



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 28 października 2022 r.

DIH-3.707.115.2022.MB

**DECYZJA DIH - III/125/2022**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000) oraz art. 56 ust. 1 pkt 10c w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.) w związku z art. 1 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odwołania od decyzji Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 27 lipca 2022 r. (nr akt sprawy: UH.8361.76.2022), na podstawie której, przedsiębiorcy LIDL spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Jankowicach wymierzono karę pieniężną w wysokości 2 000 zł (słownie: dwa tysiące złotych), z tytułu niepobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, stosownie do obowiązku określonego w art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1114 z późn. zm.), jako przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce (miejsce sprzedaży detalicznej - sklep LIDL ...), **utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.**

**Uzasadnienie**

W dniach 11 - 18 marca 2022 r. inspektorzy reprezentujący Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej (zwanym dalej: „Wielkopolskim WIIH” albo „organem pierwszej instancji”) przeprowadzili czynności kontrolne w sklepie ..., należącym do przedsiębiorcy ... , zwanego dalej: „przedsiębiorcą”, „stroną postępowania” albo „stroną”.

Zgodnie z art. 48 ust. 11 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.) (zwanej dalej: „Prawem przedsiębiorców”), nie dokonano zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, ponieważ kontrolę przeprowadzono

na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, zgodnie z którego treścią zawiadomienia nie stosuje się w zakresie obejmującym zakup produktów lub usług sprawdzających rzetelność usługi.

W toku kontroli inspektorzy sprawdzili obowiązek pobierania opłaty recyklingowej przez kontrolowaną spółkę w oparciu o przepis art. 40a ustawy o gospodarce opakowaniami, który stanowi, 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. Powyższe zweryfikowano dokonując zakupu kontrolnego. W tym celu inspektorzy zapakowali do oferowanej torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów (typu „zrywka”) towar posiadający już własne opakowanie (4 opakowania Baton Pawełek Toffi Wedel oraz 5 opakowań Baton Kinder Maxi Ferrero Polska), tym samym użyto jej niezgodnie z ustawową definicją bardzo lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego, przez co nie podlegała ona zwolnieniu z opłaty recyklingowej. Podczas weryfikacji paragonu fiskalnego za dokonany ww. zakup kontrolny ustalono, że nie została naliczona opłata recyklingowa.

Powyższe dało podstawę do stwierdzenia, że kontrolowany przedsiębiorca oferował konsumentom torby z tworzywa sztucznego nie pobierając opłaty recyklingowej wymaganej art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami.

Ustalenia kontroli zostały opisane w protokole kontroli z 18 marca 2022 r. (nr akt kontroli: UH.8361.76.2022).

Pismem z 10 czerwca 2022 r. przedsiębiorca poinformował o zmianie procedur w zakresie naliczania opłat za torby na zakupy z tworzywa sztucznego tzw. „zrywki” w sytuacji jeżeli klient zapakuje do niej produkty inne niż luzem (owoce, warzywa, pieczywo, itp.).

Pismem z 28 czerwca 2022 r. Wielkopolski WIIH zawiadomił przedsiębiorcę ... o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o gospodarce opakowaniami, z uwagi na to, że w miejscu sprzedaży detalicznej, w sklepie ... , nie pobrano opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego stosownie do obowiązku określonego w art. 40a ust. 1 ww. ustawy. Jednocześnie poinformowano przedsiębiorcę, że zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000), dalej jako „kpa”, strona może brać czynny udział w każdym stadium postępowania, a w szczególności wypowiadać się, co do zebranych dowodów i zapoznać się ze zgromadzonymi w tej sprawie materiałami, a także przedstawić stanowisko w sprawie oraz składać wnioski dowodowe.

