



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 4 lipca 2022 r.

DIH-2.707.27.2022.PS

DECYZJA DIH-2 NR 25/2022

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2320 i 2052), art. 35a pkt 9 lit. a, art. 35c ust. 5 pkt 1, ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1315) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706)

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

po rozpatrzeniu odwołania z 23 maja 2022 r., złożonym przez pełnomocnika p. Mateusza Kwitlińskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą CARBON Mateusz Kwitliński we Włocławku (zwanych dalej: przedsiębiorcą lub stroną) - od decyzji Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej nr DW-30/2022, wymierzającej przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 10 000 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych) z tytułu niewykonania obowiązku o art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw

postanawia

utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy.

UZASADNIENIE

Inspektorzy reprezentujący Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, działając na podstawie upoważnienia nr DW.8361.32.2022 z 23 lutego 2022 r. przeprowadzili kontrolę u Strony, w składzie opału (...). Zakres przedmiotowy kontroli dotyczył sprawdzenia przestrzegania przez stronę obowiązków określonych w art. 6b i 6c oraz art. 7 ust. 7a ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1315) zwanej dalej „ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw” polegających na wystawianiu świadectwa jakości paliwa

stałego i przekazywaniu go każdemu podmiotowi, który nabywa to paliwo oraz przestrzeżenie zakazu wprowadzania do obrotu niektórych rodzajów paliw stałych.

Kontrolę rozpoczęto w obecności osoby występującej w charakterze osoby czynnej w lokalu, której okazano legitymacje służbowe, pouczone o prawach i obowiązkach. 25 lutego 2022 r. czynności kontrolne kontynuowano w obecności przedsiębiorcy i jego pełnomocnika. Inspektorzy doręczyli przedsiębiorcy upoważnienie do kontroli wraz z pouczeniem o prawach i obowiązkach kontrolowanego, a także klauzulę informacyjną dotyczącą przetwarzania danych. W dniu kontroli na placu znajdował się węgiel kamienny orzech luz - w ilości 1,5 ton, węgiel kamienny kostka luz - w ilości 15 ton, węgiel kamienny eco-miał luz - w ilości 3 ton oraz węgiel kamienny ecotec (ekogroszek) w workach - w ilości 4 ton. Ustalono, że przedsiębiorca do paliwa stałego nie wystawiał własnych dokumentów potwierdzających spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii z 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1890), tj. świadectwa jakości paliw stałych, a tym samym nie przekazywał i nie przechowywał tych dokumentów.

Powyższe ustalenia udokumentowano w protokole kontroli z 25 lutego 2022 r. (nr akt kontroli DW.8361.32.2022), który został sporządzony i odczytany w kontrolowanej placówce. Przedsiębiorca został pouczone o uprawnieniu do zgłoszenia uwag bezpośrednio do protokołu lub wniesienia ich na piśmie w terminie 7 dni od daty przedstawienia protokołu do podpisu, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706) (dalej jako: „ustawa o Inspekcji Handlowej”). Przedsiębiorca podpisał protokół bez uwag. Pełnomocnik strony pismem z 4 marca 2022 r. wniósł w wymaganym terminie uwagi do protokołu kontroli. W piśmie wskazał, że przedsiębiorca dysponuje świadectwami jakości, jednakże przekazywał on kupującym certyfikat potwierdzenia wyników badań nie będąc świadomy, iż powinien przekazywać inny dokument. Wskazał, że ww. certyfikaty zawierają bardziej szczegółowe dane dotyczące jakości paliwa stałego niż świadectwa. Pełnomocnik wskazał, że kara pieniężna powinna być zgodna z przepisami wspólnotowymi zwłaszcza z zasadą proporcjonalności. W odpowiedzi Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej (dalej jako „Wojewódzki Inspektor” lub „organ I instancji”) pismem z 21 marca 2022 r. wskazał, że przedstawione w piśmie pełnomocnika kontrolowanego przedsiębiorcy okoliczności pozostają bez wpływu na ustalony w toku kontroli stan faktyczny. Wojewódzki Inspektor nie przychylił się do stanowiska pełnomocnika kontrolowanego o nienakładaniu kary i pozostaniu przy pouczeniu zwracając jednocześnie uwagę, że przedstawione świadectwa jakości były wystawione przez inny podmiot.

