkim różnego rodzaju obowiązki, natomiast w bardzo szczególnych jedynie przypadkach – uprawnienia)¹⁷ oraz instrumenty nadzorcze przyznane organom administracji (policji gospodarczej).

¹² P. Lissoń, op. cit. s. 90–91. Definicję realną formułuje m.in. M. Górski, *Pojęcia-funkcje administracji państwowej i zadania administracji państwowej*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 170, natomiast definicję normatywną prezentuje M. Jelowicki, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s.10. Zob. także K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 75.

¹³ P. Lissoń, op. cit., s. 91.

¹⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 17.

¹⁵ J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976, s. 154.

¹⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 173–174.

¹⁷ T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018, s. 667–668.

W tym punkcie poczynione zostaną uwagi odnośnie do celu nadzoru policyjnego w sferze bezpieczeństwa produktów kosmetycznych. Konstrukcja norm prawnych oraz środki nadzorcze będą zaś przedmiotem rozważań w kolejnych punktach opracowania.

Cele nadzoru sprawowanego w dziedzinie produktów kosmetycznych odnoszą się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z niepożądanego działania tych produktów, co wpisuje się w cele i kryteria nadzoru policyjnego sprawowanego w ramach policji gospodarczej. Podkreślenia wymaga, że zarówno istota nadzoru gospodarczego (wartości chronione), jak i policji gospodarczej (zadania czy też funkcja administracji gospodarczej) od dawna stanowią często przedmiot dociekań naukowych doktryny prawa¹⁸. Aby zachować zwięzłość rozważań, poglądy na ten temat nie będą tutaj szerzej analizowane. Na poparcie postawionej tezy przytoczone zostaną natomiast tylko niektóre stanowiska przedstawicieli doktryny, które w ocenie autorki najlepiej odnoszą się do poruszanego w tym opracowaniu zagadnienia. Szczególnie istotny wydaje się pogląd prezentowany przez Michała Kuleszę, który postrzegał policję gospodarczą jako „jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia”¹⁹. Tadeusz Kocowski wskazuje z kolei, że policja gospodarcza jest funkcją, której realizacja ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego stanu porządku prawnego, mienia i niektórych poddanych ochronie administracyjnoprawnej dóbr osobistych człowieka, takich jak życie i zdrowie²⁰. Podobne stanowisko wyraża Jarosław Dobkowski, który zauważa, że istotą policji jest ochrona stanów i dóbr o charakterze egzystencjalnym, warunkujących normalne, wolne od materialnych zagrożeń funkcjonowanie zbiorowości społecznej i tworzących ją jednostek²¹.

Celem działalności organów państwa i innych podmiotów publicznoprawnych, określanych jako policja gospodarcza, jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, tj. życia, zdrowia, mienia oraz moralności publicznej, przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności określanej mianem gospodarczej²².

¹⁸ Na temat nadzoru policyjnego i funkcji policyjnej szerzej np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136–137; B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo” 2000, nr 272, s. 396; S. Fundowicz, *Policja i państwo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 181; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, stenogram wykładów uniwersyteckich, Lwów 1932, s. 172; W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.

¹⁹ M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szreniawski (red.), *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Rzeszów 1992, s. 71.

²⁰ T. Kocowski, op. cit., s. 667–668.

²¹ J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 14.

²² T. Kocowski, op. cit., s. 669.

W policji administracyjnej mieszczą się zarówno różne przeciwdziałania dotyczące bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego, jak i kontrola przestrzegania normatywów policyjnych oraz sankcjonowanie obowiązków z nich wynikających²³. W katalog wymienionych dóbr (wartości) niewątpliwie wpisuje się gwarantowanie konsumentom dostępu do bezpiecznych produktów kosmetycznych. Mając na względzie przeznaczenie tych produktów, wynikające z definicji normatywnej²⁴ (bezpośredni kontakt z ciałem ludzkim), ich wpływ na zdrowie ludzkie jest niezaprzeczalny. Ochrona konsumentów w opisanym wymiarze wpisuje się w bezpieczeństwo sanitarne, jako segmentu zdrowia publicznego²⁵, oraz bezpieczeństwo informacyjne. Właściwy poziom zdrowia publicznego opiera się na skoordynowanych działaniach organów administracji sanitarnej oraz innych służb związanych z szeroko ujmowaną ochroną zdrowia. Oprócz administracyjnych działań o charakterze władczym, organy działające w sferze zdrowia publicznego realizują też szereg czynności materialno-technicznych, promocyjnych i informacyjnych. Posługują się zatem szerokim wachlarzem form działania administracji, przy czym działania o charakterze władczym mają charakter dominujący²⁶. W sytuacji stwierdzenia deficytów lub nieprawidłowości w obrębie badanych przez siebie obszarów organy odpowiedzialne za zdrowie publiczne obowiązane są stosować środki oddziaływania władczego, możliwość natychmiastowego wprowadzenia działań naprawczych. Zadaniem organów administracji publicznej jest zapewnienie przestrzegania ustawowych wymogów bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu i eliminowanie z rynku produktów niebezpiecznych, aby chronić zdrowie, a w skrajnych przypadkach nawet życie ludzkie, przed negatywnym działaniem kosmetyków. Wprowadzanie do obrotu kolejnych produktów kosmetycznych o nowym składzie, przeznaczeniu i właściwościach generuje bowiem nowe zagrożenia dla zdrowia konsumentów, co z kolei uzasadnia zwiększanie ingerencyjnej działalności państwa nad bezpieczeństwem i jakością tych produktów.

²³ M. Kaczocha, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, 2017, Lex, art. 1; J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 158.

