



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DIH-023-81(3)/15/AgŁ

Warszawa, 17 listopada 2015 r.

**DECYZJA DIH-1/74/2015**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 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 2015 r., poz. 678 z późn. zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – po rozpatrzeniu odwołania przedsiębiorcy Romana Burzyńskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowa „ROMAN” Roman Burzyński w Szydłowcu, od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Warszawie z dnia 18 września 2015 r. nr PO.257.JH.158.2015.IK (nr akt sprawy: DR.8361.133.2015), którą ww. przedsiębiorcy wymierzono karę pieniężną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych), z tytułu wprowadzenia do obrotu nieprawidłowo oznakowanych ośmiu partii pieczywa oferowanego bez opakowań o łącznej wartości 38,70 zł,

- a) uchyla zaskarżoną decyzję w całości,
- b) wymierza ww. przedsiębiorcy Romanowi Burzyńskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowa „ROMAN” Roman Burzyński w Szydłowcu, karę pieniężną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych), z tytułu wprowadzenia do obrotu nieprawidłowo oznakowanych siedmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań o łącznej wartości 24 zł.

**UZASADNIENIE**

W toku kontroli przeprowadzonej 30 czerwca – 3 lipca 2015 r. (według upoważnienia do kontroli nr 146/15), przez inspektorów reprezentujących Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Warszawie, zwanego dalej „Mazowieckim WIIH”, w sklepie spożywczym mieszczącym się w Szydłowcu przy ul. Kolejowej 9a, należącym do przedsiębiorcy Romana Burzyńskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowa „ROMAN” Roman Burzyński w Szydłowcu, zakwestionowano sposób

oznakowania ośmiu partii pieczywa oferowanego bez opakowań o łącznej wartości 38,70 zł, zadeklarowanego w miejscu sprzedaży na wywieszce cenowej jako:

- 1) „Bułka kajzerka” (á 50 g) w ilości 6 sztuk (0,50 zł/szt.);
- 2) „Bułka zwykła” (á 100 g) w ilości 7 sztuk (0,80 zł/szt.);
- 3) „Bułka grahamka” (á 50 g) w ilości 4 sztuk (0,50 zł/szt.);
- 4) „Rogal” (á 80 g) w ilości 6 sztuk (0,90 zł/szt.);
- 5) „Bułka wrocławska” (á 400 g) w ilości 2 sztuk (2,10 zł/szt.);
- 6) „Bułka kajzerka” (á 50 g) w ilości 8 sztuk (0,35 zł/szt.);
- 7) „Bułka duża” (á 100 g) w ilości 2 sztuk (0,50 zł/szt.);

z uwagi na niepodanie w miejscu sprzedaży na wywieszkach dotyczących siedmiu ww. partii pieczywa lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpośrednio konsumentowi finalnemu wykazu składników, co było niezgodne z treścią § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 29), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych”;

- 8) „Chleb Szydłowiecki” (á 600 g) w ilości 7 sztuk (2,10 zł/szt.);

z uwagi na podanie w wykazie składników w miejscu sprzedaży na wywieszce dotyczącej jednej ww. partii pieczywa informacji o składnikach alergennych (tj. mące pszennej i mące żytniej), bez podkreślenia nazwy składnika alergennego (tj. słowa „pszenna” i „żytnia”) za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła, co było niezgodne z treścią § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, w związku z art. 21 ust. 1 lit. b) 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 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 (Dz. U. UE L 304 z 22.11.2011 s. 18 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011”. Produkt ten zakwestionowano także z uwagi na poprzedzenie wykazu składników niewłaściwym nagłówkiem (tj. użyto słowa „skład” zamiast nagłówka, który składa się z wyrazu „składniki” lub zawiera ten wyraz), co – zdaniem organu pierwszej instancji – było niezgodne z treścią § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, w związku z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

Powyższe ustalenia udokumentowano w protokole kontroli z 3 lipca 2015 r. (nr akt kontroli: DR.8361.133.2015), w tym w załączniku nr 1 do tego protokołu (jako zestawieniu ocenianych towarów). Do akt sprawy dołączono również oświadczenie żony kontrolowanego z 3 lipca 2015 r. (jako osoby upoważnionej do reprezentowania kontrolowanego) o wielkości jego obrotów za rok 2014.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, pismem z 18 sierpnia 2015 r. nr PO.257.JH.158.2015.MH, Mazowiecki WIIH zawiadomił ww. przedsiębiorcę, zwanego dalej również „stroną”, o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia, na podstawie 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.), zwanej dalej „ustawą o jakości handlowej”, kary pieniężnej z tytułu wprowadzenia do obrotu nieprawidłowo oznakowanych ośmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań, informując przy tym o przysługującym jej prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów, a także składania wniosków dowodowych.