Przedsiębiorca w odpowiedzi skierował do Wielkopolskiego WIIH pismo, w którym w oparciu o art. 105 § 1 kap wniósł o umorzenie postępowania w sprawie nałożenia na ... administracyjnej kary pieniężnej za nie pobieranie opłaty recyklingowej od nabywającego

torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Z najdalej idącej ostrożności procesowej, w oparciu o 189f § 1 kpa przedsiębiorca wniósł o odstąpienie od nałożenia na ... administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu z uwagi na fakt, że naruszenie prawa jest znikome, a strona zaprzestała naruszenia. Na wypadek zaś gdyby organ nie znalazł podstaw do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wniósł o wymierzenie kary administracyjnej w minimalnej wysokości.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Wielkopolski WIIH, decyzją z 27 lipca 2022 r. (sygn. akt UH.8361.76.2022) wymierzył na podstawie art. 104 § 1 kpa ora art. 56 ust. 1 pkt. 10c w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami przedsiębiorcy ... , karę pieniężną w wysokości 2 000 zł (słownie: dwa tysiące złotych), z tytułu niepobrania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, stosownie do obowiązku określonego w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami, jako przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce (miejsce sprzedaży detalicznej - ...). Decyzję doręczono stronie 29 lipca 2022 r.

W dniu 29 sierpnia 2022 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej: „Prezesem UOKiK” albo „organem drugiej instancji” otrzymał, za pośrednictwem Wielkopolskiego WIIH, odwołanie przedsiębiorcy ... , od ww. decyzji.

W odwołaniu strona postępowania wniosła w oparciu o art. 138 § 1 kap o uchylenie decyzji w całości oraz o umorzenie postępowania. Z najdalej idącej ostrożności procesowej, w oparciu o 189f § 1 kpa przedsiębiorca wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i odstąpienie od nałożenia na ... administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu z uwagi na fakt, że waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Zaskarżonej decyzji strona zarzuciła:

- naruszenie art. 40a ust. 1 w związku z art. 8 pkt 15 a lit. b ustawy o gospodarce opakowaniami poprzez błędne zakwalifikowanie oferowanej przez ... torby jako niespełniającej cechy torby zwolnionej spod opłaty recyklingowej;
- naruszenie art. 189f § 1 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa i art. 12 Prawa przedsiębiorców poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie wydania decyzji o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu pomimo zaistnienia ku temu podstaw, co jest jednocześnie naruszeniem zasady proporcjonalności;
- naruszenie art. 7 i 77 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa poprzez błędne uznanie, że ... w postępowaniu przyznał, że doszło do naruszenia prawa poprzez użycie sformułowania wskazującego, że spółka „zaprzestała dokonywania naruszeń”, podczas gdy z treści całokształtu stanowiska ... wynika jednoznacznie, że ... polemizuje z oceną organu, że doszło do naruszenia prawa a cytowany fragment dotyczył w istocie zaprzestania dokonywania ewentualnych naruszeń; zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania

obywateli organ nie powinien wyjmować twierdzeń strony z kontekstu, w jakim zostały użyte;

- naruszenie art. 7a § 1 kpa poprzez niedostrzeżenie, że w niniejszej sprawie występują wątpliwości interpretacyjne, a zgodnie z powołanym przepisem, w takim przypadku organ powinien uwzględnić je na korzyść strony.

Pismem z 30 sierpnia 2022 r. Prezes UOKiK poinformował przedsiębiorcę ... o przysługującym mu prawie do zapoznania się z aktami i prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień.

### **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.

Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji organem właściwym jest wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej. Prezes UOKiK jest organem wyższego stopnia i w związku z powyższym, w ramach nadzoru, jest uprawniony do przeprowadzenia niniejszego postępowania.

Do zadań Inspekcji Handlowej, na podstawie art. 54 ustawy o gospodarce opakowaniami, należy m.in. nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów art. 40a ww. ustawy. Zgodnie z art. 40a, 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. Opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 10c ustawy o gospodarce opakowaniami, kto naruszył ww. obowiązek podlega administracyjnej karze pieniężnej, której wysokość, stosownie do art. 57 pkt 4 ww. ustawy wynosi od 500 zł do 20 000 zł.

Ustawa o gospodarce opakowaniami nie wskazuje przesłanek do ustalenia wysokości kary pieniężnej, w związku z czym zastosowanie znajdują tu przepisy art. 189d zawarte w dziale IVA kpa dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych, wskazujące przesłanki do ustalenia wysokości kary.

Kontrola przeprowadzona w dniach 11 - 18 marca 2022 r. w sklepie ... , należącym do ... , dała podstawę do stwierdzenia, że ww. przedsiębiorca nie wykonał ciążących na nim obowiązków wskazanych w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami, zgodnie z którym 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, o której mowa w art. 8 pkt 15a lit. a i c.