W związku z ustaleniami kontroli Wojewódzki Inspektor pismem z 5 kwietnia 2022 r., sygnatura DW.8361.32.2022 zawiadomił stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej z art. 35a pkt 9 lit. a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz pouczył o prawie do czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego, tj. m.in. składania wyjaśnień i wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Jednocześnie 5 kwietnia 2022 r. organ I instancji wystosował do strony odrębne pismo, w którym wezwał stronę do dostarczenia informacji o wielkości obrotu z działalności gospodarczej za rok poprzedzający rok przeprowadzenia kontroli. W odpowiedzi pełnomocnik w piśmie z 15 kwietnia 2022 r. podał wartość obrotów z tytułu sprzedaży węgla w 2021 r. Jednocześnie wniósł o odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu mając na względzie wprowadzone embargo na import węgla w Rosji, a przez to wzrost cen surowca i co za tym idzie spadek sprzedaży.

5 maja 2022 r. Wojewódzki Inspektor wydał decyzję nr DW-30/2022 nakładającą na przedsiębiorcę karę pieniężną z tytułu niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Strona ww. decyzję odebrała 9 maja 2022 r.

Pismem z 23 maja 2022 r., strona złożyła odwołanie od ww. decyzji, które wpłynęło do Wojewódzkiego Inspektora 25 maja 2022 r. Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Wojewódzki Inspektor, pismem z 1 czerwca 2022 r. przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ww. odwołanie wraz z aktami sprawy nr DW.8361.32.2022.

W odwołaniu strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania ewentualnie gdyby organ nie podzielił stanowiska pełnomocnika odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu z uwagi na znikomość naruszenia prawa oraz zaprzestania jego naruszenia.

Pełnomocnik przedsiębiorcy zarzucił przedmiotowej decyzji:

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art.35a pkt 9 lit. a w zw. z art.35d ust. 1 pkt1 w zw. z art. 6c ust.1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, poprzez wymierzenie skarżącemu kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł, z tytułu niewystawienia świadectw jakości potwierdzających spełnienie przez paliwa stałe wymagań jakościowych w sytuacji, gdy sprzedający przekazywał kupującym certyfikat potwierdzenia wyników badań poszczególnych asortymentów paliw stałych, który zawiera bardziej szczegółowe dane, niż świadectwo jakości;
- naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 6,7 oraz 77 kpa, poprzez dokonanie błędnych ustaleń przez organ I instancji, nieuwzględniających

wszystkich istniejących okoliczności dotyczących wystawiania świadectw jakości paliw stałych;

- naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art.189f § 1 pkt 1 kpa poprzez niezastosowanie i błędne uznanie przez organ, że waga naruszenia przez skarżącego nie jest znikoma w sytuacji ,gdy skarżący zaniechał kolejnych naruszeń, a wymierzona kara w wysokości 10 000 zł jest nieproporcjonalna do uchybień poczynionych przez skarżącego co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia przepisu art. 5 ust. 4 Traktat o Unii Europejskiej (zasada proporcjonalności).

Ponadto pełnomocnik strony wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów, tj. świadectw jakości paliw stałych oraz oświadczenia dostawcy paliwa stałego z 19 kwietnia 2022 r.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes Urzędu”) pismem z 5 kwietnia 2022 r., zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735,1491, 2320 i 2052) - dalej jako „kpa”, poinformował stronę o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz żądań zgłoszonych w trakcie postępowania, składania wniosków dowodowych, a także do zapoznania się ze zgromadzonymi aktami sprawy w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa.

Rozpoznając odwołanie, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i stwierdził.

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

Prezes Urzędu, 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 Urzędu jest organem właściwym do rozpatrzenia wniesionego odwołania.

Na wstępie należy zauważyć, iż zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, przedsiębiorca w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego przeznaczonego do spalania w gospodarstwach domowych lub do instalacji spalania

o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b ww. ustawy, wystawia dokument potwierdzający spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2, zwany „świadectwem jakości”. Za paliwa stałe w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b ww. ustawy uznaje się m.in.: węgiel kamienny, brykiety lub pelety zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego oraz produkty w postaci stałej otrzymywane w procesie przeróbki termicznej węgla kamiennego lub węgla brunatnego przeznaczone do spalania.

Zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, kopia świadectwa jakości poświadczona za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu paliwo stałe jest przekazywana każdemu podmiotowi, który nabywa paliwo stałe. Należy wskazać, że art. 6d ww. ustawy wskazuje jakie elementy powinno zawierać świadectwa jakości paliwa stałego.

