



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, dnia 20 września 2023 r.

DIH-4.707.17.2023.TN

DECYZJA DIH.4.15.2023

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i poz. 803) zwanej dalej „KPA”, art. 1 ust. 3, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706), zwanej dalej „ustawą o Inspekcji Handlowej”, art. 91 pkt 25, art. 92 pkt 6, art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1622), zwaną dalej „ustawą o zużytym sprzęcie”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 4 lipca 2023 r. wniesionego przez pełnomocnika reprezentującego „SUPER HOBBY MARKET BUDOWLANY” SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie od decyzji Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi nr PU.PZ.1.2023 (sygn. akt PU.8361.176.2023) z 21 czerwca 2023 r. wymierzającej ww. przedsiębiorcy administracyjną karę pieniężną w wysokości 8 000 zł (osiem tysięcy 00/100 złotych) z tytułu niewykonania obowiązku wynikającego z art. 39 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie polegającego na nieumieszczeniu w widocznym miejscu w punkcie sprzedaży informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchyla w całości zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi.**

UZASADNIENIE

W dniu 10 lipca 2023 r. do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi, zwanego dalej „Łódzkim WIIH” wpłynęło odwołanie z dnia 4 lipca 2023 r. wniesione przez pełnomocnika reprezentującego „SUPER HOBBY MARKET BUDOWLANY” SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ od decyzji Łódzkiego WIIH z 21 czerwca 2023 r. nr PU.PZ.1.2023 (sygn. akt PU.8361.176.2023) wymierzającej ww. przedsiębiorcy administracyjną karę pieniężną w wysokości 8 000 zł z tytułu niewykonania obowiązku wynikającego z art. 39 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie polegającego na nieumieszczeniu w widocznym miejscu w punkcie sprzedaży informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Decyzja Łódzkiego WIIH została doręczona stronie 22 maja 2023 r., natomiast odwołanie zostało nadane u operatora publicznego usług pocztowych w dniu 31 maja 2023 r.

Pismem z dnia 14 lipca 2023 r. Łódzki WIIH przekazał przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

Pismem numer PU.8360.22.2023 z dnia 7 marca 2023 r., Łódzki WIIH zawiadomił przedsiębiorcę „SUPER HOBBY MARKET BUDOWLANY” SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Zawiadomienie zostało odebrane przez przedsiębiorcę w dniu 14 marca 2023 r. W dniach 22 marca 2023 r., 23 marca 2023 r., 24 marca 2023 r. i 30 marca 2023 r., inspektorzy Łódzkiego WIIH przeprowadzili kontrolę w markecie budowlanym OBI, w Łodzi przy ul. Henryka Wieniawskiego 1/3, należącym do „SUPER HOBBY MARKET BUDOWLANY” SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie przestrzegania przez przedsiębiorcę przepisów art. 37 i 39 ustawy o zużytym sprzęcie. W toku kontroli inspektorzy ustalili, że przedsiębiorca oferuje w kontrolowanej placówce handlowej do sprzedaży sprzęt elektryczny i elektroniczny przeznaczony dla gospodarstw domowych. Oględziny sali sprzedażowej wykazały, że przedsiębiorca naruszył określony w art. 39 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu. Wskazane naruszenie zostało usunięte w trakcie kontroli przez przedsiębiorcę poprzez umieszczenie wymaganych informacji w widocznym miejscu na sali sprzedażowej. Ustalenia kontroli zostały zawarte w Protokole kontroli nr PU.8361.176.2023, który inspektorzy przekazali dyrektorowi marketu reprezentującego przedsiębiorcę na podstawie pisemnego upoważnienia. Powyższe niedopełnienie ustawowego obowiązku stosownie do treści art. 91 pkt 26 lit. c ustawy o zużytym sprzęcie stanowiło podstawę do wszczęcia z urzędu przez Łódzkiego WIIH postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej, przewidzianej w przepisach art. 92 pkt 6 w zw. z art. 93 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie.

