



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 4 grudnia 2023 r.

DNR-5.720.11.2023

DECYZJA NR DNR-1/48/2023

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803) w związku z art. 33a ust. 2 pkt 2, art. 10 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2021 r. poz. 222), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku przedsiębiorcy NETTO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Motańcu z 27 października 2023 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrzymuje w mocy zaskarżony pkt 2 decyzji.

UZASADNIENIE

Pismem z 27 października 2023 r. (wplynęło do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 3 listopada 2023 r.) przedsiębiorca NETTO sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako „Prezes UOKiK”) nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r. w zakresie pkt 2, tj. w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona postępowania zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów postępowania: art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1, art. 78, art. 80 i art. 189f § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803), dalej jako: „Kodeks postępowania administracyjnego” w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2021 r. poz. 222), dalej jako: „ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów” oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie dodatkowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i znakowania produktów, które stwarzają zagrożenie dla konsumentów przez to, że ich wygląd wskazuje na inne niż rzeczywiste przeznaczenie (Dz. U. Nr 71, poz. 644), dalej jako: „rozporządzenie Rady Ministrów” poprzez błędne uznanie, że produkty, których dotyczy postępowanie stanowią „imitacje” w rozumieniu ww. przepisów.

Do wydania zaskarżonej decyzji doszło w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Postępowanie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktu: kostki do lodu 20 sztuk, wprowadzonego na rynek przez przedsiębiorcę NETTO sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu, zostało wszczęte przez Prezesa UOKiK w związku z wynikami kontroli przekazanymi przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji (akta kontroli nr WPR.8361.17.2023).

Inspektorzy Inspekcji Handlowej poddali kostki do lodu 20 sztuk ocenie bezpieczeństwa na podstawie przepisów ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, z uwzględnieniem wymagań rozporządzenia Rady Ministrów. W wyniku przeprowadzonych badań organoleptycznych inspektorzy Inspekcji Handlowej stwierdzili, że kostki do lodu swoim wyglądem (tj. kolorem, kształtem i rozmiarem) przypominają środki spożywcze i przez to wskazują na inne niż rzeczywiste przeznaczenie, tzn. są „imitacjami”, które mogą być, szczególnie przez osoby o zmniejszonej zdolności poznawczej (głównie małe dzieci), uznane za cukierki, żelki bądź słodkie galaretki. Dodatkowo ustalono, że pojedyncze kostki do lodu mieszczą się całkowicie w cylindrze do badania małych części, który stanowi urządzenie pomiarowe imitujące przetyk małego dziecka.

Prezes UOKiK pismem z 22 marca 2023 r. powiadomił NETTO sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu (dalej jako „strona postępowania”) o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie ogólnego bezpieczeństwa kostek do lodu 20 sztuk. Przedsiębiorca będący stroną postępowania nie zakwestionował oceny bezpieczeństwa produktu i podjął działania mające na celu wyeliminowanie zagrożeń stwarzanych przez kostki do lodu 20 sztuk.



Decyzją nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r. Prezes UOKiK stwierdził, że strona postępowania usunęła przyczyny zagrożeń stwarzanych przez produkt i na podstawie art. 24 ust. 14 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów umorzył postępowanie (pkt 1 sentencji decyzji), a na podstawie art. 33a ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 10 000 zł (pkt 2 sentencji decyzji). Decyzja została doręczona stronie postępowania 13 października 2023 r.

W związku ze złożonym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, Prezes UOKiK pismem z 10 listopada 2023 r. poinformował stronę postępowania o wynikającym z art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego prawie do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w szczególności wypowiedzania się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań, a także przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów i jednocześnie wezwał do przedłożenia dowodów potwierdzających twierdzenia zawarte w złożonym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona postępowania nie skorzystała z przysługujących jej praw.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdza, co następuje.