Prezes Urzędu opiera się na dowodach zebranych w toku toczącego się postępowania. Z treści protokołu kontroli nr DW.8361.32.2022 z 25 lutego 2022 r. jednoznacznie wynika, że przedsiębiorca nie wystawiał własnego świadectwa jakości, a do każdej transakcji sprzedaży wydawał certyfikat jakości wystawiony przez dostawcę danego sortymentu węgla kamiennego. Dokumenty przekazywane przez stronę nabywcom paliw stałych nie były świadectwami jakości, o których mowa w art. 6c ust. 1 omawianej ustawy, albowiem były wystawione przez dostawcę paliwa. Przedsiębiorca zaś w momencie wprowadzania do obrotu paliw stałych przeznaczonych do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej poniżej 1 MW zobowiązany był wystawić własne świadectwo jakości.

Stwierdzona nieprawidłowość stanowi naruszenie obowiązku określonego w art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, zgodnie z którym przedsiębiorca w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego przeznaczonego do spalania w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b, wystawia dokument potwierdzający spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych zwany świadectwem jakości.

Art. 6d ww. ustawy dotyczący świadectwa jakości wymienia jakie informacje powinno ono zawierać, jest to:

- 1) oznaczenie przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości, jego siedziby i adresu;
- 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP) przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów

gospodarki narodowej (REGON), jeżeli został nadany, albo numer identyfikacyjny w odpowiednim rejestrze państwa obcego;

- 3) indywidualny numer świadectwa jakości;
- 4) określenie rodzaju paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości;
- 5) wskazanie systemu certyfikacji lub innego dokumentu stanowiącego podstawę do uznania, że określony rodzaj paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości, spełnia wymagania jakościowe określone przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2;
- 6) wskazanie wartości parametrów paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2;
- 7) informację o wymaganiach jakościowych dla paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2;
- 8) oświadczenie przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości, że paliwo stałe, dla którego jest wystawiane to świadectwo, spełnia wymagania jakościowe określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2;
- 9) oznaczenie miejsca i datę wystawienia świadectwa jakości;
- 10) podpis przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości albo osoby uprawnionej do jego reprezentowania.

Zgodnie z art. 35a pkt 9 lit. a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, karze pieniężnej podlega przedsiębiorca wprowadzający do obrotu paliwo stałe, który wbrew obowiązkowi nie wystawia świadectwa jakości.

Należy podkreślić, że kara pieniężna wskazana w art. 35a pkt 9 lit. a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw jest karą administracyjną wymierzaną w przypadku popełnienia tzw. deliktu administracyjnego. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny i niejako automatyczny oraz jest niezależna od winy strony, działań innych osób lub okoliczności popełnienia czynu, co oznacza, że kara pieniężna jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw nie przewiduje żadnych okoliczności znoszących obowiązek nałożenia przez właściwy organ administracyjnej kary pieniężnej, jedynie umożliwia wydanie jej w określonych przedziałach finansowych zależnych od wartości wprowadzonego do obrotu paliwa stałego oraz wielkość obrotu z działalności, uwzględniając dotychczasową działalność przedsiębiorcy dokonującego naruszenia.

Odnosząc się do odwołania złożonego przez pełnomocnika strony z 23 maja 2022 r. i zawartych w nich argumentów Prezes Urzędu stwierdził, że są one bezpodstawne i nie zasługują na uwzględnienie. Wskazać należy, że strona sama przyznała w protokole kontroli, a pełnomocnik w odwołaniu potwierdził, że strona nie wystawiała świadectwa jakości dla paliwa stałego, a jedynie przekazywała dokumenty zawierające parametry jakościowe paliwa otrzymane od dostawcy tzw. certyfikaty.