Pismem nr PU.8361.176.2023 z dnia 19 maja 2023 r. strona została poinformowana o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu oraz o przysługującym jej prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Przedmiotowe pismo zostało odebrane przez stronę w dniu 24 maja 2023 r. Strona skorzystała z przysługującego jej prawa i pismem z dnia 31 maja 2023 r. przedstawiła za pośrednictwem radcy prawnego stanowisko spółki w powyższej sprawie. W piśmie spółka poinformowała, o niezwłocznym podjęciu po kontroli działań naprawczych, tj. umieszczeniu w widocznym miejscu na sali sprzedażowej informacji wymaganych obowiązującymi przepisami prawa, co udokumentowała załączonymi do pisma zdjęciami.

Łódzki WIIH decyzją nr PU.PZ.1.2023 (sygn. akt PU.8361.176.2023) wymierzył ww. przedsiębiorcy administracyjną karę pieniężną w wysokości 8 000 zł z tytułu niewykonania obowiązku wynikającego z art. 39 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie polegającego na nieumieszczeniu w widocznym miejscu w punkcie sprzedaży informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Strona wniosła odwołanie od ww. decyzji.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje.

Odwołanie strony zasługuje na uwzględnienie ale z i innych względów niż przywołane przez stronę w odwołaniu.

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 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 Urzędu jest organem wyższego stopnia i w związku z powyższym, w ramach nadzoru, jest uprawniony do przeprowadzenia niniejszego postępowania.

Stosownie do brzmienia art. 138 § 2 KPA organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy uwzględnić przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Organ odwoławczy jest również zobligowany do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów, których błędnej wykładni dokonał organ I instancji w zaskarżonej decyzji (art. 138 § 2a KPA). W świetle tej regulacji organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, gdy organ I instancji przy rozpatrywaniu sprawy nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego lub naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ II instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 1386/15). Należy przy tym podkreślić, że rozstrzygnięcie kasacyjne może zapaść wyłącznie w sytuacji, gdy wątpliwości organu II instancji co do stanu faktycznego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 KPA.

Zwrot "konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy", będący podstawą zastosowania art. 138 § 2 KPA jest równoznaczny z brakiem przeprowadzenia przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W okolicznościach tej konkretnej sprawy wydanie decyzji odwoławczej typu merytorycznego naruszałoby zasadę dwuinstancyjności określonej w art. 15 KPA.

Zaskarżona decyzja nie zawiera w swoim uzasadnieniu rozważenia przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary, o których mowa w art. 189f KPA. Organ w decyzji I instancji wskazał, że na gruncie sprawy brak jest podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary a ustawa o zużytych sprzęcie nie przewiduje takiej możliwości, gdyż takiego rodzaju rozstrzygnięcia nie przewidują jej przepisy ustawy. Organ I instancji wskazał, że nie znajduje zastosowania również art. 189f KPA nie wskazując żadnego uzasadnienia.

Organ I instancji w swojej decyzji pominął całkowicie obowiązek rozważenia przesłanek z art. 189f § 1 pkt 1 KPA, pomimo faktu, że taki obowiązek został nałożony na organy nowelizacją KPA z 2017 r. Określone w art. 189f § 1 pkt 1 KPA przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary nakładają na organy **obligatoryjny obowiązek ich rozważenia** przed wydaniem decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną. Adekwatnie organ I instancji powinien rozważyć przesłanki z art. 189f § 1 pkt 2 KPA,

Organ I instancji powinien również rozważyć przesłanki z art. 189f § 2 i 3 KPA.

Rozważenie pozostałych przesłanek z przepisów z art. 189f § 2 i 3 KPA odnosi się do fakultatywnego ich stosowania przez organ I instancji. W przypadku niezastosowania odstąpienia od wymierzenia kary subsumcja stanu faktycznego do tych przepisów powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w decyzji I instancji. Decyzja merytoryczna organu I instancji nie zawiera w swojej treści przywołania tych przepisów, co oznacza, że organ przed wydaniem decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną nie rozważył odstąpienia od wymierzenia kary.

