



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DIH-023- 25(4)15/AB

Warszawa, dnia 5 lutego 2016 r.

**DECYZJA DIH - IV/3/2016**

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), art. 1 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 148 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odwołania od decyzji Nr KD.8361.232.2015/1DEC/15 Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Katowicach z dnia 24 listopada 2015 r., na mocy której zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 lit. a), b) i c), art. 57 pkt 1, art. 58 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888 z późn. zm.) przedsiębiorcy LUKOIL POLSKA Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, wykonującej działalność gospodarczą na stacji paliw LUKOIL 063 w Zabrze, przy ul. Karola Miarki 6, wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 5 000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych), wobec niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 42 ww. ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **uchyla zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia.**

**Uzasadnienie**

W dniu 1 października 2015 r. inspektorzy reprezentujący Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Katowicach (zwanego dalej: „Śląskim WIIH” lub „organem pierwszej instancji”) przeprowadzili kontrolę u przedsiębiorcy LUKOIL POLSKA Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie (zwanym dalej: „stroną”), w należącej do spółki stacji paliw LUKOIL 063 w Zabrze, przy ul. Karola Miarki 6.

Stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.), (zwanej dalej: „ustawą o sdg”), kontrola została poprzedzona zawiadomieniem o zamiarze wszczęcia kontroli, które zostało doręczone przedsiębiorcy w dniu 21 września 2015 r. W związku z brakiem osoby upoważnionej do reprezentowania przedsiębiorcy, czynności kontrolne przeprowadzono w obecności pracownika, zgodnie z art. 80 ust. 5 ustawy o sdg.

W dniu 1 października 2015 r. inspektorzy reprezentujący Śląskiego WIIH pozorując klientów dokonali zbycia kontrolnego dwóch butelek po piwie zakupionym, zgodnie z załączonym do akt paragonem, w dniu 29 września 2015 r.

Jednocześnie w ramach podjętych działań kontrolnych, zgodnie z informacją zawartą w protokole kontroli (karta nr 3, nr akt kontroli KD.8361.232.2015) sprawdzano m.in. przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888 z późn. zm.), (zwanej dalej: „ustawą o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi”).

Protokół kontroli zawiera ustalenia, jakie poczynili inspektorzy przeprowadzający kontrolę na stacji paliw LUKOIL 063 w Zabrze, z których wynika, że w placówce brakowało informacji dla klientów o:

- dostępnych systemach systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych;
- właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi;
- znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach produktów.

Powyższe naruszało art. 42 ust. 1, 2, 3 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Pismem z dnia 23 października 2015 r. przedsiębiorca LUKOIL POLSKA Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie został poinformowany przez Śląskiego WIIH o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 42 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Ponadto w ww. piśmie organ poinformował stronę, o przysługującym jej zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, (zwanego dalej: „Kpa”), uprawnieniu do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań w opisanej sprawie. W odpowiedzi na powyższe pismo strona skierowała do Śląskiego WIIH wnioski o odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej (pismo z 2 listopada 2015 r.).

W dniu 24 listopada 2015 r. Śląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Katowicach wydał na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 12 lit. a), b), c), art. 58 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, art. 1 ust. 3 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej oraz art. 104 Kpa, decyzję nr KD.8361.232.2015/1DEC/15, którą przedsiębiorcy LUKOIL POLSKA Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, wykonującej działalność gospodarczą na stacji paliw LUKOIL 063 w Zabrze, przy ul. Karola Miarki 6, wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 5 000 zł (słownie: pięć tysięcy złotych) wobec niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 42 pkt 1, 2, 3 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

W dniu 23 grudnia 2015 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów otrzymał za pośrednictwem Śląskiego WIIH odwołanie od ww. decyzji. W odwołaniu strona

postępowania zarzuciła wydanie decyzji z naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 42 pkt 1-3 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że przedsiębiorca narusza normy zawarte w tym przepisie, jeżeli nie wywiesza informacji w zakresie pkt 1-3 art. 42 ww. ustawy w sytuacji, gdy uwidocznienie takiej informacji w miejscu sprzedaży jest jedynym, ale nie wyłącznym sposobem wywiązywania się przedsiębiorcy z nałożonego art. 42 obowiązku.

Powyższe, w opinii strony, skutkowało naruszeniem:

1. art. 7 Kpa, poprzez nieuwzględnianie przy załatwianiu spraw indywidualnych interesu społecznego i słusznego interesu obywateli;
2. art. 77 § 1 Kpa w zw. z art. 80 Kpa, polegającym na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu materiału dowodowego i niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Pismem z dnia 30 grudnia 2015 r. Prezes UOKiK poinformował stronę postępowania o przysługującym jej prawie do zapoznania się z aktami i prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona postępowania nie skorzystała z przysługujących jej praw.