Należy wyjaśnić, że normy prawa jasno określają jakie obowiązki i na jakich zasadach powinno odbywać się wprowadzenie paliwa stałego do obrotu. Stanowią o tym przepisy ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia min. rozporządzenie Ministra Energii z 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1892) zwanej dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych”. Powyższe akty prawne precyzują jakie obowiązki ma przedsiębiorca wprowadzający paliwa stałe do obrotu, wymieniając i wskazując wśród nich właśnie art. 6c, 6d i 6e ww. ustawy. Strona jako wprowadzający do obrotu paliwo stałe przeznaczone do spalania w gospodarstwach domowych lub do instalacji spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, ma obowiązek wystawić dla paliwa stałego świadectwo jakości zgodne ze wskazanym wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych. Przytoczone przepisy nie pozostawiają podmiotom gospodarczym wprowadzającym do obrotu paliwo stałe swobody w tym zakresie, bowiem na podstawie upoważnienia zawartego w art. 6e ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw został określony wzór świadectwa jakości. W związku z powyższym Wojewódzki Inspektor w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w sprawie słusznie i zgodnie z prawem stwierdził, że dokument o nazwie „certyfikaty” potwierdzające wyniki badań, których kopie strona przekazywała nabywcom w momencie wprowadzania do obrotu paliw stałych nie są dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych, czyli świadectwami jakości. Stanowisko organu pierwszej instancji znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydanego w innej sprawie dotyczącej naruszenia obowiązku z art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W uzasadnieniu wyroku Sąd podzielił stanowisko organu w kwestii niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Sąd stwierdził, że w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 6d ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw postąpił się sformułowaniem: „świadectwo jakości zawiera”, a zatem są to elementy obligatoryjne, jakie musi posiadać każde wystawiane świadectwo jakości. Po drugie [...] z treści art. 6c ust. 1 ustawy o systemie

jakości paliw wynika, że wystawienie świadectwa jakości paliw (składającego się z elementów wyszczególnionych w art. 6d tej ustawy) jest obowiązkiem przedsiębiorcy. Przepis ustawy posługuje się tu sformułowaniem „przedsiębiorca (...) wystawia”, zatem jest to kategoriyczny i bezwzględny nakaz każdorazowego wystawienia świadectwa jakości zawierającego 10 obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 6d ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2019 r., sygn. akt. VI SA/Wa 1405/19). Certyfikaty dostawcy pomimo zawartych parametrów paliwa stałego nie zawierają wszystkich obligatoryjnych punktów jakie powinny zawierać świadectwa jakości oraz nie ma w nich oświadczenia przedsiębiorcy iż paliwo spełnia wymagania jakościowe określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Ponadto parametry jakościowe wskazane na dokumentach otrzymanych od dostawcy świadczą o jakości paliwa stałego na dzień wystawienia dokumentu przez dostawcę, a nie na dzień wystawienia dokumentu przez stronę. Należy podkreślić, że certyfikat wydawany przez jakikolwiek podmiot zewnętrzny np. wytwórcę paliwa stałego nie jest tożsamy ze swojej istoty ze świadectwem jakości paliw stałych, które to świadectwo ma prawnie określoną definicję i formę. Dokument o nazwie „certyfikat”, który strona otrzymała od dostawcy nie jest tożsamy z wymaganiami art. 6d w powiązaniu z art. 6e ww. ustawy do której przestrzegania jest zobligowany przedsiębiorca. To na przedsiębiorcy spoczywa odpowiedzialność za wprowadzane do obrotu paliwo stałe i to do wprowadzającego do obrotu należy dochowanie wszelkiej staranności by wprowadzane przez niego paliwo stałe spełniało parametry jakościowe jakie deklaruje w wystawionym przez siebie świadectwie jakości, aby zawarte w nim parametry paliwa stałego były zgodne ze stanem faktycznym na dany dzień wprowadzenia go do obrotu. Dlatego tak ważne jest aby było ono wydawane przez podmiot wprowadzający go do obrotu w danym dniu. Dostarczane przez stronę dokumenty podczas zakupu paliwa stałego nie mogą zastępować świadectwa jakości, do którego wystawienia była zobowiązana strona. Wskazać należy, że gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość zastępowania świadectwa jakości dokumentami wystawionymi przez inne podmioty gospodarcze (kopalnie, dostawców) to wskazałby to w ustawie jako okoliczność łagodzącą lub zwalniającą od kary. Powyższe stanowisko popiera WSA w wyroku z 12 maja 2022 sygn. akt V SA/Wa 4085/21 cyt: „Słusznie zatem Prezes UOKiK stwierdził, że przekazane przez skarżącą nabywcy paliwa stałego certyfikaty jakości karty produktów nie spełniają wymogów określonych przez ustawodawcę w celu zapewnienia kompletności, jednolitości i czytelności wystawianych świadectw jakości.”