²⁴ Definicję produktu kosmetycznego zawiera art. 2 lit. a rozporządzenia 1223/2009 WE, w myśl którego produkt kosmetyczny oznacza każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała.

²⁵ A. Piłarska, A. Zimmermann, *Wpływ nowej ustawy o produktach kosmetycznych na poprawę bezpieczeństwa ich stosowania*, „Farm Pol” 2019, nr 75(12), s. 698–703.

²⁶ T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 37–45; M. Sienkiewicz, *Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2020, nr 3, s. 112–113.

Struktura nadzoru nad produktami kosmetycznymi

Kryteria nadzoru nad produktami kosmetycznymi – cechy bezpiecznego produktu kosmetycznego

Bezpieczeństwo produktu kosmetycznego zostaje zapewnione poprzez spełnienie szczegółowych wymagań zawartych w rozporządzeniu 1223/2009 WE na etapie produkcji i wprowadzania do obrotu. Prawodawca unijny sformułował w tym zakresie generalną regułę bezpieczeństwa, w myśl której produkt kosmetyczny udostępniany na rynku powinien być bezpieczny dla zdrowia ludzi w normalnych lub dających się przewidzieć warunkach stosowania, z uwzględnieniem w szczególności: a) prezentacji, w tym zgodności z dyrektywą 87/357/EWG²⁷; b) oznakowania; c) instrukcji użycia i usuwania; d) wszelkich innych wskazówek lub informacji pochodzących od osoby odpowiedzialnej.

Na marginesie warto odnotować, że zasady bezpieczeństwa produktu kosmetycznego nawiązują do ogólnej koncepcji bezpiecznego produktu, która została wyrażona w dyrektywie 2001/95/WE²⁸ i sformułowanej tam definicji bezpiecznego produktu. Pojęcie bezpiecznego produktu zawiera art. 2 lit. b dyrektywy nr 2001/95/WE. „Produktem bezpiecznym” jest produkt, który w zwykłych lub w innych dających się w sposób uzasadniony przewidzieć warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia lub stwarza jedynie minimalne zagrożenie, uważane za dopuszczalne dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i odpowiadający wysokiemu poziomowi ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób²⁹. Wyraźnie wyodrębnione zostały przy tym szczegółowe kryteria, które musi spełnić produkt bezpieczny, odnoszące się do jego właściwości (łącznie z jego składem, opakowaniem, instrukcją montażu, instrukcją instalacji i konserwacji), oddziaływania na inne produkty, jeżeli można przewidzieć, że będzie on używany wraz z innymi produktami, wyglądu produktu, etykietowania, ostrzeżeń i instrukcji zastosowania i zniszczenia, a także innych wskazówek czy informacji na temat produktu.

Przechodząc do kryteriów bezpieczeństwa produktów kosmetycznych, tzn. szczegółowych wymogów dotyczące procesu produkcji, składu chemicznego

²⁷ Dyrektywa Rady z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów, których wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste, zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu konsumentów (Dz. Urz. UE L 1987.192.49).

²⁸ Dyrektywa 2001/95/WE PE i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz. Urz. L 011 z 15.01.2002, s. 4–17). Aktualnie procedowany jest projekt rozporządzenia PE i Rady w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE.

²⁹ Definicja ta została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów – art. 4 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 222).

i testowania produktów, prawodawca sformułował również szereg zakazów, np. stosowania określonych substancji i zakaz testowania na zwierzętach. Wytwarzanie produktów kosmetycznych na rynku wewnętrznym UE musi odbywać się zgodnie z dobrą praktyką produkcji, która sprowadza się do tego, że proces produkcji musi być zgodny z odpowiednimi normami zharmonizowanymi. Z punktu widzenia nadzoru istotne są obowiązki formalne, których spełnienie potwierdza wykonanie powyższych wymogów i stanowi przedmiot działań nadzorczych. Wskazać tutaj należy przede wszystkim, że wykazanie zgodności produktu z kryteriami bezpieczeństwa następuje w wyniku przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa produktu i sporządzenia raportu bezpieczeństwa produktu kosmetycznego oraz obowiązki związane z udostępnianiem informacji o produktach. Dokumentacja produktu powinna być przechowywana przez okres 10 lat od dnia wprowadzenia do obrotu ostatniej partii danego produktu kosmetycznego. Przedsiębiorcy obowiązani są ponadto dokonywać notyfikacji produktów kosmetycznych wytwarzanych i wprowadzanych do obrotu w UE do elektronicznego portalu notyfikacji produktów kosmetycznych (ang. *Cosmetic Products Notification Portal* – CPNP).

W odniesieniu do produktów udostępnianych na terytorium Polski obowiązuje nakaz znakowania w języku polskim. Produkty wprowadza się do obrotu do upływu daty minimalnej trwałości. Producenci prowadzący działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązani są uzyskać wpis do wykazu zakładów wytwarzających produkty kosmetyczne prowadzonego przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego właściwego ze względu na siedzibę zakładu produkcyjnego.

Kategorie podmiotów nadzorowanych

Celem uzupełnienia powyższych rozważań trzeba odnieść się do statusu prawnego przedsiębiorców uczestniczących w łańcuchu dostaw produktów kosmetycznych. Prawodawca różnicuje tutaj trzy kategorie podmiotów nadzorowanych: „producenta”, „dystrybutora”, „osobę odpowiedzialną”³⁰. Klarowność dalszych wywodów wymaga przybliżenia zakresu znaczeniowego tych pojęć. Jest to o tyle istotne, że zakwalifikowanie do jednej z wymienionych kategorii przesądza o zakresie obowiązków dotyczących bezpieczeństwa produktów kosmetycznych koniecznych do spełnienia przez dany podmiot, co następnie wpływa na intensywność (zakres) działań nadzorczych wobec tego podmiotu przez organy nadzoru.