W swoim wyroku z dnia 10 stycznia 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (sygn.. akt II SA/Bd 982/22) orzekł: „W sytuacji stwierdzenia, że nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 1 lub § 2 i § 3 KPA, organ zobowiązany będzie odnieść wysokość kary do ustalonych okoliczności popełnienia naruszenia prawa oraz postawy i sytuacji finansowej Skarżącej, mając na względzie zasadę proporcjonalności. Stanowisko organu powinno uwzględniać wartości wynikające z zasad praworządności, sprawiedliwości, proporcjonalności oraz zaufania obywateli do państwa. Organ powinien rozważyć wszystkie okoliczności indywidualizujące wymierzenie kary oraz jej wymiar.”

W ocenie Prezesa Urzędu, organ I instancji naruszył obowiązek wynikający z art. 107 § 3 KPA co do podania uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, przez co naruszył również zasadę przekonywania wskazaną w art. 11 KPA.

W swoim wyroku z dnia 17 października 2022 r., sygn. akt III SA/GI 129/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł: „Jeżeli uzasadnienie decyzji jest lakoniczne i zdawkowe, a tym samym nieprzekonujące i jako takie wymyka się spod kontroli Sądu, to oznacza, że organ nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 107 § 3 KPA co do podania uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, przez co naruszył również zasadę przekonywania wskazaną w art. 11 KPA. Te naruszenia mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy powodują, że zaskarżona decyzja nie może pozostać w obrocie prawnym.”

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, będący podstawą zastosowania art. 138 § 2 KPA, jest równoznaczny z brakiem przeprowadzenia przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w całości, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Prezes Urzędu nie może wydać decyzji merytorycznej, podczas gdy organ I instancji, na którym ciąży obowiązek uprzedniego rozważenia przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary z art. 189f § 1 pkt 1 KPA przed wymierzeniem kary, takiej analizy w swojej decyzji nie przeprowadził.

Zgodnie z art. 189f § 1 KPA Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, 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.

Aby można było zastosować odstąpienie od wymierzenia kary w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA jednocześnie powinny być spełnione dwie przesłanki: znikoma waga naruszenia prawa jak i zaprzestanie przez stronę naruszania prawa. Pierwsza przesłanka określona w art. 189f § 1 pkt 1 KPA odnosi się do obligatoryjnego zastosowania przez organ odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku zaistnienia znikomej wagi naruszenia prawa. Ustawodawca jako pierwszą przesłankę wskazał znikomą wagę naruszenia prawa ale poprzez spójnik „a” wzmocnił ją następną przesłanką odnoszącą się do zaprzestania naruszania prawa, co należy rozumieć w ten sposób, że przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa ma zastosowanie o ile strona zaprzestanie naruszania prawa. Powyższe oznacza, że obydwie przesłanki są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Dlatego też art. 189f § 1 pkt 1 KPA należy rozumieć w ten sposób, że organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia

administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: waga naruszenia prawa jest znikoma i strona zaprzestała naruszania prawa. Tym samym zaistnienie jednej przesłanki np. zaprzestania naruszania prawa nie jest wystarczające do zastosowania w stosunku do strony instytucji odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. W kwestii oceny przesłanki zaprzestania naruszania prawa wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 18 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II GSK 497/20): „W relacji do daty ustanowienia obowiązku (...), jego prawidłowe wykonywanie przez strony skarżące, jak wynika to z oświadczenia z dnia (...) i zawartej w nim deklaracji, należy datować (dopiero) na moment wskazany w tym oświadczeniu.”

