



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DIH-709-71(3)/16/AgŁ

Warszawa, 17 października 2016 r.

**DECYZJA DIH-1/89/2016**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.), art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1059 z późn. zm.), art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 678 z późn. zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – po rozpatrzeniu odwołania przedsiębiorcy NETTO Sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu od decyzji Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi nr 83/KJ-ŻG/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 r. (nr akt sprawy: ŻG.8361.63.2016), którą ww. przedsiębiorcy wymierzono karę pieniężną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych), z tytułu wprowadzenia do obrotu nieodpowiadającej jakości handlowej jednej partii czekolady gorzkiej o łącznej wartości 57,71 zł – utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

**UZASADNIENIE**

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach 8 i 9 lutego 2016 r. przez inspektorów reprezentujących Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi, zwanego dalej „Łódzkim WIIH”, w sklepie „Netto” nr 453 w Łodzi przy ul. Pomorskiej 65a, należącym do przedsiębiorcy NETTO Sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu, pobrano do badań laboratoryjnych próbkę czekolady gorzkiej o masie netto 100 g, oznaczonej datą minimalnej trwałości „najlepiej spożyć przed: 30.11.2016” i numerem partii produkcyjnej „1”, wyprodukowanej przez ZPC „Chocomoco” Kinga Rzepecka, Rynek Zygmunta Starego 21, 05-480 Karczew, zwanej dalej „czekoladą gorzką”, w ilości 6 opakowań z partii liczącej 29 opakowań o łącznej wartości 57,71 zł (1,99 zł/op.).

Równocześnie z tej samej partii produktu pobrano i zabezpieczono dodatkową próbkę w ilości odpowiadającej ilości pobranej do badań laboratoryjnych (próbkę kontrolną), którą pozostawiono w placówce pod nadzorem do czasu jej zwolnienia.

Powyższe udokumentowano w protokole kontroli z 9 lutego 2016 r. (nr akt kontroli: ŻG.8361.35.2016), a także w protokołach pobrania próbki produktu i próbki kontrolnej z 8 lutego 2016 r., odpowiednio nr 02840 i nr 02841.

Badania cech organoleptycznych i fizykochemicznych czekolady gorzkiej wykonane przez Laboratorium Kontrolno-Analityczne Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Olsztynie, zwane dalej „Laboratorium UOKiK w Olsztynie” wykazały:

- obecność ekwiwalentów tłuszczu kakaowego w ilości 1,64 g/100 g, których udziału nie zadeklarowano na opakowaniu,
- niewłaściwe cechy organoleptyczne (tj. smak bardzo słodki, mało charakterystyczny dla czekolady gorzkiej),
- niższą zawartość tłuszczu (tj. stwierdzono 31,4 g/100 g, a w tabeli wartości odżywczej na opakowaniu zadeklarowano 32 g/100 g),
- wyższą zawartość białka (tj. stwierdzono 7,4 g/100 g, a w tabeli wartości odżywczej na opakowaniu zadeklarowano 6,9 g/100 g),
- wyższą zawartość cukrów (tj. stwierdzono 41,8 g/100 g, a w tabeli wartości odżywczej na opakowaniu zadeklarowano 38,2 g/100 g),

co udokumentowano w sprawozdaniu z badań nr 94/2016 z 25 lutego 2016 r.

Z akt sprawy wynika, że przy ocenie wyników badań odnoszących się do zawartości składników odżywczych zadeklarowanych w tabeli wartości odżywczej na opakowaniu jednostkowym uwzględniono limity tolerancji określone w tabeli 1 rozdziału 3 przewodnika Komisji Europejskiej z grudnia 2012 r. zatytułowanego „Wytyczne dla właściwych organów w sprawie kontroli zgodności z prawodawstwem UE w odniesieniu do: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenia (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004; oraz dyrektywy Rady 90/496/EWG z dnia 2 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych; oraz dyrektywy 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych; w zakresie określenia limitów tolerancji dla składników odżywczych wymienionych na etykietach”, zwanego dalej „wytycznymi KE”. Po uwzględnieniu tolerancji dla tłuszczu (na poziomie  $\pm 20\%$ ), białka (na poziomie  $\pm 2$  g) i cukrów (na poziomie  $\pm 20\%$ ) w stosunku do wartości zadeklarowanej w tabeli wartości odżywczej na opakowaniu uznano, że w badanej próbce produktu zawartość tłuszczu, białka i cukrów była zgodna z deklaracją (mieściła się w granicach tolerancji), a więc nie było podstaw do kwestionowania jej w tym zakresie.