„Producentem” jest osoba fizyczna lub prawna, która wytwarza produkt kosmetyczny lub zleca zaprojektowanie lub wytworzenie produktu i wprowadza ten produkt do obrotu pod własną nazwą lub znakiem towarowym. Pod poję-

³⁰ Szczegółowy katalog obowiązków producenta, dystrybutora i osoby odpowiedzialnej zawierają art. 4–7 rozporządzenia 1223/2009 WE.

ciem „dystrybutor” należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną w łańcuchu dostaw, niebędącą producentem ani importerem, która udostępnia produkt na terenie UE. „Osobą odpowiedzialną” jest zaś osoba prawna lub fizyczna wprowadzająca produkty kosmetyczne do obrotu na terenie UE mająca siedzibę/ miejsce pobytu na terenie UE. Zakres znaczeniowy tego terminu jest kluczowy w systemie nadzoru rynku, gdyż na tej osobie spoczywa obowiązek spełnienia wszystkich wymogów dotyczących bezpieczeństwa produktów kosmetycznych – to ona najszerszemu oddziaływaniu organów nadzoru rynku. W przypadku produktów wyprodukowanych na terenie UE niepodlegających eksportowi i importowi do Wspólnoty osobą odpowiedzialną jest producent mający siedzibę na terenie UE. Producent jest uprawniony do wyznaczenia na osobę odpowiedzialną innej osoby mającej siedzibę na terenie UE, jeśli zaś producent ma siedzibę poza UE, obowiązany jest wyznaczyć taką osobę. W przypadku produktów importowanych osobą odpowiedzialną jest importer, który również może wyznaczyć inną osobę odpowiedzialną. Jeżeli dystrybutor wprowadza produkt kosmetyczny do obrotu pod własną nazwą lub znakiem towarowym lub zmienia produkt już wprowadzony na rynek w sposób mogący mieć wpływ na zgodność z obowiązującymi wymogami, wówczas jest osobą odpowiedzialną. Z powyższego wynika, że zakres znaczeniowy terminów może się pokrywać. W zależności od okoliczności producent i dystrybutor mogą posiadać status osoby odpowiedzialnej.

Organy właściwe w sprawie nadzoru nad produktami kosmetycznymi

Przede wszystkim należy wskazać, że kryteria bezpieczeństwa produktów kosmetycznych zostały wprowadzone na poziomie unijnym rozporządzeniem 1223/2009 WE, natomiast nadzór nad rynkiem, a tym samym wyznaczenie organów nadzoru, został powierzony państwom członkowskim w przepisach krajowych. Katarzyna Kokocińska zauważa, że „jednym z elementarnych warunków efektywności systemu prawnego jest jego spójność. Spójność systemu postrzega się nie tylko w ujęciu formalnym, jako legitymowanie się norm systemu prawa upoważnieniami prawodawczymi opartymi na ustawie zasadniczej, lecz także jako spójność aksjologiczna”³¹. Zamyśl ten został zrealizowany w modelu nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi, na co wskazuje treść art. 14 ustawy o produktach kosmetycznych. W myśl tego przepisu organami właściwymi w sprawie przestrzegania przepisów rozporządzenia 1223/2009 WE i wyżej wymienionej ustawy w zakresie swoich kompetencji są organy PIS i IH. Przyjęte rozwiązanie uzasadnione jest szerokim katalogiem zadań

³¹ K. Kokocińska, *Aksjologia prawa polityki rozwoju na tle wartości uniwersalnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A Powałowski (red.), *Aksjologia prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.

publicznych przyznanych tym organom w ustawach branżowych³², których celem jest ochrona takich wartości, jak zdrowie i bezpieczeństwo publiczne, oraz ochrona konsumentów i bezpieczeństwo gospodarcze, które to wartości chronione są również w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi.

Organy PIS są powołane do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, które w literaturze przedmiotu ujmowane są jako zadania mające na celu zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego, do którego zalicza się bezpieczeństwo produktów kosmetycznych. Zasadniczym celem działania tych organów jest eliminacja zachorowań na choroby zakaźne i zawodowe oraz ograniczenie wpływu środowiskowych czynników szkodliwych i uciążliwych na stan zdrowia społeczeństwa. Cel ten osiągany jest poprzez realizację przez PIS ustawowych obowiązków obejmujących nadzór nad szeregiem warunków, które występują w obszarach społecznego funkcjonowania. Organy PIS nadzorują warunki higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny nauczania i wychowania, higieny żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunki higieniczno-sanitarne, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne³³. W ramach bieżącego nadzoru sanitarnego organy PIS przeprowadzają kontrolę przestrzegania warunków zdrowotnych produkcji materiałów i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, produktami kosmetycznymi oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi oraz sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o produktach kosmetycznych oraz przepisów rozporządzenia 1223/2009 WE w zakresie przestrzegania obowiązku prawidłowego oznakowania produktów, o którym mowa w art. 19 tego rozporządzenia.

Dyspozycję ustawową do sprawowania nadzoru w zakresie ochrony konsumentów dla IH zawiera ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o inspekcji handlowej. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 2i do zadań IH należy kontrola przestrzegania przez dystrybutorów przepisów o produktach kosmetycznych. W zakresie związanym z nadzorem nad produktami kosmetycznymi można wymienić również inne zadania tego organu:

- kontrolę legalności i rzetelności działań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług,
- kontrolę spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności³⁴, z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów,

³² Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 195) oraz ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706).

