



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DIH-023-9(4)/15/AnŁ

Warszawa, 18 marca 2015 r.

**DECYZJA DIH-1/22/2015**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.), art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 148, 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 2014 r. poz. 669, z późn. zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpatrzeniu odwołania przedsiębiorcy Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie od decyzji Nr DS.ŻN.D.24.2014.JB Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Gdańsku z dnia 23 grudnia 2014 r. (Nr akt: DS.ŻN.8361.212.2014.JB.ASzW), którą wymierzono temu przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych) z tytułu wprowadzenia do obrotu dwóch partii artykułów rolno-spożywczych o wartości 28,95 zł nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej,

**utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

W toku kontroli przeprowadzonej w dniach od 16 do 21 lipca 2014 r. przez inspektorów reprezentujących Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Gdańsku, zwanego dalej „*Pomorskim WIIH*”, w supermarkecie Stokrotka 146 przy ul. Tuwima 32-33 w Słupsku, należącym do przedsiębiorcy Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, zakwestionowano prawidłowość oznakowania m.in. dwóch niżej wymienionych partii opakowanych środków spożywczych o łącznej wartości 28,95 zł:

- „Chleb domowy. Produkt bezglutenowy bez skrobi pszennej” á 350 g, w ilości 3 szt., w cenie 6,99 zł/szt., o łącznej wartości 20,97 zł, oznaczony datą minimalnej trwałości i numerem partii 02.10.2014 r., wyprodukowany przez Wytwórnę Artykułów Bezglutenowych „BEZGLUTEN” s.c. Mariusz Koczwarą, Magdalena Stefanik z siedzibą w Posądy – zwany dalej „*Chlebem domowym bezglutenowym*”. Według wykazu składników zamieszczonego na opakowaniu, produkt zawierał: skrobię kukurydzianą,

wodę, olej rzepakowy, cukier, substancje zagęszczające: gumę guar, E 464 (tj. hydroksypropylometylocelulozę – przyp. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), glukozę, drożdże piekarnicze, sól, błonnik pokarmowy, substancję spulchniającą: węglan sodu, regulator kwasowości: E 575 (tj. lakton kwasu glukonowego – przyp. jw.);

- „Sałatkę domową jarzynową” á 280 g, w ilości 2 szt., w cenie 3,99 zł/szt., o łącznej wartości 7,98 zł, oznaczoną terminem przydatności do spożycia 24.07.2014 r. i numerem partii L ZM A3 0E, wyprodukowaną przez DEGA S.A. z siedzibą w Sianowie – zwaną dalej „*Sałatką domową jarzynową*”. Według wykazu składników zamieszczonego na opakowaniu, produkt zawierał: ziemniaki, marchew, groszek, olej roślinny rzepakowy, wodę, ogórek, cukier, ocet spirytusowy, sól, skrobie modyfikowane, cebulę, przyprawy, żółtko jaja w proszku, substancje konserwujące: E 202, E 211 (tj. sorbinian potasu i benzoosan sodu – przyp. jw.); regulatory kwasowości: kwas mlekowy, kwas cytrynowy, kwas octowy; przeciwutleniacz: kwas askorbinowy; aromaty, barwnik: karoteny; substancję słodzącą: sacharyny.

W ocenie Pomorskiego WIIH, użycie informacji „domowy/domowa” w nazwach powyższych produktów było nieuzasadnione, ponieważ błędnie sugerowało ich wytworzenie prostym sposobem, bez użycia licznych substancji dodatkowych stosowanych w produkcji przemysłowej. W związku z tym, organ kontroli stwierdził, że takie oznakowanie mogło naruszać przepisy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2014 r. poz. 669, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o jakości handlowej*”, w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późn. zm.) – zwanej dalej „*ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia*”.

Powyższe ustalenia udokumentowano w Protokole kontroli z dnia 21 lipca 2014 r. (nr akt kontroli: DS.ŻN.8361.212.2014.JB.ASzW) wraz z załącznikiem nr 1 oraz na fotografiach włączonych do akt sprawy.