Strona skorzystała z przysługujących jej uprawnień i wniosła w piśmie z 7 września 2015 r. o umorzenie przedmiotowego postępowania administracyjnego, wobec braku znamion czynu zabronionego, polegającego na wprowadzeniu do obrotu nieprawidłowo oznakowanych artykułów rolno-spożywczych, przedstawiając argumenty odnoszące się głównie do zarzutu nieprawidłowego oznakowania informacją o alergenach oraz użycia niewłaściwego nagłówka poprzedzającego informację o wykazie składników (co dotyczyło tylko jednej spośród ośmiu zakwestionowanych ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań), jak również z uwagi na niską wartość zakwestionowanych produktów (tj. kwotę 38,70 zł), w stosunku do kosztów postępowania kontrolnego i administracyjnego, a także niską społeczną szkodliwość czynu.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, Mazowiecki WIIH w drodze decyzji z dnia 18 sierpnia 2015 r. nr PO.257.JH.158.2015.IK (doręczonej stronie 23 września 2015 r.), wymierzył stronie karę pieniężną w wysokości 500 zł za wprowadzenie do obrotu nieprawidłowo oznakowanych ośmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań.

Pismem z 5 października 2015 r. (nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego 6 października 2015 r.), strona złożyła do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej również „Prezesem UOKiK”, odwołanie od ww. decyzji, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości na korzyść skarżącego oraz umorzenie przedmiotowego postępowania administracyjnego. Zaskarżonej decyzji strona zarzuciła błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na dowolnym potraktowaniu treści art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, prowadzący do naruszenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 7 i 8 Kpa, z uwagi na błędną interpretację pojęcia:

- „składników”, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Jej zdaniem, mając na uwadze argumenty przedstawione w ww. piśmie z 7 września 2015 r., dotyczące zarzutu użycia niewłaściwego nagłówka poprzedzającego wykaz składników dla jednej ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań, użycie przed wykazem składników słowa „skład” odpowiada celowi ww. przepisu;
- „wartości korzyści majątkowej”, o którym mowa w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, a także utożsamiania go z pojęciem „wartości produktu”. Strona wyjaśniła, że korzyścią ze sprzedaży zakwestionowanych produktów jest tylko marża (jako określony procent doliczony do wartości produktu zakupionego od producenta), wynosząca około 12 % wartości produktu (tj. kwota 4,60 zł). Jej zdaniem, wymierzona jej kara pieniężna

w wysokości 500 zł przekracza stukrotnie wartość korzyści majątkowej, uzyskanej ze sprzedaży ośmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań.

Strona stara się także wykazać, przytaczając fragment ww. pisma z 7 września 2015 r., dotyczący niskiej wartości zakwestionowanych produktów (tj. kwoty 38,70 zł), w stosunku do kosztów poniesionych przez organ administracji publicznej w toku postępowania kontrolnego i administracyjnego, jak również dotyczący niskiej społecznej szkodliwości czynu, iż dalsze prowadzenie postępowania mija się z celem.

Pismem z 22 października 2015 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.**

W myśl 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.

Zgodnie z 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, fizykochemicznych 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 jakości handlowej dotyczące oznakowania produktów oferowanych bez opakowań lub pakowanych przy sprzedaży zostały określone w rozporządzeniu w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych. Rozporządzenie to stanowi w § 19 ust. 1 pkt 3, że dla środków spożywczych oferowanych do sprzedaży konsumentowi finalnemu lub zakładom żywienia zbiorowego bez opakowania lub w przypadku pakowania środków spożywczych w pomieszczeniu sprzedaży na życzenie konsumenta finalnego lub ich pakowania do bezzwłocznej sprzedaży podaje się wykaz składników – zgodnie z art. 18-20 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w art. 21 tego rozporządzenia, a § 19 ust. 2, że powyższe informacje podaje się w miejscu sprzedaży na wywieszce dotyczącej danego środka spożywczego lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpośrednio konsumentowi finalnemu. Jak wynika z rozporządzenia (UE) nr 1169/2011:

- wykaz składników rozpoczyna się lub jest poprzedzony właściwym nagłówkiem, który składa się z wyrazu „składniki” lub zawiera ten wyraz (art. 18 ust. 1),
- bez uszczerbku dla przepisów przyjętych na mocy art. 44 ust. 2, dane szczegółowe, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) (jako wszelkie składniki lub substancje pomocnicze w przetwórstwie wymienione w załączniku II lub uzyskane z substancji lub produktów wymienionych w załączniku II, powodujące alergie lub reakcje nietolerancji, użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu żywności i nadal obecne w produkcie gotowym, nawet jeżeli ich forma uległa zmianie) spełniają następujące wymogi: są oznaczane w wykazie składników zgodnie z zasadami określonymi w art. 18 ust. 1 z dokładnym odniesieniem do nazwy substancji lub produktu wymienionego w załączniku II (art. 21 ust. 1 lit. a) oraz nazwa ta jest podkreślona za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła (art. 21 ust. 1 lit. b). Dodać należy, że w pkt 1 załącznika II do tego rozporządzenia wymieniono m.in. pszenicę i żyto jako źródło glutenu.

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

W niniejszej sprawie, na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w sklepie spożywczym należącym do strony przez inspektorów reprezentujących Mazowieckiego WIIH, zakwestionowano sposób oznakowania ośmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań o łącznej wartości 38,70 zł, z uwagi na:

- dla siedmiu ww. partii pieczywa o łącznej wartości 24 zł (tj. „Bułki kajzerki”, „Bułki zwykłej”, „Bułki grahamki”, „Rogala”, „Bułki wrocławskiej”, „Bułki kajzerki” i „Bułki dużej”) – niepodanie w miejscu sprzedaży na wywieszkach dotyczących ww. pieczywa lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpośrednio konsumentowi finalnemu wykazu składników, co stanowiło naruszenie treści § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych;
- dla jednej ww. partii pieczywa o łącznej wartości 14,70 zł (tj. „Chleba Szydłowieckiego”) – podanie w wykazie składników w miejscu sprzedaży na wywieszce dotyczącej ww. pieczywa informacji o składnikach alergennych (tj. mące pszennej i mące żytniej), bez podkreślenia nazwy składnika alergennego (tj. słowa „pszenna” i „żytnia”) za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła, co stanowiło naruszenie treści § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, w związku z art. 21 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, a także z uwagi na poprzedzenie wykazu składników niewłaściwym nagłówkiem (tj. użyto słowa „skład” zamiast nagłówka, który składa się z wyrazu „składniki” lub zawiera ten wyraz), co – zdaniem organu pierwszej instancji – było niezgodne z treścią § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, w związku z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ pierwszej instancji uznał, że wprowadzone do obrotu przedmiotowe produkty są artykułami rolno-spożywczymi nieodpowiadającymi pod względem oznakowania jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej – co wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej oraz skutkowało wymierzeniem stronie kary pieniężnej w 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, Mazowiecki WIIH w drodze decyzji z dnia 18 września 2015 r. wymierzył powyższą karę Romanowi Burzyńskiemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowa „ROMAN” Roman Burzyński w Szydłowcu, tj. przedsiębiorcy, który wprowadził do obrotu zakwestionowane produkty.

Odwołując się od wydanej decyzji, strona zarzuciła organowi pierwszej instancji przede wszystkim błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na dowolnym potraktowaniu treści art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, prowadzący do naruszenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 7 i 8 Kpa, z uwagi na błędną interpretację pojęć: „składniki” i „wartość korzyści majątkowej”, jakimi ustawodawca unijny

posługuje się w treści, odpowiednio: art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 oraz art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej. Strona stara się także wykazać, przytaczając fragment pisma z 7 września 2015 r. (jako odpowiedzi na wszczęcie przedmiotowego postępowania administracyjnego), dotyczący niskiej wartości zakwestionowanych produktów (tj. kwoty 38,70 zł), w stosunku do kosztów, jakie organ administracji publicznej poniósł w toku postępowania kontrolnego i administracyjnego, jak również dotyczący niskiej społecznej szkodliwości czynu, iż dalsze prowadzenie postępowania mija się z celem.