W złożonym odwołaniu przedsiębiorca ... zarzucił Wielkopolskiemu WIIH naruszenie art. 40a ust. 1 w związku z art. 8 pkt 15 a lit. b ustawy o gospodarce opakowaniami poprzez błędne zakwalifikowanie oferowanej przez ... torby jako niespełniającej cechy torby zwolnionej spod opłaty recyklingowej.

Odnosząc się do powyższego zarzutu w pierwszej kolejności Prezes UOKiK wskazuje, że jest on niezasadny i informuje, że zgodnie z art. 8 pkt 15a) ustawy o gospodarce opakowaniami przez torby na zakupy z tworzywa sztucznego - rozumie się torby na zakupy, z uchwytemi lub bez uchwyty, 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, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności;
- c) pozostałe torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej.

Ponadto 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, zgodnie z art. 40a ww. ustawy, jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, o której mowa w art. 8 pkt 15a lit. a i c (ust. 1). Jednocześnie opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego o której mowa w art. 8 pkt 15a lit. b (ust. 2).

W toku prowadzonej kontroli inspektorzy reprezentujący Wielkopolskiego WIIH stwierdzili, iż kontrolowany przedsiębiorca oferował konsumentom torby z tworzywa sztucznego nie pobierając opłaty recyklingowej. Powyższe ustalenia zostały dokonane w oparciu o zakup kontrolny, który w sposób niedający wątpliwości wykazał, że ww. przedsiębiorca nie wykonał ciężących na nim obowiązków wskazanych w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i nie pobrał opłaty recyklingowej za torbę, która nie spełniała ww. definicji bardzo lekkiej torby. Strona nie pobrała opłaty recyklingowej za torbę typu „zrywka” w którą inspektorzy zapakowali towar posiadający już własne opakowanie, tj.: 4 opakowania Baton Pawełek Toffi Wedel oraz 5 opakowań Baton Kinder Maxi Ferrero Polska.

Prezes UOKiK jednocześnie 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 (np. jak w przypadku dokonanego zakupu kontrolnego batony), 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 lub 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 wywieszenie odpowiednich informacji o przeznaczeniu tych toreb i konieczności wniesienia opłaty recyklingowej w przypadku użycia ich niezgodnie z przeznaczeniem oraz zobowiązanie pracowników pracujących na kasach do naliczenia opłaty recyklingowej), żeby mógł wywiązywać się ze wszystkich obowiązków nałożonych na niego obowiązującymi przepisami. Należy w tym miejscu podkreślić, że strona pismem z dnia 10 czerwca 2022 r. poinformowała Wielkopolskiego WIIH o zmianie procedur i przeszkoleniu pracowników w zakresie naliczania opłat za torby na zakupy z tworzywa sztucznego tzw. „zrywki” w sytuacji, gdy klient zapakuje do niej produkty inne niż luzem (owoce, warzywa, pieczywo, itp.) oraz przedstawiła odpowiednie w tym zakresie komunikaty, jakie zostały umieszczone w sklepie.

Mając na uwadze powyższe organ drugiej instancji wskazuje, że pobrana przez kontrolujących torba z tworzywa sztucznego typu „zrywka” w celu zapakowania 4 opakowań Baton Pawetek Toffi Wedel oraz 5 opakowań Baton Kinder Maxi Ferrero Polska, nie spełniła definicji bardzo lekkiej torby z zawartej w art. 8 pkt 15a lit. b) ustawy o gospodarce opakowaniami, 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 gospodarce opakowaniami 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.

Prezes UOKiK wskazuje, że cechą charakterystyczną sankcji administracyjnej jest założenie stosowania jej automatycznie względem podmiotu ponoszącego odpowiedzialność obiektywną za naruszenie przepisów. Sankcja administracyjna ma przede wszystkim funkcję prewencyjną, ale też dyscyplinująco-represyjną, co skutkuje tym, iż adresat decyzji administracyjnej, którą nałożono na niego sankcję administracyjną z tytułu naruszenia przepisu ustawowego ponosi odpowiedzialność obiektywną.

Stwierdzenie w wyniku kontroli, że jakiś podmiot nie zrealizował ciążącego na nim obowiązku ustawowego powoduje konieczność nałożenia kary pieniężnej, która jest karą administracyjną. Nie ma tutaj zastosowania zasada winy (por. wyrok WSA w Warszawie z 29 sierpnia 2019 r., VI SA/Wa 805/19: „Organ nie jest władny do badania przestępstw, takich jak wina, szkoda czy działanie osób trzecich, ponieważ w świetle powołanego przepisu, nie mają one żadnego wpływu na powstanie tejże odpowiedzialności.”).