³³ Art. 1 i art. 4 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

³⁴ Dz.U. z 2002 r., poz. 1360 z późn. zm.

– kontrolę produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa.

Układ kompetencji nadzorczych

Ustawodawca krajowy, ustanawiając nadzór nad produktami kosmetycznymi, dookreślił jego zakres, przy czym sprowadził ten zabieg do stworzenia swoistego układu (podziału) kompetencji między organami według ich właściwości kompetencyjnej, której źródłem są przepisy ustrojowe. Jak zauważa J. Dobkowski, „w sensie ustrojowego prawa administracyjnego termin »kompetencje« oznacza zespół normatywnie określonych praw, a zarazem obowiązków organu administracji publicznej, ze wskazaniem na określone formy działania. Stąd też pojęcie »kompetencje« na ogół łączy się z określeniem »administracyjne«”³⁵. Zdaniem Marcina Matczaka na etapie stosowania prawa pojęcie kompetencji służy natomiast m.in. określeniu wzajemnej relacji między podmiotem stosującym prawo a podmiotem oznaczonym przez stosowaną normę prawną jako zobowiązany³⁶. „Właściwość” z kolei odnosi się do proceduralnego wymiaru kompetencji administracyjnej. Inaczej mówiąc, pojęcie „właściwość” związane jest z procesem stosowania prawa administracyjnego w formie określonego prawnie postępowania. Do konkretyzacji normy prawnej upoważniony jest jedynie organ administracji publicznej właściwy rzeczowo, miejscowo i instancyjnie³⁷. W ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi dla większości działań została przyjęta reguła współdzielenia kompetencji między organy nadzoru. Tym samym nastąpiło tutaj odejście od reguły wyłączności kompetencyjnej organu, której istota sprowadza się do takiego ustawowego rozdzielenia kompetencji administracyjnych, aby do rozstrzygnięcia danej sprawy w określonej formie działania administracji publicznej właściwy był tylko jeden organ administracji publicznej³⁸.

W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi mamy do czynienia z konstrukcją opartą na tym, że zdecydowana większość zadań jest współdzielona między organy PIS i IH, z wiodącą rolą tych pierwszych. Przyjęte rozwiązanie jest krytykowane w doktrynie jako mało transparentne³⁹. Można tutaj jednak zauważyć pewną regułę, w myśl której przyjęto kryterium podmiotowe – nadzór nad działalnością osób odpowiedzialnych powierzono właściwości organów PIS, natomiast nadzór nad dystrybutorami produktów ko-

³⁵ J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka „Kompetencja organu administracji publicznej”, Kraków 2004)*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1, s. 111.

³⁶ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 8.

³⁷ J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna...*, s. 111–112.

³⁸ Ibidem, s. 109–116.

³⁹ Por. M. Urbaniak, *Ustawa o produktach kosmetycznych. Komentarz*, 2020, Legis.

smetycznych w ramach kompetencji współdzielonych sprawują oba organy nadzoru.

Już na pierwszy rzut oka można konstatować, że znakomitą część zadań w ramach nadzoru została powierzona organom PIS, której rola jest tutaj decydująca. Organy te w ramach nadzoru nad rynkiem produktów kosmetycznych posiadają kompetencję do sprawowania nadzoru w zakresie obowiązków osoby odpowiedzialnej; nieprzestrzegania przepisów przez osobę odpowiedzialną; żądania od osoby odpowiedzialnej (w określonych przypadkach) przedłożenia listy wszystkich produktów kosmetycznych, za które jest ona odpowiedzialna i które zawierają daną substancję.

W ramach kompetencji współdzielonych organy PIS i IH sprawują nadzór nad dystrybutorami: w zakresie obowiązków dystrybutora w tym podjęcia przez dystrybutora środków naprawczych zapewniających osiągnięcie zgodności produktu kosmetycznego z przepisami, identyfikacji produktów w łańcuchu dostaw, dokumentacji produktu zawierającej aktualizowane dane, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na rodzaj produktu kosmetycznego lub efekt jego działania, dowód deklarowanego działania (wymogów zawartych w art. 6, 7 i 11 ust. 2 rozporządzenia 1223/2009 WE).

Artykuł 22 rozporządzenia 1223/2009 UE zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia kontroli wewnątrzrynkowych, których celem jest monitorowanie zgodności z rozporządzeniem udostępnionych na rynku produktów kosmetycznych. Kontrole powinny być przeprowadzane w odpowiedniej skali w oparciu o dokumentację produktu, kontrole fizyczne i badania laboratoryjne na podstawie reprezentatywnych próbek. Ustawodawca krajowy w art. 25 ustawy o produktach kosmetycznych wymienia owe czynności nadzorcze. Tryb postępowania kontrolnego organów nadzoru wyznaczają przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁰, natomiast odstępstwa i rozwiązania szczególne, w tym dotyczące sposoby pobierania próbek produktów przez inspektorów, normują przepisy ustawy o PIS i ustawy o IH. Przepisy te nie będą przedmiotem szerszej analizy w niniejszym opracowaniu, jednak podkreślenia wymaga, że prawodawca w przypadku kompetencji współdzielonych nie formuluje form koordynacji, które pozwalają na sprawne prowadzenie tych kontroli.

