PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

DIH-3.707.138.2025.SD

DECYZJA DIH-3.707.124.2025
„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 2025 r. poz. 1691), art. 1 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 229), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odwołania wniesionego przez Sławomira Giełbagę prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa „OMICRON" Sławomir Giełbaga z siedzibą w Rzeszowie, dalej jako: „przedsiębiorca", „strona", od decyzji Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 28 sierpnia 2025 r. wymierzającej karę pieniężną w wysokości 2 500 zł (słownie: dwa tysiące pięćset złotych) za to, że prowadząc jednostkę handlu detalicznego, w której oferowane były torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, nie dopełnił wynikającego z art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025, poz. 870) obowiązku pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

UZASADNIENIE

W dniach 24 i 28 lutego 2025 r. inspektorzy reprezentujący Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, zwanego dalej „Podkarpackim WIIH" lub „organem pierwszej instancji", działając na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli z 24 lutego 2025 r. nr KP.8361.31.2025, przeprowadzili kontrolę w placówce handlowej należącej do ww. przedsiębiorcy.

Zgodnie z art. 48 ust. 11 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480), zwanej dalej: „Prawem przedsiębiorców" bez zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze jej wszczęcia, ponieważ jest ona przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej – art. 11 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (Dz. U. UE.L z 2019 r. nr 169 stra.1. ze zm.).

W sklepie należącym do przedsiębiorcy oferowane były torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce handlu

detalicznego. Wśród nich były torby na zakupy z tworzywa sztucznego, tzw. „zrywki", które udostępnione były dla klientów sklepu m. in. w dziale owoce i warzywa.

W pierwszym dniu kontroli, to jest 24 lutego 2025 r. inspektorzy reprezentujący Podkarpackiego WIIH, działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 229), zwanej dalej: „ustawą o Inspekcji Handlowej", dokonali sprawdzenia rzetelności obsługi poprzez dokonanie dwóch zakupów.

Zakupy (dwóch inspektorów, każdy z osobna) zostały zrealizowane w tradycyjnej kasie obsługiwanej przez pracownika sklepu, podczas którego inspektorzy wytypowali produkty przemysłowe (m.in. szampon, krem do rąk i paznokci, krem do ciała, odświeżacz powietrza, kostka toaletowa) posiadające opakowanie własne (producenta) i umieścili je w torbie na zakupy z tworzywa sztucznego – w tzw. „zrywce" – a następnie położyli je na podajniku taśmowym kasy. Obsługujący kasę pracownik sklepu wyjął produkty ze „zrywki", zeskanował je i przełożył towary wraz ze zrywką na stronę kasy, w której klient może zapakować zakupione towary. Następnie kasjer pobrał należność za zakupione towary. Po dokonaniu zakupu stwierdzono, że kasjer nie pobrał opłaty recyklingowej, o której mowa w art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach za „zrywkę", w której znajdowały się produkty przemysłowe objęte zakupem i posiadające opakowanie własne.

Niepobieranie opłaty recyklingowej w jednostce handlu detalicznego od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczoną do pakowania produktów zakupionych w tej jednostce, stanowiło naruszenie postanowień art. 40a ust. 1 z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025, poz. 870) zwanej dalej: „ustawa o opakowaniach".

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym sklepie można było zakupić inne rodzaje toreb na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów, za które przedsiębiorca odprowadzał należność tytułem opłaty recyklingowej.

Powyższe ustalenia udokumentowano w protokole kontroli sygn.: KP.8361.31.2025 oraz w dołączonej do niego dokumentacji. Z uwagi na brak kontrolowanego lub osób przez niego upoważnionych podczas kontroli, przesłano ww. protokół przedsiębiorcy na adres do e-doręczeń.

W dniu 12 marca 2025 r. do Podkarpackiego WIIH wpłynęło pismo w którym kontrolowany (działając na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej) wniósł uwagi do ww. protokołu kontroli. Przedsiębiorca w piśmie wskazał m.in. że na sklepie znajdują się informacje o prawidłowym wykorzystaniu reklamówek i ewentualnym pobieraniu opłat za nie, gdyby były wykorzystywane w innym celu niż pakowanie żywności sprzedawanej luzem. Kontrolowany jest przekonany, że klient ma tego świadomość i jeśli korzysta z reklamówek w innym celu, zgłasza to i dolicza mu się odpowiednią opłatę. W dalszej treści pisma przedsiębiorca stwierdza, że wielu klientów przychodzi ze swoimi reklamówkami, często identycznymi ja te oferowane w sklepie, a pracownicy nie są w stanie skontrolować każdej z nich by stwierdzić czy jest ona własnością klienta czy też nie. Strona twierdzi, że analogiczna sytuacja miała miejsca w sytuacji zakupów w trakcie kontroli, a gdyby inspektorzy poinformowali, że reklamówka użyta podczas zakupów kontrolnych, pochodzi ze sklepu, opłata recyklingowa byłaby zapewne pobrana, a pracownik sklepu wyszedł właśnie z

takiego założenia i uznał że reklamówki są własnością kupujących i nie pobrał dodatkowej opłaty. Do pisma dołączono dokumentację fotograficzną obrazującą wywieszone w sklepie informacje.