Z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynika, że strona nie wprowadzała do obrotu paliw stałych objętych zakazem z art. 7 ust. 7a pkt 1 i 4 ustawy o systemie monitorowania

i kontrolowania jakości paliw, tj. mułów węglowych, flotokonzentratów, dowolnej mieszaniny paliw, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a - f, z dodatkiem lub bez dodatku innych substancji, zawierającą mniej niż 85% węgla kamiennego ani paliw niesortowanych. Natomiast nie ulega wątpliwości, że strona naruszyła zakaz z art. 7 ust. 7a pkt 5 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw bowiem wprowadzała do obrotu paliwa stałe, dla których nie wystawiono wymaganego świadectwa jakości.

Prezes Urzędu dodatkowo wskazuje, że ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw została prawidłowo ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Również rozporządzenie w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych, zostało prawidłowo opublikowane 4 października 2018 r. w Dzienniku Ustaw z 2018 r. pod poz. 1892 i weszło w życie 5 listopada 2018 r. Należy zauważyć, że kontrola została przeprowadzona 23-25 lutego 2022 r., a więc ponad 3 lata po wejściu w życie przepisów dotyczących obowiązku wystawiania świadectwa jakości oraz wzoru świadectwa jakości dot. paliw stałych. Strona miała zatem możliwość zapoznania się z aktualnie obowiązującym stanem prawnym. Strona prowadzi działalność gospodarczą od 2013 r., a więc jako doświadczony przedsiębiorca powinien dokonać staranności by zapoznać się z przepisami dotyczącymi zakresu prowadzonej działalności gospodarczej. Art. 35a pkt 9 lit. a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw stanowi jasno, iż za niewystawienie świadectwa jakości nakłada się karę administracyjną.

Odnosząc się do argumentów podniesionych w odwołaniu, Prezes Urzędu stwierdził, że zarzut naruszenia przepisów postępowania w postaci art. 6, 7 oraz art. 77 kpa poprzez niewyjaśnienie istoty sprawy i niezgromadzenie materiału dowodowego koniecznego dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy oraz błędną interpretację zebranego materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuwzględnienie wszystkich istniejących okoliczności dotyczących wystawiania świadectw jakości zgodnie z art. 6d ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, jest bezpodstawny i nie zasługuje na uwzględnienie.

Prezes Urzędu wyjaśnia, że wyrażona w art. 7 kpa zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, pozwalał na pełną i dogłębną analizę sprawy. Należy podkreślić, iż Wojewódzki Inspektor, zgodnie z art. 7 kpa, oparł się na ustaleniach kontroli oraz na dowodach zebranych w toku postępowania administracyjnego. Zgodnie z upoważnieniem nr DW.8361.32.2022, zakres przedmiotowy kontroli obejmował kontrolę przestrzegania

przepisów art. 6c i 7 ust. 7a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. W myśl zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 kpa i skonkretyzowanej w art. 77 § 1 kpa organy administracji publicznej mają obowiązek podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, zobowiązane są w sposób wyczerpujący nie tylko zebrać ale i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, zwłaszcza w postępowaniach odnoszących się do podmiotów, którym organ przypisuje delikt administracyjny. Organ ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (wskazać należy protokół kontroli oraz kopię certyfikatu jakości paliw stałych dołączone do akt kontroli, którą strona przekazywała podmiotom nabywającym paliwo stałe). Działania podejmowane w ramach wskazanych wyżej obowiązków mają na celu dokonanie ustaleń, pozwalających na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego. Oznacza to, że normy prawa materialnego wskazują, jakie fakty mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, wyznaczają tym samym zakres postępowania dowodowego i zakres ustaleń faktycznych koniecznych dla załatwienia sprawy. Prezes Urzędu wyjaśnia, iż wyrażony w art. 77 kpa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez stronę, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy, co podlega ocenie organu. Analiza zebranych w sprawie dowodów wskazuje, iż zasada ta została w pełni zrealizowana. Zgodnie z normą zawartą w art. 107 § 3 kpa organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wyjaśnił przyczyny dla których nie mogło zostać uznane za spełnienie obowiązku wynikającego z art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw działanie strony polegające na przekazywaniu nabywcom paliw stałych przeznaczonych do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej poniżej 1 MW certyfikatów jakości.