Prawny mechanizm koordynacji i współpracy (współdziałania) organów właściwych w kontroli i nadzorze nad produktami kosmetycznymi

Układ kompetencyjny w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi wykazuje brak precyzji w odniesieniu do podmiotów gospodarczych posiada-

⁴⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.

jących status dystrybutora. W zasadzie oba organy mogą prowadzić nadzór nad tymi podmiotami, a ich kompetencje są tutaj zbieżne. W efekcie może to prowadzić do niebezpiecznego zjawiska polegającego na tym, że organy będą niejako „przerzucały” obowiązki kontrolne na drugi organ, powołując się na dyspozycję zawartą ustawie o produktach kosmetycznych. Oparcie tego układu na zasadzie współdzielenia kompetencji wymaga przyjęcia sprawnego mechanizmu koordynacji i współdziałania (współpracy) celem harmonizowania uzgadniania działań organów w ramach tego nadzoru. Wydaje się, że działania te powinny odbywać się poprzez prowadzenie skoordynowanych kontroli i wymiany informacji o przeprowadzanych działaniach i zastosowanych środkach nadzoru. Jednak pojawia się tutaj pewien dylemat, która z tych form działań będzie miała zastosowanie przy wykonywaniu zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa produktów kosmetycznych.

Jak zauważa Marek Mączyński, „(...) »koordynacja« i »współdziałanie« są pojęciami bliskoznacznymi, gdyż w obu przypadkach chodzi o harmonizowanie (uzgadnianie) działań. Występują jednak między nimi istotne różnice, gdyż przy koordynacji organ koordynujący zazwyczaj ma pewną nadrzędność, (...) natomiast współdziałanie charakteryzuje się, co do zasady, równorzędnością partnerów (podmiotów). Niemniej, mimo wskazanych różnic, nie zawsze da się odróżnić obie instytucje. Co więcej, np. na gruncie nauk o zarządzaniu koordynacja jest najogólniej określana jako takie uporządkowanie współdziałania, które prowadzi do harmonizacji działań na rzecz osiągnięcia określonych (wyznaczonych) celów, co jest rozumiane jako synchronizowanie działań częściowych w czasie i przestrzeni. Podobnie w nauce administracji oraz na gruncie nauk prawnych koordynacja w administracji publicznej jest generalnie sprowadzana do harmonizowania działań różnych organów administracji i urzędów publicznych dla osiągnięcia zamierzonych celów”⁴¹.

Najbardziej przydatnym ujęciem definicji „koordynacji” jest harmonizowanie działań przynajmniej dwóch jednostek dla łatwiejszego osiągnięcia pewnego zamierzonego celu. Za przedmiot koordynacji należy uznać zaś wspólne funkcjonowanie skoordynowanych jednostek, rozumiane jako wzajemna relacja podejmowanych przez nie działań⁴². Przyjmując to ostatnie znaczenie, w modelu nadzoru rynku kosmetycznego dominującą formą jest koordynacja, w różnych jej postaciach w zależności od przyjętych kryteriów⁴³. Mimo że nie wynika to wprost z przepisów ustawy, specyfika uprawnień które zostały przy-

⁴¹ M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, Sosnowiec 2013, s. 30; A. Żywicka, *Nadzór nad wyrobami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” w Polsce – kilka refleksji o koordynacji działań organów nadzoru*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 329, Prawo CCCXXIX, s. 431–433, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.35>.

⁴² M. Mączyński, op. cit., s. 13–32.

⁴³ Ibidem, s. 32–34.

znane organom PIS i IH wskazuje, że koordynacja działań nadzorczych na szczeblu krajowym jest prowadzona przez PIS. Można tutaj wymienić następujące działania koordynacyjne, takie jak: wnioskowanie do KE o odstępstwo dotyczące terminów przeprowadzania testów zakreślonych w rozporządzeniu 1223/2009 (art. 19 ustawy o produktach kosmetycznych); polecenie państwowemu wojewódzkiemu lub granicznemu inspektorowi sanitarnemu przeprowadzenia postępowań wyjaśniających: w zakresie substancji zawartych w produktach kosmetycznych udostępnianych na rynku, w zakresie podjęcia środków tymczasowych lub wycofania produktu z rynku mogących stanowić poważne ryzyko dla zdrowia ludzi, w zakresie weryfikacji zgodności dokumentacji produktu medycznego (art. 21 ust. 2 ustawy o produktach kosmetycznych); prawo wnoszenia sprzeciwu wobec normy zharmonizowanej do Komisji Europejskiej (art. 23 ustawy o produktach kosmetycznych). Organ ten jest uprawniony do realizacji licznych obowiązków informacyjnych wobec konsumentów i Komisji Europejskiej, obowiązków sprawozdawczych oraz przekazywania, uzgadniania informacji powiadamiania Komisji Europejskiej. Główny Inspektor Sanitarny jest również administratorem danych i administratorem systemu informowania o ciężkich działaniach niepożądanych spowodowanych stosowaniem produktów kosmetycznych. Podsumowując, efektywność działań nadzorczych wymaga stosowania prawnych form koordynacji, które powinny znajdować umocowanie w jasnych przepisach prawa. W aktualnym stanie prawnym postulat ten nie jest w pełni zrealizowany.

W celu rozwiania ewentualnych wątpliwości należy dodać, że nieco inaczej skonstruowany (bardziej złożony) jest prawny mechanizm koordynacji i współpracy w ramach systemu nadzoru rynku nad produktami, który odbywa się na poziomie unijnym. Dla wyjaśnienia: „system nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi” nie jest pojęciem tożsamym z „nadzorem nad produktami kosmetycznymi”. „System nadzoru rynku” stanowi instytucję prawną w ujęciu prakseologicznym. Jest to wyodrębniony normatywnie zespół organów władzy publicznej, działających w różnych układach i występujących w różnych relacjach⁴⁴, to znaczenie przyjmując do relacji przepisów prawa krajowego i unijnego. Natomiast przez „nadzór nad produktami kosmetycznymi” oznacza instytucję prawną, rozumianą przez „pewien zespół norm prawnych wydzielony jako odrębna całość ze względu na to, że normy te mają zmierzać do realizacji ustawowo wskazanego celu”⁴⁵ w odniesieniu do prawa krajowego, dzięki którym wyinterpretowane normy zachowują spójność treściową. Tworzy ją całokształt norm określających działania nadzorcze i obowiązki informacyjne organów nadzoru i podmiotów nadzorowanych. Zagadnienia dotyczące

⁴⁴ K. Kokocińska, *Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 36–37.