Istotą ogólnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest zapewnienie stronom postępowania prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, realizowanego poprzez złożenie odwołania od decyzji organu I instancji. Stosownie do art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym art. 5 § 2 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że przez „ministra” należy rozumieć również Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcje ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego. W świetle powyższego, od rozstrzygnięć wydanych przez



Prezesa UOKiK - będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów - przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który stosownie do art. 129 § 2 w związku z art. 127 Kodeksu postępowania administracyjnego wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie postępowania.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa UOKiK nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r. został złożony przez stronę postępowania w terminie. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona postępowania domaga się zmiany pkt. drugiego zaskarżonej decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej i przestanie na pouczeniu.

Konstrukcja prawna odwołania jest oparta na zasadzie skargowości co oznacza, że postępowanie odwoławcze uruchamiane jest przez czynność procesową legitymowanego podmiotu - strony lub uczestnika na prawach strony.

Wniesienie odwołania prowadzi do ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy administracyjnej (tożsamej pod względem podmiotowym i przedmiotowym) oraz rozstrzygnięcie jej decyzją administracyjną przez organ drugiej instancji. Granice postępowania dowodowego generalnie wyznaczają zasady ogólne postępowania administracyjnego. Organ odwoławczy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego) i zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego) dokonuje oceny materiału dowodowego zebranego w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, nie zaś jedynie kontrola decyzji organu I instancji czy też rozpatrzenie zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu (B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017). Organ jest zatem zobowiązany do ponownego rozważenia wszelkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i prawnych, co w efekcie ma doprowadzić do wydania nowego rozstrzygnięcia w sprawie, które wyeliminuje ewentualne wady decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji.

Decyzja Prezesa UOKiK nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r. zawiera dwa odrębne rozstrzygnięcia. W pkt. 1, na podstawie art. 24 ust. 14 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów Prezes UOKiK stwierdził, że strona postępowania usunęła przyczyny zagrożeń stwarzanych przez produkt i umorzył postępowanie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktu: kostki do lodu 20 sztuk. Decyzja taka może zapaść jedynie w przypadku gdy jednocześnie zaistnieją dwa warunki: Prezes UOKiK uzna, że produkt nie



jest bezpieczny i że strona postępowania dobrowolnie wyeliminowała zagrożenia stwarzane przez ten produkt. Rozstrzygnięcie to było więc konsekwencją podjętych przez stronę postępowania działań w stosunku do produktu niespełniającego ogólnych wymagań bezpieczeństwa, tj. jego wycofania z rynku i zniszczenia oraz ostrzeżenia konsumentów o zagrożeniach stwarzanych przez ten produkt. Podkreślić należy, że strona postępowania nie kwestionowała oceny bezpieczeństwa kostek do lodu 20 sztuk, nie przedstawiła żadnych dowodów, które by świadczyły o tym, że są to produkty bezpieczne, a w odpowiedzi na pismo Prezesa UOKiK z 22 marca 2023 r. informujące o wszczęciu postępowania oświadczyła, że posiadane przez nią produkty zostały wycofane z rynku i zniszczone już po zapoznaniu się z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej.

W pkt. 2 sentencji decyzji Prezesa UOKiK nr DNR-1/36/2023, na podstawie art. 33a ust. 2 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów Prezes UOKiK nałożył na NETTO sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa.

Zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury, jeżeli w przypadku rozstrzygnięcia złożonego z kilku odrębnych punktów strona wskazuje w odwołaniu, że zaskarża decyzję pierwszoinstancyjną tylko w określonej części, którą uważa za niekorzystną, to organ II instancji nie może wykroczyć poza tak wyznaczone granice kompetencji organu odwoławczego i obejmować rozpoznaniem i rozstrzygnięciem całą sprawę administracyjną. W takiej sytuacji ta część decyzji, którą strona nie objęła odwołaniem zyskuje przymiot ostateczności z upływem terminu do odwołania. W związku z tym, organ II instancji nie może poddać kontroli niezaskarżonej części decyzji organu I instancji i ponownie rozpatrzyć sprawę także w zakresie rozstrzygniętym niezaskarżoną częścią orzeczenia (*vide m.in.:* wyrok NSA z 21 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 556/06).