Analizując akta sprawy, Prezes UOKiK zauważa, że ustalenia poczynione przez organ pierwszej instancji w toku kontroli, opisane w protokole kontroli z 7 lipca 2015 r., dotyczące oznakowania jednej spośród ośmiu zakwestionowanych ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań (tj. „Chleba Szydłowieckiego”), wskazujące na naruszenie treści § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, w związku z art. 21 ust. 1 lit. b) oraz art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, z uwagi na podanie w wykazie składników w miejscu sprzedaży na wywieszce dotyczącej ww. pieczywa informacji o składnikach alergennych, bez podkreślenia nazwy składnika alergennego za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła, a także z uwagi na poprzedzenie wykazu składników niewłaściwym nagłówkiem, budzą wątpliwości, na co słusznie zwróciła uwagę również strona, zarówno w odwołaniu, jak i w ww. piśmie z 7 września 2015 r.

Jak wynika z treści § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, dla produktów oferowanych bez opakowań lub pakowanych przy sprzedaży informację o wykazie składników podaje się zgodnie z art. 18-20 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w art. 21 tego rozporządzenia. Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 stanowi w art. 18 ust. 1, że wykaz składników rozpoczyna się lub jest poprzedzony właściwym nagłówkiem, który składa się z wyrazu „składniki” lub zawiera ten wyraz, a w art. 21 ust. 1 lit. b, że nazwa substancji lub produktu wymienionego w załączniku II (tj. składnika powodującego alergię lub reakcje nietolerancji) jest podkreślona za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła. Dodać należy, że w pkt 1 załącznika II do tego rozporządzenia wymieniono m.in. pszenicę i żyto jako źródło glutenu.

Z protokołu kontroli wynika, że w miejscu sprzedaży na wywieszce dotyczącej jednej ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań podano wykaz składników (tj. informację o treści „skład: mąka pszenna, mąka żytnia, woda, sól”). Prezes UOKiK zauważa, że przepis art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wymaga, aby wykaz składników (co jest tożsame z terminem „skład”) rozpoczynał się lub był poprzedzony właściwym nagłówkiem, który ma składać się z wyrazu „składniki” lub zawierać ten wyraz (np. „wykaz składników”), niemniej jednak posłużenie się innym analogicznym terminem, którego przekaz jest taki sam i nie ma żadnego znaczenia dla konsumenta przy podejmowaniu decyzji o zakupie, nie może stanowić podstawy do kwestionowania tego produktu. Należy zatem zgodzić się z poglądem strony, że użycie przed wykazem składników słowa „skład” odpowiada celowi ww. przepisu.

Analizując w odniesieniu do tego produktu kwestię sposobu podania informacji o składnikach alergennych (tj. mące pszennej i mące żytniej), Prezes UOKiK zauważa, że przepis art. 21 ust. 1 lit. b rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wymaga, aby nazwa składnika alergennego (tj. słowo „pszena” i „żytnia”) była podkreślona za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła. Biorąc jednak pod uwagę, że produkt ten stanowił chleb, który powszechnie kojarzony jest przez konsumenta z produktem wytwarzanym z mąki pszennej i/lub żytniej, a także uwzględniając, że obie mąki były wymienione w składzie w pierwszej kolejności i były jednym z czterech składników tego produktu (poza wodą i solą), należy uznać, że taki sposób podania informacji o alergenach był wystarczający do spełnienia wymagań ww. przepisu.

Za chybione należy uznać jednak argumenty strony zawarte w odwołaniu, iż wymierzona jej kara pieniężna w wysokości 500 zł przekracza stukrotnie wartość korzyści majątkowej, uzyskanej ze sprzedaży ośmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań. Strona doszła do takiego przekonania, uznając, że korzyścią ze sprzedaży zakwestionowanych produktów jest tylko marża, wynosząca około 12 % wartości produktu (tj. kwota 4,60 zł).