Wobec powyższego, na podstawie wyników badań laboratoryjnych stwierdzono, że czekolada gorzka nie odpowiadała wymaganiom określonym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r.

poz. 678 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o jakości handlowej”, oraz zadeklarowanym przez producenta w jej oznakowaniu, z uwagi na:

- obecność ekwiwalentów tłuszczu kakaowego w ilości 1,64 g/100 g, których udziału nie zadeklarowano na opakowaniu,
- niewłaściwe cechy organoleptyczne (tj. smak bardzo słodki, mało charakterystyczny dla czekolady gorzkiej).

Kontrolowany został poinformowany o wynikach badań laboratoryjnych oraz o prawie do zbadania próbki kontrolnej zakwestionowanego produktu w trakcie ponownej kontroli, co udokumentowano w protokole kontroli z 2 marca 2016 r. (nr akt kontroli: ŻG.8361.63.2016).

Kontrolowany oświadczył w piśmie z 17 marca 2016 r., że odstępuje od możliwości zbadania próbki kontrolnej.

Wobec powyższego, próbka kontrolna została zwolniona z zabezpieczenia, o czym poinformowano kontrolowanego w piśmie z 6 maja 2016 r.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, pismem z 21 czerwca 2016 r., Łódzki WIIH zawiadomił ww. przedsiębiorcę, zwanego dalej „stroną”, o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia, na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu nieodpowiadającej jakości handlowej jednej ww. partii czekolady gorzkiej, informując także o przysługującym jej prawie do czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto, w piśmie tym wezwał ją do przekazania informacji o wielkości obrotów i przychodu za rok 2015.

Strona przekazała żądane informacje o wielkości obrotów i przychodu za rok 2015 w piśmie z 1 lipca 2016 r., w którym wniosła także o przedłużenie terminu do realizacji ww. uprawnień, a zwłaszcza przysługujących jej z mocy art. 7 Kpa, w szczególności w zakresie zgłaszania wniosków dowodowych oraz wypowiedzenia się co do całokształtu zebranego materiału dowodowego. W piśmie tym strona wniosła również o wskazanie w sposób pełny i wyczerpujący podstawy prawnej, która uzasadnia toczące się postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz podstawę przypisania jej odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości, celem umożliwienia jej realizowania prawa do obrony swoich interesów. Mając na celu wykonanie badań referencyjnych, wniosła o wskazanie metody badań, jaką Laboratorium UOKiK w Olsztynie posłużyło się przy ustalaniu zawartości cukru w zakwestionowanym produkcie. Dodatkowo do pisma tego dołączyła sprawozdanie z badań nr 78567/16/WAW/1 z 28 czerwca 2016 r., wydane przez J. S. Hamilton Poland z siedzibą w Gdyni, dotyczące analizy sensorycznej produktu o tej samej nazwie i dacie minimalnej trwałości, pochodzącego od tego samego producenta, z którego wynika, że smak jest typowy dla czekolady gorzkiej, wnosząc o zaliczenie go w poczet materiału dowodowego.

Łódzki WIIH ustosunkował się do powyższych zarzutów strony w piśmie z 12 lipca 2016 r. i przychylił się do jej wniosku o przedłużenie terminu do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów dowodowych.

W piśmie z 20 lipca 2016 r. strona po raz drugi wniosła o przedłużenie terminu do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów, mając na celu ustosunkowanie się do zaprezentowanych przez organ pierwszej instancji szeregu

argumentów i zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie, wymagającego pozyskania informacji będących w posiadaniu dostawcy (producenta) zakwestionowanego produktu.

Łódzki WIIH poinformował stronę w piśmie z 22 lipca 2016 r. o kolejnym i zarazem ostatnim przedłużeniu terminu do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów dowodowych, z których strona jednak nie skorzystała.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją nr 83/KJ-ŻG/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 r. (doręczoną stronie 23 sierpnia 2016 r.), Łódzki WIIH wymierzył stronie karę pieniężną w wysokości 500 zł za wprowadzenie do obrotu nieodpowiadającej jakości handlowej jednej ww. partii czekolady gorzkiej.