W związku z powyższym należy uznać, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, pozwalał na pełną i dogłębną analizę sprawy. Dowodem w sprawie jest protokół kontroli z 25 lutego 2022 r. (nr akt kontroli DW.8361.32.2022). Podkreślenia wymaga fakt, iż protokół kontroli należy traktować jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 kpa, który korzysta z wiarygodności zawartych w nim ustaleń (por. wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2016 r., II GSK 140/15). Odnośnie do naruszenia art. 6 kpa należy wyjaśnić, że normy prawa jasno określają jakie obowiązki i na jakich zasadach powinno odbywać się wprowadzenie paliwa stałego do obrotu co zostało zawarte w zaskarżonej decyzji Wojewódzkiego Inspektora. Okoliczność, że ocena zgromadzonych w sprawie dowodów doprowadziła organ do wniosków odmiennych od tych, które prezentuje w swym stanowisku

pełnomocnik strony nie oznacza jeszcze, że organ uchybił przepisom procedury administracyjnej, a oznacza jedynie, że strona jest niezadowolona z treści decyzji wydanej w jej sprawie.

Prezes Urzędu przeanalizował również, czy nastąpiła przesłanka do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej i możliwość zastosowania pouczenia. Art. 189f § 1 pkt 1 kpa wskazuje wprost, jakie przesłanki muszą zostać łącznie spełnione, aby organ mógł odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu. Są to: znikoma waga naruszenia prawa oraz zaprzestanie naruszania prawa przez stronę.

W ocenie Prezesa Urzędu o znikomej wadze naruszenia nie można mówić w przypadku, gdy wymagane przepisami świadectwa jakości paliw stałych nie były wystawiane i wydawane klientowi przez tak długi okres tj. ok 3 lat, zawierają bowiem one bardzo istotne z punktu widzenia ochrony interesów i praw konsumentów informacje dotyczące jakości danego paliwa stałego. Ponownie należy wskazać, że ustawodawca określił sposób realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 6c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, bowiem w art. 6d wskazał obligatoryjne elementy świadectwa jakości. Strona w odwołaniu wskazała, że przekazywane certyfikaty są bardziej szczegółowe niż te które są w świadectwie jakości. Przykładowo między innymi wskazują wartość opałową na ciepło spalania w stanie suchym i roboczym. Wyjaśnić należy, że certyfikaty paliwa stałego, które strona przekazywała klientom, pomimo iż zawierały szczegółowe dane danego parametru (które dla konsumenta nie są czytelne), nie zawierały innych parametrów paliwa stałego wymagane prawem i określone we wzorze świadectwa jakości dla paliwa stałego. W art. 6e ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw został określony wzór dokumentu potwierdzającego spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych. W tej sprawie wypowiedział się również WSA wyrok z 14 kwietnia 2022 r. V SA/Wa 4387/21 który wskazał, że *„Jednolity wzór Świadectwa jakości ma zapewnić czytelność tego Świadectwa dla podmiotów nabywających paliwo stałe. Ponadto jednolity wzór Świadectwa jakości ma uregulowaną kwestie kompletnych danych istotnych dla konsumenta. Obowiązek przekazywania nabywcy paliw stałych, kompletnych informacji o jakości paliwa stałego został nałożony na przedsiębiorcę wprowadzającego to paliwo do obrotu. Obowiązkiem przedsiębiorcy wprowadzającego paliwo do obrotu jest rzetelne i kompletne informowanie nabywców o jakości paliwa w języku polskim. W związku z wymogiem jednolitości Świadectwa jakości, gdzie przedmiotowo istotnym elementem jest nazwa, „Świadectwo jakości”, która wynika z art. 6 ust 1 w/w ustawy, nie jest dopuszczalne w obrocie gospodarczym posługiwanie się innymi dokumentami o innych nazwach jak np. „karta produktu”, ponieważ jest to sprzeczne ze wzorem i z ustawowym określeniem nazwy tego dokumentu. W związku z tym*

Sąd uważa, że nie jest możliwe posługiwanie się w obrocie gospodarczym przez przedsiębiorców wprowadzających paliwa stałe do obrotu Świadectwami jakości o charakterze dowolnym, zawierającym dane niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 6d w/w ustawy i we wzorze Świadectwa jakości. Tym samym dokumenty, którymi posługiwała się w obrocie gospodarczym strona, które nie spełniały wymogów ustawowych, nie realizuje zasady jednolitości, kompletności i czytelności, a wręcz są dokumentami o charakterze dowolnym.”