Analizując złożony wniosek należy stwierdzić, że strona postępowania w sposób niebudzący wątpliwości wskazała, że zaskarża pkt 2 decyzji i domaga się zmiany tego punktu poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej i przestanie na pouczeniu. Tym samym nie zakwestionowała pkt. 1 sentencji decyzji, w którym Prezes UOKiK stwierdził, że umarza postępowanie dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktu w związku z usunięciem przyczyn zagrożeń stwarzanych przez produkt. Rozstrzygnięcie to jest więc konsekwencją uznania przez Prezesa UOKiK, że produkt nie spełnia ogólnych wymagań bezpieczeństwa. Skoro strona postępowania jednoznacznie zaskarżyła rozstrzygnięcie zawarte w pkt. 2 decyzji, rozstrzygnięcie zawarte w pkt. 1 decyzji jest ostateczne i prawomocne w trybie postępowania administracyjnego. Zaniechanie skorzystania z przysługującego stronie postępowania prawa do złożenia środka odwoławczego w odniesieniu do całej decyzji ma



ten skutek, że Prezes UOKiK będąc związany wnioskiem strony nie rozważa oceny bezpieczeństwa produktu ani też kwestii wyeliminowania zagrożeń stwarzanych przez ten produkt.

Tym samym Prezes UOKiK uznaje, że podniesione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy argumenty dotyczące spełniania wymagań bezpieczeństwa przez kostki do lodu 20 sztuk nie podlegają rozpatrzeniu, gdyż nie mieszczą się w zakresie zaskarżenia. Aby skutecznie zakwestionować ocenę bezpieczeństwa produktu, strona postępowania powinna zaskarżyć także pkt 1 sentencji decyzji.

W związku z powyższym, Prezes UOKiK w toku postępowania w II instancji ponownie dokonał analizy zgromadzonego materiału w zakresie objętym zaskarżeniem, a więc pkt. drugiego decyzji, nakładającego na stronę postępowania karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa.

Podstawą do nałożenia na stronę postępowania kary pieniężnej stanowił art. 33a ust. 2 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów; zgodnie z nim, organ nadzoru może, w drodze decyzji, nałożyć na producenta karę pieniężną w wysokości do 100 000 zł za wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, jedyną ustawową przestanką warunkującą nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 33a ust. 2 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów jest wprowadzenie na rynek produktu niespełniającego wymagań bezpieczeństwa (wyrok NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. II GSK 1404/11). Kara ta jest administracyjną karą pieniężną, czyli określoną w ustawie sankcją o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego). Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej sprowadza się zatem do wydania przez organ administracji publicznej nakazu uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonywał lub wykonywał nienależycie ciążący na nim obowiązek administracyjny (L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady*, s. 29). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa” (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93).

Art. 33a ust. 2 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów ma charakter fakultatywny, co oznacza, że Prezes UOKiK w przypadku stwierdzenia popełnienia deliktu administracyjnego decyduje w ramach uznania administracyjnego o nałożeniu (lub nie) kary



pieniężnej. Takie rozumienie tego przepisu znajduje poparcie także w orzecznictwie - np. jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 4 lutego 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2414/10, *„decyzja o nałożeniu kary ma charakter uznaniowy, co oznacza, że ewentualne rozstrzygnięcie co do ukarania należy do organu, który dokonuje oceny działań producenta jako zagrażających i w jakiej mierze interesowi publicznemu, a wymierzając karę pieniężną w określonej wysokości, kieruje się stopniem oraz okolicznościami, w jakich doszło do naruszenia obowiązków, co wynika z art. 33a ust. 4 u.o.b.p.”*.

Nakładanie kar pieniężnych w ramach uznania administracyjnego oznacza możliwość dokonania przez organ wyboru spośród kilku możliwych rozstrzygnięć, z których każde będzie formalnie zgodne z prawem. Uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, że organ nie jest związany ścisłymi kryteriami prawnymi, a więc ma pewną swobodę w kształtowaniu treści rozstrzygnięcia (wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 262/13). W przypadku ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów ustawodawca określił maksymalną wysokość kary za dany delikt, a wybór wysokości kary pozostawił do decyzji organu.