Pismem z 31 sierpnia 2016 r. (nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego 5 września 2016 r.), strona złożyła do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej również „Prezesem UOKiK”, odwołanie od ww. decyzji, wnosząc o jej uchylenie w całości. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie przepisów:

- 1) art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w szczególności nałożenie kary pieniężnej na skarżącą, która nie była podmiotem wprowadzającym do obrotu zakwestionowany artykuł rolno-spożywczy;
- 2) art. 8 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. U. UE L 304 z 22.11.2011 s. 18 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011”, poprzez jego niezastosowanie.

Pismem z 23 września 2016 r., Prezes UOKiK poinformował stronę, że przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w niniejszej sprawie, stronie biorącej udział w postępowaniu administracyjnym przysługuje, na podstawie art. 10 Kpa, prawo do zapoznania się z aktami sprawy, a także do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. U. UE L 31 z 1.2.2002 s. 1 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 178/2002”, podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub

pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów.

W świetle art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, podmiotem działającym na rynku spożywczym odpowiedzialnym za informację na temat żywności jest podmiot, pod którego nazwą lub firmą jest wprowadzany na rynek dany środek spożywczy lub – jeżeli ten podmiot nie prowadzi działalności w Unii Europejskiej – importer danego środka na rynek Unii Europejskiej. Jak wynika z tego artykułu, podmiot działający na rynku spożywczym odpowiedzialny za informację na temat żywności zapewnia obecność i rzetelność informacji na temat żywności zgodnie z mającym zastosowanie prawem dotyczącym informacji na temat żywności oraz z wymogami odpowiednich przepisów krajowych (ust. 2), a bez uszczerbku dla tego przepisu, podmioty działające na rynku spożywczym zapewniają przestrzeganie w przedsiębiorstwach pozostających pod ich kontrolą wymogów prawa dotyczącego informacji na temat żywności i odpowiednich przepisów krajowych mających znaczenie dla ich działalności i upewniają się, że wymogi te są spełnione (ust. 5).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o jakości handlowej, wprowadzane do obrotu artykuły rolno-spożywcze powinny spełniać wymagania w zakresie jakości handlowej, jeżeli w przepisach o jakości handlowej zostały określone takie wymagania, oraz dodatkowe wymagania dotyczące tych artykułów, jeżeli ich spełnienie zostało zadeklarowane przez producenta. Pojęcie jakości handlowej zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 tej ustawy jako cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizyko-chemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi.

Wymagania dotyczące oznakowania wyrobów kakaowych i czekoladowych zostały określone w § 11 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych. Przepisy te stanowią w ust. 5, że w oznakowaniu wyrobów czekoladowych określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej wyrobów kakaowych i czekoladowych (Dz. U. Nr 214, poz. 1813 z późn. zm.), w których został użyty jako składnik czekolady tłuszcz roślinny inny niż tłuszcz kakaowy, podaje się dodatkowo informację o tym, że wyrób „oprócz tłuszczu kakaowego zawiera tłuszcze roślinne”. Ponadto, jak wynika z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej wyrobów kakaowych i czekoladowych, dodatek tłuszczów roślinnych nie może obniżyć minimalnej zawartości tłuszczu kakaowego i minimalnej zawartości suchej masy kakaowej w wyrobie oraz nie może wynosić więcej niż 5% całkowitej masy produktu końcowego pomniejszonej o masę dodanych składników.

Każdy, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze nieodpowiadające jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów, zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, podlega karze pieniężnej w wysokości do pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej

uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie tych artykułów rolno-spożywczych do obrotu, nie niższej jednak niż 500 zł.

Ustalając wysokość kary pieniężnej, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, na mocy art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej, uwzględnia: stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych oraz wielkość jego obrotów i przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych.

W niniejszej sprawie, wyniki badań laboratoryjnych próbki produktu pobranej w sklepie należącym do strony przez inspektorów reprezentujących Łódzkiego WIIH dały podstawę do stwierdzenia, że wprowadzona do obrotu jedna ww. partia czekolady gorzkiej nie odpowiadała wymaganiom określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o jakości handlowej oraz zadeklarowanym przez producenta w jej oznakowaniu, z uwagi na: obecność ekwiwalentów tłuszczu kakaowego w ilości 1,64 g/100 g, których udziału nie zadeklarowano na opakowaniu oraz niewłaściwe cechy organoleptyczne (tj. smak bardzo słodki, mało charakterystyczny dla czekolady gorzkiej).