Jak uprzednio wykazano strona nie realizowała obowiązku wystawiania świadectw jakości w momencie wprowadzania do obrotu paliw stałych, a w konsekwencji nie przekazywała ich nabywcom i ich nie przechowywała. Strona złamała ustawowy zakaz wprowadzania do obrotu paliw stałych, dla których nie wystawiono świadectwa jakości wynikający z art. 7 ust. 7a pkt 5 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Zatem w sytuacji gdy wymagane prawem świadectwa jakości paliw stałych nie były wystawiane nie można mówić, o znikomej wadze naruszenia. Na gruncie rozpatrywanej sprawy oznacza to, że nie spełniła się przesłanka znikomej wagi naruszenia prawa, a więc przesłanka pierwsza nie została spełniona. Za spełnioną można uznać natomiast przesłankę dotyczącą zaprzestania naruszenia, bowiem do odwołania zostały dołączone świadectwa jakości wystawione przez Stronę. Niemniej jednak wskazać należy, że prawidłowe działania strony nastąpiły w wyniku przeprowadzonej kontroli przez Wojewódzkiego Inspektora. Przesłanki warunkujące ewentualne zastosowanie pouczenia, jak wskazano powyżej, muszą być spełnione łącznie. Tym samym Prezes Urzędu nie znalazł podstaw do odstąpienia od nakładania kary pieniężnej, gdyż w jego ocenie okoliczności, o których mowa w art. 189f § 1 pkt 1 kpa nie są łącznie spełnione (mimo zaprzestania przez stronę naruszania prawa). Podobne stanowisko wyraża WSA w wyroku z 12 maja 2022 r. syg. akt. V SA/Wa 4085/21 cyt. *„W ocenie Sądu prawidłowo organy stwierdziły, że pomimo zaprzestania naruszenia prawa nie można było uznać, ażeby waga naruszenia prawa była znikoma. O powyższym stanowi bowiem stwierdzony i w żaden sposób nie podważony przez spółkę fakt braku wystawiania Pośredniczącym Podmiotom Węglowym wymaganych prawem świadectw jakości paliw stałych ...”*.

Dalsza analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wykazała, że w tej sprawie nie ziściła się także przesłanka odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i porzestania na pouczeniu, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 2 kpa. Bowiem na stronę za to samo zachowanie tj. niewystawianie wymaganych prawem świadectw jakości paliwa stałego nie została uprzednio nałożona przez inny uprawniony organ administracji publicznej prawomocną decyzją administracyjna kara pieniężna lub, że została ona 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. Prezes Urzędu, rozpatrując odwołanie złożone przez pełnomocnika przedsiębiorcy stwierdził, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie zawiera przesłanek wskazanych w art. 189f § 1 kpa, obligujących do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej i zastosowania pouczenia.

Przeprowadzając ponownie postępowanie organ odwoławczy stwierdził również, że w rozpatrywanej sprawie nie zaistniały okoliczności o których mowa w art. 189f § 2 kpa, bowiem następcze wystawienie świadectw jakości paliw stałych nie spełniło celów przyświecających obowiązkowi wystawiania świadectw jakości, tj. uporządkowania rynku paliw stałych i uzyskania przez nabywców rzetelnej i wyczerpującej informacji na temat produktu, przepis art. 6c ust. 1 wskazuje bowiem, że obowiązek ten należy wykonać w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego. Powyższe oznacza, że nie spełniły się przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, o których mowa w art. 189f § 3 kpa.

Odnosząc się do wysokości kary pieniężnej i jej miarkowania Prezes Urzędu wyjaśnia, że zgodnie z art. 35c ust. 5 ww. ustawy wysokość kary pieniężnej wynosi od 10 000 zł do 25 000 zł w przypadku, gdy wartość wprowadzanego do obrotu paliwa stałego nie przekracza kwoty 200 000 zł. Powyżej kwoty 200 000 zł zakres kary pieniężnej wynosi od 25 001 zł do 100 000 zł. Zgodnie z art. 35d ust. 4 ww. ustawy przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, uwzględnia się dotychczasową działalność przedsiębiorcy dokonującego naruszenia, wielkość obrotu z tej działalności lub wartość paliw stałych wprowadzonych do obrotu a więc następuje miarkowanie wysokości kary pieniężnej dlatego argument pełnomocnika strony o braku miarkowania kary jest niezasadny a przytoczone orzecznictwo nie znajduje zastosowania. Wartość wprowadzanego do obrotu paliwa stałego ustalono poniżej kwoty 200 000 zł - ta informacja stanowi podstawę miarkowania kary tzn. w jakim przedziale będzie zastosowana. Wymierzona kara pieniężna, nie mogła być mniejsza niż 10 000 zł oraz nie większa niż 25 000 zł. Gdy już ustalono w jakim przedziale mieści się wymaganym prawem kara pieniężna następuję ponowne miarkowanie wysokości tej kary - uwzględniając dotychczasową działalność przedsiębiorcy. Organ I instancji wziął pod uwagę powyższe wytyczne dotyczące miarkowania i dlatego też nałożył najniższą możliwą karę pieniężną.