W sytuacji gdy przepisy prawa regulują kary, które mogą być wymierzane w ramach uznania administracyjnego, organ administracji publicznej ma obowiązek, biorąc pod uwagę przede wszystkim zasadę prawdy obiektywnej, jak również zasadę przekonywania, rozważyć całokształt okoliczności sprawy z uwzględnieniem wymienionych w ustawie przesłanek miarkowania administracyjnej kary pieniężnej, pamiętając, że zebrane w sprawie dowody mogą mieć wpływ nie tylko na złagodzenie wymiaru kary, ale także jej zaostrenie. Wynik tych działań organu powinien zaś znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji nakładającej karę, bowiem to uzasadnienie w przypadku decyzji opartych na uznaniu *„wymaga (...) od organu nie tylko wykazania legalności rozwiązania, lecz również jego celowości. Spełnia też istotną rolę z punktu widzenia kontroli, ponieważ wykazuje motyw, jakimi kierował się organ, realizując powierzone mu upoważnienie”* (M. Jaśkowska, Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej, w: System Prawa Administracyjnego, t. 1, 2015, s. 285).

Przedsiębiorca będący stroną postępowania w złożonym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z jednej strony neguje negatywną ocenę bezpieczeństwa kostek do lodu 20 sztuk, z drugiej natomiast podkreśla, że *„samodzielnie wycofał wszystkie egzemplarze produktu ze sprzedaży i umożliwił ich zwrot przez nabywców”*. Jak już wyżej wyjaśniono, kwestia oceny bezpieczeństwa kostek do lodu 20 sztuk, jako że nie jest objęta zakresem zaskarżenia nie podlega rozpatrywaniu w niniejszej sprawie. Niemniej jednak należy zauważyć, że podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy jest wprowadzanie na rynek wyłącznie produktów bezpiecznych (art. 10 ust. 1 ustawy), a więc przedsiębiorca jeszcze



przed wprowadzeniem na rynek danego produktu powinien upewnić się, że jest on bezpieczny. W niniejszej sprawie strona postępowania nie przedstawiła żadnych dowodów, które by potwierdzały spełnianie wymagań bezpieczeństwa przez kostki do lodu 20 sztuk, a podejmując dobrowolnie działania polegające na ich wycofaniu z rynku i zniszczeniu, jak również ostrzegając konsumentów o stwarzanym przez nie zagrożeniu oraz konieczności ich zwrotu, w sposób dorozumiany przyznała, że nie są to produkty bezpieczne.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona postępowania zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie art. 189f § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego i domaga się odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Stawiając tak sformułowany wniosek, strona postępowania w istocie przyznała, że wprowadziła na rynek produkt niespełniający wymagań bezpieczeństwa. Istotą odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest bowiem nienakładanie tej kary, mimo że doszło do naruszenia prawa przez obowiązanego (adresata zakazu) (wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2023 r., sygn. V SA/Wa 2018/22).

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów nie zawiera przepisów regulujących możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. W związku z tym, w przypadku kar pieniężnych nakładanych na jej podstawie, zastosowanie ma art. 189f § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Zgodnie z § 2 wskazanego wyżej przepisu, w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Art. 189f § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi natomiast, że organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.



W toku postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją Prezes UOKiK nie wydał postanowienia wyznaczającego stronie termin na przedstawienie dowodów, o którym mowa w art. 189f § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Argumenty podniesione przez stronę postępowania we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (samodzielne wycofanie produktów z rynku, współpraca z Prezesem UOKiK) nie stanowią natomiast przesłanek uzasadniających odstąpienie od nakładania kary pieniężnej i porzucenie na pouczeniu. Prezes UOKiK nie posiada żadnych informacji, z których wynikałoby, że strona postępowania została już ukarana za to samo zachowanie przez inny uprawniony organ.