Pismem z dnia 25 marca 2025 r. Podkarpacki WIIH wyjaśnił stronie, że to nie na konsumencie spoczywa obowiązek opłacenia opłaty recyklingowej, lecz obowiązek jej pobrania od konsumenta spoczywa na przedsiębiorcy a skierowana do konsumentów prośba w postaci wywieszonej informacji może nie zostać spełniona. Uzależnienie zaistnienia obowiązku pobrania od konsumenta opłaty recyklingowej od dobrej woli klienta, jest nieprawidłowa. W dalszej treści pisma organ pierwszej instancji wskazał na bezpodstawną próbę przerzucenia odpowiedzialności za prawidłowe pobranie opłaty recyklingowej na konsumenta, gdyż jest to wyłącznie obowiązek przedsiębiorcy i musi tak zorganizować prowadzoną działalność, by wymagania stawiane przez ustawę były spełniane. Podkarpacki WIIH w pełni podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w protokole kontroli KP.8361.31.2025.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, pismem z 2 lipca 2025 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „Kpa", Podkarpacki WIIH zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o opakowaniach. Stronę postępowania pouczono o przysługującym jej prawie do czynnego udziału w postępowaniu, a w szczególności o prawie wypowiadania się co do zebranych dowodów i materiałów, przeglądania akt sprawy, jak również brania udziału w przeprowadzeniu dowodu. Strona z prawa do czynnego udziału w postępowaniu nie skorzystała.
Podkarpacki WIIH pismem z dnia 22 lipca 2025 r. w związku z art. 189d pkt 7 Kpa, wezwał stronę postępowania administracyjnego wszczętego w dniu 2 lipca 2025 r., do przedłożenia dokumentacji wskazującej jego warunki osobiste, które mogą mieć wpływ na wysokość wymierzonej kary pieniężnej.
Przedsiębiorca pismem z dnia 12 sierpnia 2025 r. przesłał w odpowiedzi informacje wskazujące warunki osobiste strony. Do pisma dołączono zeznania o wysokości dochodu za rok podatkowy 2024 r.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, Podkarpacki WIIH, w drodze decyzji z 28 sierpnia 2025 r. (sygn.: KP.8361.31.2025), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10c i art. 58 ust. 2 ustawy o opakowaniach, wymierzył stronie karę pieniężną w wysokości 2 500 zł (słownie: dwa tysiące pięćset złotych) za to, że prowadząc jednostkę handlu detalicznego, w której oferowane były torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, nie dopełniła wynikającego z art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach obowiązku pobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Decyzję doręczono stronie 29 sierpnia 2025 r.

Dnia 19 września 2025 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako „Prezes UOKiK", „organ drugiej instancji") otrzymał prawidłowo wniesione odwołanie od ww. decyzji, w którym strona zarzuciła naruszenie: art. 7 Kpa, art. 77 § 1 Kpa, art. 189d Kpa, błędnej oceny materiału dowodowego i przyjęcie, że podczas kontroli doszło do oczywistego naruszenia obowiązku pobierania opłaty recyklingowej, rażącej niewspółmierności kary w stosunku do wagi naruszenia, charakteru działalności oraz sytuacji majątkowej przedsiębiorcy i wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, umorzenie

postępowania lub ewentualnie zmianę decyzji poprzez istotne obniżenie kary pieniężnej do kwoty minimalnej przewidzianej ustawą.

Pismem z 8 października 2025 r. Prezes UOKiK poinformował przedsiębiorcę o toczącym się postępowaniu administracyjnym w sprawie odwołania od decyzji Podkarpackiego WIIH z 28 sierpnia 2025 r. oraz o przysługującym mu prawie do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i stwierdził.

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej w granicach wyznaczonych rozstrzygnięciem decyzji organu pierwszej instancji. W toku postępowania organ odwoławczy dokonuje oceny, czy odwołanie strony postępowania jest uzasadnione oraz sprawdza, czy wydana decyzja była prawidłowa.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji Handlowej organem właściwym jest wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, zwany dalej „wojewódzkim inspektorem IH". Organem wyższego stopnia jest Prezes UOKiK.

Wobec powyższego, w myśl art. 127 § 2 kpa w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, Prezes UOKiK jest organem właściwym do rozpatrzenia wniesionego odwołania.

Na podstawie art. 54 ustawy o opakowaniach, nadzór nad przestrzeganiem przepisów art. 40a, art. 41 oraz art. 42 ust. 1 sprawuje Inspekcja Handlowa, działając na podstawie ustawy o Inspekcji Handlowej.

Art. 40a ustawy o opakowaniach stanowi w ust. 1, że przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, zaś w ust. 2, że opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

Torby na zakupy z tworzywa sztucznego zostały zdefiniowane w art. 8 pkt 15a ustawy o opakowaniach i oznaczają one torby na zakupy, z uchwytami lub bez uchwytów, wykonane z tworzywa sztucznego, które są oferowane w jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego, do których zalicza się:

a) lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 50 mikrometrów,
b) bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, które są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem (na wagę), gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności,
c) pozostałe torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej.

W powyższego wynika, że zwolnione z opłaty recyklingowej są torby, o których mowa w art. 8 pkt 15a lit. b) ustawy o opakowaniach, tj. bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości poniżej 15 mikrometrów, które są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem (na wagę), gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności. Jednakże, w sytuacji gdy takie torby nie są używane do celów określonych w tych przepisach, przez co nie spełniają one definicji ustawowej bardzo lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego, podlegają one obowiązkowi pobierania opłaty recyklingowej. Nie podlegają one zwolnieniu przewidzianemu w art. 40a ust. 2 ww. ustawy.

Stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o opakowaniach, administracyjnej karze pieniężnej podlega ten, kto wbrew przepisowi art. 40a ust. 1 nie pobiera opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

W świetle art. 57 pkt 4 ustawy o opakowaniach, kary pieniężne wynoszą: w przypadkach, o których mowa m.in. w art. 56 ust. 1 pkt 10c - od 500 zł do 20 000 zł. Zgodnie z art. 58 ust. 2 tej ustawy, kary pieniężne za czyny, o których mowa w ww. przepisach, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor IH.

Ustawa o opakowaniach nie reguluje przesłanek wymiaru kary, ani też kryteriów odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, a więc stosownie do treści art. 189a § 2 Kpa, zastosowanie mają w tym zakresie przepisy odpowiednio: art. 189d i art. 189f Kpa.