⁴⁵ Z. Ziemiński, *Szkice metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

systemu nadzoru nad produktami kosmetycznymi wykraczają poza ramy tego opracowania i nie będą tutaj analizowane.

Sankcje administracyjne w nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi

Skuteczność nadzoru nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych mają gwarantować przepisy normujące odpowiedzialność administracyjną podmiotów gospodarczych. Artykuł 37 rozporządzenia 1223/2009 WE obliguje państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń przepisów tego aktu. Sankcje muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Przez odpowiedzialność administracyjną należy rozumieć uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach⁴⁶. W ramach tak zdefiniowanej odpowiedzialności administracyjnej, w zależności od stosowanej sankcji i funkcji realizowanej, jako podstawowa wyodrębnić można odpowiedzialność administracyjną, opartą na sankcjach policyjnych, która realizuje głównie funkcje prewencyjne, oraz odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach represyjnych w postaci kar pieniężnych, która realizuje głównie funkcje represyjne⁴⁷. W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi odpowiedzialność podmiotów gospodarczych została oparta na obu tych rodzajach sankcji, przy czym efektywność tego nadzoru mają zapewniać przede wszystkim kary pieniężne⁴⁸.

Sankcje policyjne są to ujemne konsekwencje naruszeń prawa administracyjnego w postaci różnych środków władczego oddziaływania na podmioty naruszające przepisy, zmierzające w sposób bezpośredni do usunięcia zagrożeń dla dóbr prawnie chronionych, nakładane w ramach realizowanej przez organy administracji publicznej funkcji policji administracyjnej⁴⁹. Środki nadzorcze o charakterze policyjnym (prewencyjnym) są stosowane jako skutek kontroli działalności gospodarczej w wykonaniu nadzoru prowadzonego przez organy PIS i IH w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa. W przypadku gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, do kompetencji inspekcji sanitarnej, związanych z nadzorem

⁴⁶ P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 72 i cyt. tam literatura.

⁴⁷ Ibidem, s. 73–74.

⁴⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o produktach kosmetycznych, druk sejmowy nr 2556, Sejm RP VIII kadencji.

⁴⁹ P. Wojciechowski, op. cit., s. 73.

nad produktami kosmetycznymi, należy możliwość wstrzymania w drodze decyzji wytwarzania lub wprowadzania produktu do obrotu lub nakazanie wycofania produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy niż 18 miesięcy. Zgodnie z treścią art. 27c ust. 3 ustawy o PIS w przypadku wydania przedmiotowej decyzji właściwy państwowy inspektor sanitarny zatrzymuje produkt, nakazuje zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu produktu do obrotu na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące. W zbliżone środki nadzoru ustawodawca wyposażył również organy IH na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku⁵⁰. W świetle art. 75 ust. 1 i ust. 3 tejże ustawy w przypadku stwierdzenia niezgodności właściwy wojewódzki inspektor inspekcji handlowej może, w drodze decyzji, zakazać udostępniania produktu na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku gdy w wyniku kontroli stwierdzono niezgodności formalne, a nie stwierdzono, aby wyrób był niezgodny z wymaganiami lub stwarzał zagrożenie, organ nadzoru rynku wzywa podmiot gospodarczy do usunięcia niezgodności formalnych oraz przedstawienia, w określonym terminie, dowodów potwierdzających ich usunięcie. Jeżeli podmiot gospodarczy nie przedstawi dowodów na usunięcie niezgodności formalnych, akta sprawy przekazuje się w celu wszczęcia postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Administracyjne kary pieniężne to środek prawny, który – jak wszystkie inne sankcje występujące w prawie administracyjnym – ma zapewnić przestrzeganie i realizację norm prawa administracyjnego⁵¹. Tym samym regulacje dotyczące kar administracyjnych wyznaczają treść relacji podmiotów zewnętrznych wobec administracji i samej administracji, w sytuacjach gdy te podmioty, wbrew ciążącym na nich obowiązkom, nie realizują norm prawa administracyjnego⁵². Kara pieniężna określa zatem rodzaj sankcji administracyjnej oraz element odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Sprowadza się ona do wydania przez organ administracji publicznej nakazu uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonywał ciążącego na nim obowiązku administracyjnego lub wykonywał go nienależycie. Interpretacje tego pojęcia odnajdujemy w bogatym orzecznictwie, pochodzącym sprzed wprowadzenia definicji ustawowej z roku 2017⁵³. Mając również na względzie, że problematyka administracyjnych kar pieniężnych

⁵⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 542 z późn. zm.

⁵¹ T. Bojar-Fijałkowski, op. cit., s. 219.

⁵² J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, [w:] Z. Chmiel (red.), *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79.

⁵³ Art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego

jest przedmiotem wielu opracowań naukowych⁵⁴, w tym artykule rozważania odnoszą się tylko do kontrowersji, które mogą powstać na tle sposobu ustalania wysokości kar pieniężnych nakładanych przez organy w nadzorze nad produktami kosmetycznymi oraz dyrektyw wymiaru kary.