Należy zaznaczyć, że w kwestii pojęcia „korzyści majątkowej”, o której mowa art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 2012 r. sygn. akt II GSK 684/11, stwierdzając, że odpowiada ona wartości detalicznej produktów nieodpowiadających jakości handlowej, która mogłaby być uzyskana poprzez wprowadzenie ich do obrotu. Zdaniem Sądu, określenie wartości korzyści majątkowej z uwzględnieniem kosztów, które ponosi sprzedawca wykraczałoby poza ramy i cele ustawy o jakości handlowej, a jednocześnie wiązałoby się każdorazowo z koniecznością przeprowadzenia analizy finansowej całego przedsiębiorstwa, obejmującej nie tylko koszty produkcji sprzedawanych towarów, ale także koszty amortyzacji urządzeń czy wynagrodzenia pracowników.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że organ pierwszej instancji prawidłowo uznał za korzyść majątkową wartość sprzedaży zakwestionowanych produktów, wprowadzonych do obrotu w kontrolowanym sklepie.

Mając na uwadze, że przepis art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, określa karę pieniężną w wysokości do pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie do obrotu nieodpowiadających jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nie niższej jednak niż 500 zł, należy uznać, że w niniejszej sprawie organ pierwszej instancji był uprawniony do wymierzenia stronie kary pieniężnej w wysokości 500 zł. Nie mógł on wymierzyć kary w innej wysokości, gdyż dolna jej granica w wysokości 500 zł została określona ustawowo, a górna wyrażona jako pięciokrotna wartość korzyści majątkowej, była niższa od tej kwoty i wynosiła 193,50 zł.

Biorąc pod uwagę wątpliwości strony, wyrażone zarówno w odwołaniu, jak w ww. piśmie z 7 września 2015 r., co do celowości dalszego prowadzenia postępowania, należy zauważyć, że przepis art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej, stanowiący podstawę



prawną do wydania zaskarżonej decyzji, wprowadza mechanizm polegający na tym, że każdy w stosunku do kogo zostanie ustalone, iż wprowadził do obrotu produkty nieodpowiadające jakości handlowej, podlega karze pieniężnej określonej w tym przepisie. Przepis ten jest wyrazem odpowiedzialności administracyjnej, która ma charakter obiektywny, a więc ma on zastosowanie już za sam fakt zachowania naruszającego taki przepis. Dla ustanowienia tej odpowiedzialności ma zatem znaczenie nie tyle to, w jaki sposób doszło do naruszenia prawa, ale to, czy zostały wprowadzone do obrotu produkty nieodpowiadające jakości handlowej, w tym także nieprawidłowo oznakowane (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2012 r. sygn. akt II GSK 917/11, z dnia 6 lutego 2013 r. sygn. akt 2171/11 oraz z dnia 31 października 2014 r. sygn. akt 1304/13).

Należy w tym miejscu podkreślić, że pojęcie obrotu zostało wyjaśnione w art. 3 pkt 4 ustawy o jakości handlowej, jako czynności w rozumieniu art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w którym wprowadzenie na rynek, zgodnie z zawartą w tym przepisie definicją, oznacza 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. W rozumieniu tych przepisów, strona zakwestionowane produkty posiadała w celu sprzedaży, a więc wprowadziła do obrotu, co skutkowało wymierzeniem jej kary pieniężnej, stosownie do nakazu wynikającego z art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej. Dodać należy, że przepis ten nie przewiduje możliwości odstąpienia od ukarania w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa żywnościowego w zakresie jakości handlowej, a jedynie zakłada różnicowanie wysokości kary w zależności od oceny przesłanek wymienionych w art. 40a ust. 5 tej ustawy. Tym samym, argument strony, dotyczący niskiej wartości zakwestionowanych produktów, w stosunku do kosztów poniesionych przez organ administracji publicznej w toku postępowania kontrolnego i administracyjnego, pozostają bez znaczenia dla oceny zasadności wymierzenia powyższej kary. Strona jako profesjonalista na rynku miała obowiązek znać i przestrzegać przepisy prawa związane z wykonywaną przez nią działalnością, zaś obowiązek w zakresie prawidłowego oznakowania produktów oferowanych bez opakowań w miejscu sprzedaży spoczywał wyłącznie na niej.