Zgodnie z art. 189d Kpa, wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

1) 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;
2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
7) w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Zgodnie z art. 189f § 1 pkt 1 i 2 Kpa, organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub na stronę za to samo zachowanie prawomocną decyzją została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub została ona prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana

za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W niniejszej sprawie, na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej w sklepie należącym do kontrolowanego przedsiębiorcy, przez inspektorów reprezentujących Podkarpackiego WIIH stwierdzono, że kontrolowany przedsiębiorca nie zrealizował obowiązku określonego w art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach, poprzez niepobranie opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, co wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 10c tej ustawy.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Podkarpacki WIIH w drodze decyzji z 28 sierpnia 2025 r. (sygn.: KP.8361.31.2025), wymierzył karę pieniężną w wysokości 2 500 zł stronie, to jest podmiotowi, który dopuścił się powyższego naruszenia.

W złożonym odwołaniu strona zarzuciła Podkarpackiemu WIIH:
- błędną ocenę materiału dowodowego i przyjęcie, że podczas kontroli doszło do oczywistego naruszenia obowiązku pobierania opłaty recyklingowej,
- naruszenie zasady prawdy obiektywnej art. 7 Kpa oraz obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego art. 77 § 1 Kpa poprzez nieuwzględnienie dowodów i wyjaśnień strony,
- naruszenie art. 189d Kpa, niewłaściwe zastosowanie przesłanek wymiaru kary administracyjnej z pominięciem okoliczności łagodzących oraz
- rażącą niewspółmierność kary w stosunku do wagi naruszenia, charakteru działalności oraz sytuacji majątkowej przedsiębiorcy.

Strona wskazała, że organ pierwszej instancji nie dokonał pełnej i rzetelnej oceny materiału dowodowego. W szczególności pominął okoliczności wskazane w wyjaśnieniach strony w toku postępowania. Zdaniem strony torby foliowe typu „zrywka" są w sklepie udostępniane klientom nieodpłatnie jako opakowanie przeznaczone do żywności sprzedawanej luzem i zgodnie z art. 40a ust. 2 ustawy o opakowaniach, takie torby nie podlegają opłacie recyklingowej. Strona zaznaczyła, że torby użyte przez inspektorów w czasie zakupu kontrolowanego nie stanowią jednoznacznego dowodu, że zostały pobrane z zasobów sklepu. Przedsiębiorca sugeruje, że inspektorzy mogli posłużyć się własnymi torbami a wątpliwości te powinny być rozstrzygnięte na korzyść strony. Dodatkowo strona podnosi, że organ pierwszej instancji nie wziął pod uwagę, że w sklepie funkcjonują mechanizmy zapewniające prawidłowe naliczanie opłat recyklingowych (system kas, przeszkoleni pracownicy). Następnie strona podnosi argument całkowitego pominięcia przez Podkarpackiego WIIH okoliczności łagodzących (art. 189d Kpa). Przedsiębiorca podkreśla, że dotychczas w jego działalności nie stwierdzono naruszeń, nie odniósł korzyści majątkowych z tytułu nie pobrania opłaty recyklingowej oraz po kontroli podjął dodatkowe działania organizacyjne mające na celu uniknięcie podobnych sytuacji w przyszłości. Stąd też w ocenie przedsiębiorcy, decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego oraz zasad proporcjonalności i sprawiedliwości administracyjnej.

W ocenie Prezesa UOKiK, przedstawione przez stronę argumenty są nietrafne i nie zasługują na uwzględnienie. Jak wynika z akt sprawy, wydając zaskarżoną decyzję organ pierwszej instancji oparł się na spójnym i jednoznacznym materiale dowodowym, w szczególności na protokole kontroli sygn.: KP.8361.31.2025, który dodatkowo został udowodniony oraz

dogłębnie wyjaśniony przedsiębiorcy w piśmie z dnia 25 marca 2025 r. W piśmie tym organ pierwszej instancji podtrzymał stanowisko wyrażone ww. protokole kontroli oraz podał pełną podstawę prawną na podstawie której ten protokół został stworzony. Z materiału tego wynika jednoznacznie, że inspektorzy dokonując dwóch zakupów tj. w kasie obsługiwanej przez pracownika sklepu zapakowali produkty przemysłowe posiadające opakowanie własne do „zrywek" oferowanych przy stoisku owocowo-warzywnym. Zostały one zatem użyte jako torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania oferowanych produktów i jako takie podlegały opłacie recyklingowej, określonej w art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach. W obu przypadkach pracownik sklepu nie pobrał jednak ww. opłaty. za „zrywkę", w której znajdowały się produkty przemysłowe objęte zakupem i posiadające opakowanie własne.

Prezes UOKiK podkreśla, że powyższe zostało jednoznacznie stwierdzone w protokole kontroli, a strona w toku postępowania wnosząc na piśmie uwagi do niego uzyskała od Podkarpackiego WIIH w pełni wyczerpującą odpowiedź i wyjaśnienia poruszone w tychże uwagach. W protokole kontroli wprost wskazano, iż wykorzystane przy zakupie kontrolnym torby typu „zrywka" pobrane zostały na stoisku warzywnym w kontrolowanej placówce. Zakupu dokonano w kasie obsługiwanej przez pracownicę przedsiębiorcy, a jak wynika z protokołu kontroli sprzedawczyni nie podjęła żadnych działań zmierzających do ustalenia pochodzenia toreb typu „zrywka" wykorzystanych podczas zakupu kontrolnego ani nie pobrała opłaty recyklingowej za te torby. Protokół kontroli, zgodnie z art. 76 § 1 Kpa, jest dokumentem urzędowym. O znaczeniu protokołu kontroli jako dowodu w sprawie wypowiedział się niejednokrotnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając, np. w wyroku z dnia 27 lutego 2020 r. o sygn. akt VI SA/Wa 2107/19, że: „Protokół kontroli jako dokument urzędowy korzysta z wiarygodności zawartych w nim ustaleń. Dokument urzędowy stanowi podstawowy element materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym i korzysta ze szczególnej mocy dowodowej, ponieważ stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Z dokumentem urzędowym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści. Organ prowadzący postępowanie nie może wobec tego swobodnie oceniać ani kwestionować treści dokumentu urzędowego. Istota protokołu z kontroli wyraża się w tym, że dokument ten odzwierciedla i potwierdza istniejący w momencie kontroli stan faktyczny". Tym samym, opisany w protokole kontroli stan faktyczny sprawy, w tym przebieg czynności kontrolnych, należy uznać za wiarygodny.