Kary pieniężne są wymierzane z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa materialnego normującego warunki wytwarzania, znakowania i wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu unormowanych w rozporządzeniu 1223/2009 WE, np. wytwarzanie produktu kosmetycznego bez zachowania zasad dobrej praktyki produkcji, wprowadzanie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, naruszenie nakazów i zakazów określonych w rozporządzeniu. Zakres deliktów administracyjnych i samych kar pieniężnych w ustawie o produktach kosmetycznych jest dość szeroki i zróżnicowany. Odnosząc się do sposobu określenia przez ustawodawcę ich wysokości, należy po krótko 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 pieniężnej⁵⁵. Granice te mogą być w szczególności określane bądź to kwotowo, bądź też pozostawać w relacji procentowej z poziomem przychodu lub określonej części przychodu podmiotu podlegającego odpowiedzialności kar administracyjnych⁵⁶.

W ustawie o produktach kosmetycznych wysokość kar jest określona jednorodnie w sposób względny poprzez wskazanie górnej granicy wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenie. Zakres kwotowy tych kar jest uzależniony od wagi naruszenia, uznanego przez ustawodawcę za najpoważniejsze i najmniej poważne z punktu widzenia zagrożenia dla chronionych wartości. Wysokość tych kar kształtuje się na poziomie od 10 000 zł do 100 000 zł. Ustalając wymiar kar, ustawodawca nawiązał do sposobu przyjętego w innych aktach normujących pieniężne sankcje administracyjne w nadzorze nad bezpieczeństwem produktów⁵⁷. Najpoważniejszym naruszeniem, przyjmując za

na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

⁵⁴ Zob. np. W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne procesowe*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, 2020, Legalis i cyt. tam literatura; M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015 i zawarte tam artykuły.

⁵⁵ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 176–178.

⁵⁶ M. Czyżak, *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. XXIX, nr 4, <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-3>.

⁵⁷ W analogiczny sposób zostały ustalone kary pieniężne np. w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

kryterium górny kwotowy wymiar kary, jest naruszenie zakazu stosowania testów na zwierzętach i wprowadzenie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, za które grozi kara w wysokości do 100 000 zł. Organem uprawnionym do nakładania kar jest przede wszystkim właściwy powiatowy inspektor sanitarny (naruszenia wskazane w art. 26–45 ustawy o produktach kosmetycznych), a w przypadkach niektórych naruszeń dodatkowo wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (naruszenia wskazane w art. 28, art. 36, art. 37, art. 41 i art. 44 ustawy o produktach kosmetycznych). Przyjęta zasada jest implikacją współdzielenia kompetencji w ramach nadzoru.

Mamy tutaj do czynienia z sytuacją pozostawienia organowi władzy publicznej umocowanemu ustawowo do nakładania kary administracyjnej o charakterze finansowym pewnej swobody decyzyjnej. Organ, przystępując do ustalenia wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenie, powinien uwzględnić przesłanki normatywne (dyrektywy wymiaru kary) wskazane w art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸. Odpowiedzialność administracyjna ma bowiem charakter obiektywny, zastosowanie tych dyrektyw służy zatem indywidualizacji tej odpowiedzialności. Rafał Stankiewicz zauważa, że 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 administracyjną⁵⁹.

Wydawać się może, że sposób ustalenia kar w nadzorze nad produktami kosmetycznymi jest adekwatny do wagi naruszeń, a zatem środki nadzorcze zapewniają właściwy poziom ochrony wskazanych wartości (zdrowie i życie konsumentów). Jednak praktyka wymierzania kar pieniężnych przez organy nadzoru wskazuje na zgoła inną sytuację. W niektórych przypadkach można stwierdzić, że wysokość kary ustalonej przez organ jest rażąco niska, biorąc pod uwagę kryterium wagi i okoliczności naruszenia – ochrony zdrowia i życia osób stosujących produkty kosmetyczne.

Aby nie być gołosłownym, tytułem przykładu można przytoczyć kilka decyzji w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych. W decyzji z 8 grudnia 2021 r. (znak DIH-3.707.96.2021.JS) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymał decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Han-

⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn zm.).

⁵⁹ R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 189d*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.

dłowej, w której nałożono karę w wysokości 2000 zł za naruszenie art. 36 ust. 1 i art. 37 ustawy o produktach kosmetycznych. W przypadku tych naruszeń górny ustawowy próg kar wynosi odpowiednio 70 000 zł i 20 000 zł. Z kolei 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 w języku polskim, co stanowi również naruszenie art. 36 ust.2 ustawy o produktach kosmetycznych. 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.

Problemu tak niskiej wysokości kar pieniężnych nakładanych przez organy nadzoru należy upatrywać w niskiej wysokości korzyści majątkowej (utożsamianej przez organy z wartością/ceną produktów kosmetycznych), która stanowi jedną z dyrektyw wymiaru kary, którą kierują się organy przy ustalaniu wysokości kar. Powoduje to jednak, że kara pieniężna o zbyt niskiej wysokości nie jest skuteczna i odstraszaająca.