Wagę naruszenia prawa odnosi się do poziomu naruszenia norm chroniących interes publiczny lub interes społeczny, rozumiany jako interes konkretnej grupy społecznej. W tym przypadku chodzi o naruszenie interesu publicznego czyli zdrowia i życia ludzi, ponieważ brak umieszczonej w widocznym miejscu informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu mógł przyczynić się do nieprawidłowego gospodarowania przez użytkowników użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Cele zostały określone w art. 1 w/w ustawy, który brzmi: „Ustawa określa środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi przez zapobieganie niekorzystnym skutkom wytwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zwanego dalej „zużyтым sprzętem”, i gospodarowania nim lub przez ograniczanie tych skutków oraz ogólnych skutków wykorzystania zasobów i poprawę efektywności ich wykorzystania.” Ustawodawca nigdzie nie wskazał okoliczności, którymi organ powinien kierować się przy wartościowaniu stopnia klasyfikacji naruszenia prawa, który ma być "znikomy". W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ocena znikomości musi być zindywidualizowana, a więc odnosząca się zarówno do sytuacji zobowiązanego podmiotu, jak i okoliczności, w których doszło do naruszenia oraz jego wagi z punktu widzenia interesu publicznego. Chodzi tu o realizację w odniesieniu do sankcji administracyjnej funkcji ochronnej polegającej na ochronie wartości realizowanych przez normy prawa administracyjnego oraz funkcji pomiaru wagi chronionego dobra mierzonej stopniem dolegliwości sankcji administracyjnej w relacji do społecznej wagi chronionych wartości. (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2022 r., sygn. akt II GSK 744/19).

Na tej podstawie, Prezes Urzędu stwierdza, że nieodniesienie się do art. 189f § 1 pkt 1 KPA przez organ I instancji w wydanej przez ten organ decyzji wymierzającej karę stanowi błąd ustaleń faktycznych poprzez pominięcie w decyzji I instancji istotnych dla strony kwestii, konsekwentnie podnoszonych przez stronę.

Powyższe nie oznacza, że wydanie decyzji kasacyjnej przez Prezesa Urzędu stanowi ocenę czy konkretne przepisy prawa materialnego powinny w danej sprawie stanowić podstawę do wydania rozstrzygnięcia o określonej treści, czyli decyzji na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA. Decyzja kasacyjna zawiera ocenę, że konieczność zastosowania lub niezastosowania danych przepisów prawa, a przed wszystkim art. 189f § 1 pkt 1 KPA, skutkuje koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w określonym zakresie.

W swoim wyroku z dnia 28 września 2022 r., sygn. (III OSK 1845/22) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Zastosowanie lub wykładnia przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej może mieć zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, a zatem czy doszło do naruszenia przepisów postępowania w stopniu uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej. (...) Nie jest to zatem ocena, czy konkretne przepisy prawa materialnego powinny w danej sprawie stanowić podstawę do wydania

rozstrzygnięcia o określonej treści, ale ocena, czy konieczność zastosowania danych przepisów prawa materialnego skutkuje koniecznością przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w określonym zakresie”.

Przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w całości, w sytuacji gdy nie zrobił tego organ I instancji, naruszałoby wynikającą z art. 15 KPA zasadę dwuinstancyjności postępowania, bowiem oznaczałoby przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego tylko w jednej instancji - w odwoławczej - a nie w dwóch instancjach. Przeprowadzenia takiego postępowania na etapie wydawania decyzji I instancji zabrakło. Rozważenie przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA ma wpływ na treść rozstrzygnięcia, ponieważ gdyby organ I instancji doszedł do przekonania, że w sprawie doszło do jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek zaprzestania naruszenia prawa i znikomej wagi naruszenia prawa, to wydanie zaskarżonej decyzji byłoby bezprzedmiotowe i organ wtedy powinien wydać decyzję w trybie art. 189f § 1 pkt 1 KPA. Organ odwoławczy jest również zobligowany do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów, których błędnej wykładni dokonał organ I instancji w zaskarżonej decyzji (art. 138 § 2a KPA). Tym samym w ocenie Prezesa Urzędu, Łódzki WIIH powinien ponownie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w niniejszej sprawie, rozważyć czy w sprawie nie zachodzą przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary, o których mowa w art. 189f KPA. Powyższe powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści decyzji wymierzającej karę lub w treści decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary pieniężnej.