Prezes UOKiK wskazuje, że odpowiedzialność określona w art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o opakowaniach ma charakter obiektywny i powstaje z chwilą naruszenia prawa, w tym przypadku art. 40a ust. 1 ww. ustawy. Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej opiera się na zasadzie ryzyka (por. wyrok NSA z dnia 8 października 2010 r. o sygn. akt II OSK 1079/12). Oznacza to, że wystarczającą przesłanką do przypisania tej odpowiedzialności jest samo stwierdzenie niewykonania przez określony podmiot nałożonych prawem obowiązków, bez względu na winę (umyślną czy nieumyślną) oraz przyczyny powstania naruszenia. Dowiedzenie zatem w wyniku kontroli, że określony podmiot nie wykonał powyższych obowiązków powoduje konieczność nałożenia kary pieniężnej, która jest karą administracyjną, a wskazane przepisy mają charakter obligatoryjny. Tym samym, bez znaczenia dla oceny zasadności wymierzenia stronie powyższych kar pieniężnych pozostają okoliczności, na które strona powołuje się w

odwołaniu, w wyniku których doszło do naruszenia prawa, czy też działania naprawcze podjęte w efekcie kontroli, gdyż kary pieniężne wymierza się za samo naruszenie prawa.

Strona, jako profesjonalny uczestnik obrotu, miała obowiązek znać i respektować przepisy prawa związane z wykonywaną przez nią działalnością. Była ona zobowiązana czynić zadość wymaganiom ustawowym, które określają m.in. obowiązek pobierania opłaty recyklingowej za oferowane w punkcie handlowym torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania oferowanych produktów. W niniejszej sprawie strona nie spełniła powyższych obowiązków, co było wystarczającą przesłanką do przypisania jej odpowiedzialności z tego tytułu oraz wymierzenia jej stosownej kary pieniężnej.

Strona nie pobrała opłaty recyklingowej za torbę typu „zrywka" w którą inspektorzy zapakowali produkty przemysłowe posiadające już własne opakowanie. Prezes UOKiK wyjaśnia, że aby bardzo lekka torba na zakupy z tworzywa sztucznego nie podlegała opłacie recyklingowej, poza spełnieniem warunku grubości materiału, z którego została wykonana (poniżej 15 mikrometrów, a więc do 14 mikrometrów włącznie), równocześnie muszą zostać spełnione także przesłanki określające cel jej zastosowania, tj.: wymagalność ze względów higienicznych, zastosowanie jako podstawowe opakowanie żywności luzem, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowania żywności (art. 8 pkt. 15a lit b ustawy o gospodarce opakowaniami). Oba te kryteria należy uwzględniać łącznie jako: opakowanie żywności sprzedawanej luzem, stosowane, poza względem praktycznym, także ze względów higienicznych. Jest to więc podstawowe opakowanie żywności, dokonane w sklepie. Opakowanie podstawowe należy rozumieć jako pozostające w styczności z żywnością i nie stanowiące kolejnego opakowania. Zapakowanie przez konsumenta dokonującego zakupu w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego w bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, towarów posiadających już własne opakowania powoduje konieczność pobrania od konsumenta przez przedsiębiorcę opłaty recyklingowej. Z uwagi na to, że reklamówki typu „zrywki", jak każda inna torba służy do opakowania towarów, samo umieszczenie ww. toreb obok stoisk z żywnością oferowaną luzem, nie uświadomi klientów, że w sytuacji gdy zostanie ona użyta dla innych celów niż wskazane w definicji zawartej w ustawie, przedsiębiorca będzie miał obowiązek pobrać od nich opłatę recyklingową. Organ drugiej instancji nie zgadza się z twierdzeniem strony, że ustawodawca nie wymaga, aby „zrywki" pełniły funkcję podstawowego opakowania żywności sprzedawanej luzem, a właśnie aby były oferowane w takim charakterze. Istotą opłaty recyklingowej jest m.in. takie oddziaływanie na decyzje konsumenta, aby stosował on bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, jedynie ze względów higienicznych, jako podstawowe opakowanie żywności luzem, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowania żywności. To jednak na przedsiębiorcy spoczywa ciężar weryfikacji w jaki sposób konsument używa te torby i egzekwowania tym samym należnej od klienta opłaty recyklingowej, w związku z użyciem torby w innym celu niż wskazany powyżej. Przedsiębiorca powinien w taki sposób zorganizować sposób prowadzenia działalności (np. poprzez zobowiązanie pracowników pracujących na kasach do naliczenia opłaty recyklingowej), żeby mógł wywiązywać się ze wszystkich obowiązków nałożonych na niego obowiązującymi przepisami.

Mając na uwadze powyższe organ drugiej instancji wskazuje, że pobrana przez kontrolujących torba z tworzywa sztucznego typu „zrywka" w celu zapakowania produktów

przemysłowych nie spełniała definicji bardzo lekkiej torby z zawartej w art. 8 pkt 15a lit. b) ustawy o opakowaniach, gdyż zostało spełnione tylko jedno z dwóch kryteriów, tj. dotyczące grubości, w związku z czym nie podlegała zwolnieniu z pobierania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę z tworzywa sztucznego.

