



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 9 maja 2022 r.

DIH-4.707.6.2022.TN

DECYZJA Nr DIH-IV-7/2022

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) zwanej dalej „KPA” w zw. z art. 67a § 1 pkt 2 i 3 i art. 67b § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm., dalej: Ordynacja podatkowa) w zw. z art. 94 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1893 z późn. zm.) zwaną dalej „ustawą o zużytym sprzęcie”, po rozpatrzeniu odwołania nieoznaczonego datą wniesionego przez Pana M. F. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą S. F. M. w Rzeszowie od decyzji Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Rzeszowie, zwanego dalej „Podkarpackim WIIH”, z dnia 3 lutego 2022 r. wydanej w przedmiocie odmowy udzielenia ulgi w spłacie zaległości podatkowej polegającej na odmowie zastosowania udzielenia ulgi w spłacie zaległej administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 5000 zł poprzez częściowe umorzenia zaległości podatkowej w kwocie 4000 zł oraz rozłożenia na 10 rat pozostałej kwoty stanowiącej zaległość podatkową.

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
uchyla zaskarżoną decyzję w całości
i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia
Podkarpackiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej w Rzeszowie.**

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 2 marca 2022 r. Podkarpacki WIIH przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odwołanie nieoznaczone datą wniesione przez Pana M. F. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą: S. F. M. w Rzeszowie od decyzji Podkarpackiego WIIH z dnia 3 lutego 2022 r. wydanej w przedmiocie odmowy udzielenia ulgi w spłacie zaległości podatkowej. Zaskarżona decyzja została doręczona stronie za pośrednictwem operatora publicznych usług pocztowych w dniu 10 lutego 2022 r., natomiast odwołanie strony zostało wniesione osobiście do sekretariatu Podkarpackiego WIIH w dniu 23 lutego 2022 r.

Podkarpacki WIIH po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyzją z dnia 10 grudnia 2021 r. o sygn. akt DP.8361.86.2021 na podstawie art. 91 pkt 25 i 26 lit. c ustawy zużytym sprzęcie wymierzył przedsiębiorcy - Panu M. F. , prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą: S. F. M., karę pieniężną w wysokości 5000 zł z tytułu niedopełnienia w należącej do przedsiębiorcy placówce handlowej zlokalizowanej w Jarosławiu przy ul. T. K. 29A, obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 4 ww. ustawy dotyczącego umieszczenia w widocznym miejscu informacji określonych w art. 37 ust. 1-3 oraz obowiązków określonych w art. 39 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie.

Pismem z dnia 21 grudnia 2021 r. przedsiębiorca zwrócił się o udzielenie ulgi w spłacie poprzez umorzenie kwoty 4000 zł i rozłożenie pozostałej należności w wysokości 1000 zł na 10 rat. Wnoszący wskazał, iż zapłata pełnej kwoty skutkowałaby pozbawieniem go środków niezbędnych do zaspokojenia podstawowych życiowych potrzeb oraz spowodowałaby znaczne trudności w funkcjonowaniu firmy. Do wniosku załączono dokumentację wskazującą na przychody i rozchodu za rok 2021 r., zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2020 i inne dokumenty wskazujące na sytuację zdrowotną jednego z członków rodziny wnioskodawcy.

Decyzją z dnia 3 lutego 2022 r. (bez numeru i sygnatury według kopii doręczonej do Urzędu) Podkarpacki WIIH odmówił przedsiębiorcy częściowego umorzenia zaległości podatkowej w wysokości 4000 zł oraz rozłożenia na 10 rat pozostałej kwoty stanowiącej zaległość podatkową.

Od w/w decyzji przedsiębiorca wniósł odwołanie nieoznaczone datą, które zostało doręczone osobiście w dniu 23 lutego 2022 r. Pismem z dnia 2 marca 2022 r. Podkarpacki WIIH przekazał do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w/w odwołanie. Prezes Urzędu wystosował do strony zawiadomienie z dnia 14 marca 2022 r. i poinformował stronę o prawie do zapoznania się ze zgromadzonymi aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa.

W swoim odwołaniu od przedmiotowej decyzji strona wskazała, że zmienia treść wniosku o udzielenie ulgi, ponieważ zamierzeniem strony nie było bezwarunkowe żądanie udzielenia ulgi w sposób opisany we wniosku. Strona wniosła o udzielenie ulgi w spłacie kary np. poprzez podzielenie na raty, w sposób który zapewniłby rodzinie choć minimum egzystencji. Co do sposobu ulgi strona pozostawiła decyzję w gestii organów. Strona ponadto wskazała, że jest jedynym żywicielem rodziny w gospodarstwie domowym i ze względu na swoją sytuację rodzinną (chore dziecko) znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. Strona załączyła rachunki z aptek za ostatnie 2 miesiące w łącznej wartości x zł. Strona wskazała, że jest to sytuacja losowa, na którą w żadnym stopniu nie mogła mieć wpływu.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje.