Jednocześnie należy zauważyć, że kara wymierzona stronie w związku z naruszeniem obowiązku określonego w art. 40a ustawy o gospodarce odpadami znajduje się w dolnych granicach kar możliwych w świetle art. 56 ust. 1 pkt 10c pkt 4 ww. ustawy, zgodnie z którym kto naruszył ww. obowiązek podlega administracyjnej karze pieniężnej od 500 zł do 20 000 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę zarzut naruszenia art. 40a ust. 1 w związku z art. 8 pkt 15 a lit. b ustawy o gospodarce opakowaniami należy uznać za bezpodstawny.

W odwołaniu strona zarzuca ponadto Wielkopolskiemu WIIH naruszenie art. 189f § 1 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa i art. 12 Prawa przedsiębiorców poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie wydania decyzji o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu pomimo zaistnienia ku temu podstaw, co jest jednocześnie naruszeniem zasady proporcjonalności. Zdaniem przedsiębiorcy ... organ pierwszej instancji nie dokonał oceny wagi naruszenia prawa, a uznał, że sam fakt (rzekomego) naruszenia prawa uniemożliwia skorzystanie z art. 189f § 1 kpa tak, jakby niemożliwa była gradacja przypadków takich naruszeń każde z nich było automatycznie i zawsze naruszeniem znacznej wagi.

Odnosząc się do powyższego Prezes UOKiK zwraca uwagę, że w komentarzu do Kodeksu postępowania administracyjnego Andrzej Wróbel wskazuje, że (Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego LEX/el., 2015) zawarta w art. 8 zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określa wyraźnie to, co implicite jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w

art. 8 Kpa, podobnie jak w art. 12 Prawa przedsiębiorców, wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Dalej można przytoczyć, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku podkreśla, że w celu realizacji pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa konieczne jest „przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa” (wyrok z dnia 7 grudnia 1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 117). W ocenie Prezesa UOKiK w przedmiotowej sprawie tak właśnie postępował Wielkopolski WIIH w postępowaniu przeprowadzonym ściśle zgodnie z wymogami Kpa, opierając się na bezsprzecznych ustaleniach postępowania kontrolnego.

Prezes UOKiK podkreśla, że istotne dla sprawy są ustalenia poczynione w toku kontroli i udokumentowane w protokole kontroli z 18 marca 2022 r. (nr akt kontroli: UH.8361.76.2022), do którego strona nie wniosła uwag, że kontrolowany przedsiębiorca oferował konsumentom torby z tworzywa sztucznego nie pobierając opłaty recyklingowej wymaganej art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami.

Po przeanalizowaniu niniejszej sprawy organ drugiej instancji informuje, iż Wielkopolski WIIH rozważył możliwość zastosowania art. 189 f § 1 pkt 1 Kpa czemu dał wyraz w treści decyzji. Prezes UOKiK również nie widzi też podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189 f § 1 pkt 1 Kpa. Przepis ten wskazuje wprost jakie podstawowe przesłanki muszą zostać łącznie spełnione, aby organ mógł odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu. Występują wtedy, gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa.

W przedmiotowej sprawie strona nie naliczyła opłaty recyklingowej, o której mowa w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami. Opłata recyklingowa stanowi element ogólnoeuropejskiej formy dbania o środowisko i w rezultacie również o zdrowie i życie ludzkie. Stanowi też istotny element edukacyjny dla konsumentów w zakresie ochrony środowiska. Ignorowanie obowiązku pobierania opłaty lub lekceważące podejście do jej pobrania narusza w efekcie również konstytucyjnie chronione dobra. Skutki fiskalne tej opłaty są jedynie elementem motywującym do rezygnacji z pobrania „zrywki”. Podobnie, jak Wielkopolski WIIH, organ drugiej instancji wskazuje, że jednym z głównych celów nałożenia na przedsiębiorców obowiązków zawartych w ustawie, jest wzmocnienie szeroko pojętej ochrony środowiska oraz ograniczenie ilości powstających odpadów i przeciwdziałanie szkodliwemu ich oddziaływaniu na środowisko. Pobieranie opłaty recyklingowej od klientów, służy ochronie środowiska i powinno przyczynić się do



racjonalnego używania toreb z tworzywa sztucznego, zachęcać do używania toreb wielokrotnego użytku, co w efekcie końcowym będzie miało wpływ na środowisko.