Mając na uwadze powyższe, naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów art. 40a ustawy o opakowaniach jest w ocenie Prezesa UOKiK bezsporne i wyczerpujące przesłanki do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisów art. 56 ust. 1 pkt 10c ww. ustawy, z uwagi na niepobieranie opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Zwolnienie z pobrania opłaty recyklingowej dotyczy sytuacji, gdy zastosowanie takich toreb pomaga w zapobieganiu marnowaniu żywności. Należy również zwrócić uwagę, że w obu przypadkach zakupu kontrolnego pobranie opłaty powinno nastąpić w kasie sklepu, a nie przy regałach sprzedażowych. W kasie obsługiwanej przez kasjera, pracownik sklepu widząc jakie produkty zostały do niej zapakowane, nie pobrał opłaty recyklingowej za torbę. Razi również fakt, że torby takie były wpisane do systemu kasowego a pomimo tego opłata taka nie została pobrana. W ocenie organu drugiej instancji strona nie była w przedmiotowej sprawie zwolniona z obowiązku pobrania opłaty recyklingowej od inspektorów w związku z dokonaniem zakupu kontrolnego.

Z uzasadnienia odwołania wynika, iż strona nie neguje faktu posiadania przez nią na stanie sklepu toreb typu „zrywka" i oferowania ich kupującym. Z uwag do protokołu kontroli wynika, iż w kontrolowanej placówce znajdują się informacje o prawidłowym wykorzystaniu reklamówek i ewentualnym pobieraniu za nie opłaty. W ocenie Prezesa UOKiK nie zwalnia to jednak przedsiębiorcy od obowiązku pobrania opłaty recyklingowej w sytuacji, gdy wyjątek o którym mowa w art. 40a ust. 2 ustawy nie ma zastosowania.

Strona również nie przedstawiła żadnych dowodów potwierdzającego fakt, że inspektorzy mogli przynieść ze sobą torby na zakupy. W wyroku 10 maja 2024 r. sygn.. IOSK 1000/23 (LEX NR 32757253) Naczelny Sąd Administracyjny podniósł: *„Z art. 7 i 77 kpa wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza, że nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony".*

Prezes UOKiK zauważa jednak, że wbrew tezie przedstawionej w odwołaniu strona prowadzi sprzedaż nie tylko produktów żywnościowych w opakowaniach i produktów żywnościowych oferowanych luzem. O tym czy należy pobrać opłatę recyklingową decyduje nie subiektywne przekonanie przedsiębiorcy lecz obiektywne przesłanki wynikające z przepisów ustawy. Idąc bowiem tokiem rozumowania strony, należałoby uznać, że samo wyłożenie toreb obok żywności sprzedawanej luzem, niezależnie od posiadanego asortymentu i profilu działalności gospodarczej, zwalnia przedsiębiorcę od obowiązku pobrania opłaty recyklingowej, a o tym co spełnia definicję bardzo lekkiej torby i co podlega opłacie recyklingowej, decyduje przedsiębiorca. W ocenie organu drugiej instancji, w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z wątpliwościami interpretacyjnymi lecz nadinterpretacją lub błędnym zrozumieniem przez stronę przepisów ustawy o opakowaniach. Ponownie zauważyć należy, że przedsiębiorca sprowadza, całkowicie błędnie, obowiązek do kwestii jedynie produktów żywnościowych, jak i formalnych. Z treści art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach wynika, że

przedsiębiorca jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Tym samym nie można się zgodzić, że samo wyłożenie w określonym miejscu bardzo lekkich toreb, jest samo w sobie wystarczające do spełnienia obowiązku wynikającego z ww. ustawy. Z samego brzmienia wskazanego przepisu art. 40a ust. 1 ww. ustawy wynika bowiem, że dokonanie określonej czynności przez nabywcę rodzi obowiązek po stronie sprzedającego. Art. 40a ust. 2 ww. ustawy wskazuje natomiast wyjątek od tej zasady. Strona w swoich rozważaniach wprost nie przywołała tego przepisu, zgodnie z którym opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, przy czym treść odwołania, częściowo sprowadza się do powyższego. Przypomnieć należy, iż zakupy kontrolne zostały przeprowadzone w kasie obsługiwanej przez pracownika sklepu i dotyczyły sprzedaży produktów nieżywnościowych opakowanych w torby typu „zrywka", które strona uważa za spełniające wymagania wskazane w definicji zawartej w art. 8 pkt. 15a lit. b ustawy o opakowaniach. Jednak już sam fakt opakowania w nie produktów, które nie są żywnością przesądza o tym, że wyjątek z art. 40a ust. 2 ustawy nie ma w tym przypadku zastosowania.

W niniejszej sprawie de facto nie zostało spełnione żadne z kryteriów uzasadniających uznanie toreb, w które inspektorzy IH zapakowali zakupione podczas zakupu kontrolnego produkty, za bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego z uwagi na fakt, iż zakup nie dotyczył żywności oferowanej do sprzedaży luzem, a także nie były one wymagane ze względów higienicznych, gdyż posiadały one swoje własne opakowanie. Tym samym w ocenie organu drugiej instancji nie wystąpiło zwolnienie przedsiębiorcy z obowiązku wskazanego w art. 40a ust. 1 ww. ustawy.

Mając powyższe na uwadze zdaniem Prezesa UOKiK brak jest podstaw do uznania, iż w przedmiotowej sprawie istnieją wątpliwości interpretacyjne. Organ pierwszej instancji oparł się na spójnym i rzetelnym materiale dowodowym a tym samym zarzuty naruszenia art. 7 oraz 77 § 1 Kpa należy uznać za bezpodstawne.

W odwołaniu strona wskazała ponadto na rażącą niewspółmierność kary w stosunki do wagi naruszenia, charakteru działalności oraz sytuacji majątkowej przedsiębiorcy oraz naruszenie art. 189d Kpa poprzez niewłaściwe zastosowanie przesłanek wymiaru kary administracyjnej z pominięciem okoliczności łagodzących.

W ocenie prezesa UOKiK powyższe zarzuty są całkowicie niezasadne. W decyzji z 28 sierpnia 2025 r. Podkarpacki WIIH wprost wskazał fakty, które uznał za udowodnione oraz dowody na których się oparł, a także wyjaśnił podstawę prawną decyzji. W pierwszej kolejności organ wydający decyzję uznał, iż ustalony stan faktyczny (dotyczący zakupu kontrolnego) stanowi naruszenie art. 40a ustawy o opakowaniach, a w dalszej kolejności dokonał analizy dyrektyw wymiaru kary wynikających z art. 189d Kpa. Przesłanki te opisane zostały w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Fakt, iż strona neguje tok rozumowania organu pierwszej instancji, nie jest równoznaczny z zaniechaniem przez organ wskazania przesłanek, którymi kierował się on określając wysokość kary.