W opinii Prezesa UOKiK, powyższe ustalenia kontroli wyczerpały znamiona czynu określonego w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej oraz uzasadniały wymierzenie stronie kary pieniężnej w minimalnej wysokości 500 zł.

Jak wynika z art. 40a ust. 4 ustawy o jakości handlowej, kary pieniężne, o których mowa w ust. 1-3 tego artykułu, wymierza w drodze decyzji, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania kontroli wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej.

Wobec powyższego, Łódzki WIIH w drodze decyzji nr 83/KJ-ŻG/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 r. wymierzył powyższą karę pieniężną NETTO Sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu, tj. przedsiębiorcy, który wprowadził do obrotu przedmiotowy produkt.

Odwołując się od wydanej decyzji, strona nie wniosła zastrzeżeń co do zasadności uznania przedmiotowego produktu za nieodpowiadającego jakości handlowej w powyższym zakresie, natomiast podniosła w pkt 1 odwołania zarzut naruszenia przez organ pierwszej instancji treści art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w szczególności nałożenie kary pieniężnej na stronę, która nie była podmiotem wprowadzającym do obrotu zakwestionowany produkt. Zaznaczyła, że ustawa ta nie definiuje pojęcia „wprowadzania do obrotu”, a jedynie zawiera legalną definicję „obrotu” (art. 3 pkt 4), odsyłającą do treści art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Strona uważa, że na podstawie tych przepisów można wywieść co najwyżej, że „obrót” (nie zaś „wprowadzanie do obrotu”) obejmuje takie czynności, jak: „posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”, z kolei zwrot „wprowadzanie do obrotu”, którym ustawodawca wielokrotnie się posługuje (od art. 4 do art. 7a), winien być interpretowany na gruncie tej ustawy, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie reguł. Jej zdaniem, z przepisów ustawy, które odwołują się do pojęcia „wprowadzania do obrotu”

wynika, iż w zasadzie dotyczy ono czynności związanych z oznaczaniem, opakowaniem itp., a więc z istoty stanowiących pierwszy etap w obrocie, polegających na przygotowaniu do obrotu. Podkreśliła, że wykładnia gramatyczna, celowościowa i systemowa przepisów ustawy nakazuje przyjąć, że „wprowadzanie do obrotu” jest pierwszą z szeregu kolejnych czynności wchodzących w zakres pojęcia „obrotu”, a tym samym stanowi samoistną i węższą w swoim zakresie instytucję prawną niż „obrót”. W związku z tym podniosła, że wydając zaskarżoną decyzję organ pierwszej instancji dokonał nieuprawnionej rozszerzającej wykładni przepisów ustawy, gdyż uznał, iż pojęcie „wprowadzania do obrotu” jest tożsame z pojęciem „obrotu” i wnioski takie wywiódł z definicji zawartej w art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, dotyczącej „wprowadzenia na rynek”, pomijając fakt, że z założenia definicja ta ma służyć wyłącznie celom tego rozporządzenia, a ustawie służy jedynie w zakresie interpretacji pojęcia „obrotu”. W jej ocenie, z akt sprawy wynika, że zaskarżone rozstrzygnięcie odnosi się do zakwestionowanego produktu wprowadzonego do obrotu przez inny niż ona podmiot, gdyż ona jest wyłącznie sprzedawcą detalicznym produktów wprowadzonych już do obrotu przez ich producentów czy importerów i w żadnym razie nie wykonuje czynności wchodzących w zakres pojęcia „wprowadzania do obrotu”, które odnosi się tylko do pierwszych czynności inicjujących obrót i może nastąpić tylko raz, gdyż po nich produkt z istoty jest już w obrocie. Przy swojej argumentacji strona powołała się na powszechnie uznany i utrwalony zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie pogląd, zgodnie z którym obowiązuje bezwzględny zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej w odniesieniu do przepisów karnoadministracyjnych, a także na treść art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, że przepis art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję stanowi, że karze pieniężnej określonej w tym przepisie podlega każdy, w stosunku do kogo spełniona została przesłanka wprowadzenia do obrotu nieodpowiadających jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Jak stanowi art. 3 pkt 4 tej ustawy, definicja „obrotu” znajduje się w art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w świetle którego „obrót” to „wprowadzanie na rynek”, które oznacza m.in. posiadanie żywności w celu sprzedaży. Z powyższego wynika, że w prawie żywnościowym pojęcie „wprowadzania do obrotu” dotyczy każdego etapu obrotu i nie jest zawężone – wbrew przekonaniu strony – tylko do pierwszego wprowadzenia na rynek. Wniosek ten znajduje poparcie również w treści art. 8 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 i art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, które stanowią o obowiązkach podmiotów działających na rynku spożywczym. W niniejszej sprawie, strona – co nie jest przez nią kwestionowane – wskazany w decyzji organu pierwszej instancji środek spożywczy o niewłaściwej jakości handlowej posiadała w celu sprzedaży, a więc wprowadziła do obrotu, co skutkowało wymierzeniem jej kary pieniężnej z tego tytułu.