Pomorski WIIH, w drodze wystąpień pokontrolnych, poinformował o stwierdzonych nieprawidłowościach kontrolowanego przedsiębiorcę oraz producenta zakwestionowanego Chleba domowego bezglutenowego.

Pismem z dnia 1 września 2014 r. producent Chleba domowego bezglutenowego – Wytwórnia Artykułów Bezglutenowych „BEZGLUTEN” s.c. z siedzibą w Posądy, oświadczył, iż nie podziela stanowiska Pomorskiego WIIH. Stwierdził on, że obecność substancji dodatkowych w składzie przedmiotowego chleba wynika z istoty tego produktu, ponieważ dodatki do żywności pełnią funkcję glutenu (białka nieobecnego w produktach bezglutenowych). Ponadto wskazał, że samodzielny wypiek chleba bezglutenowego w domu o recepturze w zasadzie takiej samej jak została użyta w pieczywie z Wytwórni Artykułów Bezglutenowych „BEZGLUTEN” s.c. jest możliwy przy użyciu koncentratów ciasta chlebowego, jak również mąki bezglutenowej, czy gumy guar – dostępnych w sprzedaży

detalicznej na rynku. Z powyższych względów, zdaniem producenta, nazwa Chleb domowy była prawidłowa i nie wprowadzała konsumentów w błąd.

Przedsiębiorca Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie w piśmie z dnia 7 listopada 2014 r. poinformował, iż wzmocni kontrolę produktów w celu dostarczania klientom towarów właściwie oznakowanych. Ponadto oświadczył, że dokłada wszelkich starań, by w swojej ofercie mieć produkty o właściwej jakości, spełniające normy i gwarantujące jakość zdrowotną, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Pismem z dnia 24 listopada 2014 r. Pomorski WIIH zawiadomił przedsiębiorcę Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej określonej w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej z tytułu wprowadzenia do obrotu dwóch ww. partii artykułów rolno-spożywczych, które nie odpowiadały jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów. Jednocześnie organ poinformował stronę o przysługującym jej prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Strona nie skorzystała z tego prawa.

W dniu 10 grudnia 2014 r., strona postępowania, na wezwanie Pomorskiego WIIH, przekazała kopię deklaracji podatkowej CIT-8 za rok 2013.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją nr DS.ŻN.D.24.2014.JB z dnia 23 grudnia 2014 r. (nr akt: DS.ŻN.8361.212.2014.JB.ASz.W), Pomorski WIIH, w oparciu o art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, wymierzył przedsiębiorcy Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie karę pieniężną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych) w związku z wprowadzeniem do obrotu dwóch partii artykułów rolno-spożywczych, tj. Chleba domowego bezglutenowego i Sałatki domowej jarzynowej o łącznej wartości 28,95 zł, których oznakowanie nie spełniało wymagań określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej, w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z uwagi na nieuzasadnione użycie w oznakowaniu określeń „domowy”, „domowa”, mogących wprowadzić konsumenta w błąd co do charakterystyki środka spożywczego.

Pismem z dnia 12 stycznia 2015 r. przedsiębiorca Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie złożył odwołanie od ww. decyzji do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej również „Prezesem UOKiK”, zarzucając organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów:

- 1) art. 7 Kpa w związku z art. 77 § 1 Kpa poprzez nieuwzględnienie aktualnego stanu prawnego na dzień wydania decyzji i wydanie jej w oparciu o uchylone przepisy ustawy o jakości handlowej, tj. art. 6 ust. 2, oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tj. art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a,
- 2) art. 7 Kpa w związku z art. 77 § 1 Kpa oraz art. 80 Kpa poprzez brak wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego w sprawie i brak wszechstronnego wyjaśnienia sprawy – szczególnie w świetle wyjaśnień złożonych przez producenta Chleba domowego

bezglutenowego – oraz brak weryfikacji ww. wyjaśnień, co miało wpływ na wydane rozstrzygnięcie i wymierzenie stronie kary pieniężnej,

- 3) art. 4 ust. 1 oraz art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej poprzez błędne ustalenie, że skarżący wprowadzał do obrotu artykuł rolno-spożywczy o niewłaściwej jakości handlowej w postaci produktu Chleb domowy bezglutenowy, w sytuacji kiedy produkt ten rzeczywiście spełniał wszelkie wymogi przepisów prawa, w szczególności zaś był prawidłowo oznaczony.