Prezes UOKiK wskazuje, że ustawa o opakowaniach nie określa dyrektyw wymiaru kary, zatem zastosowanie mają w tym przypadku przepisy działu IVa „Administracyjne kary pieniężne" Kpa, a w szczególności art. 189d Kpa, który prawidłowo zastosował Podkarpacki WIIH szczegółowo odnosząc się, jakimi przesłankami kierował się przy ustaleniu wysokości

kary pieniężnej. Strona pomija tę część decyzji Podkarpackiego WIIH wskazując, że organ pierwszej instancji nie zastosował dyrektyw wymiaru kary wskazanych w art. 189d Kpa. Natomiast Prezes UOKiK wskazuje, że kwestię minimalnej i maksymalnej wysokości kary reguluje art. 57 pkt 4 ustawy o opakowaniach, określając ją w przedziale od 500 zł do 20 000 zł. Organ pierwszej instancji, prowadząc postępowanie w trybie Kpa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o opakowaniach, wziął prawidłowo pod uwagę przesłanki wskazane w art. 189d Kpa, wymierzając karę w wysokości 2 500 zł na podstawie art. 57 pkt 4 ustawy o opakowaniach. Wymierzył karę uwzględniając 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, wskazał, że celem ustawy jest ochrona środowiska naturalnego przed szkodliwym wpływem na nie opakowań i odpadów opakowaniowych. Podkreślił, że strona nie wypełniła obowiązków wynikających z art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach, tj. nie pobierała opłaty recyklingowej od nabywających torby na zakupy z tworzywa sztucznego tzw. „zrywki" w przypadku, gdy sprzedawane produkty przemysłowe we własnych opakowaniach pakowane były przez nabywcę do takich właśnie toreb. Naruszenie to ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, a co za tym idzie z ochroną zdrowia i interesu publicznego. Wymóg pobierania opłaty od nabywającego torbę z tworzywa sztucznego nałożono z uwagi na nadużywanie przez konsumentów i sprzedawców używania takich toreb co w konsekwencji powodowało zanieczyszczenie środowiska. Wskazał ponadto, że opłatę recyklingową przedsiębiorca obowiązany jest pobrać od nabywającego taką torbę a następnie przekazać na rachunek właściwego miejscowo Marszałka Województwa. Podkreślił, że to nabywający takie torby ponosi koszt tej opłaty. Biorąc pod uwagę m. in. skalę naruszeń, rozumianą także jako wielkość przedsiębiorcy, co w powiązaniu ze stwierdzonym posiadaniem możliwości pobierania w kasie opłat recyklingowych ale ich nie pobieranie przez pracowników sklepu, wskazujących na systemowe nieprzestrzeganie przez stronę przepisów ustawy o opakowaniach, poprzez brak wdrożenia odpowiednich działań (szkolenie pracowników), jak i brak działań następczych przedsiębiorcy, tym samym uznając że kara wynosząca 12,5% maksymalnej granicy, nie jest rażąco wysoka. Należy bowiem zwrócić uwagę i podkreślić fakt, iż brak pobrania opłaty recyklingowej za zrywki pomimo wprowadzenia takiej pozycji do systemu kasowego i braku pobierania opłaty recyklingowej przez pracowników firmy rażąco narusza art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach. Oznacza to, iż naruszenie przepisów w zakresie art. 40a ustawy o opakowaniach może występować we wszystkich placówkach należących do strony, a nie jedynie w kontrolowanej placówce. Tym samym naruszenie przepisów ustawy o opakowaniach nie wynikało, jak wskazała strona w odwołaniu, z zastawienia na kasjerów pułapki (sugerowanie, że reklamówki zostały wniesione przez kontrolujących) przez inspektorów Inspekcji Handlowej, a z błędnej organizacji działalności przez przedsiębiorcę i brak odpowiedniego przeszkolenia pracowników sklepu. Podkarpacki WIIH uwzględnił również prawidłowo, że przedsiębiorca oferując do sprzedaży inne torby z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów zakupionych w tym sklepie, pobierał od nich opłatę recyklingową. Jednocześnie organ pierwszej instancji uznał za niemożliwy do ustalenia czas trwania naruszenia, uwzględniając, że nieprawidłowość stwierdzono w pierwszym dniu kontroli tj. 24 lutego 2025 r., a z uwagi, że była to pierwsza kontrola w tym zakresie u przedsiębiorcy wcześniejszy czas trwania naruszenia przed dniem jego stwierdzenia, nie był możliwy do ustalenia.

Podkarpacki WIIH wziął również pod uwagę kolejną przesłankę wymiaru kary tj. częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie, którego ma być nałożona kara, uwzględniając, że było to pierwsze naruszenie przez stronę obowiązku pobierania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, o której mowa w art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach.

Z kolei oceniając uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe uznał, że strona nie była karana za takie samo naruszenie przepisów w zakresie naruszenia obowiązku pobierania opłaty recyklingowej.