Odmienne niż stara się wykazać strona w odwołaniu, dokonana przez organ pierwszej i drugiej instancji wykładnia pojęcia „wprowadzającego do obrotu”, w rozumieniu art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, nie budzi wątpliwości i pozwala na przyjęcie, że za podmiot ten należy uznać każdego, kto dokonuje czynności określonych w art. 3 pkt 8

rozporządzenia (WE) nr 178/2002, a więc nie tylko producenta czy importera, ale także sprzedawcę detalicznego, co jest zgodne z ugruntowaną linią orzecznictwem (por. przykładowe wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 1850/13 i z 13 listopada 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 879/14).

Tymczasem, argumentacja strony zawarta w odwołaniu wskazuje, iż odwołuje się ona do wykładni systemowej pojęcia „wprowadzającego do obrotu”, wykraczając poza przepisy prawa żywnościowego, co jest nie do zaakceptowania. Prawo żywnościowe jest bowiem na tyle specyficzną dziedziną prawa, że sięganie, celem ustalenia znaczenia jego pojęć, do ich rozumienia na gruncie innych dziedzin prawa, takich jak np. prawo własności przemysłowej, może prowadzić do wypaczenia ich sensu. Tak daleko idąca wykładnia systemowa pomija specyfikę regulacji prawa żywnościowego i ich celu, który wyraża się w zapewnieniu nadzoru nad żywnością, a tym samym ochrony konsumentów na każdym etapie obrotu nią.

Nie można zatem zgodzić się poglądem strony wyrażonym w odwołaniu, że organ pierwszej instancji zastosował wobec niej przepis art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, kierując się oderwaną od treści tej ustawy, niedozwoloną rozszerzającą wykładnią pojęcia „wprowadzania do obrotu”, w szczególności posługując się nie mającą w tym przypadku zastosowania definicją z art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że organ pierwszej instancji słusznie uznał, iż strona jest podmiotem wprowadzającym do obrotu przedmiotowy produkt. Tym samym, nie można mówić o naruszeniu treści art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej.

Strona podniosła w pkt 2 odwołania zarzut naruszenia przez organ pierwszej instancji treści art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, poprzez jego niezastosowanie. Jej zdaniem, przepis ten jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialnym za informację na temat żywności jest podmiot, pod którego nazwą lub firmą jest wprowadzany na rynek dany środek spożywczy lub – jeżeli ten podmiot nie prowadzi działalności w Unii Europejskiej – importer. Zaznaczyła, że informacja o podmiocie wprowadzającym na rynek produkt pod własną firmą odpowiedzialnym za informację na temat żywności znajduje się na jego opakowaniu lub na dołączonej do niego etykiecie, zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. f) w powiązaniu z art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia. W jej ocenie, powyższe rozwiązanie posiada racjonalne uzasadnienie, gdyż kieruje sankcje do podmiotu, który faktycznie może odpowiadać za ewentualne naruszenie prawa żywnościowego i jednocześnie przepisy te pozwalają uniknąć kreowania zbiorowej odpowiedzialności o charakterze absolutnym, obciążającej wszystkie podmioty uczestniczące w obrocie produktem, bez względu na ich udział w obrocie i faktyczny wpływ na treść podawanych na produkcie informacji. Podniosła, że organ pierwszej instancji w oderwaniu od dyspozycji art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia kreuje swoim rozstrzygnięciem nieograniczoną i absolutną odpowiedzialność wszystkich podmiotów działających na rynku spożywczym, twierdząc błędnie, że uzasadnieniem powyższego stanowiska jest rzekomo treść ust. 5 tego przepisu. Dokonując korelacji norm zawartych w obu przepisach wywiodła, że tylko pierwszy z nich wskazuje na podmioty odpowiedzialne za informację o produkcie, zaś drugi, na którym opiera się organ, kształtuje względem pozostałych uczestników obrotu jedynie obowiązek