W związku ze stawianymi zarzutami strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Pismem z dnia 26 stycznia 2015 r., Prezes UOKiK poinformował przedsiębiorcę Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, że przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie, stronie biorącej udział w postępowaniu administracyjnym przysługuje, na podstawie art. 10 Kpa, prawo do zapoznania się z aktami sprawy, a także 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. L 31 z 1.2.2002, s. 1 z późn. zm.) – zwanego dalej „*rozporządzeniem 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 z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów. W myśl art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia, państwa członkowskie wprowadzają w życie prawo żywnościowe oraz monitorują i kontrolują przestrzeganie przez podmioty działające na rynku spożywczym i pasz odpowiednich wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W tym celu Państwa Członkowskie zachowują system oficjalnych kontroli i innych działań stosownych do okoliczności, z uwzględnieniem informowania opinii publicznej o bezpieczeństwie i ryzyku związanym z żywnością i paszami, nadzorem nad bezpieczeństwem żywności i pasz oraz innych działaniach monitorujących, obejmujących wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Państwa Członkowskie ustanawiają również zasady dotyczące środków i kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Ustanowione środki i kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

W myśl przepisu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002, prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów i powinno stanowić podstawę dokonywania przez

konsumentów świadomego wyboru związanego ze spożywaną żywnością. W szczególności, zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia, etykietowanie, reklama i prezentacja żywności nie może wprowadzać konsumentów w błąd.

Zgodnie z 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. Definicja jakości handlowej, zawarta w art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej, obejmuje m.in. wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania artykułów rolno-spożywczych, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi.

W czasie zbierania materiału dowodowego oraz wydania decyzji pierwszej instancji w niniejszej sprawie, przepis art. 6 ust. 1 ustawy o jakości handlowej stanowił, iż artykuły rolno-spożywcze wprowadzane do obrotu są oznakowane. Do znakowania artykułów rolno-spożywczych zgodnie z ust. 2 tego przepisu, stosowało się wymagania art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, który w lit. a stanowił, że oznakowanie środka spożywczego nie może wprowadzać konsumenta w błąd, w szczególności co do charakterystyki środka spożywczego, m.in. jego nazwy, właściwości, składu, źródła lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji.

Przepisy określające wymagania w zakresie oznakowania środków spożywczych, na podstawie których orzekał organ pierwszej instancji, tj. ustawa o jakości handlowej oraz ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia, uległy zmianie z dniem 13 grudnia 2014 r. wraz z rozpoczęciem obowiązywania 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, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. U. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18 z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem nr 1169/2011*”. Wymagania zawarte w rozporządzeniu nr 1169/2011 mieszczą się w cytowanej wyżej ustawowej definicji jakości handlowej, a zatem mają zastosowanie w niniejszej sprawie.

Jak wskazuje art. 6 rozporządzenia nr 1169/2011, każdemu środkowi spożywczemu przeznaczonemu do dostarczenia konsumentowi finalnemu lub do zakładów żywienia zbiorowego muszą towarzyszyć informacje na temat żywności zgodnie z tym rozporządzeniem. W myśl art. 7 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia, informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, ilości trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji. Informacje na temat żywności muszą być rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta (art. 7 ust. 2

tamże). Dobrowolne informacje na temat żywności zamieszczane w oznakowaniu podlegają wymogom rozdziału V przywołanego rozporządzenia, w szczególności nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd oraz nie mogą być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta (por. art. 36 ust. 2 lit. b).