Zakończenie

Współczesną administrację publiczną (w tym gospodarczą) należy analizować pod kątem dynamiki jej działania, gdyż nie jest to pojęcie statystyczne, lecz dynamiczne⁶⁰, zarówno w odniesieniu do jej struktur instytucjonalnych, jak i przede wszystkim do realizowanych zadań. Powierzone zadania publiczne, ich zakres, liczba i specyfika powinny odzwierciedlać bieżące potrzeby społeczeństwa i państwa⁶¹, co skutkuje ich rozrostem na nowe dziedziny życia społecznego i gospodarczego i rozrostem regulacji administracyjnej. Jak wynika z poczynionych w niniejszym opracowaniu rozważań, jest to zagadnienie szczególnie aktualne w odniesieniu do rynku produktów kosmetycznych i wymogów gwarantujących bezpieczeństwo kosmetyków. Można zatem stwierdzić, że rola nadzoru gospodarczego, jako jedna z najstarszych funkcji (zadań) państwa w gospodarce (w warunkach rozwoju technologicznego), wzrasta, ulegając rozrostowi na nowe obszary aktywności ekonomicznej. Transformacji ulega sposób sprawowania nadzoru i instrumenty prawne, czego dobitnym przykładem jest branża kosmetyczna.

⁶⁰ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 3–4.

⁶¹ Por. D. Tyrawa, *Prolifercja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 92.

Zapewnienie ochrony zdrowia i życia konsumentów produktów kosmetycznych stanowi bez wątpienia istotne zadanie w katalogu zadań publicznych, realizowane w ramach nadzoru policyjnego przez organy PIS i IH. Właściwym poziom ochrony wymienionych wartości może odbywać się wyłącznie poprzez przyjęcie właściwych instrumentów i środków prawnych oraz stosowanie adekwatnych mechanizmów działania przez organy nadzoru (koordynacji). Na gruncie ustawy o produktach kosmetycznych poszerzeniu uległ zakres zadań publicznych w sferze kontroli i nadzoru gospodarczego nad kosmetykami, polegający na wprowadzeniu nowych instrumentów nadzorczych w tym stworzeniu dostępu na poziomie unijnym i krajowym informacji o produktach niebezpiecznych i zaostrzeniu sankcji administracyjnych za nieprzestrzeganie przepisów w krajowym systemie nadzoru (kar pieniężnych). Nadzór nad wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów kosmetycznych sprawują organy PIS oraz IH. Aktualne przepisy winny zapewniać wysoki poziom ochrony tych interesów, jednak w praktyce ich stosowania konieczne jest przyjmowanie bardziej surowych kryteriów niż wartość rynkowa/cena produktów kosmetycznych. Niezbędne jest również zwiększenie działań koordynacyjnych organów nadzoru na poziomie krajowym.

Wykaz literatury

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, stenogram wykładów uniwersyteckich, wyd. adw. dr J. Rodkowski, Lwów 1932.
- Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Biuro RPO, Warszawa 2015.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2019.
- Chruściel A., *Rola zlecenia zadań publicznych w realizowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja (teoria – dydaktyka – praktyka)” 2014, nr 3(36).
- Czyżak M., *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. XXIX, nr 4, <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-3>.
- Dobkowski J., *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka „Kompetencja organu administracji publicznej”, Kraków 2004)*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1.
- Dobkowski J., *Pojęcie policji administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo” 2000, nr 272.
- Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, [w:] Z. Chmiel (red.), *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999.

- Fundowicz S., *Policja i państwo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Górski M., *Pojęcia-funkcje administracji państwowej i zadania administracji państwowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 1992, nr 52.
- Jelowicki M., *Organy administracji specjalnej*, PWN, Warszawa 1990.
- Kaczocha M., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Komentarz*, 2017, Lex.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946.
- Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Kocowski T., Małecki W., *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, Prawo CCCXXXI, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.12>.
- Kokocińska K., *Aksjologia prawa polityki rozwoju na tle wartości uniwersalnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Kokocińska K., *Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.
- Kulesza M., *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szreniawski (red.), *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 1992.
- Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2006.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Marecki J., *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, PWN, Warszawa 1976.
- Mateczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Mączyński M., *Koordinacja i współdziałanie w administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, Oficyna Wydawn. Humanitas, Sosnowiec 2013.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Pilarska A., Zimmermann A., *Wpływ nowej ustawy o produktach kosmetycznych na poprawę bezpieczeństwa ich stosowania*, „Farm Pol” 2019, nr 75(12).
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji publicznej w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2006.
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne procesowe*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, 2020, Legalis.

- Sienkiewicz M., *Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2020, nr 3.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 189d*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.
- Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Wyd. UW, Warszawa 1992.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Tyrawa D., *Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Urbaniak M., *Ustawa o produktach kosmetycznych. Komentarz*, 2020, Legalis.
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8).
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2000.
- Ziemiński Z., *Szkice metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa–Poznań 1983.
- Żywicka A., *Nadzór nad wyrobami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” w Polsce – kilka refleksji o koordynacji działań organów nadzoru*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 329, Prawo CCCXXIX, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.35>.

Summary

Supervision of cosmetic products as a function of public administration – supervision-related issues

Keywords: administrative law, supervision of cosmetic products, consumer, consumer protection.

The increased risk of potential threats generated by cosmetics launched on the market gives rise to novel instruments within the scope of supervision over the cosmetics market. The aim of the article is to present new obligations imposed on entrepreneurs who manufacture cosmetic products as well as a modified system of supervision over their safety. It also demonstrates the problems related to the regulation of the cosmetics market considering the changes introduced by the Act on cosmetic products. The major considerations focus on the organization of the market surveillance system and the administrative and legal instruments for ensuring the safety of cosmetic products and the problems that arise in this context. The article substantiates the claim that the supervision of cosmetic products by the bodies of the State

Sanitary Inspection and Trade Inspection is a vital task of public administration in the economy performed under police supervision, which largely allows for the elimination of dangerous cosmetic products from the market. However, the solutions presently adopted are not free from defects. As can be observed, certain obstacles and threats arise from the application of the provisions in practice.