Organ I instancji ponownie przeprowadzi postępowanie administracyjne z uwzględnieniem prawidłowych doręczeń, które powinny obejmować nie tylko zwykłe potwierdzenie daty odbioru pisma, ale również powinny zawierać pokwitowanie doręczenia przez osobę odbierającą przesyłkę, co kwalifikuje tę datę jak datę pewną.

Zgodnie z art. 39 § 1-3 KPA

- § 1. Organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej "adresem do doręczeń elektronicznych", chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu.
- § 2. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem:
 - 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo
 - 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.
- § 3. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i § 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma:
 - 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), albo
 - 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W niniejszej sprawie nie zostało zastosowane przez organ I instancji doręczenie pisma na adres do doręczeń elektronicznych (art. 39 § 1 KPA), nie zostało zastosowane przez organ I instancji doręczenie pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (art. 39 § 2 pkt 1 KPA), nie zostało zastosowane doręczenie pisma za pokwitowaniem przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Nie zostało również zastosowane doręczenie, o którym mowa

w art. 39 § 3 pkt 1 przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 § 3 pkt 2 KPA). Tym samym organ I instancji prawidłowo nie zastosował doręczeń, o których mowa w art. 39 KPA, co stanowi naruszenie prawa procesowego.

Zgodnie z art. 46 § 1 KPA: „Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.”

Artykuł 46 KPA stanowi normatywnie uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnej zasady doręczeń z art. 39 KPA, zgodnie z którą doręczenia pism w postępowaniu administracyjnym dokonywane są za **odpowiednim potwierdzeniem ich odbioru** (zob. np. wyr. NSA z 25.1.2002 r., V SA 1568/01; wyr. WSA w Szczecinie z 3.6.2009 r., II SA/Sz 867/08). Obowiązek pokwitowania odbioru pisma ma charakter uniwersalny. Oznacza to, że odnosi się on zarówno do adresatów pism będących osobami fizycznymi, jak i do adresatów pism niebędących osobami fizycznymi.

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 3363/18 „Skierowanie przesyłki do doręczenia listem poleconym bez zwrotnego potwierdzenia odbioru nie dyskwalifikuje tego doręczenia, a jedynie ewentualnie może rodzić trudności dowodowe co do podpisu i daty”.

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem istnieje możliwość dowodzenia doręczenia pisma przez organ pomimo braku w aktach sprawy dowodu potwierdzenia odbioru pisma.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2173/17: „Organ – pomimo braku w aktach sprawy dowodu potwierdzenia odbioru pisma – może dowodzić, że pismo zostało doręczone.”

Organ I instancji przekazując pismem 14 lipca 2023 r. przedmiotowe odwołanie do Prezesa Urzędu nie załączył żadnych potwierdzeń doręczenia pism wysłanych do przedsiębiorcy, a pracownik organu I instancji oświadczył, że Łódzki WIIH teraz dokonuje doręczeń elektronicznych, których dowody również nie znajdowały się w aktach sprawy.

Organ I instancji na dowód doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym w terminie późniejszym nadesłał wydruki z książki nadawczej oraz wydruki z opcji śledzenia przesyłek Poczty Polskiej S.A. Organ I instancji nie posiada żadnych zwrotnych potwierdzeń odbioru odnoszących się do przesyłek wysyłanych do strony w niniejszym postępowaniu.

W związku z nadesłaniem przez organ wydruków z książki nadawczej oraz z opcji śledzenia przesyłek Poczty Polskiej S.A. należy przyjąć, że organ I instancji usiłował zastosować w niniejszym postępowaniu doręczenie o którym mowa w art. 39 § 3 pkt 1 KPA zwane jako doręczenie przesyłką rejestrowaną. W ocenie Prezesa Urzędu, organ I instancji dokonał błędnej wykładni definicji ustawowej przesyłki rejestrowanej zawartej w art. 3 pkt 3 Prawa Pocztowego, do której do definicji następuje odesłanie w przepisie art. 39 § 3 pkt 1 KPA.

Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 3 pkt 23 Prawa Pocztowego: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) przesyłka rejestrowana - przesyłkę pocztową przyjętą za pokwitowaniem przyjęcia i doręczaną za pokwitowaniem odbioru”. Błąd wykładni zastosowany przez organ I instancji polega na przyjęciu, że pojęcie przesyłki rejestrowanej odnosi się wyłącznie do pokwitowania przyjęcia a nie do pokwitowania odbioru podczas, gdy z definicji ustawowej wynika, że aby zakwalifikować dane doręczanie jako doręczenie przesyłką rejestrowaną należy uzyskać również pokwitowanie doręczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 2526/12 orzekł: „Na pokwitowanie doręczenia składają się dwa elementy:

podpis odbiorcy pisma oraz data jego doręczenia. Istotnym elementem pokwitowania jest data doręczenia pisma, gdyż przede wszystkim z tą datą wiążą się różnego rodzaju skutki prawne.”

Dowody przedstawione przez organ I instancji tj. wydruki z książki nadawczej oraz wydruki z opcji śledzenia przesyłek Poczty Polskiej S.A. mogą jedynie stanowić dowód na pokwitowanie przyjęcia ale nie stanowią dowodu na pokwitowanie doręczenia, ponieważ ani książka nadawcza ani wydruk z ogólnie dostępnej strony internetowej opcji śledzenia przesyłek nie zawiera jakiegokolwiek informacji o pokwitowaniu doręczenia. Aby uzyskać informację o osobie kwitującej doręczenie organ I instancji w stosunku do każdego pisma powinien przeprowadzić postępowanie reklamacyjne i wynik tych postępowań zawierających wskazanie osoby kwitującej doręczenie załączyć do akt sprawy. Z uwagi na brak dyspozycji przez organ I instancji w odniesieniu do ujawnienia osoby kwitującej odbiór również postępowanie reklamacyjne mogłoby nie przynieść skutecznych rezultatów z uwagi na to, że operator pocztowy organizuje duplikat zwrotnego potwierdzenia odbioru w sytuacji, gdy było ono wymagane i opłacone przez nadawcę. Tym samym brak dowodów na pokwitowanie doręczenia czyni to doręczenie wadliwe.

Na marginesie należy wskazać, że Prezes Urzędu jest organem II stopnia i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dowodzenia prawidłowości i skuteczności doręczenia odnoszą się do organów, które tych doręczeń dokonują. Tym samym Prezes Urzędu argumentację polegającą na zastosowaniu rozszerzającej wykładni odnośnie doręczeń za potwierdzeniem odbioru może stosować w stosunku do pism wychodzących tylko od organu, który te pisma sporządził. Czyli w przypadku sporu co do skuteczności doręczenia, Prezes Urzędu odpowiada wyłącznie za pisma sporządzone przez organ II instancji. Powyższe wynika również z faktu, że Prezes Urzędu nie może wszcząć postępowania reklamacyjnego odnośnie doręczeń dokonywanych przez inne organy. Przerzucenie na organ II stopnia odpowiedzialności za doręczenia pism wysyłanych przez inne organy, co jest wynikiem odstąpienia przez te organy od zasad doręczenia określonych w art. 46 § 1 KPA, który stanowi, że odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia, rodzi trudności dowodowe co do podpisu i daty. Te trudności dowodowe nie mogą się przejawiać w fakcie odstąpienia od ustawowej zasady doręczania pism za potwierdzeniem odbioru stosowanej przez organ I instancji. To Prezes Urzędu będzie odpowiadał za ujawnienie nieprawidłowości w zakresie doręczenia nawet, gdy ujawnią się one na etapie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a skutkiem tego może być uwzględnienie skargi oraz obciążenie Prezesa Urzędu kosztami postępowania.