Rozporządzenie nr 1169/2011 w art. 8 doprecyzowało zasady odpowiedzialności podmiotów za informację o żywności. 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 – importer danego środka na rynek Unii (art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia). Podmiot odpowiedzialny za informację na temat żywności zapewnia obecność i rzetelność informacji zgodnie z mającym zastosowanie prawem dotyczącym informacji na temat żywności oraz z wymogami odpowiednich przepisów krajowych (art. 8 ust. 2 rozporządzenia). Bez uszczerbku dla tej zasady, 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 (art. 8 ust. 5 tego rozporządzenia).

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, na podstawie 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 uwzględnia, na mocy art. 40a ust. 5 tej ustawy, stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych i wielkość jego obrotów.

W niniejszej sprawie, w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach 16-21 lipca 2014 r. w supermarkecie należącym do przedsiębiorcy Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, Pomorski WIIH stwierdził, że oznakowanie wprowadzonych do obrotu dwóch partii artykułów rolno-spożywczych, tj. Chleba domowego bezglutenowego oraz Sałatki domowej jarzynowej, o łącznej wartości 28,95 zł, mogło wprowadzać konsumentów w błąd co do charakterystyki środka spożywczego z uwagi na nieuzasadnione użycie w oznakowaniu określeń „domowy”, „domowa”, podczas gdy w składzie ww. produktów podano liczne substancje dodatkowe. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów o jakości handlowej zawartych w art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej, w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W dniu 13 grudnia 2014 r. wymienione przepisy zostały uchylone na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i

żywienia (Dz. U. z 2014 r. poz. 1722). Jednocześnie tożsame wymagania zaczęły obowiązywać na mocy art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011.

W dniu 23 grudnia 2014 r. Pomorski WIIH wydał decyzję na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, na mocy której wymierzył ww. przedsiębiorcy karę pieniężną z tytułu wprowadzenia do obrotu Chleba domowego bezglutenowego oraz Sałatki domowej jarzynowej nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej. W swojej decyzji organ stwierdził naruszenie przez stronę przepisów art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej oraz art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Strona w pierwszym punkcie odwołania zarzuciła decyzji nieuwzględnienie aktualnego stanu prawnego i wydanie jej w oparciu o uchylone przepisy ustawy o jakości handlowej oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Prezes UOKiK zważył, że zaskarżona decyzja prawidłowo wskazuje naruszenie normy prawa zakazującej wprowadzanie konsumentów w błąd co do charakterystyki środka spożywczego, natomiast nieprawidłowo wskazuje przepisy, z których w chwili wydania decyzji wynika ta norma prawa – przywołane zostały przepisy art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, obowiązujące w dniu kontroli, zamiast art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011, obowiązujący w dniu wydania zaskarżonej decyzji.

Niezależnie od tego stwierdzenia, stan faktyczny sprawy pozostaje bez zmian, ponieważ bez wątplenia strona popełniła czyn polegający na wprowadzeniu do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających przepisom o jakości handlowej z uwagi na oznakowanie informacjami mogącymi wprowadzić konsumentów w błąd. Zarówno w dniu stwierdzenia ww. czynu, jak i w dniu wymierzenia kary za ww. czyn, w prawie żywnościowym obowiązywał zakaz wprowadzania konsumentów w błąd co do charakterystyki środka spożywczego. Zakaz ten miał charakter ciągły, tj. do 12 grudnia 2014 r. wynikał on z art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, zaś od 13 grudnia 2014 r. wynika z art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011. Uchylenie przepisów ustawy o jakości handlowej i ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie spowodowało zliberalizowania prawa w zakresie ochrony konsumentów, wręcz przeciwnie, w zastępującym je bezpośrednio rozporządzeniu nr 1169/2011 znalazły się przepisy bardziej szczegółowe, doprecyzowujące np. zasady stosowania w oznakowaniu środków spożywczych informacji dobrowolnych. Ponadto nieprzerwanie, począwszy od dnia 21 lutego 2002 r., obowiązują cytowanej powyżej przepisy art. 8 ust. 1 i art. 16 rozporządzenia nr 178/2002 sprzeciwiające się wszelkim praktykom wprowadzania konsumentów w błąd poprzez etykietowanie, reklamę i prezentację żywności.