Natomiast mając na uwadze stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa Podkarpacki WIIH prawidłowo uznał, że stronę jako sprzedawcę należy traktować jako profesjonalistę. Prowadzi on działalność gospodarczą od 1 października 2006 r., i powinien znać przepisy dotyczące działalności, którą prowadzi i je stosować. Naruszenie prawa w niniejszej sprawie nastąpiło w wyniku błędnego przyjęcia kontrolowanego, że to klient sklepu używający ogólnodostępnych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego tzw. „zrywek" musi zgłosić obsłudze sklepu, że pobrał ją ze sklepu i nie jest jego własnością. To strona decyduje o organizacji swojego przedsiębiorstwa i zapewnieniu nadzoru nad ich prawidłowym stosowaniem jak również odpowiednim przeszkoleniem pracowników sklepu. Obowiązek pobierania opłaty recyklingowej spoczywa wyłącznie na przedsiębiorcy prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego. Oceniając wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła Podkarpacki WIIH wskazał, że brak pobierania opłaty recyklingowej wynikającej z przepisu art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach nie miał wpływu na wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, ani na wysokość straty, której uniknęła. Natomiast na gruncie przedmiotowej sprawy, strona będąca średnim przedsiębiorcą nie może być traktowana na równi z mikro, czy małym przedsiębiorcą. Dlatego też brak jest podstaw do nałożenia na nią w kary w minimalnej wysokości, jak sugeruje strona w jej odwołaniu. Wysokość kary pieniężnej powinna być adekwatna do wagi i okoliczności naruszenia prawa. Organ pierwszej instancji kierował się również zasadami wynikającymi z art. 8 § 1 Kpa tj. zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Należy podkreślić, że karę w wysokości 2 500 zł należy uznać za karę wymierzoną w dolnej wysokości kary przewidzianej w ustawie. Podsumowując, po wnikliwej w analizie akt, Prezes UOKiK stwierdził, że w niniejszej sprawie, stronie wymierzono karę pieniężną po uwzględnieniu w sposób prawidłowy wszystkich przesłanek wymiaru kary, wymienionych w art. 189d Kpa, co znajduje swój wyraz w treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji i jest jednocześnie w pełni podzielane przez organ odwoławczy. W ocenie Prezesa UOKiK kara w wysokości nałożonej skarżoną decyzją stanowi skuteczne narzędzie egzekwowania realizacji obowiązków nałożonych ustawą. Jednocześnie, dotkliwość nałożonej kary pozostaje na takim poziomie, który w zestawieniu z wielkością przychodu przedsiębiorcy, nie spowoduje wyeliminowania kontrolowanego z rynku i pozwoli na dalsze prowadzenie działalności w sposób zgodny z przepisami ustawy.

Prezes UOKiK zgodził się również ze stanowiskiem organu pierwszej instancji, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 kpa, tj. odstąpienia od

wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych i poprzestania na pouczeniu. Prezes UOKiK stwierdza, że Podkarpacki WIIH prawidłowo rozważył możliwość zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 Kpa, czemu dał swój wyraz w treści zaskarżonej decyzji. Prezes UOKiK, podobnie jak organ pierwszej instancji, nie widzi podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 Kpa. Przepis ten przewiduje dwa warunki, które muszą zostać spełnione łącznie, aby organ administracji publicznej mógł odstąpić od nałożenia kary pieniężnej. Po pierwsze waga naruszenia musi być znikoma, przez co należy rozumieć, że istotność, znaczenie oraz rozmiar naruszonego obowiązku są niewielkie. Drugim warunkiem uzasadniającym odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest zaprzestanie naruszania prawa przez stronę. W przedmiotowej sprawie strona nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że zaprzestała naruszenia prawa.
W niniejszej sprawie, bezsporny jest również fakt, że strona nie wywiązała się z obowiązku, o którym mowa w art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach, gdyż prowadząc punkt sprzedaży detalicznej, w którym oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania oferowanych produktów, nie pobrała opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Powyższe ustalenia zostały poczynione w oparciu o zakup kontrolny, który w sposób jednoznaczny wykazał, że strona nie wykonała powyższego obowiązku i nie pobrała opłaty recyklingowej za torby na zakupy z tworzywa sztucznego typu „zrywka", które nie spełniały definicji bardzo lekkiej torby w rozumieniu art. 8 pkt 15a lit. b) tej ustawy, w związku z ich użyciem do produktów przemysłowych oferowanych w opakowaniach, a więc niezgodnie z ich przeznaczeniem.
Należy podkreślić, że istotą opłaty recyklingowej jest m.in. takie oddziaływanie na decyzje konsumenta, aby wykorzystywał on bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, jedynie ze względów higienicznych lub jako podstawowe opakowanie żywności oferowanej na wagę, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowania żywności. To jednak na przedsiębiorcy spoczywa ciężar weryfikacji, w jaki sposób konsument używa takie torby i egzekwowania tym samym należnej od niego opłaty recyklingowej, w związku z ich użyciem w innym celu niż wskazany powyżej. Przedsiębiorca powinien w taki sposób zorganizować sposób prowadzenia swojej działalności (np. poprzez zobowiązanie pracowników sklepu do naliczania takiej opłaty), żeby mógł wywiązywać się ze wszystkich nałożonych na niego obowiązków ustawowych.
W wyroku z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie III SA/Łd 520/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że „W orzecznictwie wskazano, że w świetle art. 189f § 1 pkt 1 Kpa, stwierdzenie przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa, uzasadniającej odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, wymaga przeprowadzenia swego rodzaju testu proporcjonalności, tj. wyważenia hierarchii dóbr (wartości) chronionych przez prawo na tle konkretnego stanu faktycznego. Istotne znaczenie dla oceny wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., mają chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia. Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.) należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń) jak i podmiotowym (np. profesjonalny charakter działalności, czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy).