Odnosząc się do przywołanego wyroku z 27 lipca 2021 r. sygn. Akt V SA/Wa 566/21 należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w podobnej sprawie w wyroku z 18 sierpnia 2020 r. (sygn. II GSK 497/20) o nieuzasadnionym utożsamianiu naruszenia prawa, o którym

mowa w art. 35a pkt 9 lit. a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw podniósł, że „nie wartość wprowadzonego do obrotu paliwa ma miarodajne znaczenie dla oceny wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., lecz chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia”. Podobny pogląd wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2020 r., sygn. II GSK 724/20 . Ponadto należy wskazać, że w niniejszej sprawie nie można mówić o fakcie iż „nie poczyniono ustaleń, co do ewentualnej powtarzalności stwierdzonego uchybienia” gdyż okres naruszenia prawa przez kontrolowanego wynosił około 3 lat.

W odwołaniu z 23 maja 2022 r. pełnomocnik strony zwrócił się do Prezesa Urzędu o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów dołączonych do odwołania tj. świadectw jakości paliw stałych oraz oświadczenia dostawcy paliwa stałego z 19 kwietnia 2022 r. dotyczących oświadczeń o pochodzeniu węgla. Niniejsze dokumenty mają potwierdzać podjęcie działań naprawczych przez skarżącego oraz wprowadzenie embargo na import węgla z Rosji, a co za tym idzie drastyczny spadek sprzedaży i trudnej sytuacji ekonomicznej skarżącego.

Zgodnie z art. 78 kpa, żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Zgodnie z powyższym organ II instancji uwzględni żądania pełnomocnika strony. Niemniej jednak ww. dowody nie wpływają na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy.

W związku ze wskazaną trudną sytuacją finansową strony, w związku z nałożonym embargiem na paliwo stałe z Rosji, organ drugiej instancji informuje, że trudna sytuacja ekonomiczna może zostać uwzględniona dopiero, gdy decyzja stanie się ostateczna, przy ewentualnym zastosowaniu ulg w opłacaniu należności publicznoprawnej, jaką jest wymierzona kara pieniężna. Zgodnie z art. 189k kpa organ administracji publicznej, który wymierzył administracyjną karę pieniężną, tj. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;

- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

Prezes Urzędu, po ponownym przeprowadzeniu postępowania stwierdził, że decyzja organu I instancji była słuszna i zgodna z prawem. Zaś okoliczności wskazane w treści odwołania strony, nie stanowią przesłanek do uchylecia decyzji Wojewódzkiego Inspektora z 5 maja 2022 r. nr DW-30/2022 w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł, z tytułu niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 6c ustawy o systemie monitorowania i kontrolowani jakości paliw. W chwili kontroli obowiązek ten, bez wątplenia nie był przez stronę realizowany.

W związku z powyższym, wymierzoną karę pieniężną należy wpłacić na rachunek Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy, który został wskazany w decyzji Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 5 maja 2022 r. nr DW-30/2022 w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna.

Zważywszy na przedstawione okoliczności należało postanowić, jak w sentencji. Decyzja niniejsza jest ostateczna w trybie postępowania administracyjnego.

Pouczenie

1. Decyzja jest ostateczna w toku instancji. W terminie 30 dni od jej doręczenia Stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
Skargę należy wnieść za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.
2. Od skarg wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym od Strony skarżącej pobierana jest opłata, tzw. wpis stosunkowy, zależny od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:
 - 1) do 10.000 zł - 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
 - 2) ponad 10.000 zł do 50.000 zł - 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
 - 3) ponad 50.000 zł do 100.000 zł - 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1.500 zł;
 - 4) ponad 100.000 zł - 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2.000 zł i nie więcej niż 100.000 zł

3. W przypadku wniesienia od niniejszej decyzji skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane Stronie na wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy Działu IVa ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2320 i 2052).

Podstawa prawna pouczenia:

art. 189f § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2320 i 2052), art. 52 § 1, art. 53 § 1, art. 54 § 1, art. 230, art. 243 § 1, art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 i 655); § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

z up. Prezesa

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Joanna Jankowska-Kuć

Dyrektor

Departamentu Inspekcji Handlowej

/podpisano elektronicznie/