Należy dodać, że definicja jakości handlowej zawarta w art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej pozostaje bez zmian od początku jej ustanowienia, tj. od dnia 1 stycznia 2003 r., podobnie jak i normy ustanawiające kary pieniężne za naruszenie ww. przepisów.

Podsumowując, w oparciu o stan prawny obowiązujący w chwili wydania zaskarżonej decyzji możliwe i zasadne było uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do wprowadzenia przez stronę do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej. Z tego tytułu, w myśl art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, strona musiała ponieść karę pieniężną, niezależnie od zmiany stanu prawnego (tj. przeniesienia normy prawnej do innego przepisu).

W drugim punkcie odwołania strona podnosi zarzut naruszenia przepisów art. 7 Kpa w związku z art. 77 § 1 Kpa oraz art. 80 Kpa poprzez brak wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego w sprawie i brak wszechstronnego wyjaśnienia sprawy – szczególnie w świetle wyjaśnień złożonych przez producenta Chleba domowego bezglutenowego – oraz brak weryfikacji ww. wyjaśnień, co miało wpływ na wydane rozstrzygnięcie i wymierzenie stronie kary pieniężnej. Z uzasadnienia odwołania na str. 3 wynika, że zarzut punktu drugiego odnosi się też do naruszenia przepisów art. 6 i 11 Kpa.

Zdaniem Prezesa UOKiK, uzasadnienie decyzji pierwszej instancji było wystarczające i poparte wszechstronną analizą zgromadzonego materiału dowodowego. Prawidłowa była zwłaszcza analiza poprawności oznakowania obu zakwestionowanych produktów, tj. Chleba domowego bezglutenowego i Sałatki domowej jarzynowej, z punktu widzenia konsumentów. Obecność substancji dodatkowych w takich produktach jak chleb i sałatka jarzynowa, przy jednoczesnym użyciu nazw z określeniem „domowy”/„domowa”, mogło narażać konsumentów na wprowadzenie w błąd co do charakterystyki tak opisanego środka spożywczego. Potwierdzenie tego stanowiska można znaleźć w judykaturze, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2013 r. (sygn. VI SA/Wa 564/13), podtrzymanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 16 grudnia 2014 r. (sygn. II GSK 2033/13): „sam fakt zastosowania do produkcji danego wyrobu (produktu) substancji dodatkowych uniemożliwia zawarcie w jego oznakowaniu określenia nawiązującego do domowego charakteru tego wyrobu, a takim nawiązaniem jest określenie *domowy smak*. W takiej sytuacji skład surowcowy produktu przeczy dopuszczalności używania określeń typu *domowy* czy *tradycyjny*”.

W odwołaniu strona podważa ustalenia organu pierwszej instancji w odniesieniu do zakwestionowanego Chleba domowego bezglutenowego. Jej zdaniem, użycie określenia „domowy” w nazwie tego produktu było uzasadnione możliwością wypieku chleba o takim składzie w warunkach domowych, a także tym, że stosowanie substancji dodatkowych jest typową cechą pieczywa bezglutenowego (dodatki pełnią funkcję nieobecnego w tych produktach glutenu).

Prezes UOKiK zauważa sprzeczność w przedstawionych przez stronę wyjaśnieniach. Jeżeli obecność substancji dodatkowych jest charakterystyczna dla każdego pieczywa



bezglutenowego, jak twierdzi strona, to określenie „domowy” w nazwie chleba nie niesie żadnej informacji dla konsumentów i nie charakteryzuje środka spożywczego, a wręcz przeciwnie – może w sposób nieuprawniony sugerować szczególne właściwości, odróżniające go rzekomo od typowego chleba bezglutenowego.