#### **Prezes UOKiK ustalił i stwierdził:**

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej w granicach wyznaczonych rozstrzygnięciem decyzji organu pierwszej instancji. W toku postępowania organ odwoławczy dokonuje oceny, czy odwołanie strony postępowania jest uzasadnione oraz sprawdza, czy wydana decyzja była prawidłowa.

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, do zadań Inspekcji Handlowej należy nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów art. 41 i art. 42 ww. ustawy. Art. 41 zawiera zakaz dystrybucji produktów w opakowaniach wprowadzonych do obrotu przez wprowadzającego produkty w opakowaniach, który nie jest wpisany do rejestru. Natomiast art. 42 dotyczy uwidaczniania informacji przez podmiot prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który sprzedaje produkty w opakowaniach i nie przekazuje użytkownikom tych produktów informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie:

- dostępnych systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych;
- właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi;
- znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach produktów,

co najmniej przez wywieszenie informacji w miejscu sprzedaży.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi kto naruszył ww. obowiązek określony w art. 42 podlega karze pieniężnej, której wysokość, stosownie do art. 57 pkt 1 ww. ustawy, wynosi od 5 000 zł do 500 000 zł.

Przepis art. 58 ust. 3 ww. ustawy stanowi, iż przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy.

W związku z odwołaniem strony Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził analizę akt, zawierających ustalenia kontroli przeprowadzonej na stacji paliw LUKOIL 063 w Zabrze. Z protokołu kontroli wynika, że inspektorzy reprezentujący Śląskiego WIIH sprawdzali m.in. przestrzeganie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W treści protokołu wskazano, że w kontrolowanej placówce brakuje informacji dla klientów o:

- dostępnych systemach systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych;
- właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi;
- znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach produktów,

co naruszało postanowienia zawarte w art. 42 ust. 1, 2, 3 ww. ustawy.

Podstawą do nałożenia kary pieniężnej był w sprawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zgodnie z którym naruszenie obowiązku określonego w art. 42 podlega karze pieniężnej. Zgodnie z art. 42 podmiot prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który sprzedaje produkty w opakowaniach, jest obowiązany przekazywać użytkownikom tych produktów informacje, o których mowa powyżej. Mając na uwadze powyższe Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazuje, że przesłanką do nałożenia kary pieniężnej, jest jednocześnie stwierdzenie przez inspektorów prowadzących kontrolę, faktu oferowania konsumentom produktów w opakowaniach oraz brak informacji, o których mowa w art. 42 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Po dokonaniu analizy przekazanych akt kontroli, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, iż zebrane ustalenia kontroli zawarte w aktach nie pozwalają w sposób jednoznaczny na stwierdzenie, że w dniu kontroli przedsiębiorca prowadził sprzedaż produktów w opakowaniach.

Zgodnie z protokołem kontroli inspektorzy w dniu 1 października 2015 roku dokonali zbycia 2 butelek po piwie, zakupionym wcześniej. Zgodnie z załączonym paragonem piwo, o którym mowa powyżej zostało zakupione 29 września 2015 r., tak więc nie w dniu prowadzenia kontroli. Jednocześnie w protokole kontroli nie zostało odnotowane, że przedsiębiorca w dniu kiedy stwierdzono brak informacji, o których mowa w art. 42 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, prowadził sprzedaż produktów w opakowaniach. Przyjęcie zwrotu butelek po piwie zakupionym dzień wcześniej, nie jest w ocenie Prezesa UOKiK, równoznaczne z prowadzeniem sprzedaży tych wyrobów w dniu prowadzenia kontroli. Również w skarżonej decyzji organ pierwszej instancji w żadnym momencie nie wskazuje na oferowanie przez kontrolowanego produktów w opakowaniach, a odnosi się jedynie do przepisów art. 42 ww. ustawy, nakładającego obowiązek umieszczenia informacji dla klientów o:

- dostępnych systemach systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych;
- właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi;
- znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach produktów,

oraz samego stwierdzenia braku tej informacji.