W złożonym wniosku strona postępowania twierdzi, że waga naruszenia przez nią prawa powinna zostać uznana za znikomą. W ocenie Prezesa UOKiK ponownie rozpatrującego sprawę nie można jednak uznać, że w niniejszej sprawie zaistniała przesłanka znikomego naruszenia prawa. Jak wynika z Komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego pod red. Wierzbowskiego (Legalis), naruszeniem znikomym będzie naruszenie, które nie niesie ze sobą społecznego niebezpieczeństwa. Wpływ na ocenę znikomości naruszenia będą miały m.in. takie elementy przedmiotowe, jak waga dobra chronionego przez normę sankcjonowaną, czas trwania naruszenia, wpływ naruszenia na poszanowanie prawa, zasięg naruszenia, liczba podmiotów, na które naruszenie ma wpływ, znaczenie następstw naruszenia etc.

Za interes chroniony przez ustawę o ogólnym bezpieczeństwie produktów należy uznać zdrowie i życie konsumentów. Obowiązek wprowadzania na rynek wyłącznie produktów bezpiecznych jest podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy co oznacza w opinii Prezesa UOKiK, że waga naruszenia tego obowiązku nie może zostać uznana za znikomą. Prezes UOKiK stoi więc na stanowisku, że odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej w przypadku naruszenia przepisów tej ustawy jest możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach. Strona postępowania wprowadziła na rynek produkt niespełniający wymagań bezpieczeństwa, narażając dzieci - kategorię konsumentów która podlega szczególnej ochronie - na ryzyko utraty zdrowia lub życia, ze względu na możliwość połknięcia i zadławienia się, bądź utkwienia w krtani części produktu, który swoim wyglądem imituje produkt spożywczy (cukierek, żelek lub słodka galaretką). Dodatkowo należy zauważyć, że znaczna liczba produktów może wciąż znajdować się u konsumentów (4 622 kompletów, w którym znajduje się po 20 sztuk kostek do lodu), stwarzając tym samym poważne zagrożenie dla ich zdrowia i życia. W związku z tym, Prezes UOKiK zasadnie stwierdził w zaskarżonej decyzji, że dobro chronione jakim jest życie i zdrowie konsumentów zostało w sposób istotny naruszone.



Z uwagi na powyższe, Prezes UOKiK zasadnie nie dopatrył się w niniejszej sprawie przesłanek do zastosowania odstąpienia i poprzestania na pouczeniu.

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie stanowi, że wysokość kary ustala się uwzględniając w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia obowiązków (art. 33a ust. 4 ustawy). Jak stwierdził m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 22 maja 2015 r. sygn. akt VI SA/Wa 3597/14 *„przez stopień i okoliczności naruszenia obowiązków należy rozumieć takie okoliczności, jak: stopień współpracy z organem nadzoru rynku w zakresie eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkt, ilość niebezpiecznego produktu wprowadzonego na rynek, profesjonalny charakter działalności, ilość ewentualnych skarg konsumentów na produkt, przeznaczenie produktu dla kategorii konsumentów szczególnie narażonych czy też ewentualna notoryjność naruszania przepisów ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.”* Kierując się wskazanymi wytycznymi, Prezes UOKiK ponownie rozważył dyrektywy wymiaru kary pieniężnej nałożonej na stronę postępowania, szczególny nacisk kładąc na argumenty przedstawione przez stronę postępowania.

Podstawowym obowiązkiem producenta jest - zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów - wprowadzanie na rynek produktów bezpiecznych. Nie ma przy tym znaczenia, czy przedsiębiorca jest wytwórcą produktu czy też zakupił go od innego przedsiębiorcy w celu wprowadzania na rynek pod własną marką. Przedsiębiorca NETTO sp. z o.o. z siedzibą w Motańcu wprowadził produkt: kostki do lodu 20 sztuk na polski rynek i pełni rolę jego producenta w rozumieniu art. 3 pkt 2 lit. b ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Zgodnie z tym przepisem, za producenta uznaje się m.in. importera produktu, w przypadkach gdy wytwórca nie prowadzi działalności w Unii Europejskiej lub na terytorium państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W toku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK przedsiębiorca potwierdził, że jest importerskim tego produktu, przedstawił także dowody potwierdzające jego zakup od chińskiego producenta.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, produktem bezpiecznym jest produkt, który w zwykłych lub innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów produkt, który nie spełnia wymagań określonych w art. 4, nie jest produktem bezpiecznym.