Informacje na temat żywności – także te dobrowolne, fantazyjne, o charakterze marketingowym – nie mogą wprowadzać konsumentów w błąd co do charakterystyki środka spożywczego. Oznakowanie wprowadzające w błąd to nie tylko oznakowanie nieprawdziwe czy mylące, ale również niepełne, niewystarczająco precyzyjne czy wieloznaczne (por. teza 1 wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2010 r., sygn. VI SA/Wa 901/10). Organ drugiej instancji nie ma wątpliwości, że określenie „domowy” może kojarzyć się konsumentom, także tym kupującym regularnie produkty bezglutenowe, z prostymi składnikami, stosowanymi zwyczajowo w kuchni domowej. Ponadto, możliwe jest upieczenie chleba bezglutenowego w warunkach domowych bez użycia substancji dodatkowych (tj. substancji, które w normalnych warunkach ani nie są spożywane same jako żywność, ani nie są stosowane jako charakterystyczny składnik żywności – por. definicja w art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. U. L 354 z 31.12.2008, s. 16). Dlatego nietrafnym jest szukanie analogii pomiędzy składem gotowego chleba – takiego jak zakwestionowany został w niniejszej sprawie – i koncentratu chleba przeznaczonego do wypieku domowego. Nie ma znaczenia również okoliczność, że niektóre substancje dodatkowe są dostępne dla konsumentów w sklepach detalicznych.

Zastosowane nazwy fantazyjne i dobrowolne oznaczenia Chleba domowego bezglutenowego i Sałatki domowej jarzynowej nie charakteryzowały zatem rzetelnie ww. produktów wprowadzonych do obrotu przez przedsiębiorcę Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie. Wprawdzie przeciętny konsument jest osobą dobrze poinformowaną, uważną i racjonalną, to jednak nie zwalnia to przedsiębiorcy z obowiązku prawidłowego oznaczania wyrobów. Podanie w wykazie składników rzeczywistego składu surowcowego nie zwalnia z obowiązku, by pozostałe elementy oznakowania były zgodne z rzeczywistym składem.

Odnosząc się do zarzutu strony dotyczącego nierozpatrzenia przez organ pierwszej instancji stanowiska producenta Chleba domowego bezglutenowego (pismo z dnia 1 września 2014 r.), Prezes UOKiK stwierdził, że – wbrew ocenie strony – organ wziął pod uwagę ten dokument, o czym świadczy chociażby już wskazanie go w stanie faktycznym sprawy, w uzasadnieniu do zaskarżonej decyzji (str. 3). Pomorski WIIH w swojej decyzji wyjaśnił stronie w sposób wszechstronny zasadność oceny stanu faktycznego i odniósł się do wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy zagadnień, także poruszanych przez producenta. Należy też zauważyć, że pismo to zostało włączone do akt sprawy z inicjatywy organu, a nie strony. Powyższe świadczyło o respektowaniu przez organ zasad prowadzenia postępowania określonych w art. 7, 77 i 80 Kpa, a także zasady zaufania sformułowanej w art. 6 i 11 Kpa.

Argumenty producenta Chleba domowego bezglutenowego, powtórzone przez stronę w odwołaniu, zostały dokładnie przeanalizowane przez organ drugiej instancji, który doszedł do wniosku, że nie zasługiwały one na uwzględnienie.

Prezes UOKiK nie przychylił się też do stanowiska strony odwołującej się, że w niniejszej sprawie należało przeprowadzić dalsze postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia, czy podniesione przez producenta zakwestionowanego chleba argumenty były zasadne. Stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości organu, a zgromadzony materiał dowodowy jest wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia.

Tym samym, zarzut naruszenia sprawy przepisów art. 7, art. 77 § 1 Kpa oraz art. 80 Kpa jest pozbawiony podstaw.

Nawiasem mówiąc, strona postępowania, mimo że miała możliwość wzięcia aktywnego udziału w postępowaniu pierwszej instancji, nie przekazała żadnych własnych argumentów. Strona była bierna w tym zakresie również w czasie postępowania kontrolnego i pokontrolnego.