Prezes UOKiK jednocześnie wskazuje, że aby wymierzyć karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12, inspektorzy muszą w toku podjętych działań kontrolnych równocześnie stwierdzić dwie okoliczności, to jest: sprzedaż produktów w opakowaniach w kontrolowanej placówce oraz brak informacji o której mowa w art. 42 ww. ustawy. Powyższe ustalenia kontroli powinny mieć odzwierciedlenie w protokole kontroli w sposób niebudzący wątpliwości, a następnie zostać ujęte w treści decyzji organu pierwszej instancji.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zarzut strony, odnośnie naruszenia art. 77 § 1 Kpa, w zw. z art. 80 Kpa znajduje swoje uzasadnienie, aczkolwiek nie z powodów podniesionych przez stronę w odwołaniu.

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

W niniejszym postępowaniu organ pierwszej instancji w odniesieniu do stwierdzenia, że przedsiębiorca prowadzi sprzedaż produktów w opakowaniach, rozstrzygnięcie oparł na domniemaniach faktycznych, a nie na dowodach w rozumieniu Kpa Ustalenia faktyczne opisane w protokole kontroli nie wskazują w sposób bezpośredni na sprzedaż takich wyrobów, a jedynie można domniemywać, że skoro dzień wcześniej zostało zakupione piwo w butelkach, a w dniu kontroli udało się inspektorom butelki zwrócić do sklepu, to przedsiębiorca prawdopodobnie w dalszym ciągu prowadzi sprzedaż tych wyrobów.

Jak zauważa w komentarzu Andrzej Wróbel (Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX nr 481614) „przepis art. 80 wymaga, aby ocena uznania danej okoliczności za udowodnioną była oparta na całokształcie materiału dowodowego” wskazując jednocześnie na słowa E. Iserzona, że „wniosek dotyczący okoliczności faktycznych powinien być oparty na dowodach zdobytych przez organ i sprawdzonych przezeń. Istotnym naruszeniem tej zasady byłoby orzekanie na podstawie danych znanych osobiście organowi, ale nie mających oparcia w materiale dowodowym znajdującym się w aktach sprawy”.

Prezes UOKiK nie ma przy tym wątpliwości, co do faktycznego naruszenia przez stronę art. 42 ww. ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Z akt sprawy wynika bowiem, że wymagane informacje nie zostały przekazane użytkownikom. Wypada się zgodzić z argumentem, jaki strona zaprezentowała w odwołaniu, iż ustawodawca pozostawił margines swobody przedsiębiorcom, w sposobie realizacji ich obowiązków, ale przy założeniu, że te obowiązki przedsiębiorca (tu: strona) spełnił. Z argumentacji zaprezentowanej w odwołaniu nie wynika jaki to „inny sposób” przedsięwzięła strona, aby uczynić zadość przepisom prawa. Co więcej, z protokołu kontroli wynika dowodnie, że inspektorzy stwierdzili, iż w placówce brakuje informacji wymaganych na gruncie art. 42 ww. ustawy. Nadto, w protokole kontroli wskazano, że nieprawidłowości zostały usunięte w toku kontroli, a zatem przedsiębiorca dostosował się do zaleceń inspektorów, o czym również poinformował Śląskiego WIIH pismem z dnia 2 listopada 2015 r. nie zaprzeczając tym samym, że ww. informacje w dniu kontroli nie były uwidocznione.

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej w granicach wyznaczonych rozstrzygnięciem decyzji organu pierwszej instancji. W toku postępowania organ odwoławczy dokonuje oceny, czy odwołanie strony postępowania jest uzasadnione oraz sprawdza, czy wydana decyzja była prawidłowa. Brak udokumentowania całokształtu stanu faktycznego, istotnego z punktu widzenia rozstrzygnięcia danej sprawy, uniemożliwia przeprowadzenie oceny przez organ drugiej instancji odnośnie zasadności odwołania wniesionego przez stronę.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdza, że zważywszy na naruszenie przepisów postępowania dotyczących prawidłowego udokumentowania ustaleń faktycznych, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie, niezbędne stało się uchylenie skarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Śląskiemu WIIH.

W toku ponownego rozpatrywania sprawy organ pierwszej instancji powinien kontynuować czynności dowodowe w przedmiocie stwierdzenia czy w dniu kontroli, to jest 1 października 2015 r., w ww. placówce należącej do strony sprzedawano produkty w opakowaniach, co miało z kolei istotny wpływ na ocenę stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy. W rezultacie przeprowadzonych ustaleń w ww. zakresie powinno być stwierdzenie czy doszło do spełnienia przesłanek warunkujących zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi i istnieją podstawy do ewentualnego wymierzenia kary pieniężnej.

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

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

Pouczenie:

Zgodnie z art. 52 § 1, 53 § 1 oraz 54 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Nr 270) od niniejszej decyzji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z up. P R E Z E S A  
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
ZASTĘPCA DYREKTORA  
Departamentu Inspekcji Handlowej  
*Dariusz Łomowski*