trzymania pieczy nad spełnieniem wymogów dotyczących tej informacji i w tym zakresie – jej zdaniem – ewentualna odpowiedzialność może być rozpatrywana tylko z perspektywy nienależytego wykonania tego obowiązku w sytuacji, gdy wskazane podmioty miały lub mogły mieć wpływ na stwierdzone naruszenie. Dodała, że w żadnym razie przepis ten nie daje podstaw do przyjęcia odpowiedzialności absolutnej tych uczestników obrotu, bez względu na ich winę lub przyczynienie się do naruszenia. Na tej podstawie stwierdziła, że utożsamianie przez organ orzekający w sprawie zakresu obu wskazanych powyżej przepisów jest ewidentnym nadużyciem i kolejnym przejawem stosowania niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej przepisów o charakterze administracyjnym i karno-administracyjnym.

Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, że podmiotem działającym na rynku spożywczym odpowiedzialnym za informację na temat żywności jest podmiot, pod którego nazwą lub firmą jest wprowadzany na rynek dany środek spożywczy lub – jeżeli ten podmiot nie prowadzi działalności w Unii Europejskiej – importer danego środka spożywczego na rynek Unii Europejskiej, oraz że podmiot ten zapewnia obecność i rzetelność informacji na temat żywności zgodnie z mającym zastosowanie prawem dotyczącym informacji na temat żywności oraz z wymogami odpowiednich przepisów krajowych, co wprost wynika z art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Z ust. 5 tego przepisu wynika, że bez uszczerbku dla ust. 2-4, podmioty działające na rynku spożywczym – a takim jest strona – zapewniają przestrzeganie w przedsiębiorstwach pozostających pod ich kontrolą wymogów prawa dotyczącego informacji na temat żywności i odpowiednich przepisów krajowych mających znaczenie dla ich działalności i upewniają się, że wymogi te są spełnione. Przepis ten jest jednocześnie spójny z treścią art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w świetle którego podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II GSK 1149/14). Przepis ten należy rozumieć szeroko, że każdy z podmiotów działających na rynku spożywczym, a więc począwszy od producenta czy importera, aż do sprzedawcy detalicznego, obarczony jest obowiązkiem zapewnienia zgodności oferowanej konsumentom żywności z wymogami prawa żywnościowego. Tym samym, wszystkie podmioty biorące udział w obrocie żywnością są obowiązane zadośćuczynić nadrzędnemu celowi prawa żywnościowego, którym jest ochrona konsumentów.

Z powyższego wynika, że obowiązek zapewnienia zgodności środków spożywczych z przepisami prawa żywnościowego w zakresie jakości handlowej oraz upewnienia się, że wymagania te są spełnione, spoczywa nie tylko na producencie czy importerze, ale także na sprzedawcy detalicznym. Jedną z zasad prawa żywnościowego jest to, że jeżeli stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości powstały na wcześniejszym etapie obrotu, to powinny zostać wyeliminowane na następnych etapach, tak, aby konsumenci mogli otrzymać produkty zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Należy podkreślić, że zaskarżoną decyzję wydano na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, który wprowadza mechanizm polegający na tym, że każdy, w stosunku do kogo zostanie ustalone, iż wprowadził do obrotu (niezależnie czy świadomie, czy nieświadomie) nieodpowiadające jakości handlowej artykuły rolno-spożywcze, podlega karze pieniężnej określonej w tym przepisie. Jak potwierdza judykatura, odpowiedzialność określona w tym przepisie ma charakter obiektywny, a przesłanką jej przyjęcia jest tylko fakt wprowadzenia do obrotu. Zatem samo stwierdzenie – udowodnienie faktu wprowadzania do obrotu nieodpowiadających jakości handlowej produktów jest przesłanką wystarczającą do nałożenia stosownej kary, która jest karą administracyjną. Nie ma przy tym znaczenia – wbrew przekonaniu strony – na którym etapie i z czyjej winy stwierdzona nieprawidłowość powstała (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI SA/Wa 2879/13 i z 10 marca 2015 r. VI SA/Wa 2214/14). Zatem, sam fakt wymierzenia kary na podstawie tego przepisu nie jest uzależniony od stwierdzenia winy podmiotu wprowadzającego do obrotu nieodpowiadające jakości handlowej produkty.