Uznając jednak argumenty strony w kwestii braku podstaw do kwestionowania oznakowania „Chleba Szydłowieckiego” za słuszne, Prezes UOKiK stwierdził, iż zasadne jest, na mocy art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie, co do istoty sprawy, poprzez wymierzenie stronie kary pieniężnej w minimalnej wysokości 500 zł za wprowadzenie do obrotu siedmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań o łącznej wartości 24 zł i ilości 42 sztuk, nieodpowiadających jakości handlowej określonej w przepisach o jakości handlowej, tj. § 19 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, z uwagi na niepodanie wykazu składników w miejscu sprzedaży na wywieszkach dotyczących ww. pieczywa lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpośrednio konsumentowi finalnemu.

Prezes UOKiK, wykonując dyspozycję art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej, na podstawie zebranego w aktach sprawy materiału dowodowego, zważył, co następuje:

- oceniając stopień szkodliwości czynu, polegającego na wprowadzeniu do obrotu siedmiu ww. partii pieczywa oferowanego bez opakowań, nieprawidłowo oznakowanych, należy uwzględnić, że stwierdzone niezgodności, polegające na niepodaniu w miejscu sprzedaży na wywieszkach dotyczących ww. pieczywa lub w inny sposób, w miejscu dostępnym bezpośrednio konsumentowi finalnemu wykazu składników, godziły istotnie w interesy konsumentów. Brak tych informacji, zdaniem Prezesa UOKiK, utrudniał konsumentom dokonywanie wyboru produktu zgodnie z ich oczekiwaniami. Dodać należy, że wykaz składników w miejscu sprzedaży produktów oferowanych bez opakowań stanowi dla nabywcy praktycznie jedyne źródło informacji na temat rodzaju i właściwości danego produktu. Podkreślić należy, że konsumenci mają prawo do pełnej i rzetelnej informacji o produkcie, aby podejmować właściwą decyzję podczas zakupu, a w niniejszej sprawie byli całkowicie pozbawieni informacji o wykazie składników. Trudno zatem zgodzić się z poglądem strony odnośnie niskiej szkodliwości czynu;
- oceniając stopień zawinienia strony, należy uwzględnić, że stwierdzone niezgodności powstały u kontrolowanego, który nie dopełnił należytej staranności, aby wprowadzone do obrotu przedmiotowe produkty były prawidłowo oznakowane w miejscu sprzedaży, zwłaszcza, że obowiązek w tym zakresie spoczywał wyłącznie na nim;
- oceniając zakres naruszenia, należy uwzględnić, że informacja o wykazie składników stanowi jeden z najważniejszych elementów jakości handlowej, a więc niepodanie tych informacji w miejscu sprzedaży produktów oferowanych bez opakowań, wskazywało na istotne naruszenie przepisów o jakości handlowej, mających na celu ochronę interesów konsumentów. Nie pominięto faktu, że zakwestionowane produkty pochodziły z partii o łącznej ilości 42 sztuk;
- oceniając dotychczasową działalność tego podmiotu, należy wziąć pod uwagę, że strona rozpoczęła wykonywanie działalności gospodarczej od 25 czerwca 2014 r. i do tej pory nie stwierdzono u niej naruszenia przepisów o jakości handlowej;
- oceniając wielkość jego obrotów, należy wziąć pod uwagę, że strona przekazała żądane informacje, z których wynika, że należy ona do grupy mikroprzedsiębiorców, a wielkość obrotów, jakie osiągnęła w roku 2014 wyniosła ponad [...] zł.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, kary za naruszenie prawa żywnościowego powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

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, zwłaszcza z uwagi na wykazane powyżej niedopełnienie obowiązków pod względem zapewnienia prawidłowego oznakowania przedmiotowych produktów oferowanych bez opakowań. Tym samym, zawarty w odwołaniu wniosek strony o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości na jej korzyść oraz umorzenie przedmiotowego postępowania administracyjnego, należy uznać za nieuzasadniony, zarówno w świetle ustaleń 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 Warszawie 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 2 Kpa, organ odwoławczy posiada kompetencje do wydania decyzji, w której 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.

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 2012 r. poz. 270 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 (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613).

Z up. PREZESA  
Urzędu Ochrony Konkurencji i  
Konsumentów  
WICEPREZES  
Dorota Karczewska

### **Otrzymują:**

1. Roman Burzyński  
ul. Kolejowa 9A  
26-500 Szydłowiec
2. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej w Warszawie
3. a/a