Opierając się na wynikach badań organoleptycznych przeprowadzonych przez inspektorów reprezentujących Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej Prezes UOKiK uznał, że kostki do lodu 20 sztuk nie są produktem bezpiecznym i stwarzają poważne ryzyko dla życia oraz zdrowia konsumentów. Strona postępowania w toku postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją nie kwestionowała negatywnej oceny bezpieczeństwa produktu, nie przedstawiła także żadnych dowodów, które by podważały wyniki tych badań. Strona postępowania nie przedstawiła ani w toku kontroli, ani w toku postępowania żadnych własnych dowodów, które by potwierdzały, że zweryfikowała bezpieczeństwa produktu przed jego wprowadzeniem na rynek. W ocenie Prezesa UOKiK przedsiębiorca, który wprowadził na rynek produkt, który nie jest bezpieczny, nie może usprawiedliwiać się tym, że podobne produkty są wprowadzane na rynek przez innych przedsiębiorców. Ponosi on pełną odpowiedzialność za wprowadzane przez siebie produkty, jego obowiązkiem jest upewnienie się, że spełniają one wymagania.

W ocenie Prezesa UOKiK, wskazane okoliczności bezspornie wskazują, że strona postępowania naruszyła swoje podstawowe obowiązki.

W złożonym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona postępowania podkreśla podjęte przez siebie dobrowolnie działania polegające na wycofaniu produktu ze sprzedaży. Należy zauważyć, że działania te zostały uwzględnione przez Prezesa UOKiK przy określaniu wymiaru kary pieniężnej i potraktowane jako okoliczność łagodząca, podobnie jak podjęcie przez stronę postępowania w jego trakcie działań polegających na ostrzeżeniu konsumentów i umożliwieniu im zwrotu produktów oraz okoliczność, że było to pierwsze prowadzone w stosunku do niej postępowanie na podstawie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Zasadnie także Prezes UOKiK jako okoliczność łagodzącą potraktował krótki okres czasu, w jakim produkty były wprowadzane na rynek (grudzień 2022 - marzec 2023). Za zasadne jako okoliczność obciążającą w niniejszej sprawie Prezes UOKiK uznał z kolei, że duża liczba kostek do lodu 20 sztuk - 4 622 komplety - wciąż może znajdować się u konsumentów narażając ich na poważne ryzyko stwarzane przez te produkty. Reasumując, na skutek wprowadzenia na rynek kwestionowanego produktu dobro chronione, jakim jest zdrowie i życie konsumentów, zostało w znaczący sposób naruszone. Rozpatrując sprawę ponownie Prezes UOKiK uznał, że okoliczności te zostały uwzględnione w sposób prawidłowy.

Jak już to zostało obszernie wyjaśnione w zaskarżonej decyzji, dla celów wymierzania kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów Prezes UOKiK uwzględniła - jako kryterium pomocnicze - wysokość korzyści majątkowej osiągniętej przez przedsiębiorcę. Przestanka ta nie jest bowiem wskazana w przepisach ustawy. Sposób wyliczania korzyści majątkowej był wielokrotnie przedmiotem analizy sądów administracyjnych i spotkał się z ich akceptacją - por. np. wyrok WSA w Warszawie



z 23 grudnia 2010 r. sygn. akt VI SA/Wa 1967/10 czy z 15 lutego 2013 r. sygn. akt VI SA/Wa 2374/12. Pojęcie korzyści majątkowej zdefiniowane przez Prezesa UOKiK na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów w sposób zamierzony nie jest tożsame z dochodem, przychodem czy zyskiem. Zasadność takiego rozumienia tego pojęcia na gruncie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów potwierdził WSA w Warszawie, który m.in. stwierdził, że „*cywilistyczne rozumienie korzyści majątkowej na tle tego rodzaju spraw byłoby bowiem nieracjonalne. Uwzględnianie dla ustalenia korzyści majątkowej kosztów produkcji danego produktu prowadziłoby bowiem każdorazowo do analizy finansowej całego przedsiębiorstwa, na koszty te składają się bowiem nie tylko proste koszty produktów i opakowań lecz koszty funkcjonowania całego przedsiębiorstwa, amortyzacja urządzeń, wynagrodzenie pracowników itd. Zastosowanie takiej wykładni wykracza poza ramy i cele ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów*” (wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2011 r. sygn. akt VI SA/Wa 2423/10; wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI SA/Wa 3522/13).