Trzeci punkt odwołania odnosił się do naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej poprzez błędne ustalenie, że skarżący wprowadzał do obrotu artykuł rolno-spożywczy o niewłaściwej jakości handlowej w sytuacji, kiedy produkt ten rzeczywiście spełniał wszelkie wymogi przepisów prawa – w szczególności zaś był prawidłowo oznaczony.

Prezes UOKiK ponownie wskazuje, że oznakowanie Chleba domowego bezglutenowego oraz Sałatki domowej jarzynowej nie było zgodne z przepisami regulującymi jakość handlową artykułów rolno-spożywczych, w tym obowiązującymi w momencie ustalania stanu faktycznego sprawy, jak również wydania rozstrzygnięcia pierwszej i drugiej instancji. Przedmiotowe dwie partie produktów wprowadzone do obrotu przez przedsiębiorcę Stokrotka Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie zawierały w oznakowaniu – nazwie takie określenia, które nie oddawały ich rzeczywistego charakteru. W uzupełnieniu do rozważań przedstawionych w odpowiedzi na zarzuty punktu drugiego odwołania, warto przywołać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „jeżeli producent danego produktu spożywczego zamierza wyróżnić swój produkt poprzez podanie jego szczególnych cech lub właściwości, czy też sposobu produkcji wyróżniających go od produktów tego samego rodzaju, to powinien przy oznaczaniu tej cechy lub właściwości podawać ją na tyle dokładnie i precyzyjnie, aby nie budzić u konsumentów nadmiernych i nieuzasadnionych oczekiwań i wyobrażeń odnośnie do tego produktu, które nie korespondują z rzeczywistym stanem rzeczy lub też są, czy też mogą być kwalifikowane jako przejaw nieuczciwych praktyk w handlu żywnością” (wyrok z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 380/12). Należy także stwierdzić, że konsument mógł poznać właściwości produktu na podstawie składu podanego w oznakowaniu, wybór ten jednak był utrudniony, gdyż wymagał przeanalizowania składu produktu. Konsument nie mógłby dokonać wyboru zgodnego z

potrzebami tylko na podstawie nazwy produktu i przy rutynowym dokonywaniu zakupów, bez czytania składu produktu, mógł zostać wprowadzony w błąd.

Zgodnie z art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, kto wprowadza do obrotu artykuły rolno-spożywcze nieodpowiadające jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów, 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. Wartość korzyści majątkowej w niniejszej sprawie zostaje ustalona na podstawie cen detalicznych dwóch partii produktów nieodpowiadających jakości handlowej – Chleba domowego bezglutenowego i Sałatki domowej jarzynowej – o łącznej wartości 28,95 zł (por. interpretacja pojęcia „wartości korzyści majątkowej” w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1652/10). Górna granica kary wyznaczona przez pięciokrotność korzyści majątkowej wynosiła 144,75 zł (5 x 28,945 zł), nie mogła jednak być niższa niż 500 zł. Pomorski WIIH, po uwzględnieniu wszystkich przesłanek zawartych w art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej, wymierzył stronie karę pieniężną w kwocie minimalnej, tj. 500 zł (słownie: pięćset złotych). Prezes UOKiK uznał, że wymierzenie kary pieniężnej przez organ pierwszej instancji było zgodne z art. 40a ust. 1 pkt 3 i ust. 5 ustawy o jakości handlowej. Respektowało również zasady wyrażone w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002, gdyż kara pieniężna w tej wysokości spełniała warunek skuteczności, proporcjonalności i odstraszenia.

Zgodnie z 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 Gdańsku w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stanie się ostateczna.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej. Zatem, w myśl art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem właściwym do rozpatrzenia wniesionego odwołania.

Zgodnie z art. 138 § 1 Kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) od niniejszej decyzji przysługuje skarga wnoszona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia 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 2012 r. poz. 749, z późn. zm.).

Z up. PREZESA  
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
**WICEPREZES**

*Dorota Karczewska*

### **Otrzymują:**

1. Stokrotka Sp. z o.o.  
ul. Projektowa 1  
20-209 Lublin
2. Pomorski Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej w Gdańsku
3. a/a