Niepobranie opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego stanowi niedopełnienie ustawowych obowiązków wymaganych przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami, a tym samym wykazuje znaczny stopień ich naruszenia. Przepisy te zostały ustanowione w celu ochrony środowiska, będącego dobrem ogółu społeczeństwa, dlatego tak ważne jest przestrzeganie przepisów, które zostały nałożone przez ustawodawcę na przedsiębiorców. Podkreślić należy przy tym, że powinnością przedsiębiorcy - jako profesjonalnego uczestnika obrotu jest przestrzeganie przepisów dotyczących jego działalności. Przedsiębiorca prowadząc działalność gospodarczą musi dołożyć wszelkich starań, aby działać zgodnie z obowiązującymi przepisami, czego przedsiębiorca w tym wypadku nie uczynił, a konsekwencją czego są stwierdzone nieprawidłowości.

Tym samym należy uznać, że przesłanka pierwsza nie została spełniona, zatem Prezes UOKiK, podobnie jak organ pierwszej instancji, nie znajduje podstaw dla zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 kpa.

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

Po przeanalizowaniu akt sprawy organ odwoławczy stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały również okoliczności, o których mowa w art. 189f § 2 kpa. Okoliczności i waga naruszenia prawa nie budzą wątpliwości, co do istnienia przesłanek faktycznych uzasadniających nałożenie kary pieniężnej. Strona nie dopełniła obowiązków nałożonych na nią w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami.

Mając powyższe na uwadze organ drugiej instancji nie znalazł podstaw do odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej i uznał zarzut naruszenia art. 189f § 1 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa i art. 12 Prawa przedsiębiorców za bezpodstawny.

Przedsiębiorca ... , w odwołaniu wskazuje ponadto na naruszenie przez organ pierwszej instancji przepisów art. 7 i 77 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa poprzez błędne uznanie, że ... w postępowaniu przyznał, że doszło do naruszenia prawa poprzez użycie sformułowania wskazującego, że spółka „zaprzestała dokonywania naruszeń”, podczas gdy z treści całokształtu stanowiska ... wynika jednoznacznie, że ... polemizuje z oceną organu, że doszło do naruszenia prawa, a cytowany fragment dotyczył w istocie zaprzestania dokonywania ewentualnych naruszeń; zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania obywateli organ nie powinien wyjmować twierdzeń strony z kontekstu, w jakim zostały użyte.

Odnosząc się do powyższego, Prezes UOKiK zauważa, że artykuły te określają zasady postępowania administracyjnego. Stanowią, one m.in., iż w toku postępowania organy

administracji publicznej stoją na straży praworządności, podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Ponadto wskazują, że przed wydaniem decyzji organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć zebrany materiał dowodowy, zaś sprawa oceniana jest na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Z przepisów tych wynika m.in. tzw. zasada prawdy obiektywnej polegająca na zobowiązaniu organu do podejmowania wszelkich kroków, niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy, który będzie zgodny ze stanem rzeczywistym.

Z zasady ogólnej prawdy obiektywnej (art. 7 Kpa) wynika nakaz podjęcia przez organ administracji publicznej wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, co znajduje swoją konkretyzację w treści art. 77 Kpa, zgodnie z którym organ administracji jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Przepis ten nakłada na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie pełnej analizy całokształtu tego materiału celem prawidłowego ustalenia podstawy faktycznej decyzji administracyjnej (zob. wyrok WSA w Warszawie z 24 kwietnia 2014 r. VIII SA/Wa 1056/13, LEX nr 1486656).