W związku z tym, Prezes UOKiK po ponownym rozpatrzeniu sprawy podtrzymuje ustalenia dokonane w zaskarżonej decyzji w zakresie wyliczenia korzyści majątkowej. Korzyść osiągniętą ze sprzedaży stanowi iloczyn sprzedanych produktów, które nie spełniają ogólnych wymagań bezpieczeństwa i średniej ceny sprzedaży uzyskanej przez stronę postępowania. Przy ustalaniu ceny sprzedaży jednej sztuki produktu Prezes UOKiK oparł się na przekazanym przy piśmie z 13 kwietnia 2023 r. zestawieniu sprzedaży, w którym strona postępowania wskazała średnią cenę netto, tj. 4,88 zł. Przy określaniu korzyści majątkowej Prezes UOKiK uwzględnił ponadto fakt, że strona postępowania przekazała do utylizacji 1 041 sztuk produktu, a także uwzględnił wyjaśnienia strony postępowania dotyczące zagubionych 37 kompletów. Wyliczona w ten sposób korzyść majątkowa ze sprzedaży 4 622 sztuk produktu wyniosła 22 555,36 zł.

Strona postępowania przywołała także inne decyzje wydane przez Prezesa UOKiK w sprawie imitacji produktów spożywczych, zarzucając mu naruszenie art. 8 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, normującego zasadę uprawnionych oczekiwań. W decyzjach tych Prezes UOKiK odstąpił od nałożenia kary pieniężnej i poprzestał na pouczeniu. Prezes UOKiK nie podziela jednak stanowiska strony postępowania, że decyzje te świadczą o utrwalonej praktyce polegającej na odstępowaniu od nakładania kar pieniężnych w przypadku imitacji, do czego sprowadza się zarzut strony. Zauważa bowiem, że w każdej sprawie w sposób indywidualny bada stan faktyczny i prawny, i dokonuje oceny zarówno co do możliwości odstąpienia od nakładania kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, jak - w przypadku braku podstaw do postąpienia - miarkuje wysokości nakładanej kary pieniężnej. Przykładowo, wskazać można, że w innych sprawach niż wskazane przez



stronę postępowania (decyzje nr DNR-1/42/2020 z 13 lipca 2020 r., nr DNR-1/24/2023 z 20 lipca 2023 r. czy nr DNR-1/35/2023 z 5 października 2023 r.), pomimo podjęcia przez strony tych postępowań dobrowolnych działań w celu wyeliminowania zagrożeń stwarzanych przez produkty, czego skutkiem było umorzenie postępowania w sprawie bezpieczeństwa tych produktów, jednocześnie Prezes UOKiK uznał za zasadne nałożenie na strony tych postępowań kar pieniężnych. Podkreślenia także wymaga, że Inspekcja Handlowa w ramach swoich uprawnień kontroluje rynek pod kątem występowania na nim produktów stanowiących imitacje produktów spożywczych i produkty te są systematycznie wycofywane z rynku, o czym świadczą także przywołane przez stronę postępowania decyzje. Reasumując, Prezes UOKiK nie uznał postawionego zarzutu za zasadny. Podobnie, nie sposób dopatrzeć się naruszenia przez Prezesa UOKiK art. 78 Kodeksu postępowania administracyjnego, nakazującego organowi uwzględnianie żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, skoro w toku postępowania zakończonych zaskarżoną decyzją strona nie składała żadnych wniosków dowodowych.

Zgodnie z art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ rozpatrujący wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy 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.