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.

Po przeanalizowaniu akt sprawy Prezes Urzędu wyczerpująco zbadął wszystkie istotne okoliczności faktyczne związane ze sprawą oraz zapoznał się z dowodami służącymi ustaleniu stanu faktycznego zgodnie z zasadami prawdy obiektywnej, dokonując przy tym wszechstronnej oceny materiału dowodowego.

Zgodnie z art. 94 ustawy o użytym sprzęcie:

„W sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska albo wojewódzkiemu inspektorowi inspekcji handlowej.”

Nie jest również sporne, że w dziale III Ordynacji podatkowej uregulowano kwestię ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (rozdział 7a). Oznacza to, że w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na gruncie przepisów ustawy o użytym sprzęcie, nie stosuje się przepisów dotyczących ulg w ich spłacie przewidzianych w dziale IVa KPA, ponieważ kwestia ta została uregulowana w dziale III rozdział 7a Ordynacji

podatkowej. Wynika to z art. 189a § 2 pkt 6 KPA. (patrz wyrok: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2022 r., sygn. akt III FSK 4690/21).

Organ I instancji prawidłowo oparł swoją decyzję o przepisy działu III Ordynacji Podatkowej.

Zgodnie z art. 67a Ordynacji Podatkowej:

„§ 1. Organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może:

- 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty;*
- 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;*
- 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.”*

Przepisy art. 67a § 1 Ordynacji Podatkowej są oparte na tzw. uznaniu administracyjnym. Oznacza to, że decyzja negatywna wydana na podstawie tej regulacji nie narusza prawa zarówno wtedy, gdy przypadki uzasadnione ważnym interesem strony lub interesem publicznym wystąpiły, jak i wtedy, gdy nie występują. Nawet w sytuacjach wystąpienia okoliczności wynikających z ważnego interesu strony lub z interesu publicznego organ nie jest bezwzględnie zobowiązany umorzyć karę administracyjną. Kontrola legalności decyzji wydawanych w ramach tzw. uznania administracyjnego sprowadza się do stwierdzenia, czy organ uwzględnił całokształt okoliczności faktycznych mających wskazywać na ważny interes strony oraz czy w ramach swego uznania nie naruszył zasady swobodnej oceny dowodów (por. wyrok NSA z 8 maja 2002 r., SA/Sz 2548/00). Kontrola decyzji uznaniowych ogranicza się więc do zbadania, czy postępowanie przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami proceduralnymi i czy rozważono w sposób przekonujący wszystkie zgłoszone przez stronę okoliczności (patrz: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 698/18).

Wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia ulgi w wykonywaniu administracyjnej kary pieniężnej jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy sankcja ta jest wykonalna. Wątpliwość o wykonalności decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej uzyskuje zaś albo z chwilą, gdy decyzja ta stała się ostateczna, albo gdy z mocy klauzuli zawartej w tej decyzji, postanowienia organu prowadzącego postępowanie lub przepisu prawa uzyskała ona rygor natychmiastowej wykonalności.

Na gruncie niniejszej sprawy, decyzja wymiarowa Podkarpackiego WIIH z dnia 10 grudnia 2021 r. o sygn. akt DP.8361.86.2021 jest decyzją ostateczną i prawomocną, ponieważ strona nie wniosła odwołania od w/w decyzji. Tym samym jest decyzją wykonalną.

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.

W przedmiotowej sprawie strona składając odwołanie dokonała przekwalifikowania swojego pierwotnego wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zaległości podatkowej z żądania udzielenia ulgi w spłacie zaległej administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 5000 zł poprzez częściowe umorzenia zaległości podatkowej w kwocie 4000 zł oraz rozłożenia na 10 rat pozostałej kwoty stanowiącej zaległość podatkową na żądanie rozłożenia na raty w/w zaległości podatkowej.

Z istoty zasady dwuinstancyjności wynika obowiązek dwukrotnego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez dwa różne organy administracji publicznej. Zadaniem organu odwoławczego jest nie tylko rozpatrzenie zarzutów odwołania, ale ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie rozstrzygnięcia, tyle że co do zasady nie może to być rozstrzygnięcie pogarszające sytuację prawną osoby odwołującej się. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II OSK 3517/19).

Pogorszenie sytuacji prawnej strony może w tym przypadku polegać na tym, że strona zostanie pozbawiona możliwości wniesienia odwołania od wniosku o rozłożenie na raty zaległości podatkowej, gdyby organ II instancji rozpatrzył ten wniosek w postępowaniu odwoławczym. Dlatego też nie można w tym przypadku mówić o tożsamości sprawy administracyjnej, ponieważ wniosek zawarty w odwołaniu modyfikuje pierwotny wniosek co do istoty żądania.