W ocenie Prezesa UOKiK, w przedmiotowej sprawie Wielkopolski WIIH, postępował w zgodzie ze wskazanymi wyżej regułami postępowania administracyjnego, opierając się na bezsprzecznych ustaleniach postępowania kontrolnego, przeprowadzonego ściśle według wymagań Kpa. Analiza akt sprawy wykazała, że Wielkopolski WIIH wydając zaskarżoną decyzję oparł się na spójnym i jednoznacznym materiale dowodowym, a przede wszystkim na protokole kontroli UH.8361.76.2022. Organ pierwszej instancji wziął również pod uwagę pismo strony z dnia 20 lipca 2022 r. zawierające wniosek o umorzenie postępowania, odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i porzestaniu na pouczeniu oraz o ewentualne wymierzenie kary pieniężnej w minimalnej wysokości. Z protokołu bezwzględnie wynikało, że przedsiębiorca ... nie pobrał opłaty recyklingowej za torbę typu „zrywka” w którą inspektorzy zapakowali inne opakowane towary. Natomiast uznanie przez organ pierwszej instancji, czy też nie, że spółka „zaprzestała dokonywania naruszeń”, podczas gdy z treści stanowiska ... wynika, że ... polemizuje z oceną organu, nie ma znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie bez najmniejszej wątpliwości stwierdzono, że strona nie dopełniła swojego obowiązku naruszając przepis art. 40a ustawy o gospodarce opakowaniami i dając tym samym podstawę do wszczęcia postępowania na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 10c ww. ustawy.

Tym samym Prezes UOKiK uznał zarzut naruszenia przepisów art. 7 i 77 kpa w związku z art. 8 § 1 kpa za bezprzedmiotowy.

Z kolei odnosząc się do podniesionego przez stronę zarzutu naruszenia art. 7a § 1 kpa poprzez niedostrzeżenie, że w niniejszej sprawie występują wątpliwości interpretacyjne, Prezes UOKiK ponownie wskazuje, że naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów art. 40a ustawy o gospodarce opakowaniami 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.

Zgodnie z art. 7a § 1 kpa jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Prezes UOKiK wskazuje, że strona stoi na stanowisku, że wykładnię art. 40a ust. 1 w związku z art. 8 pkt 15 lit. b) Wielkopolskiego WIIH należy uznać za nieoczywistą (a zdaniem ... za nietrafną), natomiast prawidłowa jest wykładnia tego artykułu proponowana przez stronę. Prezes UOKiK zwraca więc uwagę, że przedsiębiorca wobec powyższego powinien się zdecydować, czy w sprawie występują czy nie wątpliwości interpretacyjne. Jedynie bowiem w drugim ze wskazanych przypadków możliwe jest w ogóle rozważanie zastosowania art. 7a § 1 kpa. W ww. artykule nie chodzi o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny) (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r. IV SA/Wa 2965/19), czego strona nie wykazała.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 Kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Należy przy tym podkreślić, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji jest konsekwencją dokonania przez organ drugiej instancji oceny, że decyzja organu pierwszej instancji była prawidłowa i co do istoty sprawy identyczna, jak decyzja podjęta przez organ drugiej instancji. Prezes UOKiK przychylił się tym samym do ustaleń poczynionych w toku postępowania przez organ pierwszej instancji oraz uznał, iż Wielkopolski WIIH zasadnie nałożył na przedsiębiorcę ... karę pieniężną wysokości 2 000 zł (słownie: dwa tysiące złotych) za niepobranie opłaty recyklingowej, zgodnie z obowiązkiem zawartym w art. 40a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami.

Tym samym, decyzja Wielkopolskiego WIIH z dnia 27 lipca 2022 r. (nr akt kontroli: UH.8361.76.2022) o wymierzeniu kary pieniężnej powinna pozostać w obrocie prawnym.

Stosownie do art. 58 ust. 2 i 4 ustawy o gospodarce opakowaniami, karę pieniężną, o której mowa w sentencji decyzji, stanowiącą dochód budżetu państwa, należy uiścić na rachunek bankowy Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Poznaniu w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stanie się ostateczna.

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

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

#### **Pouczenie:**

1. Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę

należy wnieść za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.

2. Od skarg wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym od strony skarżącej pobierana jest opłata, tzw. wpis stosunkowy, zależny od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:
  - 1) do 10.000 zł - 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
  - 2) ponad 10.000 zł do 50.000 zł - 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
  - 3) ponad 50.000 zł do 100.000 zł - 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1.500 zł;
  - 4) ponad 100.000 zł - 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2.000 zł i nie więcej niż 100.000 zł.
3. W przypadku wniesienia od niniejszej decyzji skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania sądownoadministracyjnego. 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 2021 r. poz. 15040 z późn. zm.).

**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 2022r. poz. 329 z późn. 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. Nr 2021, poz. 535), art. 58 ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1114)

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