W swoim wyroku z dnia 8 maja 2018 r., II SA/Kr 264/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekł: „Przez doręczenie decyzji należy rozumieć doręczenie lub ogłoszenie w sposób unormowany w art. 39 i następnym Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257), za pokwitowaniem przez pocztę, przez pracowników organu lub inne upoważnione osoby bądź organy. Adnotacja Poczty Polskiej S.A. poczyniona w systemie elektronicznym stwarza jedynie domniemanie doręczenia decyzji i nie zastępuje potwierdzenia o jakim mowa w art. 39 i art. 46 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z danymi na dokumencie tym umieszczonymi. Tylko taki dokument korzysta z domniemania prawdziwości.”

Stanowisko takie ukształtowało się w orzecznictwie i znajduje odzwierciedlenie chociażby w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., sygn. I OSK 1259/22: „(...) jak prawidłowo wyjaśnił organ, druk potwierdzenia odbioru prawidłowo wypełniony i podpisany

przez doręczyciela ma przymiot dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. i korzysta on z domniemania prawdziwości, a jego obalenie wymaga przeciwdowodu.”.

Prezes Urzędu stoi na stanowisku, że organ I instancji zastosował w niniejszej sprawie niezgodne z przepisami postępowania administracyjnego doręczenie pism i decyzji co może być uznane przez sąd w konkretnych okolicznościach sprawy za pozbawione znaczenia prawnego i uzasadniające stwierdzenie, że do doręczenia doszło w innej dacie, niż to przyjmuje organ, albo że w ogóle nie doszło do doręczenia. Prezes Urzędu przychyliła się do stanowiska zawartego w orzeczeniach sądów administracyjnych, że doręczenie wszelkiego rodzaju pism, a zwłaszcza rozstrzygnięć organów administracji publicznej, powinno następować z datą pewną, potwierdzoną osobiście przez adresata decyzji. Tym samym organ I instancji naruszył art. 39 oraz art. 46 § 1 KPA. Powyższe nie miało wpływu na wynik sprawy, ponieważ strona na tym etapie sprawy nie kwestionowała prawidłowości doręczeń. W związku z powyższym, nieprawidłowości w doręczeniach pism i decyzji nie stanowią podstawy do zastosowania art. 138 § 2 KPA, a jedynie stanowią podstawę dla wytycznych dla organu I instancji do zwrócenia uwagi na prawidłowość doręczeń.

W swoim wyroku z dnia 23 lutego 2022 r. (III SA/Łd 590/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł: „Niezgodne z przepisami postępowania administracyjnego doręczenie pisma (decyzji, postanowienia) może być uznane przez sąd w konkretnych okolicznościach sprawy za pozbawione znaczenia prawnego i uzasadniające stwierdzenie, że do doręczenia doszło w innej dacie, niż to przyjmuje organ, albo że w ogóle nie doszło do doręczenia. Wynika to z obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady, że decyzja administracyjna wywiera skutki prawne od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Doręczenie wszelkiego rodzaju pism, a zwłaszcza rozstrzygnięć organów administracji publicznej, powinno następować z datą pewną, potwierdzoną osobiście przez adresata decyzji.”

Z uwagi na nieprzeanalizowanie przesłanek w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary w trybie art. 189f KPA, wydanie przez organ I instancji w stanie faktycznym sprawy decyzji wymierzającej karę było przedwcześnie i godzi w prawo skarżącego do rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Organ I instancji również uwzględni zasady doręczeń określone w rozdziale 8 działu I KPA.

Na tej podstawie Prezes Urzędu uchyła w całości decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi nr PU.PZ.1.2023 (sygn. akt PU.8361.176.2023) z dnia 21 czerwca 2023 r. i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej w Łodzi, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, w szczególności art. 15 KPA i art. 189f § 1 pkt 1 i nast. KPA a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

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