W opinii Prezesa UOKiK, nie można przychylić się do wywiedzonego z interpretacji art. 8 ust. 1 i 5 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 stanowiska strony, jakoby nie ponosiła ona odpowiedzialności z tytułu wprowadzenia do obrotu przedmiotowego produktu. Należy zauważyć, że strona dokonała własnej interpretacji wskazanego jej przez organ pierwszej instancji ust. 5 tego przepisu i nie przyjmuje do wiadomości, iż przepis ten wprost wskazuje na obowiązek prawidłowego oznakowania produktów, a tym samym zapewnienia właściwej jakości handlowej, w tym w zakresie cech organoleptycznych i fizykochemicznych, który spoczywa na każdym podmiocie wprowadzającym te produkty do obrotu, a nie – jak błędnie stara się wykazać strona w odwołaniu – tylko na podmiocie, który znakuje produkt. Strona, jako profesjonalista na rynku była zobowiązana do znajomości i przestrzegania przepisów prawa związanych z wykonywaną przez nią działalnością. Była ona obciążona obowiązkiem wprowadzania do obrotu produktów odpowiadających jakości handlowej. Bezspornym jest fakt, że przedmiotowy produkt nie odpowiadał jakości handlowej i stwierdzone w wyniku badań laboratoryjnych niezgodności powstały na etapie produkcji, tym niemniej, w niniejszej sprawie stronie wymierzono karę pieniężną z tytułu wprowadzenia tego produktu do obrotu, a tym samym dotyczyła ona działalności strony. Nałożona na stronę kara nie stanowi zatem o przypisaniu jej odpowiedzialności za to, że zakwestionowany produkt nie odpowiadał jakości handlowej, lecz za to, że produkt ten został wprowadzony przez nią do obrotu. Należy zatem zgodzić się z poglądem organu pierwszej instancji, że strona nie dołożyła należytej staranności przy wprowadzaniu zakwestionowanego produktu do obrotu i w żaden sposób nie upewniła się, czy produkt ten odpowiada jakości handlowej, a tym samym naruszyła reguły ostrożności, polegając w szczególności na informacjach przekazanych jej przez dostawcę.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że organ pierwszej instancji słusznie uznał, iż strona ponosi odpowiedzialność za wprowadzenie do obrotu nieodpowiadającego jakości handlowej przedmiotowego produktu, a więc wymierzenie jej kary z tego tytułu, na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, było zasadne. Tym samym, nie można mówić o naruszeniu treści art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

W niniejszej sprawie, stronie wymierzono karę pieniężną w minimalnej wysokości 500 zł, uwzględniając przy tym wszystkie przesłanki wymienione w art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej, takie jak: stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasowa działalność strony na rynku artykułów rolno-spożywczych, wielkość jej obrotów i przychodu za rok 2015, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych, co znajduje swój wyraz w uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji.

Zdaniem Prezesa UOKiK, wymierzona stronie kara będzie właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w sprzedaży były dostępne wyłącznie produkty odpowiadające jakości handlowej, a także spełni ona swoją funkcję prewencyjną, skłaniając stronę do przestrzegania przepisów o jakości handlowej, stosownie do wymagań określonych w art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w świetle których, kary za naruszenie prawa żywnościowego powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że w przedstawionym stanie faktycznym, wymierzenie stronie kary pieniężnej, o której mowa w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, było prawidłowe i zgodne z prawem. Tym samym, zawarty w odwołaniu wniosek strony o uchylenie zaskarżonej decyzji, należy uznać za niezasadny, zarówno w świetle ustaleń opisanej kontroli, jak i obowiązujących przepisów prawa dotyczących wymierzania kar pieniężnych na gruncie ustawy o jakości handlowej.

Stosownie do art. 40a ust. 6 i 7 ustawy o jakości handlowej, karę pieniężną, o której mowa w sentencji decyzji, stanowiącą dochód budżetu państwa, należy wpłacić na rachunek bankowy Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej stanie się ostateczna.

Prezes UOKiK, stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej. 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.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 Kpa, organ odwoławczy posiada kompetencje do wydania decyzji, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

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

**Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.**

### **Pouczenie**

Zgodnie z art. 52 § 1, art. 53 § 1, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.), od niniejszej decyzji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie, którą wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Do należności pieniężnych nie uiszczonych w terminie stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).

Z up. PREZESA  
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
DYREKTOR  
Departamentu Inspekcji Handlowej  
Anna Janiszewska