W przedmiotowej sprawie dobrem chronionym przez prawo jest środowisko, a pośrednio zdrowie ludzkie. Odpady z tworzyw sztucznych mają bardzo długi okres rozpadu, a wyrzucane bezpośrednio do środowiska stanowią zagrożenie. Wprowadzony obowiązek pobierania opłaty recyklingowej, jeżeli torba nie jest używana do pakowania żywności w celach higienicznych lub jako podstawowe opakowanie żywności oferowanej na wagę ma przede wszystkim ograniczyć ich zużycie. W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia przestrzegania jedynie w dwóch przypadkach, ale oba ujawniły naruszenie prawa. Dodatkowo strona nie pobrała opłaty recyklingowej za torby typu zrywka, pomimo że przewidywał to jej system kasowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r. w sprawie sygn. II SA/Rz 32/23 stwierdził: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia z 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, czy nie), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego."
Nie ulega wątpliwości, że pomimo posiadanego systemu kasowego przystosowanego do pobierania opłaty recyklingowej i brak pobierania tej opłaty recyklingowej za torby-„zrywki" był świadomym, zawinionym działaniem kontrolowanego przedsiębiorcy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 kwietnia 2024 r. w sprawie sygn. III SA/Gl 1095/23: „Art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. musi być stosowany ze szczególną rozwagą. Jeśli bowiem ustawodawca nałożył określony obowiązek, to podmiot zobowiązany jest ów obowiązek wykonać. Kara administracyjna jest naturalną reakcją na niewypełnienie go. Nie można doprowadzać do sytuacji, że zasadą stanie się odstępowanie od nakładania kar w tym zakresie, a wyjątkiem ich nakładanie."
Organ pierwszej instancji prawidłowo uznał, że waga ww. naruszenia nie była znikoma, gdyż strona nie dopełniła jednego z podstawowych obowiązków nałożonych na nią ustawą. W świetle powyższego, wagi naruszenia prawa nie można uznać za znikomą. Dodatkowo strona nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że zaprzestała naruszenia prawa. Tym samym obie przesłanki nie zostały spełnione. W związku z powyższym organ drugiej instancji stwierdza, iż nie ma podstaw do zastosowania tego przepisu i do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 Kpa.

W rozpatrywanej sprawie nie ziściła się również przesłanka obligatoryjnego odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 2 kpa, gdyż na stronę za to samo zachowanie prawomocną decyzją nie została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej, ani też strona nie została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Prezes UOKiK zwraca uwagę, że naruszenie obowiązków wynikających z art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach, stanowi delikty administracyjne, które zagrożone są karami pieniężnymi, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10c tej ustawy, zaś do nałożenia kary uprawniony jest wyłącznie wojewódzki inspektor IH. Uwzględniając właściwość terytorialną, w stosunku do strony postępowania w sprawie wymierzenia takich kar pieniężnych działanie takie mogły być prowadzone wyłącznie przez Podkarpackiego WIIH. Inny organ nie mógł na terenie podlegającym kognicji Podkarpackiego WIIH nałożyć kar pieniężnych za to samo

naruszenie, co oznacza, że przepisy art. 189f § 1 pkt 2 kpa nie mają zastosowania w omawianym przypadku.
Po przeanalizowaniu akt sprawy, Prezes UOKiK stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 189f § 2 kpa, tj. zastosowanie art. 189f § 2 kpa nie spełnieni celów, dla których miałaby być nałożone administracyjne kary pieniężne określone w art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o opakowaniach. Okoliczności i waga naruszenia prawa nie budzą wątpliwości, co do istnienia przesłanek faktycznych uzasadniających nałożenie kar pieniężnych. Strona nie dopełniła obowiązków nałożonych na nią w art. 40a ust. 1 ww. ustawy. Literalna wykładnia ww. przepisów jednoznacznie wskazuje, że 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"). Charakter naruszeń, jakich strona dopuściła się w niniejszej sprawie, wyklucza możliwość usunięcia skutków naruszenia prawa (por. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2019 r. o 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").
Prezes UOKiK wskazuje również, że samo usunięcie naruszenia prawa nie pozwoli na spełnienie celów administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych na gruncie ustawy o opakowaniach, które pełnią nie tylko funkcję dyscyplinująco-represyjną, ale także i prewencyjną, mającą zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska oraz systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jak i związanego z nim poszanowania interesu publicznego w przyszłości.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Prezesa UOKiK, organ pierwszej instancji zasadnie uznał, że strona dopuściła się naruszenia obowiązków wynikających z art. 40a ust. 1 ustawy o opakowaniach, w stopniu uzasadniającym wymierzenie jej kary pieniężnej, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10c tej ustawy, zaś opisane powyżej, jak również w treści zaskarżonej decyzji, ustalenia kontroli i przesłanki, jakimi kierował się Podkarpacki WIIH przy ustalaniu kary pieniężnej, nie dawały podstaw do jej uchylenia i umorzenia postępowania. W opinii Prezesa UOKiK, kara ustalona na poziomie 2 500 zł, przy minimalnej wysokości 500 zł i maksymalnej 20 000 zł, jaką przewidują wskazane przepisy, jest kwotą optymalną i adekwatną do wagi naruszenia prawa, stanowiącą 12,5% górnego wymiaru kary.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że w przedstawionym stanie faktycznym, wymierzenie stronie kary pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10c w związku z art. 57 pkt 4 oraz art. 58 ust. 2 ustawy o opakowaniach, jak również ustalenie jej wysokości, było prawidłowe i zgodne z prawem.

Tym samym, zawarty w odwołaniu wniosek strony o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania lub ewentualnie obniżenie kary pieniężnej do kwoty minimalnej, należy uznać za niezasadny, zarówno w świetle ustaleń opisanej kontroli, jak i obowiązujących przepisów prawa w zakresie wymierzenia kary pieniężnej na gruncie ustawy o opakowaniach. Stąd też, postępowanie Podkarpackiego WIIH w tym zakresie należy uznać za prawidłowe, a zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy.

Zgodnie z art. 58 ust. 2 i 4 ustawy o opakowaniach, karę pieniężną, o której mowa w sentencji decyzji, stanowiącą dochód budżetu państwa, należy wpłacić na rachunek bankowy Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stanie się ostateczna.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 Kpa, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes UOKiK orzekł, jak w sentencji.

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 UOKiK, 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 Prezesa UOKiK 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 sądowoadministracyjnego. 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 działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

Podstawa prawna pouczenia:

Art. 52 § 1, art. 53 § 1, art. 54 § 1, art. 230, art. 243 § 1, art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2025 r. poz. 935 ze zm.); § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535); art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 168).

z up. Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Anna Janiszewska
Zastępca Dyrektora
Departamentu Inspekcji Handlowej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

1. xxx
2. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Rzeszowie