W takim przypadku istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Tym samym organ drugiej instancji jest obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia. Przeprowadzenie samodzielnie przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego jest dopuszczalne, a wręcz pożądane, ale tylko wówczas, gdy nie będzie skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 KPA) (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 1086/21).

Prezes Urzędu informuje, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania. Prezes Urzędu również stwierdził, że organ I instancji nie sprostął wymaganiom wynikającym z art. 7 i art. 77 § 1 KPA, ponieważ w tej sprawie nie ustalił stanu faktycznego i w konsekwencji wydał decyzję z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Jak wynika z akt sprawy Strona jest przedsiębiorcą, zatem we wniosku o udzielenie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej strona winna określić, czy wnioskowana ulga nie stanowi pomocy publicznej lub czy stanowi pomoc publiczną i powinna określić jej rodzaj (art. 67b Ordynacji Podatkowej). Przedsiębiorca w swoim wniosku nie wskazał powyższej informacji. W związku z tym, że postępowanie w tej sprawie toczy się na wniosek strony, Podkarpacki WIIH był zobowiązany do wyjaśnienia i ustalenia żądania Przedsiębiorcy w tym zakresie zanim wyda decyzję merytoryczną. Organ I instancji nie poczynił ustaleń co do kwestii czy wnioskowana ulga w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej nie stanowi pomocy publicznej lub czy też stanowi pomoc publiczną ze wskazaniem rodzaju pomocy publicznej, co zostało określone w art. 67b Ordynacji Podatkowej. Zatem materiał dowodowy został

zebrany w sposób niewyczerpujący, co uniemożliwia merytoryczne odniesienie się do kwestii czy Strona zasługiwała na udzielenie ulgi.

Ponadto został naruszony art. 107 § 1 pkt 4 KPA, ponieważ niedokładnie została przywołana podstawa prawna w osnowie decyzji, a mianowicie zostały przywołane przepisy bez wskazania aktu prawnego, którego dotyczą, co może budzić wątpliwości, tj. art. 67a § 1 pkt 2 i 3, art. 67b § 1 pkt 1.

W myśl wyroku NSA z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4530/21: „Podstawa prawna decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 4 KPA) musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa formalnego jak i materialnego.”

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 lub znacznej części, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Przeprowadzając ponownie postępowanie organ I instancji ustalił treść żądania Strony w zakresie wnioskowanej ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej z uwzględnieniem określenia, czy wnioskowana ulga nie stanowi pomocy publicznej lub czy stanowi pomoc publiczną (art. 67b Ordynacji Podatkowej). W przypadku wydania decyzji pozytywnej konieczne jest odniesienie się w decyzji do tego przepisu. Następnie organ przeprowadzi postępowanie z zastosowaniem przepisów prawa właściwych ze względu na treść wniosku Strony. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ I instancji weźmie pod uwagę okoliczności wskazane w odwołaniu strony odnoszące się do choroby syna oraz kosztów leczenia z tym związanych, co może być kwalifikowane jako ważny interes podatnika. Organ I instancji rozważy możliwość rozłożenia na raty zaległości podatkowej w sposób nieuciążliwy dla przedsiębiorcy oraz rozważy możliwość określenia wysokości jednej raty na 100 zł miesięcznie, która to kwota została wskazana przez przedsiębiorcę w pierwotnym wniosku jako możliwa do uregulowania.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 31/08), pojęcia ważnego interesu podatnika nie można ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych, czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie zaległości podatkowych, albowiem pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym nie tylko sytuacje nadzwyczajne, ale również normalną sytuację ekonomiczną podmiotu występującego o ulgę, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów oraz wydatków, a w tym względzie również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny (koszty leczenia). W związku z tym, w postępowaniu administracyjnym wszczętym wnioskiem strony o przyznanie ulgi w spłacie kary pieniężnej szczególny nacisk winien być położony właśnie na analizę sytuacji ekonomicznej Skarżącej (por. wyrok z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt II FSK 2474/15 i wyrok WSA w Warszawie sygn. akt V SA/Wa 292/19 z 5 lutego 2020 r.).

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ I instancji doloży należytej staranności przy sporządzeniu osnowy decyzji i przywoływaniu przepisów prawa, ponieważ w/w uchybienie może stanowić nie tylko istotne naruszenie przepisu art. 107 § 1 pkt 4 i 6 KPA, mające wpływ na wynik sprawy, lecz również naruszenie ogólnej zasady legalizmu, o której mowa w art. 6 KPA.

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/