Rozpatrując sprawę na skutek środka zaskarżenia wniesionego przez stronę postępowania z zachowaniem ustawowego terminu, po przeprowadzeniu postępowania z zachowaniem reguł wyrażonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 78, art. 80 i art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów podniesionych przez stronę postępowania, Prezes UOKiK nie znalazł podstaw do uchylecia lub zmiany pkt. 2 zaskarżonej decyzji. Prezes UOKiK uznaje także, że w decyzji w sposób wystarczający wyjaśnił stronie postępowania zasadność przesłanek jakimi kierował się przy jej wydawaniu, nie doszło więc także do naruszenia art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego. W opinii Prezesa UOKiK, pkt 2 decyzji nr DNR-1/36/2023 z 9 października 2023 r. spełnia wymagania formalne, określone w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, a zawarte w nim rozstrzygnięcie jest prawidłowe zarówno pod kątem zgodności z prawem, jak i z punktu widzenia jego celowości jak i słuszności. W ocenie Prezesa UOKiK strona postępowania nie dołożyła należytej staranności przy wprowadzaniu na rynek produktu:



kostek do lodu 20 sztuk. Zasadnie Prezes UOKiK uznał, że produkt ten nie spełnia ogólnych wymagań bezpieczeństwa, czego konsekwencją było nałożenie na stronę postępowania administracyjnej kary pieniężnej. Kara ta w pełni spełnia także swoje systemowe funkcje. Kary pieniężne nakładane przez Prezesa UOKiK mają charakter represyjno-wychowawczy i są nakładane w celu zachowania oraz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Mają zatem na celu zapobieganie w przyszłości tego rodzaju naruszeniom ustawy, jak również represję, czyli mają stanowić odczuwalną dolegliwość za jej naruszenie. Biorąc pod uwagę wymienione powyżej okoliczności, zarówno łagodzące, jak i obciążające, Prezes UOKiK uznał nałożoną na stronę postępowania karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za adekwatną do stwierdzonych naruszeń prawa.

Zgodnie z art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenia, czy dana okoliczność jest udowodniona. W toku postępowania administracyjnego Prezes UOKiK przeanalizował i rozpatrzył cały materiał dowodowy w sposób wyczerpujący. Kierując się określoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego zasadą prawdy obiektywnej, w toku prowadzonego postępowania administracyjnego Prezes UOKiK podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględniając przy tym, zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, uznanie interesu za słuszny powinno wynikać z obiektywnej oceny sytuacji, a nie z własnego przekonania strony opartego na poczuciu krzywdy i nierówności (wyr. NSA w Katowicach z 20 maja 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1744/96).

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności i przestanki uwzględnione przy określaniu wysokości kary pieniężnej Prezes UOKiK uznaje, że jest ona adekwatna do stopnia naruszenia prawa jakiego dopuściła się strona postępowania i skłoni stronę postępowania do przestrzegania w przyszłości przepisów prawa, w tym do zwiększenia nadzoru nad wprowadzanymi na rynek produktami. Celem ustawy jest zapewnienie bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek. Dlatego kary wymierzane w tego rodzaju sprawach, uwzględniając kryteria ich wymierzania przewidziane w ustawie, nie mogą mieć symbolicznego charakteru (wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 149/23).

Mając powyższe na uwadze, Prezes UOKiK orzekł jak w sentencji decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.



Pouczenie

Na decyzję, zgodnie z art. 52 § 1, w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), dalej jako „ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgodnie z art. 53 § 1 w związku z art. 54 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W przypadku złożenia skargi zgodnie z art. 233 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), strona postępowania zobowiązana jest uiścić wpis stosunkowy, którego wysokość zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia i wynosi odpowiednio:

- 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.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wpis uiszcza się gotówką do kasy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie lub na rachunek bankowy tego Sądu, wskazując tytuł wpłaty oraz rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany.

Ponadto, zgodnie z art. 243 § 1 w związku z art. 244 § 1, 245 § 1 i art. 246 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stronie postępowania składającej skargę na decyzję Prezesa UOKiK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przysługuje możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego lub w jego toku, polegającego na zwolnieniu od kosztów sądowych



oraz ustanowieniu adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wymogi formalne wniosku określone zostały z art. 252 § 1 i § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

*Marcin Poturalski
Zastępca Dyrektora*

*Departamentu Nadzoru Rynku
/podpisano elektronicznie/*

